

INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

Núm. 3060

Del 1 al 28 de febrero de 2015



**Acuerdo sobre Facilitación del Comercio**

**Desafíos de la política agraria común**

## En preparación

- Límites funcionales del capitalismo en el siglo XXI
- La crisis de la banca europea: el caso particular del sistema bancario europeo

Las opiniones expresadas en el BICE son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de Información Comercial Española

### MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

NÚMERO 3060

#### Directora

Ana de Vicente Lancho

#### Secretario de Redacción

Juan José Otamendi García-Jalón

#### Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

**Redacción:** Carmen Fernández de la Mora y M<sup>a</sup> Ángeles Luque Mesa. **Consejo de Redacción:** Antonio M<sup>a</sup> Ávila, José M<sup>a</sup> Fernández, Luis Fuentes, Rafael Fuentes, José C. García de Quevedo, Francesc Granell, Silvia Iranzo, Alicia Montalvo, Vicente Montes Gan, María Naranjo, Ödön Pálta, Fco. Javier Parra, Eva Povedano, Remedios Romeo, Francisco Javier Sansa, Cristina Serrano. **Logo y diseño general:** Manuel A. Junco. **Portada:** Fernando Fuentes. **Edición y Redacción:** Paseo de la Castellana, 162, planta 11. Teléfono: 91 349 31 90. [www.revistasICE.com](http://www.revistasICE.com)  
**Distribución y suscripciones:** 91 583 55 07. [distribucionpublicaciones@mineco.es](mailto:distribucionpublicaciones@mineco.es).

Índices de impacto en IN-RECS

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) <<http://www.conlicencia.com>>; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Coordinador de la edición: S.G. Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Editor: Secretaría General Técnica

Maquetación: DAYTON, SA

Impresión: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel exterior: ecológico estucado brillo

Papel interior: 80 g ecológico FSC/TCF

ECPMINECO: 1.ª ed./ 4000215

EUAEVF: 7€ + IVA

D.L.: M-30-1958

NIPO: 720-15-003-8

eNIPO: 720-15-004-3

ISSN: 0214-8307

eISSN: 2340-8804

Catálogo general de publicaciones oficiales

<http://publicacionesoficiales.boe.es>



## S U M A R I O

		<b>En portada</b>
Subdirección General de Política Comercial de la Unión Europea y de Comercio Internacional de Productos Industriales	<b>3</b>	El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC
		<b>Colaboraciones</b>
Eduardo Cuenca García y Margarita Navarro Pabsdorf	<b>17</b>	Transformaciones y desafíos de la política agraria común
David de Matías Batalla	<b>39</b>	¿Debe ser revisado el paradigma ecléctico ante las nuevas reformas de hacer negocios internacionales?
Fernando Rueda Junquera y Mariola Gozalo Delgado	<b>51</b>	Ayuda para el comercio en América Latina. Adecuación de los donantes a los principios de la Declaración de París
Ana Karina Alfaro, Víctor Jorge Elías y José Javier Núñez Velázquez	<b>61</b>	La productividad de los trabajadores por comunidades autónomas españolas. Un análisis por nivel educativo





*Subdirección General de Política Comercial de la Unión Europea y de Comercio Internacional de Productos Industriales\**

## EL ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO DE LA OMC

Transcurrido un año desde la aprobación del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio en diciembre de 2013, y abierto en noviembre de 2014 el plazo para la ratificación del acuerdo, es posible realizar una primera aproximación sobre el grado de ambición con el que los miembros de la OMC asumirán el acuerdo, los plazos para que entre en vigor y los beneficios que se pueden esperar para los operadores.

**Palabras clave:** comercio internacional, Organización Mundial del Comercio, aduanas, facilitación del comercio.

**Clasificación JEL:** F13, F32.

### 1. Introducción

Se estima que una operación estándar de exportación en los países de la Organización Mundial del Comercio (OMC) conlleva la presentación de aproximadamente 40 documentos diferentes, 200 datos, la mayoría repetidos, y la intervención de 20 a 30 personas u organismos distintos. Resulta cada vez más importante contar con trámites aduaneros simples y rápidos que faciliten la circulación transfronteriza de mercancías. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC (AFC) constituye por ello una oportunidad única para favorecer la competitividad de las empresas y fomentar la inversión extranjera.

El AFC, aprobado en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013, establece decenas de medidas para facilitar el flujo de bienes en las aduanas, reducir la

burocracia y con ello multiplicar los intercambios comerciales entre los 160 países miembros de la OMC. Contiene disposiciones para reducir cargas y agilizar el movimiento, el levante y el despacho aduanero de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito. Además, determina medidas para lograr una cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. También contiene disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidad en favor de países en desarrollo y en particular de los países menos adelantados (PMA).

### 2. La negociación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Las negociaciones para alcanzar un Acuerdo sobre Facilitación del Comercio se enmarcan en el contexto de la Agenda de Desarrollo de Doha (DDA) acordada en 2001. Los miembros de la ▷

\* Este artículo ha sido elaborado por Adela Rodríguez Carrasco y Alberto Sanz Serrano.

Versión de febrero de 2015.

OMC, en el párrafo 27 de la Declaración Final de la Conferencia Ministerial de Doha, expresaron su voluntad de trabajar en pro de la facilitación del comercio y de iniciar las negociaciones necesarias para ello. Con este fin, el Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC puso en marcha el Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio con el objetivo de crear un instrumento jurídico internacional que promoviera buenas prácticas en la circulación internacional de mercancías.

El mandato de Doha permite la negociación de los llamados acuerdos de «cosecha temprana» esto es, acuerdos que se pueden aprobar antes de concluir el conjunto de la Ronda, sin entenderse que por ello se vulnere el principio de *single undertaking* según el cual «nada está acordado sin que todo esté acordado». Este es el caso del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio que se ha podido concluir antes del conjunto de la Ronda Doha, que se sigue negociando.

Negociar el acuerdo no resultó una tarea fácil. Cualquier acuerdo negociado en la OMC requiere su adopción por consenso. Así, a pesar de tratarse de un acuerdo *win-win* que genera beneficios para todos los miembros, muchos países hicieron ver sus dificultades para cambiar procedimientos aduaneros muy arraigados, pues no percibían una ganancia clara para sus exportadores o bien no deseaban afectar a colectivos como los funcionarios de aduanas, agentes de aduanas o policías en frontera. No era menos importante el temor a una reducción de ingresos fiscales o a la pérdida del control efectivo de las mercancías en frontera.

Hay que tener en cuenta que desde que la OMC iniciara sus trabajos en enero de 1995, no había adoptado ningún acuerdo. El Acuerdo de Facilitación de Comercio y la Conferencia de Bali en su conjunto son, por tanto, un fuerte estímulo para desbloquear la Ronda Doha, estancada en los últimos años.

Los preparativos del AFC fueron muy lentos. Antes de la IX Conferencia Ministerial se habían formulado ya 18 borradores. El último, circulado

semanas antes de la conferencia, contenía 407 corchetes o puntos de desacuerdo. A la Conferencia de Bali se llegó con aproximadamente unos 60, algunos de los cuáles solo pudieron ser eliminados *in extremis*.

El éxito de la negociación en Bali fue el resultado de haber incluido en un mismo paquete de negociación elementos que resultaban atractivos para todos. Los países desarrollados veían cómo los países en desarrollo asumían compromisos para mejorar sus aduanas, los países en desarrollo recibirían asistencia técnica para la adopción de estos compromisos que también les beneficiarían a ellos mismos y, a la vez, contarían con gran flexibilidad para la paulatina adopción de las diversas medidas.

Aun así, algunos países vincularon la aprobación del AFC a otras cuestiones de la Ronda Doha. India, por ejemplo, condicionó la adopción del AFC a que la OMC elevara los límites permitidos a las ayudas para programas de almacenamiento de alimentos. La solución adoptada en Bali, conocida como *solución temporal o cláusula de paz*, permite a India y a todos los países en desarrollo sobrepasar los límites de gasto *de minimis* permitidos por el Acuerdo de Agricultura de la OMC en programas de almacenamiento de alimentos básicos, sin que por ello puedan ser denunciados ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Esta solución fue denominada *solución temporal* puesto que sólo se extendería hasta la Conferencia Ministerial de 2017, en la que se pretende cerrar el conjunto de la Ronda Doha. Este delicado juego de incentivos y contraprestaciones para cerrar el Paquete de Bali se debe, en gran medida, a la buena labor de intermediación del director general de la OMC, Roberto Azevêdo.

### 3. El retraso en la adopción del AFC

Según lo acordado en Bali, desde el 31 de julio de 2014 hasta el 31 de julio de 2015, los miembros de la OMC deberían ir ratificando el acuerdo. ▷

La entrada en vigor se produciría cuando haya sido ratificado por al menos 2/3 de los miembros de la OMC, esto es 107 de los 160 miembros. Se trata por tanto de un procedimiento lento, que bien pudiera demorarse dos o tres años hasta su entrada en vigor definitiva, período al que habría que sumar los diversos períodos transitorios a los que se acojan los países en desarrollo y PMA.

En julio de 2014, el Consejo General de la OMC había de abrir formalmente el plazo de un año para la ratificación del acuerdo. Sin embargo, India bloqueó todo el proceso al exigir renegociar la solución temporal mencionada anteriormente con la intención de que fuera transformada en una solución permanente, previa a la conclusión de la Ronda Doha. Esto supuso un retraso en la adopción de todo el Paquete de Bali hasta que en noviembre de 2014, India y EEUU llegaron a un entendimiento para convertir en definitiva la cláusula de paz, lo que impedirá denunciar los programas agrícolas en cuestión incluso si en 2017 no se hubiera concluido la Ronda Doha. Adicionalmente, India ha conseguido un compromiso para que acelere la negociación de la solución permanente que deberá, en principio, alcanzarse antes de finalizar 2015.

Se ha retrasado así en seis meses el inicio de la ratificación del AFC. En la práctica, no obstante, esta modificación no tendrá demasiada importancia, puesto que el acuerdo no entrará en vigor hasta que se alcance un mínimo de 107 ratificaciones. Hasta el momento de concluir el artículo han ratificado Hong Kong, Singapur y EEUU. En la Unión Europea, será el Parlamento Europeo el que ratificará en nombre de todos los países de la UE.

Para poder adoptar estas modificaciones sobre los calendarios acordados en Bali, fue necesario también retocar otros elementos del programa post-Bali de la DDA. Así pues, en la reunión del Consejo General de 27 de noviembre de 2014, se adoptaron simultáneamente las tres decisiones siguientes:

1. Apertura del plazo para la ratificación del AFC y puesta en funcionamiento de la Facilidad de la OMC para la aplicación del AFC.

2. Extensión por un plazo indefinido de la solución temporal y compromiso acelerado de negociaciones de una solución permanente en materia de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria.

3. Reanudación inmediata de las negociaciones de la DDA, con un calendario que deberá culminarse en la XI Conferencia Ministerial de la OMC a finales de 2017. A mediados de 2015 se tendrá que haber configurado ya un programa de trabajo claro sobre el conjunto de lo que se quiere incorporar en las negociaciones.

Con 6 meses de retraso sobre el calendario previsto en Bali, se retoman así los mandatos ministeriales de Bali, siguiendo las prioridades que los ministros definieron.

#### 4. Estructura y contenido del Acuerdo de Facilitación de Comercio

El Acuerdo de Facilitación de Comercio consta de dos secciones. La Sección I contiene los 12 primeros artículos sobre diferentes procedimientos aduaneros. La Sección II recoge las disposiciones de trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo, en especial, de los países menos avanzados.

Así pues, en la Sección I encontramos los siguientes artículos:

Art. 1. Publicación y disposición de la información.

Art. 2. Oportunidad para comentar información antes de la entrada en vigor, y consultas.

Art. 3. Resoluciones anticipadas.

Art. 4. Procedimientos para recurso o apelación, o revisión.

Art. 5. Otras medidas para mejorar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia.

Art. 6. Disciplinas y tasas impuestas o en conexión con importación, exportación y sanciones.

Art. 7. Levante y despacho de mercancías.

Art. 8. Cooperación entre agencias de control que intervienen en la frontera. ▷

Art. 9. Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero.

Art. 10. Formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito.

Art. 11. Libertad de tránsito.

Art. 12. Cooperación aduanera.

No todos los artículos del acuerdo se pudieron cerrar como compromisos en firme; en no pocas ocasiones hubo que contentarse con las denominadas cláusulas de *best endeavours*, es decir, compromisos de mejora que no resultan plenamente vinculantes. Veamos a continuación las principales disposiciones que contiene la Sección I del acuerdo.

#### *Mejora de la información sobre trámites aduaneros*

Uno de los principales impedimentos a los que se enfrentan los operadores en aduanas es no disponer de información sobre las normas que les son aplicables. Por ello, el acuerdo contiene la obligación de publicar de manera rápida y no discriminatoria toda la información relevante para los operadores como los tipos arancelarios, el resto de cargas e impuestos a aplicar, las normas para la clasificación de productos, las reglas de origen, procedimientos para administración de contingentes arancelarios, o el régimen de sanciones y recursos.

Ahora bien, no fue posible establecer una obligación en firme para que esta información estuviera disponible en Internet, siendo su uso recomendado pero no obligatorio. Según la OCDE, las mejoras en la información permitirían ahorrar un 1,8 por 100 de los costes de transacción de las operaciones comerciales.

#### *Obligación de emitir resoluciones anticipadas*

Las resoluciones anticipadas son respuestas emitidas por las autoridades aduaneras a petición de un exportador o importador, cuyo contenido vincula a la autoridad que las emite durante un plazo de tiempo. El AFC establece la obligatoriedad de emitir estas resoluciones cuando se refieran a la clasificación arancelaria de la mercancía o al

origen de la misma, a fin de acelerar el posterior despacho de aduanas.

Las resoluciones anticipadas serían, según los cálculos de la OCDE, el compromiso del AFC que más contribuiría a reducir los costes asociados al comercio, pues suponen un ahorro de hasta un 3,7 por 100 de los costes asociados al comercio.

Con carácter voluntario, los países podrán extender las resoluciones anticipadas a otro tipo de información como, por ejemplo, información sobre los métodos de cálculo del valor en aduana, la aplicación de exenciones de aranceles o de contingentes arancelarios, entre otros.

#### *Recurso de decisiones aduaneras*

El AFC refuerza la seguridad jurídica de las decisiones aduaneras, en la medida en que establece la obligación de que cada miembro de la OMC cuente con procedimientos de recurso administrativo y/o judicial que deberán, en cualquier caso, no ser discriminatorios.

#### *Medidas para evitar la discriminación en los controles o inspecciones*

El AFC concreta, para su aplicación en aduanas, algunos principios generales ya contenidos en otras normas de la OMC, en lo referente a las inspecciones que se establezcan en frontera para la protección de la salud de personas o animales o la preservación de los vegetales. Así, los controles no podrán ser discriminatorios, deberán estar basados en el riesgo, se aplicarán uniformemente en los diferentes puntos de entrada y deberán ser comunicados sin demora al transportista. Además, será obligatorio realizar una segunda inspección cuando lo solicite el operador.

#### *Limitación de tasas y de sanciones<sup>1</sup>*

Al AFC prohíbe aplicar derechos o cargas ligadas a la importación o exportación que no hayan ▷

<sup>1</sup> El AFC no regula los derechos a la importación o exportación, ya regulados en el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) sino otro tipo de cargas conexas: impresos, impuestos, pago de tasas por servicios prestados, etcétera.



sido previamente publicados. Estas cargas deberán limitarse al coste aproximado de los servicios prestados.

En las negociaciones del AFC se discutió intensamente sobre si procedía o no que las autoridades aduaneras pudieran ser los destinatarios de lo ingresado por las sanciones aduaneras. Aunque no fue posible dado que en muchos países sigue siendo una importante fuente de financiación para el mantenimiento de las aduanas, sí se estableció la obligación de que las sanciones hayan de estar basadas en hechos objetivos, ser proporcionadas a la gravedad de la infracción y no generar incentivos inadecuados ni dar lugar a conflictos de intereses para el personal que impone la sanción. Las sanciones aduaneras, además, deberán notificarse por escrito, indicando la naturaleza de la infracción y el procedimiento o ley aplicable. Estos compromisos, aunque limitados, pretenden reducir la corrupción y la imposición de sanciones discriminatorias en aduanas.

#### *Levante de las mercancías*

Los miembros de la OMC deberán disponer de un procedimiento para que los documentos necesarios para el despacho puedan presentarse antes de que la mercancía llegue a la aduana, de forma que se agilice el posterior levante de la mercancía.

Adicionalmente, el AFC obliga a establecer un procedimiento para que el levante de las mercancías pueda efectuarse con carácter previo a la determinación del importe de los aranceles a pagar, impuestos, tasas u otras cargas, o en todo caso lo más rápidamente después de la llegada de las mercancías. De esta manera, la mercancía podría seguir su curso sin ser retenida por demoras en el cálculo del importe. Ahora bien, las aduanas mantienen su capacidad de retener el levante hasta el pago efectivo de la deuda aduanera.

No fue posible incluir un compromiso vinculante para que el levante pudiera siempre realizarse con carácter previo, si bien los países que lo deseen

podrán hacerlo, y para ello podrán establecer un sistema de depósitos o fianzas, que habrán de ser devueltas en cuanto se satisfaga la deuda aduanera.

Por otra parte, el levante de las mercancías en aduanas deberá agilizarse para las mercancías de bajo riesgo. Esta gestión del riesgo debe basarse en criterios no arbitrarios.

#### *Operadores autorizados*

Otra medida relevante incluida en el AFC es la obligación de crear la figura de operadores económicos autorizados, o simplemente operadores autorizados. Se trata de operadores comerciales, importadores o exportadores, que trabajan habitualmente con las aduanas y que, tras demostrar un buen historial de cumplimiento y la satisfacción de determinados requisitos de gestión e información, se benefician de medidas de facilitación de comercio como la reducción en el número de documentos a presentar, un menor número de inspecciones físicas, el pago diferido de la deuda tributaria, la simplificación en el uso de garantías para el pago de deuda tributaria, la posibilidad de realizar declaraciones conjuntas para diversas partidas, o incluso poder despachar en sus propios locales. El acuerdo obliga a adoptar, al menos, tres de las medidas de simplificación enumeradas.

Como alternativa, los miembros de la OMC podrán ofrecer tales medidas de facilitación a través de procedimientos aduaneros de disponibilidad general para todos los operadores, y así no se verán obligados a establecer un sistema específico de operadores autorizados.

#### *Envíos urgentes*

Los envíos aéreos (*courier* o servicios de mensajería) se beneficiarán en aduanas de trámites simplificados; para ello deberán cumplir con los requisitos de infraestructuras y gestión que les fijen las aduanas. Los aranceles e impuestos se fijarán igual que para el resto de envíos, si bien, las ▷

aduanas pueden establecer valores *de mínimos*, por debajo de los cuales se apliquen exenciones.

#### *Mercancías perecederas*

El levante de las mercancías perecederas se realizará en el plazo más breve posible y para ello se habilitarán las medidas que permitan, en circunstancias excepcionales, que éste se realice fuera de los horarios de trabajo habituales. Los miembros de la OMC habrán de habilitar sistemas de almacenaje adecuados e intentar que el levante se pueda realizar desde el mismo almacén.

#### *Mejora de la coordinación entre los organismos en frontera*

Según la OCDE, la cooperación entre autoridades aduaneras situadas a ambos lados de una frontera podría reducir hasta un 2,4 por 100 los costes asociados al comercio. Por tratarse de una materia muy sensible para muchos miembros en las negociaciones, no fue posible incluir obligaciones vinculantes sobre el uso conjunto de instalaciones, la coordinación de horarios o la realización de controles conjuntos en una sola parada.

#### *Simplificación de otras formalidades*

Aceptación de copias. Tampoco fue posible establecer una obligación vinculante de aceptar copias de documentos (no originales).

Ventanilla única. De la misma manera, tampoco fue posible establecer la obligación de habilitar una ventanilla única para todos los trámites aduaneros. Estas cuestiones quedaron recogidas como meras cláusulas de *best endeavours*.

Inspección previa a la expedición. No se podrán realizar inspecciones previas a la expedición, para determinar la clasificación arancelaria de una mercancía ni su valoración en aduana.

Agentes de aduanas. Esta cuestión resultó muy discutida hasta el último momento; se debatía la eliminación del requisito de tramitar las operaciones

a través de agentes de aduanas. Finalmente se alcanzó el compromiso de que aquellos países que no lo requieren actualmente, no introducirían la obligación. En los países en los que ya exista se podrá mantener y el acceso a la profesión de agente de aduanas se basará en normas objetivas.

El acuerdo establece la obligación para todos los miembros de la OMC de contar con un sistema de exención de cargas para procedimientos de admisión temporal de mercancías y tráfico de perfeccionamiento activo y pasivo.

#### *Libertad de tránsito*

Como complemento a la libertad de tránsito consagrada en el artículo V del Acuerdo GATT, el AFC establece diferentes obligaciones. Así, entre otras medidas, se limitan los posibles derechos de tránsito a los gastos por los servicios efectivamente prestados y se prohíbe la aplicación de normas técnicas sobre mercancías en tránsito.

#### *Cooperación entre autoridades aduaneras*

La cooperación entre autoridades aduaneras simplifica enormemente el tráfico para los operadores. No son raros los casos en que la información en la aduana de llegada es incompleta y debe ser completada con información que obra en poder de la aduana de salida. Pensemos en situaciones en las que no se acredite debidamente la factura, el conocimiento de embarque o un certificado de origen, por ejemplo. El acuerdo fija la obligación de cooperación entre aduanas, pero también las debidas salvaguardias para que estas obligaciones no puedan a su vez dar lugar a conductas proteccionistas por parte de la aduana solicitante de información ni tampoco a generar un exceso de carga de trabajo para la aduana de salida ni a que, de ninguna manera, se pueda poner en peligro información que goce de algún tipo de protección. ▷

### *Otras cuestiones que no lograron incluirse en el acuerdo*

Derechos consulares. En no pocos países, todavía hoy en día es necesario acudir a los consulados del país importador radicados en el país de exportación para sellar un certificado de origen contra el pago de una tasa. Aunque se quiso eliminar este tipo de requisitos, no fue posible, en la medida en que todavía hoy estas tasas constituyen una fuente relevante de financiación para muchos consulados.

Tampoco fue posible incluir en el acuerdo una cláusula de revisión del mismo, como es habitual en muchos acuerdos internacionales y que hubiera obligado a revisar el acuerdo en el futuro.

## **5. La Sección II del AFC: disposiciones en materia de trato especial y diferenciado**

### *Plazos transitorios*

Una de las claves para que el AFC se concluyera con éxito es la gran flexibilidad que contiene en favor de los países en desarrollo y, en especial, de los países menos avanzados (PMA). Aunque todas las disposiciones del acuerdo acabarán siendo aplicadas, antes o después, por parte de todos los miembros de la OMC, se contemplan períodos transitorios muy generosos y asistencia técnica para que los países en desarrollo puedan ir realizando las inversiones y reformas pertinentes.

Estos elementos, conocidos como flexibilidades, están recogidos en la Sección II del AFC. Los países en desarrollo no tienen la obligación de aplicar todas las disposiciones de la Sección I desde el momento de la entrada en vigor del acuerdo, sino que podrán diferirlas por un plazo de tiempo, que ellos mismos eligen y que no está limitado. Si un artículo es notificado como compromiso A, será aplicable desde que el acuerdo entre en vigor; si es notificado como compromiso B,

sólo será aplicable tras el período transitorio elegido por el país en desarrollo. Si es notificado como compromiso C, sólo será aplicable cuando transcurra el período transitorio y se haya recibido suficiente asistencia técnica para su puesta en marcha.

Los países desarrollados asumen como compromisos todas las disposiciones de la Sección A.

Hasta el momento, sólo 52 miembros de la OMC han notificado compromisos A. Los PMA no están obligados todavía a hacerlo, si bien uno de ellos ya lo ha hecho voluntariamente. En el Cuadro 1 se analizará el grado de ambición de las notificaciones recibidas y aquellas que falta por recibir.

Conviene indicar que en la OMC no existe una clasificación de qué se entiende por país desarrollado (PD) o país en vías de desarrollo (PED) y que esta clasificación se basa en los criterios de cada país, de ahí que algunos países de alta renta hayan preferido realizar notificaciones, incluso cuando asumían íntegramente todas las disposiciones del acuerdo como categoría A.

Las flexibilidades son todavía mayores para los PMA, que disponen de plazos más elevados.

### *Asistencia técnica*

Existe hoy en día numerosas iniciativas internacionales destinadas a la asistencia técnica para la facilitación del comercio. El AFC no crea un fondo específico a tal fin, si bien, en el verano de 2014, la OMC ha lanzado una Facilidad para la facilitación del comercio para absorber los fondos y organización actualmente dedicados a facilitación del comercio en la OMC y que podrá contar con aportaciones voluntarias de los miembros para llevar a cabo cuatro cometidos básicos:

- Facilitar la realización de las evaluaciones de los recursos necesarios y ayudar a los beneficiarios a identificar socios donantes para sus programas de implementación.
- Crear una plataforma común de información que asegure que ningún beneficiario deja de recibir asistencia por falta de información de los programas y las necesidades existentes. ▷

– Ayudar a los beneficiarios en su búsqueda de donantes, actuando el propio director general de la OMC como facilitador en última instancia.

– Asignar fondos a actividades concretas con un límite de 30.000 USD para la preparación de proyectos y 200.000 USD para proporcionar la infraestructura de puesta en marcha de un proyecto.

La Organización Mundial del Comercio y el Grupo del Banco Mundial han acordado aumentar su cooperación con el objetivo de asistir a los países en desarrollo y a los países menos adelantados a utilizar mejor los programas de facilitación del comercio, lo que, a su vez, puede ayudar a esos países a cumplir objetivos de alivio de la pobreza y de desarrollo nacional. El instrumento (*facility*) para la aplicación del AFC, ya es operativo. El Banco Mundial ha sido contactado por 30 países para financiar específicamente lo relativo al AFC.

Asimismo, la OMC continuará trabajando estrechamente con otras organizaciones como la WCO (Organización Mundial de Aduanas), la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo), la OECD (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo), el ITC (Centro de Comercio Internacional) y otras organizaciones.

## 6. Beneficios estimados del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Según los indicadores de facilitación de comercio publicados por la OCDE<sup>2</sup>, los gastos asociados al comercio suponen, según el tipo de operación, entre el 2 y el 15 por 100 del valor de la transacción, por lo que su eliminación o reducción significativa tendría un impacto directo y positivo en el crecimiento de la economía global. Se trata de todos los gastos que indirectamente ha de soportar un operador comercial y que se derivan de procedimientos lentos, demoras y pérdidas que no son imputables al operador.

Se estima que una reducción del 1 por 100 en los costes asociados al comercio generaría un

aumento de la renta mundial en más de 40.000 millones de USD. El 65 por 100 de este aumento se produciría en los países en desarrollo.

Por su parte, el Banco Mundial estima que el beneficio económico de cada dólar de asistencia, por apoyar reformas de facilitación del comercio en los países en desarrollo, puede ser de hasta 70 dólares por dólar entregado, lo cual supone una reducción de los costes al comercio de entre el 10 y el 15 por 100.

La OCDE estimó que el acuerdo aprobado en Bali, de ser adoptado íntegramente, supondría una reducción de los costes al comercio del 14,1 por 100 para países de baja renta, 15,1 por 100 para países de renta media baja y del 12,9 por 100 para países de renta media alta.

Conviene, no obstante, hacer varias precisiones sobre estas estimaciones. No todas las disposiciones del AFC, como se ha indicado, resultan vinculantes. Muchas se han formulado como meras cláusulas de *best endeavours* o de buena voluntad. De ahí que si la aplicación se limitara a aquellas cláusulas que resultan obligatorias, los porcentajes de ahorro señalados en el párrafo anterior se reducirían en 2,4 puntos porcentuales, 2,5 y 0,8 respectivamente, según estima la OCDE.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que el ritmo de adopción del acuerdo diferirá entre los diferentes países. Mientras que los países desarrollados deberán aplicar el acuerdo desde el momento en que entre en vigor, los países en desarrollo podrán retrasar la adopción de los compromisos el plazo que señalen en sus notificaciones a la OMC. De ahí que los beneficios irán retrasándose en el tiempo según vayan venciendo los períodos transitorios que notifiquen los miembros. En el Anexo de este artículo se reflejan para los 20 países no OCDE de mayor tamaño económico (China, Rusia, India, Brasil, Indonesia, Turquía, Sudáfrica, Indonesia, Nigeria, Egipto, etcétera).

El Cuadro 1 resume de forma meramente orientativa el grado de rapidez con el que los diferentes países irán asumiendo las diferentes disposiciones del AFC. Está basado en las notificaciones de compromisos enviadas hasta la fecha por los miembros de la OMC. ▷

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/trade/facilitation/indicators.htm>

**CUADRO 1**  
**ACUERDO SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO**  
**ARTÍCULOS QUE SE APLICARÁN DESDE LA FECHA DE ENTRADA EN VIGOR SEGÚN NOTIFICACIÓN DE COMPROMISOS «A»**  
**DE LOS MIEMBROS DE LA OMC**

Todos	Casi todos *	Algunos**		No han notificado todavía
Singapur México Corea Hong Kong Taiwán Israel  Los países desarrollados, asumen todos sus compromisos como categoría A	Qatar A. Saudita Tailandia Malasia Turquía Costa Rica Macao Colombia Chile Uruguay	Brasil Perú Nicaragua Ecuador El Salvador Panamá Honduras Guatemala R. Dominicana Paraguay Egipto Jordania Kuwait Túnez Omán Marruecos	China Indonesia Filipinas Vietnam Mauricio Sri Lanka Brunei  Ucrania Montenegro Kirguistán Tayikistán Mongolia Moldavia Albania  Nigeria Gabón Senegal Botsuana Congo C. de Marfil	... India Rusia Argentina Venezuela Sudáfrica ... entre otros    Los PMA no tienen obligación de notificar compromisos A hasta un año después de la entrada en vigor del acuerdo

\* 1 o 2 excepciones.  
 \*\* 3 o más excepciones.  
**Fuente: elaboración propia.**

En el Anexo a este artículo se recogen con mayor precisión los compromisos asumidos en algunos destinos relevantes de la exportación española: Marruecos, Turquía, China, Brasil, Arabia, Sudáfrica y Chile.

Por su parte Rusia, Argentina o Venezuela, entre otros, no han notificado oficialmente compromisos hasta la fecha. Argentina ha declarado informalmente que no asumirá ningún compromiso como categoría A, sino que todos serán adoptados como compromisos B.

## 7. Conclusión

El Acuerdo de Facilitación al Comercio es el primer acuerdo legalmente vinculante que se cierra en el seno de la Organización Mundial desde que ésta iniciara sus trabajos en 1995. Su potencial para la reducción de costes asociados al comercio resulta incuestionable.

Por hacerse una idea, no sería exagerado decir que la reducción de costes del comercio del

10-15 por 100, que la OCDE estima en caso de que se aplicaran plenamente todas las disposiciones del AFC, supondría una ganancia de mayor alcance que la que se puede esperar de la reducción de aranceles que se está negociando en la Ronda Doha de la OMC.

Ahora bien, en muchos países existen grandes dificultades para aplicar el acuerdo. En ocasiones faltan los medios financieros y humanos, en otros se mantienen procedimientos cuya inercia sólo beneficia a determinados colectivos sin que se perciba con claridad que el acuerdo para el conjunto de la economía supone beneficios, tanto para exportadores que ven facilitadas sus ventas, como los fabricantes que precisan suministrarse de *inputs* de forma ágil o los consumidores que desean una mayor gama de productos a precios asequibles.

Se constata, en efecto, que las notificaciones realizadas hasta el momento por los miembros de la OMC son muy dispares y en algunos casos reflejan un bajo nivel de ambición. Queda todavía por ver cuánto tiempo transcurrirá hasta que se ▷

culmine el proceso de ratificación para que el acuerdo pueda entrar en vigor y cuáles serán los períodos transitorios a los que se acojan los países en

desarrollo y los PMA. Para todo ello, será fundamental prestar asistencia técnica a aquellos países que muestran compromiso con las reformas. ▷

## Anexo I

### Articulado de la Sección I del AFC

**Art. 1 : PUBLICACIÓN Y DISPOSICIÓN DE INFORMACIÓN**

- 1.1 Publicación
- 1.2 Información disponible por medio de Internet
- 1.3 Servicios de información
- 1.4 Notificación

**Art. 2: OPORTUNIDAD PARA COMENTAR INFORMACIÓN ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR, Y CONSULTAS**

- 2.1 Oportunidad para comentar información antes de la entrada en vigor
- 2.2 Consultas

**Art. 3: RESOLUCIONES ANTICIPADAS**

**Art. 4: PROCEDIMIENTOS PARA RECURSO O APELACIÓN, O REVISIÓN**

**Art. 5: OTRAS MEDIDAS PARA MEJORAR LA IMPARCIALIDAD, LA NO DISCRIMINACIÓN Y LA TRANSPARENCIA**

- 5.1 Notificaciones de controles o inspecciones reforzadas
- 5.2 Retención
- 5.3 Procedimientos de prueba

**Art. 6: DISCIPLINAS Y TASAS IMPUESTAS O EN CONEXIÓN CON IMPOR & EXPOR Y SANCIONES**

- 6.1 Disciplinas sobre derechos y cargas
- 6.2 Disciplinas específicas sobre derechos y cargas
- 6.3 Disciplinas en materia de sanciones

**Art. 7: LEVANTE Y DESPACHO DE MERCANCÍAS**

- 7.1 Pago electrónico
- 7.2 Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas
- 7.3 Gestión del riesgo
- 7.4 Auditoría posterior al despacho de aduana
- 7.5 Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante
- 7.6 Medidas de facilitación del comercio para operadores autorizados
- 7.7 Envíos urgentes
- 7.8 Mercancías perecederas

**Art. 8: COOPERACIÓN ENTRE AGENCIAS DE CONTROL QUE INTERVIENEN EN LA FRONTERA**

**Art. 9: TRASLADO DE MERCANCÍAS DESTINADAS A LA IMPORTACIÓN BAJO CONTROL ADUANERO**

**Art. 10: FORMALIDADES EN RELACIÓN CON LA IMPORTACION, LA EXPORTACION Y EL TRÁNSITO**

- 10.1 Formalidades y requisitos de documentación
- 10.2 Aceptación de copias
- 10.3 Utilización de las normas internacionales
- 10.4 Ventanilla única
- 10.5 Inspección previa a la expedición
- 10.6 Recurso a agentes de aduana
- 10.7 Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniforme
- 10.8 Mercancías rechazadas
- 10.9.1 Admisión temporal de mercancías
- 10.9.2 Perfeccionamiento activo y pasivo

**Art. 11: LIBERTAD DE TRÁNSITO**

**Artículo 12: COOPERACIÓN ADUANERA**

- 12.1 Medidas para promover el cumplimiento y la cooperación
- 12.2 Intercambio de información
- 12.3 Verificación
- 12.4 Solicitud
- 12.5.1 (a) Protección y confidencialidad
- 12.6. Facilitación de información
- 12.7 Aplazamiento o denegación de una solicitud
- 12.8 Reciprocidad
- 12.9 Carga administrativa
- 12.10 Limitaciones
- 12.11 Utilización o divulgación no autorizadas
- 12.12 Acuerdos bilaterales y regionales

## Anexo II

### Compromisos «A» asumidos por socios comerciales relevantes para España

**Marruecos**, asume como compromisos A:

- 1.1 Publicación
- 1.2 Información disponible por medio de Internet
- 1.3 Servicios de información
- 1.4 Notificación
- 2.1 Oportunidad de formular observaciones e información antes de la entrada en vigor
- 2.2 Consultas
- 3 Resoluciones anticipadas
- 4 Procedimientos de recurso o de revisión
- 5.2 Retención
- 5.3 Procedimientos de prueba
- 6.1 Disciplinas generales sobre los derechos y cargas establecidos para la importación y la exportación o en relación con ellas
- 6.2 Disciplinas específicas sobre los derechos y cargas establecidos para la importación y la exportación o en relación con ellas
- 6.3 Disciplinas en materia de sanciones
- 7.2 Pago electrónico
- 7.3 Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas
- 7.5 Auditoría posterior al despacho de aduana
- 7.6 Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante
- 7.7 Medidas de facilitación del comercio para los operadores autorizados
- 7.8 Envíos urgentes
- 8 Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera
- 9 Traslado de mercancías bajo control aduanero destinadas a la importación
- 10.1 Formalidades y requisitos de documentación
- 10.2 Aceptación de copias
- 10.3 Utilización de las normas internacionales
- 10.6 Recurso a agentes de aduanas
- 10.7 Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes
- 10.8 Mercancías rechazadas
- 10.9 Admisión temporal de mercancías/perfeccionamiento activo y pasivo
- 11 Libertad de tránsito
- 12 Cooperación aduanera
- 13.2 Comité Nacional de Facilitación del Comercio

**Turquía** asume todo como compromisos A salvo:

- 7.9 Mercancías perecederas

**China** asume compromisos A en todo salvo en:

- 7.6 Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante
- 10.4 Ventanilla única
- 10.9 Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo
- 12 Cooperación aduanera

**Brasil** asume compromisos A en todo salvo en:

- 3.6 b) Tiempo máximo para emitir una resolución anticipada
- 3.9 a ii) - Obligación de que la resolución anticipada se refiera no sólo a la clasificación arancelaria sino también al origen del bien

- 7.1 Tramitación previa a la llegada
- 7. 7.3 Número mínimo de medidas de facilitación de comercio a aplicar a operadores económicos autorizados. En la práctica, al no asumir estas obligaciones, el artículo 7 queda vacío de utilidad
- 11.9 Tramitación anticipada de mercancías en tránsito

**Indonesia** asume compromisos A en:

- 6.3 Disciplinas en materia de sanciones
- 7.1 Tramitación previa a la llegada
- 10.6 Recurso a agentes de aduanas

**Arabia Saudita** asume compromisos A en todo salvo en:

- 2.1 Oportunidad de formular observaciones e información antes de la entrada en vigor de normas aduaneras
- 10.4 Ventanilla única

**Colombia** asume compromisos A en todo salvo en:

- 5.3 Procedimientos de prueba
- 7.9 Mercancías perecederas

**Uruguay** asume todo como compromisos A excepto:

- 7.3 Sobre separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas

**Perú** asume compromisos A en todo salvo en:

- 3. Resoluciones anticipadas
- 5.1 Notificaciones de controles o inspecciones reforzados
- 5.3 Procedimientos de prueba
- 6.3 Disciplinas en materia de sanciones
- 8. Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera
- 10.4 Ventanilla única
- 12. Cooperación aduanera

**Chile** asume compromisos A en todo salvo:

- 7.7 Operadores autorizados

**Egipto** asume compromisos A en:

- 4.1, 4.3 4.4 y 4.5 Procedimientos de recurso o de revisión
- 5.2 Retención
- 6.2 Disciplinas específicas en materia de derechos y cargas de tramitación aduanera establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas
- 6.3 (apartados 2,4,5 y 6) Disciplinas en materia de sanciones
- 7.3 (apartados 1, 2, 3,4 y 5) Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas
- 9 Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero
- 10.5.1 Inspección previa a la expedición
- 10.6 Recurso a agentes de aduanas
- 10.7 Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes
- 10.8 Mercancías rechazadas
- 10.9 Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo
- Artículo 11 (párrafos 2, 3, 11, 12,13, 14, 15 y 16) Libertad de tránsito

## Anexo II (continuación)

### Compromisos «A» asumidos por socios comerciales relevantes para España

**Malasia** asume compromisos A en todo salvo en:  
7.8 Envíos urgentes  
11.9 Presentación y tramitación anticipadas de los documentos y datos relativos al tránsito antes de la llegada de las mercancías

**Nigeria** asume compromisos A en:  
6.3 Disciplinas en materia de sanciones  
7.1 Tramitación previa a la llegada  
7.3 Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas  
9: Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero  
10.7 Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes  
10.9 Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo  
11.3 Limitaciones voluntarias  
11.4 No discriminación  
11.6 Requisitos de documentación  
11.8 No aplicación de OTC  
11.9 Presentación y tramitación anticipadas de los documentos relativos al tránsito  
11.10 Terminación sin demora de la operación de tránsito  
11.11 Garantías para el tráfico en tránsito

**Tailandia** asume compromisos A en:  
3 Resoluciones anticipadas: párrafos 5 y 6  
4 Procedimientos de recurso o de revisión: párrafo 4  
5 Otras medidas: párrafo 1, notificaciones, y párrafo 3, Procedimientos de prueba  
6 Disciplinas sobre los derechos y cargas: subpárrafos 3.4 y 3.7, disciplinas en materia de sanciones  
7 Levante y despacho de aduana de las mercancías: subpárrafo 1.1 tramitación previa a la llegada  
10 Formalidades: párrafo 8, mercancías rechazadas, y párrafo 9, admisión temporal  
11 Libertad de tránsito: párrafos 1, 8 y 9  
12 Cooperación aduanera: párrafo 2, intercambio de información, subpárrafo 5.1  
c)-f) y subpárrafo 6.1, facilitación de información

**Filipinas** asume compromisos A en:  
1.1 Publicación  
1.2 Información disponible por medio de Internet  
1.3 Servicios de información  
1.4 Notificación  
2.1 Oportunidad de formular observaciones e información antes de la entrada en vigor  
3 Resoluciones anticipadas  
4 Procedimientos de recurso o de revisión  
5.2 Retención  
5.3 Procedimientos de prueba  
6.1 Disciplinas generales sobre los derechos y cargas establecidos para la importación y la exportación o en relación con ellas  
6.2 Disciplinas específicas sobre los derechos y cargas establecidos para la importación y la exportación o en relación con ellas  
6.3 Disciplinas en materia de sanciones

7.1 Tramitación previa a la llegada  
7.3 Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas  
7.4 Gestión del riesgo  
7.6 Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante  
7.7 Medidas de facilitación del comercio para los operadores autorizados  
7.8 Envíos urgentes  
7.9 Mercancías perecederas  
9 Traslado de mercancías bajo control aduanero destinadas a la importación  
10.2 Aceptación de copias  
10.3 Utilización de las normas internacionales  
10.5 Inspección previa a la expedición  
10.6 Recurso a agentes de aduanas  
10.7 Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes  
10.9 Admisión temporal de mercancías/perfeccionamiento activo y pasivo  
11 Libertad de tránsito  
12 Cooperación aduanera

**Ecuador** asume compromisos A en:  
2.1 Oportunidad de formular observaciones e información antes de la entrada en vigor  
4 Procedimientos de recurso o de revisión  
7.1 Tramitación previa a la llegada  
7.6 Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante  
9 Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero  
10.3 Utilización de las normas internacionales  
10.5 Inspección previa a la expedición  
10.6 Recurso a agentes de aduanas  
10.7 Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes  
10.8 Mercancías rechazadas  
10.9 Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo  
11.1 Libertad de tránsito  
11.2 Libertad de tránsito  
11.3 Libertad de tránsito  
11.4 Libertad de tránsito  
11.5 Libertad de tránsito  
11.6 Libertad de tránsito  
11.16 Libertad de tránsito  
11.17 Libertad de tránsito

**Vietnam** asume compromisos A en:  
1.3 Servicios de información  
1.4 Notificación  
2.1 Oportunidad de formular observaciones e información antes de la entrada en vigor  
2.2 Consultas  
4.1 Derecho a recurso o revisión  
6.1 Disciplinas generales sobre los derechos y cargas establecidos para la importación y la exportación o en relación con ellas  
6.2 Disciplinas específicas sobre los derechos y cargas



**Anexo II (continuación)**

**Compromisos «A» asumidos por socios comerciales relevantes para España**

establecidos para la importación y la exportación o en relación con ellas  
7.8 Envíos urgentes  
9 Traslado de mercancías bajo control aduanero destinadas a la importación  
10.1 Formalidades y requisitos de documentación  
10.2 Aceptación de copias  
10.6 Recurso a agentes de aduanas

10.7 Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes  
11. 1 a 3 Cargas, reglamentos o formalidades en relación con el tránsito  
11.4 Refuerzo de la no discriminación de las mercancías en tránsito

*Fuente: notificaciones realizadas por cada miembro de la OMC.*

# NORMAS DE ESTILO DE PUBLICACIÓN

La persona o personas interesadas en presentar un artículo para su publicación en el *Boletín de Información Comercial Española* (BICE) deberán enviar el artículo en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico **revistasice.sccc@comercio.mineco.es**

El documento debe cumplir las siguientes características:

1. Ser material original no publicado ni presentado en otro medio de difusión.
2. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas, etcétera) no debe ser inferior a 15 páginas ni superior a 20. La fuente será Times New Roman, tamaño 12 y espaciado doble. Estar paginado en la parte inferior derecha de cada página.
3. En la primera página se hará constar el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y dos apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
4. En la segunda página del texto se incluirá:
  - El título.
  - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de 10 líneas con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
  - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
  - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica:  
<https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>
5. En las siguientes páginas se incluirán el texto, la información gráfica y la bibliografía con la siguiente organización.

- Se incluirá, por este orden, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía y anexos si los hubiera. Los apartados y subapartados se numerarán en arábigos respondiendo a una sucesión continuada utilizando un punto para separar los niveles de división, según el siguiente modelo:

## **1. Título del apartado**

### **1.1. Título del apartado**

#### **1.1.1. Título del apartado**

## **2. Título del apartado**

- Las notas de pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
- En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etc.), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirá la fuente de información y/o notas aclaratorias.
- Las citas de libros y artículos en el texto, se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. Ej.: (Martínez, 1991).
- Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.
- La bibliografía se ordenará alfabéticamente siguiendo las normas de la American Psychological Association (Harvard-APA): <http://cibem.org/paginas/img/apa6.pdf>

### *Libros*

APELLIDOS, A.A. (año de publicación). *Título del libro* (edición) (volumen). Ciudad: Editorial.

### *Artículo en revista científica*

APELLIDOS, A.A. (año de publicación). «Título del artículo». *Título de la revista*, volumen (número), números de páginas.

### *Documento en línea*

APELLIDOS, A. A. u ORGANISMO (año, mes de publicación). *Título*, [en línea]. Ciudad: Editorial. Disponible en:  
<http://cenamb.rect.ucv.ve/siamaz/dicciona/canaima/canaima2.htm> [Recuperado: 2000, 3 de junio].

Los artículos publicados estarán disponibles en [www.revistasICE.com](http://www.revistasICE.com)

*Eduardo Cuenca García\**

*Margarita Navarro Pabsdorf\*\**

## TRANSFORMACIONES Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

Este trabajo analiza los cambios históricos que se están produciendo en la concepción de la política agrícola común en los más de 50 años de existencia y que están teniendo amplias repercusiones. Se trata de uno de los sectores más sensibles de la economía por sus profundas connotaciones económicas, sociales y estratégicas.

La evolución del modelo europeo es un ejemplo paradigmático de cómo esta política intenta buscar su espacio en los albores del siglo XXI, con una larga experiencia de logros y debilidades, sujeto a presiones sociales y políticas, pero siempre en la búsqueda de un sistema cada vez más competitivo y, recientemente, cada vez más vinculado a la política de cohesión y al desarrollo rural.

Para alcanzar nuestros objetivos hemos recurrido, como fuentes, a los trabajos realizados por la Unión Europea en la elaboración de informes, documentos y estadísticas, así como referencias bibliográficas de autores que han tratado los temas referidos. Sobre esta documentación basamos nuestras conclusiones.

**Palabras clave:** sector agrario, política de cohesión, desarrollo rural.

**Clasificación JEL:** F36, Q17, Q18.

### 1. Introducción

La agricultura ha sido tradicionalmente un sector en el que su regulación ha estado sujeta a objetivos estratégicos relacionados con la alimentación, las demandas de grupos de presión que se disputan el reparto de beneficios, y la búsqueda de equilibrios económicos, políticos y sociales.

En la década de los sesenta del pasado siglo, recogida en el proyecto de integración económica

que se inicia en Europa, se pone en marcha una política agrícola común (PAC), cuyas características estaban relacionadas con las circunstancias históricas del momento.

Hoy, a la luz de la experiencia acumulada y en función los profundos cambios y desafíos de las últimas décadas en el ámbito económico, político y social, este modelo se ha ido transformando para amortiguar las tensiones que ha venido generando y ajustarlo a las actuales circunstancias internas de la UE y del entorno internacional.

Partiendo de los supuestos mencionados, este trabajo pretende demostrar que la PAC incentivó la producción con políticas de sostenimiento de precios y protección frente a terceros, que generó ▷

\* Catedrático de Organización Económica Internacional. Jean Monnet Chair of European Economic Integration. Departamento de Economía Internacional y de España. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Granada.

\*\* Contratada Doctor. Departamento de Economía Internacional y de España. Universidad de Granada.

Versión de enero de 2015.

aumento de *stocks*, ineficiencia en la producción, mal reparto de las ayudas y poca atención a los nuevos retos ambientales. Por otra parte, las presiones exteriores, reclamando un comercio más libre, debilitaban muchos de los modelos agrícolas en práctica, entre ellos el de la PAC.

Por esas razones, la UE ha venido reformando su política, hecho que hemos tomado como base de nuestro análisis. Con más de 50 años de funcionamiento, la PAC ha mostrado síntomas de agotamiento y de necesidad de adaptarse a las ideas que prevalecen en el sector, las presiones internacionales, la racionalidad económica en el uso de sus recursos presupuestarios y los desafíos de un proyecto de integración cada vez más profundo y exigente con otras políticas.

Este tema se entronca, además, en los hechos que caracterizaron la historia económica del periodo analizado, en el que destacan aspectos como la profundización y ampliación de la Unión Europea, las consecuencias de la globalización, el nuevo tratamiento a los problemas agrícolas, los temas sociales y empresariales de cada fase y la mayor sensibilidad con el medioambiente.

Por último, la PAC, por ser una de las primeras políticas comunes y por su alto coste para las arcas comunitarias, ha sido determinante durante mucho tiempo en el proyecto europeo.

El gran número de posibles variables a considerar en nuestro trabajo introduce una gran complejidad en su tratamiento, lo que nos obliga a centrarnos exclusivamente en el comportamiento de las principales voces o variables que protagonizan las reformas llevadas a cabo: la escasez de alimento tras la segunda guerra mundial, el racionamiento, el sostenimiento de las rentas, el consumo estancado, las ayudas a la producción, la generación de *stocks*, los cupos, la competitividad, las restituciones a las exportaciones, el gasto agrícola, su peso presupuestario y su distribución más equitativa, la complejidad en su instrumentación, las diferencias en la producción e intereses por países, el impacto de las ampliaciones, la liberalización del comercio agrícola en la Organización

Mundial del Comercio (OMC) y las demandas por una agricultura más verde, más enfocada hacia el desarrollo rural, la protección del consumidor y la protección animal.

El contenido lo dividimos en cuatro partes en las que se recogen las transformaciones más relevantes en cada etapa y unas conclusiones que reflejan el cumplimiento de las hipótesis de partida.

## 2. El modelo agrícola europeo

### 2.1. El marco teórico y la vertebración del sector agrícola en el conjunto de la economía

En la regulación del sector agrícola se detectan claros fallos de mercado en su funcionamiento debidos a las rigideces en el uso de la tierra o el capital, las bajas elasticidades de precio y renta de sus productos, las reducidas rentas percibidas, la composición de la fuerza de trabajo y su formación<sup>1</sup>.

Asimismo, la agricultura, por su propia naturaleza, requiere un tratamiento en consonancia con su vulnerabilidad a tres tipos de fenómenos:

1. Naturales, derivados de los riesgos meteorológicos, aleatoriedad de las cosechas, dependencia del clima, carácter perecedero de las producciones, etcétera.
2. Económicos, por la variabilidad de los precios y la gran competencia.
3. Sociales, consecuencia del número de explotaciones familiares, envejecimiento de los activos, inmovilidad de la fuerza de trabajo y la formación limitada.

Las respuestas a estos condicionantes se concretaron en políticas que protegían la producción, se ajustaban a las necesidades del mercado, estabilizaban los precios y las rentas percibidas por los agricultores, etcétera. Los «fallos» en ese mercado ▷

<sup>1</sup> Mellor (2000) y Kydd *et al.* (2002) mantienen que sus respuestas a los cambios no son tan rápidas y efectivas como en otras actividades.

tan complejo fueron la causa por la que la agricultura se convirtió en una actividad subsidiada en los países industrializados y con una gran carga impositiva en los menos desarrollados (Swinnen, 1994; Tyers y Anderson, 1992; Krueger, Schiff y Valdés, 1988).

Sin embargo, la implementación de muchas de esas medidas comenzaron a ser criticadas de forma recurrente, no solo por los costes públicos que suponían, sino también porque su eficiencia económica en los países desarrollados ha sido cada vez menos evidente, sin que se alcanzaran con ellas soluciones a los problemas de fondo.

Asimismo, se constataba que el efecto sobre la renta de los agricultores con el apoyo a los precios era reducido, ya que con una producción menor los productores más pequeños recibirían menos beneficios, mientras que los grandes los multiplicarían (Rueger, 1996).

A todo esto hay que añadir los condicionantes políticos. En la toma de decisiones existe un «mercado político», en el que la asignación de recursos se hace según los intereses de los dirigentes, los votantes, los funcionarios y los grupos de presión<sup>2</sup>.

Los grupos de presión vinculados a los suministradores industriales, las instituciones financieras, los proveedores de *inputs*, etcétera, se convirtieron en defensores del modelo existente al estar sus actividades muy vinculadas a los resultados agrícolas<sup>3</sup>. Muchas de las decisiones adoptadas sobre la agricultura no estaban relacionadas con fallos de mercado sino que eran resultado de equilibrios político-económicos, lo que podría explicar los elevados niveles de protección en países en los que el sector representaba un porcentaje reducido del PIB (Binswanger *et al.*, 1997, Alfranca, 2006).

De hecho, una vez que los productores consiguen subvenciones, se oponen con gran resistencias a sus cambios o a su desaparición, al considerarlas como «derechos de propiedad» y teniendo

<sup>2</sup> Siguiendo a North, los mercados políticos son menos eficientes que los de bienes ya que los costes de transacción del peso político son superiores a los de las actividades económicas.

<sup>3</sup> Sólo en Bruselas, 15.000 lobbistas y 2.000 lobbies trabajan para que las regulaciones de la UE favorezcan a sus compañías. Entre tanto, varias organizaciones sociales han forzado la primera regulación en Europa de estos grupos para reducir su gran influencia en la política comunitaria. Ver Carrasco *et al.* (2007).

en cuenta que sus decisiones y estrategias se diseñan sobre la base de que se seguirán manteniendo<sup>4</sup>.

Sobre las reivindicaciones de los consumidores y de la industria agroalimentaria en demanda de precios bajos para los alimentos en países desarrollados, sus argumentos pierden fuerza por la reducción del porcentaje de gasto alimentario en las familias, por lo que su bienestar depende en menor medida de los precios de los alimentos.

Otra de las ideas, que cada vez incide más en el diseño de las actuales políticas agrícolas, es la necesidad de potenciar el desarrollo rural, argumentando que esas zonas crecen más lentamente que las urbanas<sup>5</sup>.

Mejorar los recursos ambientales es otra de las grandes novedades en los planteamientos de una agricultura moderna, en un intento de compensar las externalidades negativas asociadas con la producción intensiva<sup>6</sup>.

Durante años, el uso intensivo de pesticidas radicó en su bajo coste en relación a los fijos de la explotación, a la presión del sector productivo por un crecimiento más rápido y la mayor resistencia a enfermedades. De acuerdo con Caspari y Neville-Rolfe (1989), esta realidad provocó dos tipos de daños ambientales: los vinculados a la producción intensiva en *inputs* químicos y a la realizada a gran escala. Los primeros se manifiestan en la contaminación de las aguas de los ríos y de los acuíferos, los segundos se derivan de la aplicación excesiva o descuidada de pesticidas que afectan al medio ambiente y a la salud, llegando a la desaparición de especies de plantas. ▷

<sup>4</sup> Este hecho se amplifica en la medida que las organizaciones nacionales de productores agrarios están presentes en todo el proceso político de la PAC y que cuentan con una gran influencia política, Pappi *et al.* (1999).

<sup>5</sup> En este sentido, y en combinación con la política de cohesión, según Shucksmith *et al.* (2005), la Unión Europea las defiende para reducir las disparidades entre regiones y grupos sociales, y promover el desarrollo sostenible. Ver también León (2005).

<sup>6</sup> Lowe y Whitby (1997) sostienen que esta perspectiva introduce cambios en la forma de incentivarla, desvinculando pagos de la producción. Los recursos naturales y el medio ambiente dependen profundamente de una moderada actividad agraria. También Brower *et al.* (1995) consideran que las políticas de precios altos están muy relacionadas con el incremento en la utilización de pesticidas, fertilizantes inorgánicos y excesiva producción de residuos animales.

Por último, dentro del actual marco teórico en el que se desenvuelve la actividad agrícola, se está intensificando la regulación de normas sobre seguridad alimentaria y salud animal.

## **2.2. Orígenes y desarrollo de la política agrícola común (PAC)**

El panorama general de la agricultura ha cambiado notablemente en las últimas décadas. Al final del siglo XIX era frecuente que los países europeos adoptaran medidas de fomento del sector, entre las que el proteccionismo era una de las principales prácticas. Su peso económico y social, su debilidad estructural y su sensibilidad coyuntural, explicaban su minuciosa regulación. Se utilizaron instrumentos en las políticas comerciales (aranceles y contingentes) y se ofrecieron subvenciones a la producción (a través de precios mínimos garantizados al productor).

Tras la segunda guerra mundial, debido a las circunstancias de postguerra, se implantaron en muchos países europeos sistemas de racionamiento de alimentos y de entregas obligatorias de cosechas a los Estados. Con la escasez, la tradicional protección agraria derivó hacia un completo intervencionismo en el sector<sup>7</sup>.

Con la firma del tratado de Roma, arranca la política agrícola común que se aplicaría a los seis Estados originarios y orientada a cinco objetivos:

- Aumentar la productividad del sector.
- Asegurar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.
- Estabilizar los mercados.
- Garantizar la seguridad de los aprovisionamientos.
- Asegurar precios razonables a los consumidores<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> La pregunta fundamental, y por ahora poco investigada, es si la PAC fue la única política posible en aquellos años. Véase Milward (1984) y Noel (1979).

<sup>8</sup> Así formulados, la PAC aspiraba a alcanzar la libre circulación de sus productos, complementada con otras medidas que ayudaran a gestionar los eventuales efectos negativos. Ver Johnston *et al.* (1961) y Knutson *et al.* (1998).

Sin embargo, la PAC ha tenido que adaptarse a las circunstancias marcadas por la coyuntura internacional, las ampliaciones a otros países, y a un entorno en el que la escasez dejaba de ser un problema acuciante como en otras épocas. Al mismo tiempo, se debatía internamente su costo excesivo para el presupuesto comunitario, lo que estaba limitando la capacidad para intervenir en políticas que mejoraran la cohesión e impulsaran otros frentes del proyecto europeo, enriquecido cada vez más con otras aspiraciones económicas, políticas y sociales.

Además, con los cambios en la regulación del comercio mundial tras la Ronda Uruguay, la liberalización afectaría también a la agricultura, especialmente en aquellos mercados más cerrados y donde los grandes productores mundiales querían exportar sin tantas trabas y dificultades.

De este modo, las metas iniciales de la PAC se tuvieron que ir reformulando, lo que explica que una política tan compleja haya podido sobrevivir a unos cambios tan profundos como los de las últimas décadas.

### *2.2.1. Principios, instrumentos y funcionamiento de la PAC*

#### *Principios e instrumentos*

Para conseguir la libre circulación de productos y el desarrollo de una política común, la PAC se organizó según los principios de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

La unidad de mercado se concretaba en la libre circulación de sus productos y una estricta regulación del mercado interior.

Con la preferencia comunitaria se establecía un tratamiento exterior común en la gestión de las importaciones y de las exportaciones. En las importaciones, se contemplaba la aplicación de exacciones reguladoras variables (*prélèvement*, que complementarían a los derechos arancelarios) y la fijación de cantidades o cupos de importación. ▷

Por su parte, en las exportaciones se primaría la venta de excedentes con la ayuda de las restituciones, que compensarían la diferencia entre el precio interior y el mundial.

La solidaridad financiera se materializaría con los recursos del presupuesto comunitario, aceptando el efecto redistributivo entre Estados miembros, lo que supuso un enorme peso financiero gestionado a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

A pesar de que los objetivos de la PAC se plantearon a largo plazo, sus instrumentos de intervención debían ser coyunturales y la cesión de competencia de los Estados miembros sería casi en su totalidad al Consejo de Ministros de la Comunidad, a la Comisión Europea, a algunos comités de gestión y al FEOGA<sup>9</sup>.

Aunque en sus orígenes los destinatarios de la PAC eran agentes privados (explotaciones familiares, empresas o cooperativas), cada vez más se ha solicitado el concurso de las organizaciones de productores o de comercialización y de otras formas asociativas privadas.

### 2.2.2. Funcionamiento de la PAC. La Organización Común de los Mercados (OCM)

La complejidad de la regulación de la PAC se aprecia especialmente en la regulación de las OCM. Se han llegado a contabilizar más de treinta.

#### *La instauración de las OCM y tipos*

Se crearon organizaciones comunes de mercado para aquellos productos en los que existía una

<sup>9</sup> Caso del establecimiento de precios de los productos para cada campaña, por lo que una parte importante de la legislación se centró en la regulación de precios, la retirada de cantidades del mercado, el almacenamiento, los gastos de conservación, las donaciones, y la destrucción y desnaturalización de productos.

Otras medidas estuvieron relacionadas con las subvenciones a la producción (para agricultores), a la comercialización (en la transformación de productos), al consumo, a la exportación (con restituciones), a la mejora de las explotaciones y por el cese de actividad.

Aunque se manejaron más instrumentos coyunturales, también se consideraron otros relacionados con los factores de producción y la armonización de legislaciones nacionales (fitosanitarias, calibrado, sustancias contenidas y transporte, defensa del bienestar y sacrificio de los animales).

### AGENDA 2000

Las OCM presentadas ante la formulación de la Agenda 2000 se agrupaban en cuatro tipos:

1. OCM con intervención interior y protección exterior. Era la forma básica y más completa de OCM. Se establecía un precio mínimo garantizado y medidas de protección frente al exterior. Cubrían alrededor del 60 por 100 de la producción comunitaria (cereales, arroz, azúcar, leche y derivados, carne de vacuno y ovino, vino y determinadas frutas y hortalizas).
2. OCM con protección frente al exterior. No requerían medidas para sostener el mercado interior. Cubrían el 25 por 100, de la producción final agraria comunitaria (huevos y aves de corral, vinos de calidad, flores y algunas frutas y hortalizas).
3. OCM con ayudas complementarias a los precios. Derivadas de compromisos con el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) para mantener bajos o nulos los derechos de importación de productos como las oleaginosas destinadas a la alimentación animal. Para hacer frente a la competencia de las importaciones a bajo precio, la OCM fijaba ayudas a la industria de transformación por utilización de productos comunitarios. Se aplicaba también al aceite de oliva y al trigo duro, y representaban el 5 por 100 de la producción final comunitaria.
4. OCM con ayudas globales a los productores. Tanto alzado por el cultivo de: lino, cáñamo, lúpulo, gusanos de seda y semillas. Cubría el 1 por 100 de la producción final.

producción suficiente que recomendara su establecimiento. En cada una se distinguían tres aspectos:

1. Finalidad. Las OCM regularían los precios, las subvenciones a la producción y a la comercialización, los sistemas de almacenamiento y de compensación de remanentes, los mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones y la política común de precios.

A través de éstas se imponían a los Estados miembros normas y condiciones comunes, lo que no significaba una uniformidad absoluta en todos los aspectos regulados. Los Estados aún mantenían ciertos poderes en la fijación de los precios al consumo y se permitiría la diversificación de los modos de intervención, siempre que no fueran contra el principio de igualdad de trato.

2. La financiación correría a cargo del FEOGA, creado en 1962 y separado en dos secciones (Garantía y Orientación) en 1964. El FEOGA Orientación impulsaría la mejora de las condiciones de producción y comercialización de los productos agrarios (medidas estructurales). La sección Garantía ▷

regularía los precios con un montante superior al 90 por 100 de la asignación total del Fondo. Los gastos llegaron a alcanzar un porcentaje muy alto del presupuesto comunitario, aunque han ido disminuyendo desde los niveles superiores al 70 por 100 en los años setenta hasta rozar el 50 por 100 en los noventa.

3. **Ámbito de aplicación.** La mayoría de los productos cuentan con una OCM. Sin embargo, se favorecieron más las de agricultura atlántica frente a las mediterráneas. Los cereales y la ganadería concentraban el 70 por 100 de los gastos agrícolas totales, lo que ha venido generando protestas a favor de una distribución más favorable para los países del sur.

La fijación de precios garantizados se completó con otras medidas para compensar determinados efectos adversos, caso de los montantes compensatorios monetarios (MCM) y los montantes compensatorios de adhesión (MCA).

#### *El régimen agromonetario y los montantes compensatorios de adhesión*

Fijar precios agrarios únicos para todos los Estados sin una unión monetaria planteaba problemas, ya que las fluctuaciones de los tipos de cambio día a día provocarían variaciones en los precios nacionales.

En 1962 se crea una Unidad de Cuenta Agrícola (UCA) sólo a efectos de los precios agrarios. La conversión de los precios en UCA a las monedas nacionales no generó graves inconvenientes hasta la devaluación del franco francés y la revaluación del marco alemán en 1969.

En 1973, con el derrumbe del sistema de tipos de cambios fijos establecido en Bretton Woods, se propuso que en el caso de variaciones de los tipos de cambio se mantuviera la vigencia del nuevo, quedando el viejo como referencia (tipo de conversión agrario o «tipo verde»). Pero la coexistencia de un tipo verde distinto del tipo de mercado generaría tráfico especulativo, que se corregían con la aplicación de los montantes compensatorios

monetarios, que igualaban las diferencias de precios generadas por la variación de los cambios en las divisas<sup>10</sup>.

La existencia de los MCM añadía una gran complejidad técnica, administrativa y financiera, tanto para los servicios comunitarios y de los Estados como para los importadores y exportadores agrarios. Por esa razón, en 1984 y en 1992 se limitó su impacto.

Asimismo, al adherirse un nuevo Estado miembro a la Comunidad, durante el periodo transitorio y para adecuar sus precios a los comunitarios, se aplicarían unos coeficientes a los intercambios entre la Comunidad y el nuevo Estado miembro (montantes compensatorios de adhesión). Los MCA aparecen como un gravamen (o una subvención) cuya cuantía era equivalente a las diferencias entre los precios agrarios institucionales de los miembros recién llegados y los comunitarios (Cuenca, 2007; Buitrago *et al.*, 2013).

#### *Resultado del sistema implantado y la necesidad de reformas*

La PAC nació en el entorno de escasez de alimentos tras la segunda guerra mundial, lo que justificó su política intervencionista y productivista de cara al abastecimiento de la población a precios asequibles y para garantizar un nivel de vida equitativo de los agricultores.

En sus primeros años atravesó tres etapas:

1. **Constitutiva (1957-1962).** La complejidad de regular el sector agrario impulsó la convocatoria en 1958 de una Conferencia Intergubernamental en Stressa (Italia) para tratar el tema. Durante dos años la Comisión fue concretando los principios que sustentarían la PAC y que se irían adoptando entre enero y abril de 1962.

2. **De desarrollo (1962-1969).** Los planes Mansholt (1960 y 1969) fueron claves en el ▷

<sup>10</sup> En el llamado régimen agromonetario europeo, los países que apreciaban su moneda recibirían montantes compensatorios positivos cuando exportaran a un país cuya moneda se hubiera depreciado, y los países en los que su moneda se depreciaba, tenían que pagar montantes compensatorios para reducir las ventajas adquiridas al exportar a un país con moneda apreciada. En esa diferencia entre el tipo de cambio verde y el de mercado estaban las posibles distorsiones en el comercio interior de productos agrícolas.



establecimiento definitivo de la PAC. En 1965 ya estaba regulada el 85 por 100 de la producción final agraria y en 1968 se entraba en su fase definitiva con la aplicación de precios comunes.

3. De consolidación y primeras críticas (1969-1984). En estos años afloraron ya los primeros resultados positivos, al mismo tiempo que se detectan algunos efectos perversos. En este sentido, en 1969 se inicia un debate que concluiría con la aprobación en 1972 de las directrices socio-estructurales que debían acompañar a la PAC.

Para paliar las consecuencias del aumento de los excedentes, en 1979 hubo que establecer una tasa de corresponsabilidad para la leche, aprobada en 1980 por el Consejo<sup>11</sup>.

Además, desde 1968 hubo que aplicar los mencionados montantes compensatorios monetarios por la inestabilidad de los tipos de cambio.

Como balance, el modelo implantado produjo tres efectos principales:

- Un aumento espectacular de la productividad.
- Precios superiores a los del mercado mundial.
- Generación de grandes excedentes que para su mantenimiento y eliminación consumían una parte sustancial del presupuesto de la PAC<sup>12</sup>.

Una vez detectadas las debilidades del modelo original, la Comisión presentó un proyecto de reforma que modificaría en profundidad la definición y el funcionamiento de las OCM. En el amplio debate abierto entre 1991 y 1992 hubo unanimidad entre los interlocutores sociales e institucionales de que eran inevitables los cambios.

El aumento de los excedentes generaba un coste ascendente y la diferencia entre los precios internos y los mundiales generaba tensiones con países terceros por los elevados niveles de protección

y las ayudas a la exportación existentes. Internamente, los Estados miembros cuestionaba también la eficacia de esos gastos y la equidad de su distribución.

En definitiva, todos coincidían en la necesidad de una reforma en profundidad, aunque reconociendo los servicios prestados por la PAC al garantizar el abastecimiento de la población, potenciar el sector agroalimentario y mantener la explotación agraria europea de tipo familiar.

### 3. Medidas estructurales y reformas de la PAC en los años ochenta y noventa

Las reformas comienzan en 1984, integrando en sus planteamientos otros aspectos muy relacionados con la actividad agrícola como los desequilibrios regionales, los problemas sociales y los ambientales. Además, se reafirma el propósito de limitar su peso presupuestario ya que a partir de 1992 se acuerdan las profundas reducciones de los precios garantizados que se reflejarían en las perspectivas financieras (Paquetes Delors I y II) (Almas, 1984)<sup>13</sup>.

Las propuestas de la Comisión en 1985 se materializaron posteriormente en las reformas de 1992, de 1999 y la de 2003 con la reducción del gasto agrícola (que se había disparado con el coste de los excedentes) y de las ayudas al almacenamiento y a la exportación. Paralelamente se abordarían los desequilibrios entre oferta y demanda y el elevado gasto por habitante de esta política (Cuadro 1, en página siguiente).

La reforma de 1992 representa el tránsito desde las ayudas ligadas a la producción a las directas a la renta de los agricultores con pagos por hectárea, cabezas de ganado y la mejora de estructuras. ▷

<sup>11</sup> Sobre el contexto histórico de las reformas ver Burrell (1992).

<sup>12</sup> A partir de los años setenta se tomarían medidas para resolver estas cuestiones. Al principio fueron de carácter voluntario en su aplicación, pero con el paso del tiempo se harían obligatorias (básicamente con el establecimiento de cuotas de producción o de comercialización). Las cuotas generaron tensiones por la forma en la que se establecieron (en función de su producción durante unos años de referencia, su titularidad y los derechos que otorga a su poseedor).

<sup>13</sup> Posteriormente, con la revisión de los Fondos Estructurales, según lo dispuesto en el Consejo Europeo de febrero de 1988, quedan cuestionadas algunas de las partidas de financiación de la PAC.

CUADRO 1  
GASTOS NETOS DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD EN FAVOR DE LA PAC HASTA LA REFORMA MACSHARRY

	1988	1989 <sup>*</sup>	1990	1991	1992
Gastos en miles de millones de ecus .....	25.992	24.632	26.318	32.255	36.417
En porcentaje del PIB .....	0,65	0,56	0,56	0,64	0,68
Gastos por habitante CE en ecus .....	80,10	75,60	80,40	93,50	105,00
En porcentaje del presupuesto total de la CE .....	63,20	60,20	59,30	58,10	58,20

Fuente: Informes Financieros de la Comunidad Europea. Varios años.

### 3.1. El fracaso de la prerreforma (1985)

El *Libro Verde* de la Comisión de 1985 sobre las perspectivas de la PAC fue un intento fallido de amortiguar los desequilibrios acumulados en el sector a través de:

- La reducción de los precios internos.
- El establecimiento de un sistema no ligado a la producción (sobre la base de superficies, pero vinculado a rendimientos históricos).
- El control de la producción con retiradas obligatorias de tierras de cultivo, cuotas o superficies.
- Un tratamiento específico para los pequeños productores más afectados por la reforma.
- El diseño de programas de acompañamiento de forestación en las tierras agrarias y acciones de conservación del medio natural.
- La fijación de cantidades máximas garantizadas que, una vez superadas, obligaban al productor a pagar una tasa de corresponsabilidad.
- Las prejubilaciones a los mayores de 55 años.
- Ligar la política estructural de la PAC con la regional y el desarrollo rural.

A estos cambios había que sumar una mayor sensibilidad con el medio natural como valor que trascendía de la agricultura y que era patrimonio y responsabilidad del conjunto de la sociedad<sup>14</sup>.

Sin embargo, no se logró ni ajustar las producciones ni aminorar el impacto en las rentas de los productores más afectados por el cambio, quedando patente que la necesidad de la reforma debía seguir viva<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Se consideraba que el agricultor tenía una doble relación con su conservación. Por una parte, cuando su actividad era demasiado intensa contribuía al deterioro del medio natural; por otra, su presencia evitaba la evolución incontrolada de herbáceos, la proliferación de alimañas, plagas, etcétera. El agricultor aparecía como guardián y responsable de la naturaleza y debía ser retribuido por la sociedad.

<sup>15</sup> Como argumenta Johnson (1995).

### 3.2. La reforma MacSharry de 1992 (hacia una PAC más verde)

En su comunicación de 1 de febrero de 1991 sobre el desarrollo y futuro de la PAC, la Comisión llegó a la conclusión de que era imprescindible una reforma radical. Aunque en un primer momento se pretendía respetar sus principios, al final se vieron comprometidos<sup>16</sup>.

En mayo de 1992 se aprobó la reforma MacSharry, que se aplicaría en 3 años a partir de 1993, caracterizada por menos apoyo a los precios, más ayudas directas a los productores y una apuesta por la mejora del entorno y el desarrollo socioeconómico de las regiones rurales.

La reforma dio un gran giro a la PAC, alejándola de políticas de precios y mercados que se habían potenciado en el modelo productivista anterior (producir, cuanto más mejor), y promoviendo la «extensificación» por la que el agricultor ya no percibiría más subvenciones por el incremento de sus rendimientos, sino simplemente por poseer una cabaña ganadera, por cultivar unas tierras o, incluso, por dejar de hacerlo.

Sus principales acciones se centraron en:

- Reducir los excedentes y, como consecuencia, el coste de la PAC.
- Ayudas directas (a las rentas) y descenso paulatino de la garantía de los precios.
- Reducir los precios institucionales de forma gradual a lo largo de las tres campañas. ▶

<sup>16</sup> Caso de la solidaridad financiera, porque después de 1992 aumentó el número de acciones cofinanciadas por los Estados miembros, y el de la preferencia comunitaria, porque según los acuerdos de Marrakech sobre el comercio mundial había que hacer la conversión de toda protección en frontera por los denominados «equivalentes arancearios» para, posteriormente, proceder a su reducción y al desmantelamiento de los *prélèvements*. Ver Henis (2001).

- Controlar la producción con cuotas nacionales y primas al abandono (se introducen las «cantidades máximas garantizadas» o cupos en las OCM).
- Acercar los precios comunitarios a los del mercado mundial.
- Mantener un número suficiente de agricultores con fines productivos y de protección del medio rural<sup>17</sup>.
- Establecer políticas de acompañamiento (primas anuales y cofinanciadas por los Estados miembros) en la forestación de tierras agrícolas, con incentivos para agricultores que aceptasen plantar árboles en la totalidad o en parte de sus tierras, y para promover la jubilación anticipada voluntaria, especialmente en los Estados miembros con estructuras de producción más frágiles.

Si hasta entonces la PAC había estado financiada básicamente por los consumidores, con la reforma serían los contribuyentes los que sostendrían ese coste<sup>18</sup>.

Sin embargo, se mantenían las grandes diferencias entre los precios comunitarios y los mundiales, al mismo tiempo que la protección en frontera seguía siendo elevada.

En el balance de la reforma, que se implantó progresivamente en las tres campañas agrícolas siguientes (1993-1994, 1994-1995 y 1995-1996), habría que diferenciar entre los efectos técnicos y los subjetivos.

En los primeros, destacan la reducción de los excedentes (cereales y vacuno) y la disminución en términos relativos del coste de la PAC (en 1991 era el 61 por 100 del presupuesto comunitario y

en 1995 el 50 por 100). Asimismo, mientras en 1991 el 91 por 100 de los gastos del FEOGA-Garantía se destinaron a subvencionar exportaciones y acciones de almacenamiento, en 1996 el porcentaje fue solo del 20 por 100.

Como éxitos más subjetivos y menos cuantificables destacan una producción de más calidad, más transparencia en las ayudas, el desarrollo rural y los progresos en su impacto sobre el medio ambiente.

Entre los puntos débiles de la reforma permanecía el reparto desigual de las ayudas a favor de las grandes empresas frente a las pequeñas.

Resumiendo, aunque en 1992 se sentaron las bases para solucionar parte de los desequilibrios de la PAC, se reprodujeron algunos de los viejos problemas en cuanto a distribución territorial, sectorial y empresarial de las ayudas.

Los años siguientes se caracterizaron por continuos ajustes englobados en la llamada «reforma abierta» articulada en tres fases: la reforma de 1999 (Agenda 2000), la de 2003 y el llamado «chequeo médico» (2008-2009).

## 4. Las reformas a partir de 1999

### 4.1. La reforma de 1999

Desde la reforma de 1992 fue cambiando la «filosofía» de la PAC, que se instrumentaría en la reforma de 1999 y, sobre todo, en la de 2003.

En 1999, en el marco de la Agenda 2000 (2000-2006), la Comisión aprobó medidas para seguir avanzando en el equilibrio de los mercados, mejorar las rentas agrícolas con ayudas directas, la reducción de los precios institucionales, el aumento de la competitividad y una política más firme sobre desarrollo rural.

También se insiste en la competitividad, tanto en el mercado interior como en el exterior, asumiendo las exigencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre:

- Arancelización de todas las trabas aplicables en frontera. ▷

<sup>17</sup> Esta reforma coincidió con la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 en la que se reclama un desarrollo más sostenible. Había que compatibilizar la liberalización del mercado con políticas de desarrollo rural que se materializarían con la reducción del volumen de fertilizantes o productos fitosanitarios utilizados, el fomento de la agricultura ecológica, la implantación de otros métodos más respetuosos con el entorno, protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, la preservación del espacio y el paisaje, y el cuidado de las tierras abandonadas.

Se trataba de alcanzar un equilibrio entre la producción y el medio ambiente con medidas para limitar la producción, privilegiar los métodos extensivos, frenar la carrera hacia rendimientos elevados y para reconocer la función de gestión del espacio y protección de los recursos naturales que ejercía el agricultor.

<sup>18</sup> En la medida que las subvenciones quedaban ocultas en los precios. En cambio, las ayudas directas eran explícitas, conociéndose los destinatarios y el monto que percibía cada uno.

**CUADRO 2**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FEOGA 1973-2002**

Años	Sección Garantía		Sección Orientación		Total Gastos FEOGA	
	Millones de ecus/euros	Porcentaje sobre el total FEOGA	Millones de ecus/euros	Porcentaje sobre el total FEOGA	Millones de ecus/euros	Porcentaje sobre el total presupuesto
1973 .....	3.928,3	95,4	187,6	4,6	4.115,9	–
1978 .....	8.673,0	96,4	324,0	3,6	8.997,0	79,2
1980 .....	11.314,9	94,9	603,1	5,1	11.918,0	73,1
1984 .....	18.346,4	96,4	676,2	3,6	19.022,6	69,9
1988 .....	27.687,2	95,9	1.179,5	4,1	28.866,7	70,2
1991 .....	33.353,0	93,7	2.235,4	6,3	35.588,4	60,9
1993 .....	35.052,0	92,1	3.003,4	7,9	38.055,4	56,0
1995 .....	34.502,7	90,5	3.609,0	9,5	38.111,7	50,5
2000 .....	37.350,0	89,5	4.390,0	10,5	41.740,0	44,4
2002 .....	40.360,0	90,1	4.420,0	9,9	44.780,0	45,8

Fuente: Comisión Europea. D G Agricultura.

- Reducción de los equivalentes arancelarios.
- Disminución de ayudas a la exportación.
- Establecimiento de una lista de ayudas permitidas (caja verde) y otra de ayudas internas excluidas de los compromisos de reducción (caja azul).

Se intensifican las normas de calidad y seguridad alimentaria a través de la protección de los consumidores ante las crisis alimentarias (crisis de las vacas locas).

En medio ambiente se promueven métodos productivos más exigentes con el entorno y el bienestar animal, el patrimonio natural, y la diversificación de las actividades rurales.

Por último, se tuvo en cuenta la futura ampliación de la Unión Europea (Hennis, 2001).

En términos generales, en la reforma de 1999 destacaron dos aspectos fundamentales:

1. La apuesta decidida por una política de rentas que sustituyera a la de precios, reforzando el concepto de «ayuda directa» que recibía el agricultor cuando cumplía una serie de condiciones. La reducción de precios, que provocaría esta medida, mermaría los estímulos para generar excedentes y se ganaría competitividad en los mercados internacionales.

2. El fortalecimiento del segundo pilar (el desarrollo rural), centrado en actividades relacionadas con el medio ambiente, el turismo rural, la agroindustria, la silvicultura, incentivos a jóvenes agricultores, etcétera. Por este motivo, la distribución de los gastos del FEOGA se debería alterar (Cuadro 2).

Aunque los resultados de la reforma fueron menos llamativos que los de la anterior, la Agenda 2000 defendía con más intensidad una agricultura multifuncional (con funciones productivas, medioambientales y sociales), con una modulación de las ayudas percibidas, con reducciones en las subvenciones y con la desaparición de explotaciones que ocasionasen daños ecológicos.

#### 4.2. Reforma Fischler (2003)

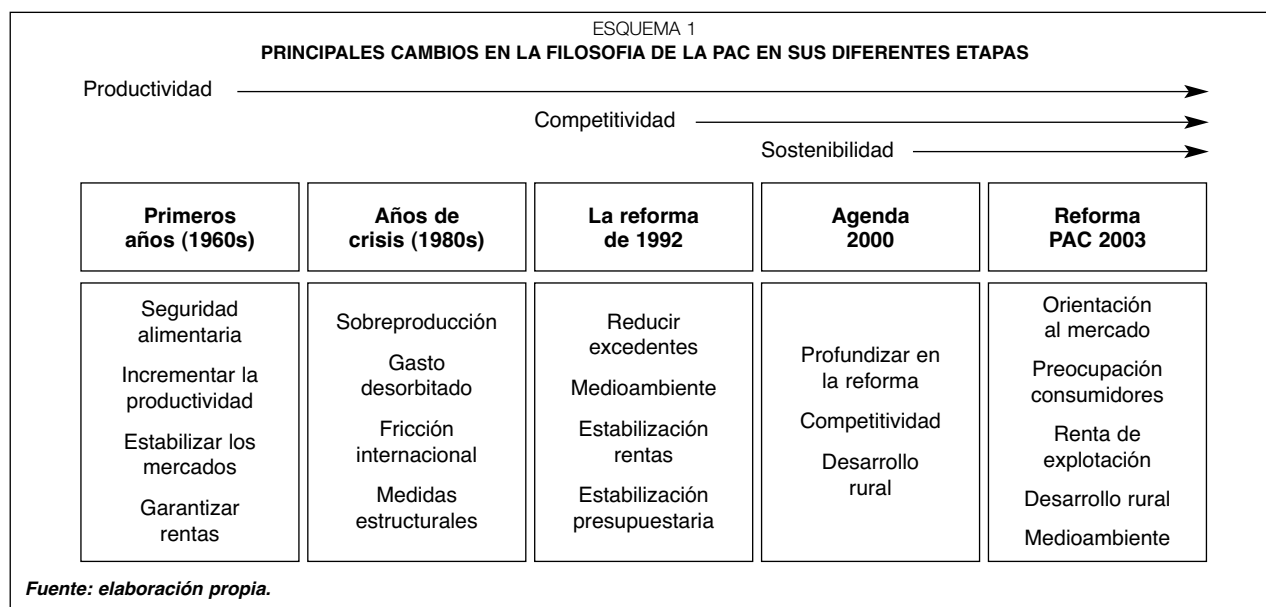
Según lo establecido en la reforma de 1999, la Comisión realizaría una revisión de la PAC a mitad de camino (en 2003). Sin embargo, lo que se presentó en julio de 2002 no fue una revisión sino una verdadera revolución, que por sus profundas consecuencias sería retirada más tarde.

En enero de 2003, el comisario F. Fischler elaboró otra propuesta que fue aprobada en junio de 2003 con algunos retoques.

En las negociaciones se pusieron de manifiesto los intereses de las partes:

- El grupo de productores, organizados alrededor del Comité de Organizaciones de Productores Agrarios (COPA) que existía desde 1958, representaba el gran *lobby* del sector.
- Algunos Estados para defender sus objetivos se apoyaban mutuamente. Por el peso de los votos en el Consejo, era muy difícil conseguir cambios si salían perjudicados los «países grandes».





A pesar de las dificultades, la Comisión consideraba que había razones muy profundas para impulsar la reforma, entre las que destacaban:

- El endurecimiento de las tesis de la Agenda 2000.
- Avanzar en la implantación de las «ayudas desacopladas» y eliminación de las directas proporcionales a la producción. En 2003, las ayudas se desvinculan definitivamente de la producción, como había sido con el esquema tradicional. Los agricultores las recibirían no por producir o por retirar tierras de cultivo como hasta el momento sino, simplemente, por contar con una explotación agraria<sup>19</sup>.
- Las crisis en el terreno alimentario (vacas locas, pollos con dioxinas) que cuestionaban el modelo productivista que incentivaba la producción a bajo coste.

• La necesidad de adaptar la PAC a las demandas internacionales del comercio, lo que requeriría cambios notables en las preferencias comunitarias.

- La disciplina financiera, que establecía un límite del presupuesto agrario fijado hasta 2013.
- El acoplamiento de la PAC tras la ampliación. Los diez nuevos miembros iban a recibir, sobre todo, más apoyo para el desarrollo rural y menos ayudas directas.
- Las mayores exigencias medioambientales para poder cobrar ayudas (ecocondicionalidad), cumpliendo las normas generales, las de bienestar animal y las de seguridad de los alimentos.
- Por último, había que fortalecer el segundo pilar (desarrollo rural)<sup>20</sup>.

De todas las reformas que la PAC tuvo hasta ese momento, la de 2003 fue la más profunda (Esquema 1).

<sup>19</sup> Para mejorar la orientación al mercado, en septiembre de 2003 se implantó un nuevo sistema de ayuda directa (pago único), independiente de los niveles de producción, que iría sustituyendo a los directos acoplados a la producción. Había que evitar los apoyos a productos cuyo mercado estaba saturado.

Sobre mayor equidad en la distribución de las ayudas entre los Estados miembros hubo menos voluntad. Las subvenciones por explotación se fijarían en función de derechos históricos, por lo que las ayudas futuras dependerían de las percibidas en el pasado. Como tradicionalmente las agriculturas más favorecidas habían sido las de mayores rendimientos (las de los países del norte), se mantendrían los agravios comparativos. En el Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo (hoy ya derogado), de 29 de septiembre, se establecían disposiciones aplicables a las ayudas directas.

### 4.3. El «chequeo médico» de la PAC (2008)

Al periodo de ajustes tras la reforma de 1992 se le denomina reforma abierta, en el que se impulsan distintas iniciativas. Entre 2008-2009 se propuso ▷

<sup>20</sup> Desde el 1 de enero de 2007 el FEOGA es reemplazado por el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) y el FEAGA (Fondo Europeo de Garantía Agrícola) serían los dos nuevos instrumentos de financiación de la PAC (Reglamento (CE) n.º 1290/2005).

el «chequeo médico», que se centraría en la reforma mediterránea de 2004 (algodón, aceite de oliva y tabaco), la de la OCM del azúcar en 2006, la de frutas y hortalizas y la del vino en 2007, y la creación de la OCM única en 2008.

Estas actualizaciones se plantearon por la necesidad de dar más legitimidad social a las ayudas y una gestión más eficiente de los recursos presupuestarios. Además, se introducen nuevos retos relacionados con el cambio climático, la biodiversidad, la energía y la gestión del agua, se sigue con la incorporación de subsectores agrícolas y ganaderos al sistema de “pago único” y se avanza en la reducción progresiva de las ayudas acopladas (Buckwell, 2008; Massot, 2009).

## 5. La reforma de 2014 y los plazos para su aplicación

En otoño de 2011 el comisario Ciolos propuso que los tres bloques que componían la nueva reforma propuesta (la OCM única, los pagos directos y el desarrollo rural), entrasen en vigor en 2014, pero las complejidades administrativas, tanto europeas como nacionales, retrasaron la aplicación de ciertos aspectos.

En su esencia, la reforma pretendía conseguir una agricultura reforzada, más orientada a la industria, la seguridad alimentaria, comprometida con los objetivos climáticos, los energéticos y los requerimientos sobre biodiversidad contenidos en la Agenda Europea 2020 (Buckwell, 2009; Bureau *et al.*, 2008; Chatellier, 2009).

### 5.1. La OCM única

Se trataba de introducir más sencillez y transparencia en la legislación de los 21 productos, que hasta 2007 se regían por OCM individuales, proporcionando un marco jurídico único para el mercado interior, los intercambios con terceros países y las normas de competencia. Al derogar

los reglamentos de base anteriores, se consigue una simplificación técnica y normas más homogéneas que reemplazaban los planteamientos sectoriales por otros de carácter horizontal<sup>21</sup>.

El reglamento regula también:

1. La gestión del mercado interior, que afecta a la gestión pública, a las medidas de intervención y almacenamiento privado, a los fondos de crisis sanitaria por enfermedades de animales y pérdida de confianza de los consumidores, y al fondo de globalización.

2. El control de la cadena de valor con las organizaciones de productores. Se trata de adecuar la oferta a la demanda, estabilizar los precios, concentrar la producción y comercialización de los productos, dar asistencia técnica, gestionar los subproductos y residuos, y combatir el cambio climático.

Por su parte, las organizaciones interprofesionales, integradas por representantes de la producción, la industria y el comercio, coordinarían la comercialización, establecerían acuerdos e informarían sobre el mercado.

3. El comercio con terceros países, con aranceles, restituciones y cláusula de salvaguardia<sup>22</sup>.

4. Las ayudas de Estado y las medidas excepcionales, con la aplicación del régimen comunitario en materia de competencia y ayudas estatales. No obstante, aparecen normas específicas para la leche y los productos lácteos (Esquema 2).

### 5.2. Modificaciones de las ayudas directas.

#### El «pago directo» (primer pilar)

En las sucesivas reformas se acumularon distintos tipos de ayudas que generaron un complejo ▷

<sup>21</sup> El Reglamento 1234/2007 del Consejo, de 22 octubre, crea una Organización Común de Mercados agrícolas única con disposiciones específicas para determinados productos. No se trata tanto de una OCM única sino de un reglamento único.

<sup>22</sup> En determinadas ocasiones se podría suspender el recurso al régimen de perfeccionamiento activo para algunos productos. En las exportaciones, se podrían exigir certificados de exportación para algunos productos o fomentarlas mediante restituciones que cubren la diferencia entre los precios del mercado mundial y los de la UE. Se fijarían por la Comisión teniendo en cuenta la evolución de los mercados.

ESQUEMA 2 GESTIÓN DE MERCADOS EN LA OCM ÚNICA	
1. Mercado interior	a) Medidas de intervención <ul style="list-style-type: none"> <li>– Intervención pública y almacenamiento privado</li> <li>– Medidas especiales de intervención</li> <li>– Sistemas de limitación de la producción</li> <li>– Regímenes de ayudas (específicos)</li> </ul> b) Disposiciones aplicables a la comercialización y a la producción <ul style="list-style-type: none"> <li>– Normas de comercialización y condiciones de producción</li> <li>– Organizaciones de productores (OP), organizaciones profesionales e interprofesionales</li> </ul>
2. Intercambios comerciales con terceros países	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Importaciones</li> <li>– Exportaciones</li> </ul>
3. Normas de competencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Disposiciones aplicables a las empresas (agricultura)</li> <li>– Normas aplicables a las ayudas estatales</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia.

sistema de pagos. Como ya se ha mencionado, desde la reforma de la PAC de 2003, las asociadas a la producción se suprimieron progresivamente y se integraron en el pago único.

En la nueva fórmula se unifican todas las ayudas en un pago único anual, de manera que el productor sabe lo que puede percibir de la PAC y el resto lo debe obtener del mercado.

Como medida de apoyo, en algunas OCM se establecen pagos directos supeditados a compromisos ambientales y de empleo.

Hasta 2020, más de un 50 por 100 del techo establecido por pagos directos se destinará a un pago base que dependerá; por un lado, del tipo de superficie agraria que tenga cada agricultor (según las tipologías de secano, regadío, cultivos permanentes y pastos) y, por otro, del número de hectáreas de cada una de ellas.

### 5.2.1. Pago único por explotación. Asignación y cálculo

Para optar por un pago único, los agricultores tienen que haber percibido pagos directos (disponer de derechos de ayudas que se calculan sobre el modelo histórico). En caso afirmativo, obtendrán un derecho de pago que, en general, se establece con arreglo a los importes recibidos en

el periodo de referencia 2000-2002 y al número de hectáreas que hubieran dado derecho a los pagos. El volumen total de pagos directos tiene un límite máximo en cada Estado miembro<sup>23</sup> (Esquema 3, en página siguiente).

Las ayudas que componen el pago único se distribuyen de la siguiente manera:

1. Regímenes obligatorios para todos los países.

- El Régimen de pago básico. Sirve de soporte a las rentas, no vinculado a la producción. Transforma el sistema de apoyo a los productores por otro de apoyo al territorio.

- El pago verde (*greening*). Complementa los pagos directos (otro 30 por 100 del techo anual nacional). Se conceden a los que apliquen en sus cultivos medidas de interés medioambiental<sup>24</sup>. Pretende mejorar el componente medioambiental de la PAC y contribuir en la consolidación de un sector agrario sostenible desde el punto de vista ecológico. Se trata también de asegurar y proteger la productividad a largo plazo y los ecosistemas vinculados a la agricultura.

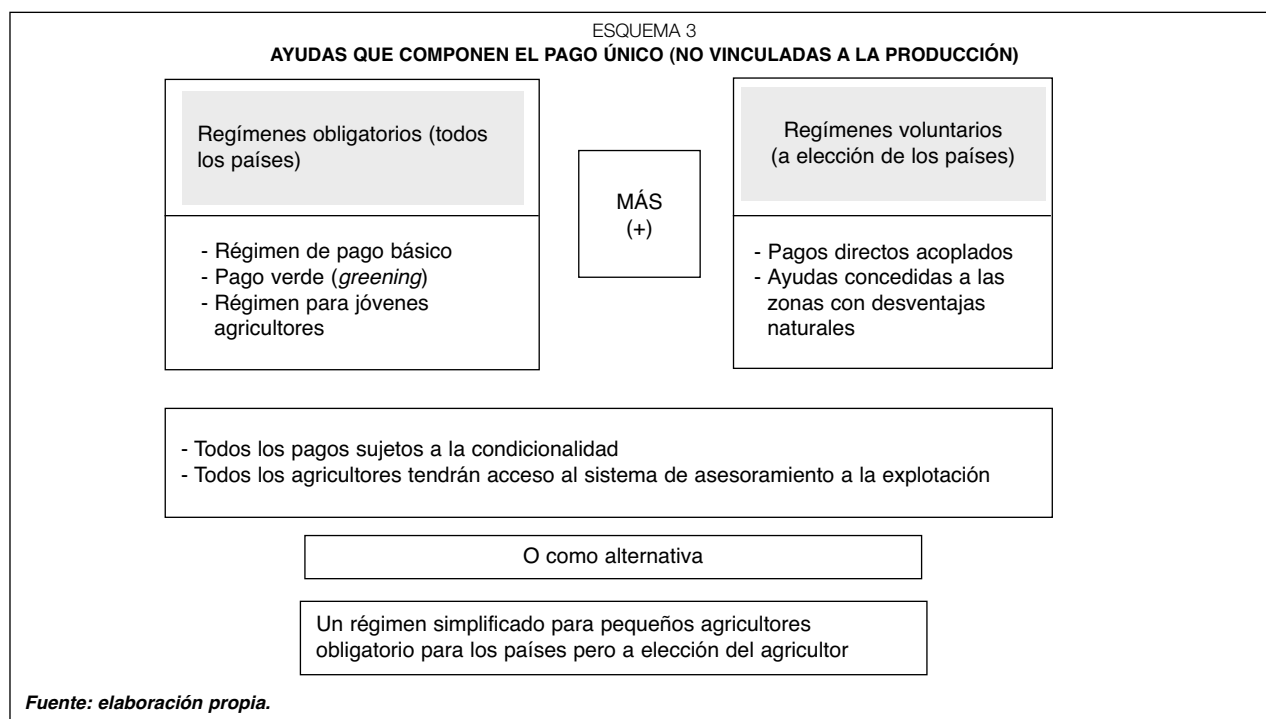
Este componente ha levantado polémicas al condicionar la producción a criterios ecológicos, olvidando la función productiva del sector (Huxman, 2008).

En términos generales, para poder ser beneficiario de un pago base y su complemento verde, la Comisión Europea establece el concepto de ▷

<sup>23</sup> La reforma de 2003 y el «chequeo» de 2009 disociaron la mayor parte de las ayudas directas y las transfirieron al nuevo régimen de pago único (RPU) y al régimen de pago único por superficie para nuevos Estados miembros. En el nuevo Reglamento (UE) n° 1307/2013, que ha sustituido al Reglamento (CE) n° 73/2009, se define un nuevo sistema de pagos directos a partir del 1 de enero de 2015.

El pago anual único se diseña como una ayuda a la renta (no a los precios) y se desvincula de la producción. Es decir, el productor puede cambiar su cultivo o su actividad ganadera sin que afecte a la cuantía de la ayuda, o puede incrementar o disminuir su producción para ajustarla a la demanda, sin que con ello se penalice la ayuda. Con un pago anual único y con el resto de la cantidad asignada, se compensaría parcialmente a los productores que presenten una diferencia con lo que percibían anteriormente bajo el sistema histórico.

<sup>24</sup> Es decir, un pago ecológico (*greening*) adicional para acciones agroambientales basadas en los costes suplementarios resultantes de la aplicación de las mismas. Entre las prácticas establecidas están: diversificación de cultivos (al menos 3), mantenimiento de pastos permanentes o mantener un porcentaje del 7 por 100 de la superficie de la explotación bajo criterios ecológicos (terrazas, paisaje, áreas forestales, etcétera) (Reid *et al.*, 1996).



«agricultor activo», con el que se pretende atacar a los especuladores o «buscadores de subvenciones», y un porcentaje máximo de ayudas sobre la renta de cada agricultor. Es decir, además de cumplir con esta proporción de ayudas sobre el total de renta, los agricultores tendrán que acreditar que los apoyos recibidos se destinan a superficies que son objeto de una actividad real (agrícola o ganadera), evitando así posibles fraudes en el reparto de recursos.

- Pago adicional a jóvenes agricultores. Para aspirar a estos fondos el agricultor debe tener menos de 40 años en el momento de presentar la solicitud, incorporarse por primera vez a la actividad agraria como titular de una explotación, o que se haya instalado en dicha explotación en los cinco años anteriores al pago básico.

2. Regímenes voluntarios. En los que se contemplan:

- Pagos directos acoplados o ayuda asociada voluntaria. En algunos sectores, se autoriza a los Estados miembros a utilizar parte de sus límites máximos nacionales para conceder una ayuda asociada voluntaria a determinados tipos de agricultura que están atravesando dificultades y

que son especialmente importantes por razones económicas y/o sociales<sup>25</sup>.

- Pagos para zonas con limitaciones naturales. Pago adicional al pago básico de carácter voluntario, que se concederán a los productores cuya explotación esté en una zona definida con limitaciones naturales específicas y zonas con desventajas naturales<sup>26</sup>.

Estas sumas se completan con un nuevo mecanismo a través del cual el productor recibe consejos sobre su gestión y explotación. Se trata de un servicio de asesoramiento y no de información que ofrecen los Estados a través del sistema de asesoramiento a las explotaciones. ▷

<sup>25</sup> Sobre la que pivota la estrategia para mantener diversificada la actividad agrícola en los Estados miembros. La partida irá destinada a sectores con riesgo de abandono o con problemas, principalmente en la ganadería, una de las grandes olvidadas en la anterior reforma. La ayuda se concederá para mantener los niveles actuales de producción.

Entre los sectores que se verán beneficiados por esta partida se encuentran el de vacas nodrizas, el ovino, las proteaginosas, el arroz, la remolacha, los frutos de cáscara y el tomate para industria.

<sup>26</sup> Según el Reglamento de Desarrollo Rural (hasta el 5 por 100 del límite máximo nacional anual asignado a los Estados). El Estado miembro decidirá si se acoge al pago o no. Aquellos que lo soliciten podrán hacerlo también en sus regiones respectivas, que las definirán con criterios objetivos como sus características generales, sus limitaciones naturales y sus condiciones agronómicas (Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER).



Por otra parte, para que la ayuda directa sea coherente con otros objetivos, es necesario que se cumplan ciertos requisitos o condiciones (conservación del medio ambiente, calidad de los alimentos, bienestar animal). De no cumplirse, el productor tendrá penalizaciones del pago único<sup>27</sup>.

### 5.2.2. Esquema simplificado

Como alternativa a este esquema se diseña un régimen simplificado para pequeños agricultores, ya que en la Unión Europea más del 40 por 100 de los agricultores encajan dentro de esta categoría.

Los Estados miembros deberán habilitarlo, financiado con hasta el 10 por 100 del límite máximo nacional anual. Sería un importe a tanto alzado que sustituye a todos los pagos directos, lo que supone una gran simplificación administrativa y una reducción de la complejidad de los trámites que en la actualidad genera la solicitud y el control de ayudas.

### 5.2.3. Otros objetivos contemplados con el nuevo sistema

En la nueva PAC se contemplan otros aspectos como:

- Una reducción progresiva y límites a las ayudas a los grandes beneficiarios mediante el establecimiento de un techo.
- La reducción de diferencias entre Estados. La asignación de los nuevos derechos de pago estaría en función del número de hectáreas «admisibles» declaradas por los agricultores en el primer año de aplicación del régimen<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> La justificación de las ayudas directas y su legitimación social estará en la remuneración de externalidades positivas, en la producción de bienes públicos y en el cumplimiento de funciones sociales (evitar el despoblamiento y desertización del medio rural). Ver Reig (2002).

<sup>28</sup> De este modo todos los agricultores percibirán una cantidad uniforme por hectárea. Se pretende una distribución más equitativa de las ayudas entre Estados, reduciendo la brecha del pago por hectárea (convergencia entre los Estados). Un estudio del caso español en: <http://vsf.org.es/sites/default/files/docs/Una%20%20PAC%20%20para%20el%201%25.pdf>

- Flexibilidad entre el pilar I y el pilar II para transferir fondos.

• El establecimiento de una reserva nacional para emergencias. Con la reserva nacional o las ayudas nacionales se trata de que los productores en mejor situación apoyen a los que están en condiciones peores.

• Una política de calidad y seguridad alimentaria. Dadas las dificultades de la UE para competir en precios en los mercados mundiales, se opta por hacerlo con calidad y cumpliendo ciertos estándares<sup>29</sup>.

## 5.3. El segundo pilar: desarrollo rural

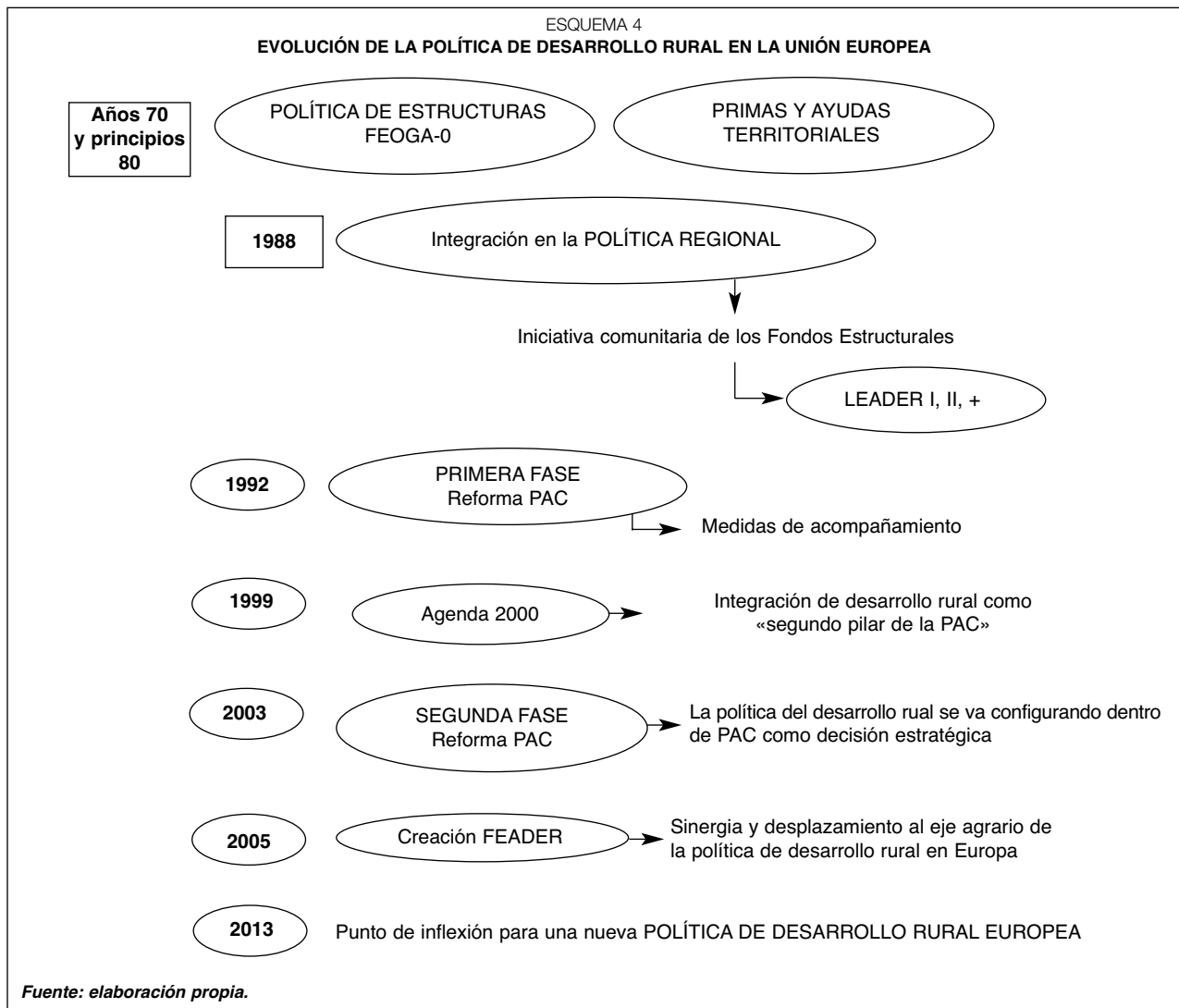
El desarrollo rural representa el segundo pilar de las ayudas de la PAC y el que más conflicto está causando. Los fondos que se destinan tratan de incrementar la competitividad de la agrosilvicultura, reforzar los vínculos entre la actividad primaria y el medio ambiente, mejorar la calidad de vida y fomentar la diversificación de la economía de las comunidades rurales (Esquema 4, en página siguiente).

Los programas establecidos cuentan con ayudas para la transformación de productos agroalimentarios, para indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas, para la iniciativa LEADER, para la incorporación de jóvenes, para la modernización de explotaciones y regadíos, etcétera (Comisión Europea, 2008).

El reparto de fondos entre el primer pilar de ayudas directas y el desarrollo rural se flexibiliza con la posibilidad de transferencias hasta el 15 por 100, en el caso de trasvase de fondos del primero al segundo, y de hasta el 25 por 100 del segundo al primero.

Estas ayudas se aplicarán a Programas de Desarrollo Rural (PDR) tanto nacionales como ▷

<sup>29</sup> Tras la crisis de las vacas locas se intensifican las garantías en los alimentos, pudiéndose suprimir hasta la libre circulación a los productos que no las cumplan. Para unir la calidad con la seguridad, se exigen normas de trazabilidad que recojan con detalle el ciclo del producto desde la planta al consumo. Estas medidas han sido muy criticadas desde el exterior al exigirse requisitos que no se cumplen en muchos países, convirtiéndose en clara barrera no arancelaria al comercio.



regionales, elaborados previamente, por lo que es probable es que el inicio de su aplicación se traslade a 2015 (Arnalte, 2002).

En el periodo 2014-2020 los recursos destinados al desarrollo rural se repartirán entre comunidades autónomas para que sean ellas quienes los distribuyan, además de contar con una reserva para un plan nacional<sup>30</sup>.

A la partida del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) se podrían sumar otra con las aportaciones del Estado y las comunidades.

<sup>30</sup> Sobre el nuevo marco legislativo de la política de desarrollo rural para el periodo 2014-2020, ver Reglamento (UE) nº 1310/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 que establece disposiciones transitorias relativas a la ayuda al desarrollo rural a través del FEADER.

Dentro de este régimen también se incluyen las ayudas para zonas con limitaciones naturales. Es decir, subvenciones para aquellos agricultores o ganaderos que por cuestiones de interés medioambiental no pueden desarrollar su actividad con total libertad<sup>31</sup>. ▷

<sup>31</sup> Las medidas de desarrollo rural subvencionables pertenecen a dos grupos: medidas complementarias de la reforma de 1992 (jubilación anticipada, medidas agroambientales y bienestar de los animales, repoblación forestal, calidad de los alimentos, zonas desfavorecidas y zonas sometidas a limitaciones medioambientales) y medidas de modernización y de diversificación de las explotaciones agrícolas (inversiones en explotaciones agrícolas, instalación de jóvenes agricultores, formación profesional, apoyo a las inversiones en instalaciones de transformación y comercialización, ayuda complementaria a la silvicultura y promoción y reconversión de la agricultura). Ver web oficial de desarrollo rural de la UE: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/160032\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/160032_es.htm)

CUADRO 3  
DATOS RELEVANTES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (1962-2012)

Variables	1962	2012
Porcentaje del gasto de los hogares en alimentos (media para toda la UE) .....	30	16
Valor de los intercambios comerciales agrícolas (precios reales, miles de millones de euro/ecu).....	10	170
Valor de las importaciones agrícolas (precios reales, miles de millones de euro/ecu) .....	6	80
Valor de las exportaciones agrícolas (precios reales, miles de millones de euro/ecu) .....	3	90
Rendimiento medio del trigo (tn/ha).....	2	6
Rendimiento lechero medio (Kg/vaca/año).....	3.000	6.500
Valor de las producción agrícola (precios reales, miles de millones de euro/ecu).....	20	350

Fuente: Eurostat.

#### 5.4. Plazos de aplicación de la reforma

La nueva PAC empezaría a aplicarse en 2014 junto al Marco Financiero 2014-2020; sin embargo, el retraso en la adopción del nuevo escenario financiero de la Unión Europea ha motivado que la reforma sea operativa a partir de 2015 con las siguientes características:

- La OCM única entra en vigor en 2014, ya que son reglamentos, en gran medida, directamente aplicables por los Estados miembros.
- Los pagos directos lo harán en 2015 y cada Estado miembro tendrá un margen de maniobra para aplicar las nuevas normas, una vez alcanzado acuerdos entre todas sus regiones.
- Los Planes de Desarrollo Rural lo harán en 2015.

Para concluir, sobre la denominación de la nueva política, se propone el nombre de política agro-rural integrada común, que debería tener un enfoque territorial.

Con este nombre se quiere explicitar que lo agrario y lo rural son dos caras de una misma moneda. Como medidas operativas para lograr este fin se propone la desaparición de los dos pilares actuales y la fusión del FEAGA y del FEADER en un fondo único, el Fondo Agro Rural Europeo (FARE).

## 6. Reflexiones finales y conclusiones

La agricultura es un sector en constante renovación, los retos actuales a los que se enfrenta están cambiando su orientación y el diseño de sus políticas tradicionales. En la Unión Europea,

estás transformaciones están calando de una forma especial, de modo que las características del actual modelo dista mucho del diseñado hace más de cincuenta años (Cuadro 3).

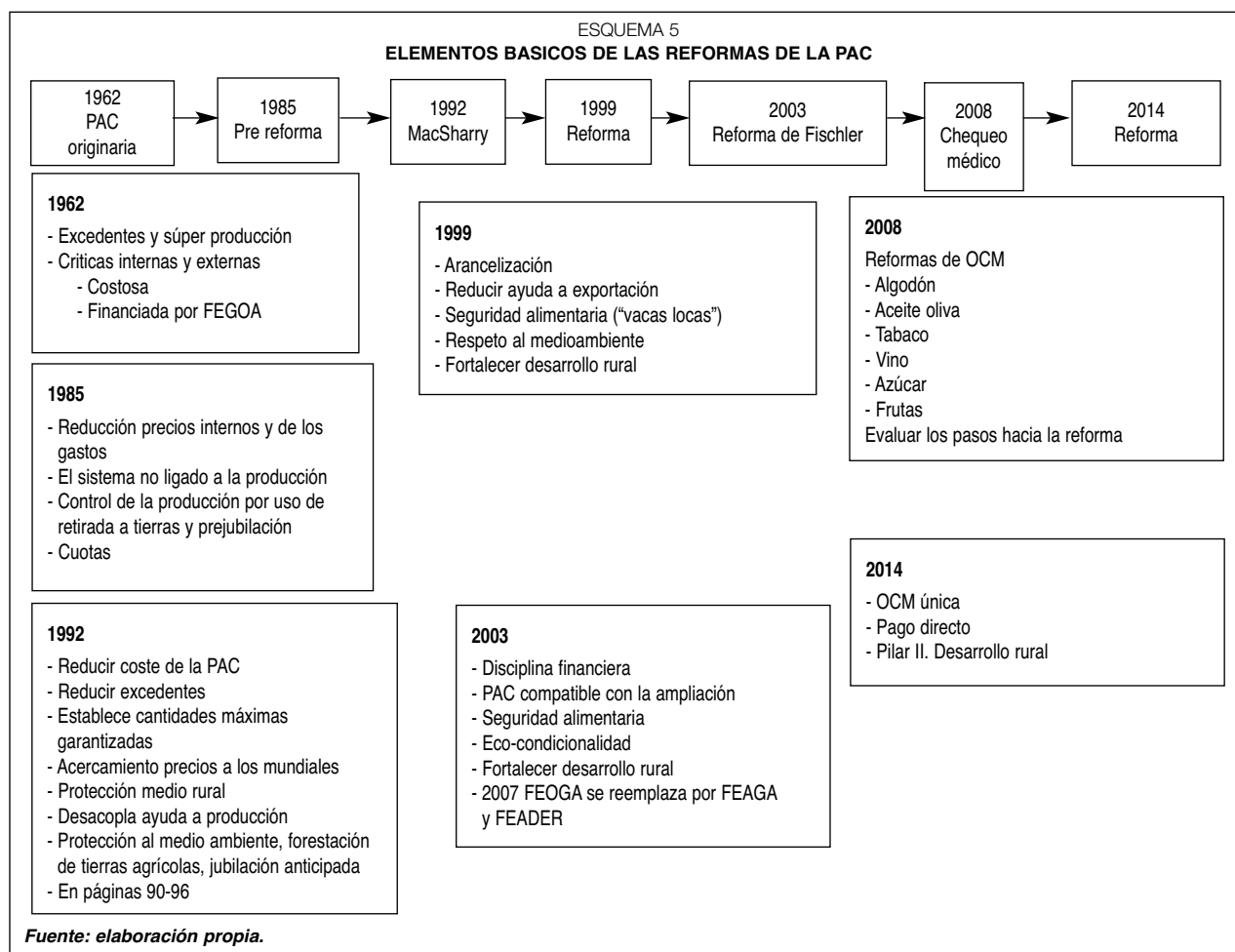
Las reformas sucesivas de la PAC que se han producido han ido introduciendo novedades para seguir avanzando en la búsqueda de una fórmula nueva capaz de encajar los retos planteados tanto a su entorno interno como externo (Esquema 5, en página siguiente).

Para valorar el impacto de la PAC habría que distinguir tres aspectos:

- Su efectividad. Que a través de sus mecanismos parece que ha sido amplia.
- Su eficacia. Según sus objetivos fundacionales (autoabastecimiento, estabilización de los mercados, precios «razonables», etcétera) o los implícitos (estabilidad social y política en relación al campo), ha sido manifiesta. Sin embargo, la correspondencia entre objetivos y medios destinados es otro aspecto que generaría un amplio debate.
- Su eficiencia. No ha sido completa en su conjunto, y sí en numerosos aspectos parciales. Desde la perspectiva macroeconómica, su efecto sobre los precios ha sido escaso pero, sin embargo, han sido mayores en relación a la renta de los agricultores, que reciben una subvención neta procedente del resto de sectores.

Sin embargo, las debilidades generadas por su funcionamiento pusieron de manifiesto la necesidad de cambios.

La política de precios no había conseguido igualar las rentas agrarias y no agrarias. En cambio, acentuó los desequilibrios sectoriales (las producciones continentales gozaban de más apoyo ▷



que las mediterráneas), los regionales (las zonas del norte recibían en términos relativos más apoyo que las del sur) y los empresariales (las grandes explotaciones eran las más beneficiadas por la PAC). Las transformaciones recientes y su vinculación a la política de cohesión intentan remediar los desequilibrios generados.

Aunque en una primera fase de las reformas se abordaron los desajustes internos (por ejemplo grandes excedentes), en la actualidad muchas de las presiones vienen del exterior. Estas demandas requieren una respuesta política más amplia (compromisos comerciales internacionales, medidas sobre medio ambiente, etcétera). La nueva PAC intensifica su orientación hacia el mercado, dando al mismo tiempo apoyo a las rentas, mejorando el impacto medioambiental y reforzando el apoyo al desarrollo rural.

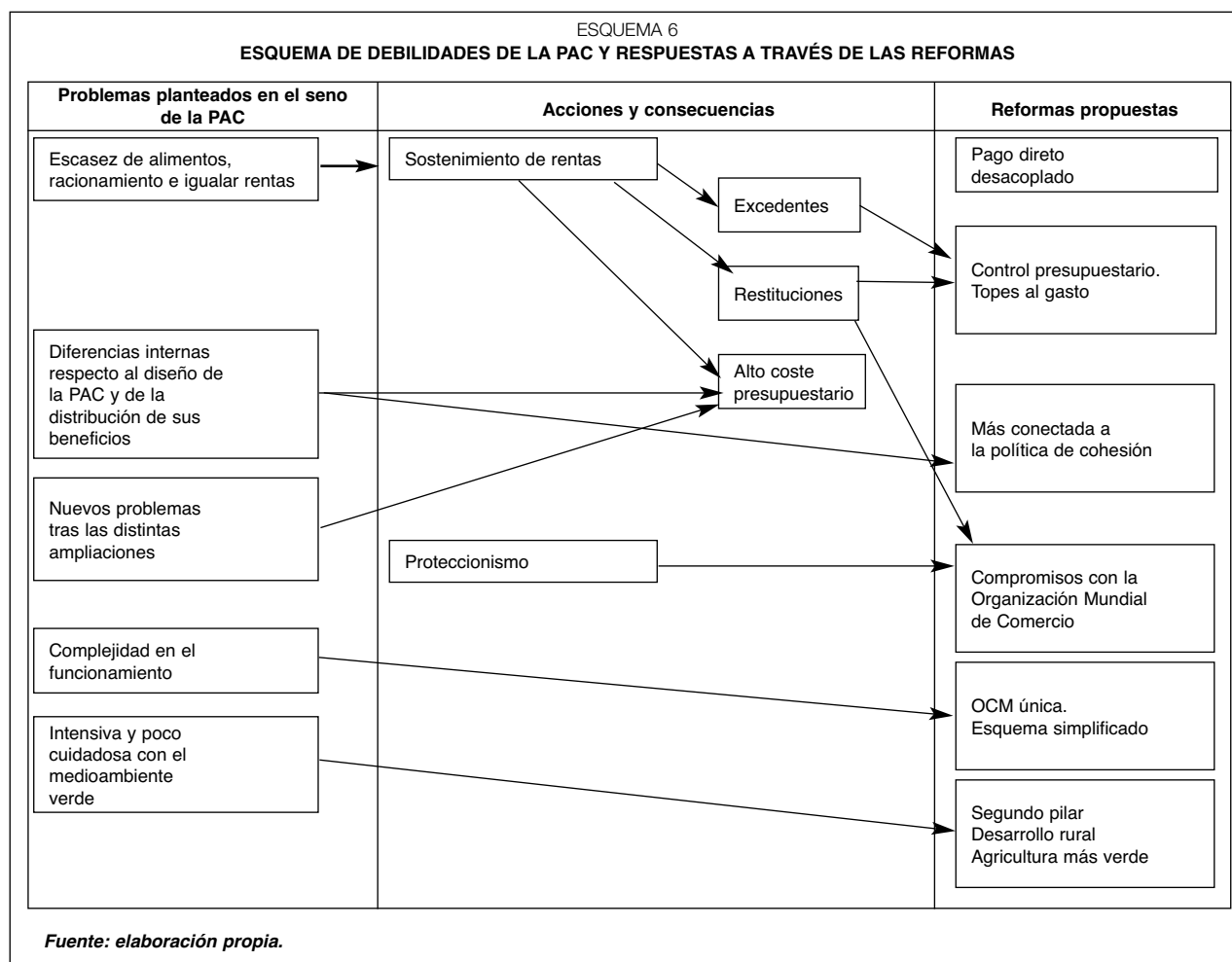
Frente a los excedentes, la regulación de los precios y el alto coste de la PAC, en 1977 se

establecen las primeras tasas de corresponsabilidad. A esas medidas le siguieron las cuotas de producción, los estabilizadores agropresupuestarios y la retirada de tierras. Sin embargo, en una primera fase no lograron frenar el aumento de excedentes ni liberaron la regulación de precios en un mercado que estimulaba la producción.

Por otra parte, la financiación de estos *stocks*, y su colocación en el exterior, originó problemas presupuestarios y perturbaciones en el comercio internacional.

En una segunda etapa (años noventa) se profundizó en algunas de las iniciativas de las anteriores reformas y en la satisfacción de las demandas sociales. Desde 2003 la política de precios pierde protagonismo en favor de las de ayudas directas no vinculadas a la producción.

La promoción del desarrollo rural se hace la opción de futuro más viable del campo europeo. La PAC se asocia más a una política social de rentas ▷



que a una política sectorial. La política medioambiental, la calidad y seguridad alimentaria y la cohesión regional inspiran en la actualidad muchas de sus iniciativas.

Se cumplimentan mayores exigencias sobre la transparencia. Para hacer más asimilables estos cambios, hay clara voluntad de simplificación de los procesos administrativos y burocráticos, de ofrecer más asesoramiento, y de completar el ciclo con programas de evaluación que midan los efectos reales de las medidas que se van implementando.

En resumen, como se aprecia en el Esquema 6, las tensiones acumuladas a los largo de los años en el sector se han ido amortiguando con cambios que ha favorecido la liberalización del sector (lejos de la política de precios elevados, compras de intervención y exportaciones subvencionadas), se han controlado los excedentes, se ha mejorado la productividad, se ha contenido el gasto, se han

reducido tensiones en la OMC y se ha potenciado el desarrollo rural.

Tampoco era ya admisible mantener ayudas de forma indiscriminada, había que hacerlas selectivas en cuanto a sectores, explotaciones, modos de producción y áreas geográficas. Sin embargo, las zonas con dificultades para el desarrollo de actividades productivas debían contar en las reformas con apoyo para evitar su despoblamiento y la consiguiente degradación del medio ambiente.

Con las ayudas directas aprobadas en 1992, reafirmadas en 1999 y modificadas en 2003, se fijaron objetivos más acordes con las nuevas demandas sociales (programas de desarrollo rural, medio ambiente y producción de bienes de calidad).

De todo ello deducimos que frente al modelo originario, las reformas sucesivas de la PAC ▷

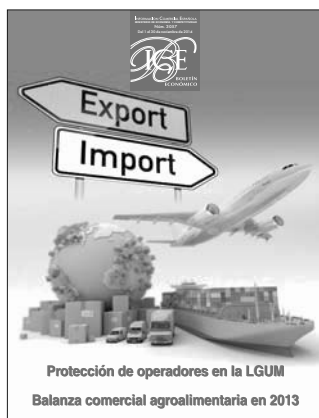
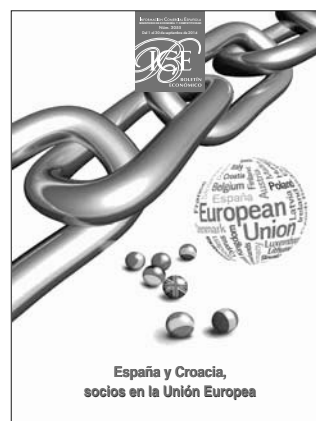
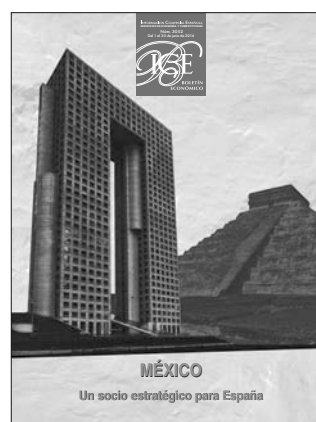
apuntan hacia un modelo futuro más racional, menos costoso, de protección y seguridad alimentaria, respetuoso con el medio ambiente y el desarrollo rural, que otorgará una protección selectiva al sector y evitará conflictos comerciales con terceros países. Con todo ello no queremos decir que el camino se haya recorrido en su totalidad, si bien ha existido y existe la conciencia de que es la solución más compartida y que da a la agricultura europea una salida más racional y en consonancia con el nuevo entorno europeo e internacional.

## Bibliografía

- [1] ALFRANCA, O. (2006). «La PA y las Políticas Agrarias», *CLM Economía*, nº 9, pp. 155-188.
- [2] ALMAS, R. (1984). «The rise and fall of agricultural policy cycles: From planned economy to green liberalism», *Journal of Rural Studies*, vol. 10, nº 1, pp. 15-25.
- [3] ARNALTE, E. (2002). «PAC y Desarrollo Rural: una relación de amor-odio», *Información Comercial Española*, nº 803, pp. 45-60.
- [4] BINSWANGER, H. y DEININGER, K. (1997). «Explaining agricultural and agrarian policies in Developing Countries», *Journal of Economic Literature*, nº 35, pp. 1958-2005.
- [5] BROWER, F.; GODESCHALK, F.; HELLEGERS, P. y KEHOLT, H. (1995): *Mineral balances at farm level in the European Union*. The Hague: Agricultural Economics Research Institute (LEI-DLO).
- [6] BUCKWELL, A. (2008). *Analysis of the Health check proposals: The reform of the mechanisms for direct support*. European Parliament: COMAGRI. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN>
- [7] BUCKWELL, A. (2009). *The future of the CAP 2013: Elements of the post 2013 CAP*. COMAGRI. Workshop on the future of the CAP. IP/B/AGRI/IC/2009\_058. 10 November, Brussels, European Parliament.
- [8] BUITRAGO, E.M. y ROMERO, L.B. (2013). *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Pirámide.
- [9] BUREAU, J. y MAHÉ, L. (2008). «CAP Reform beyond 2013: An idea for a longer view». *Notre Europe. Studies and Research*. 64. Disponible en: <http://www.notre-europe.eu>
- [10] BURRELL, A. (1992). «Le context historique et politique de la réforme de la PAC», *Economie Rurale*, nº 211, pp 5-9.
- [11] CARRASCO, R.; JARA, M. y VIDAL, J. (2007). *Conspiraciones Tóxicas: Cómo atacan contra nuestra salud y el medio ambiente los grupos empresariales*. Madrid: Ed. Martínez Roca.
- [12] CASPARI, C. y NEVILLE-ROLFE, E. (1989). «The future of European agriculture: Trade, technology and the environment», *Special Report*, nº 2007. London: The Economist Intelligence Unit.
- [13] CHATELLIER, V. (2009): *The future of the CAP 2013: The reform of the market regulation mechanisms*. COMAGRI. Workshop on the future of the CAP. IP/B/AGRI/IC/2009\_059. 10 Noviembre. Brussels: European Parliament.
- [14] COMISIÓN EUROPEA (2008). *Desarrollo Rural en la Unión Europea. Información estadística y económica. Informe 2008*. Bruselas: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural. [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_es.htm)
- [15] CUENCA, E. (2007). *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Pearson.
- [16] HENIS, M. (2001). «Europeanization and globalization: The missing link», *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nº 5, pp. 829-850.
- [17] HUXMAN, Q. (2008). *Greening the CAP beyond the Health Check*. LUFPIG. Disponible en: <http://www.lufpig.eu/pub.htm>
- [18] JOHNSON, D. G. (1995). *Less than Meets the Eye: The modest impact of CAP reform*. London: Centre for Policy Studies.
- [19] JOHNSTON, B. F. y MELLOR, J. W. (1961). «The role of agriculture in economic development». *The American Economic Review*, vol. 51, nº 4, pp. 566-593.
- [20] KNUTSON, R; PENN, J. y FLINCHBAUGH, B. (1998). *Agricultural and food policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- [21] KRUEGER, A.; SCHIFF, M. y VALDÉS, A. (1988). «Agricultural incentives in developing countries: measuring the effects of sectoral and economy wide policies». *World Bank Economic Review*, nº 2, pp. 255-272. ▷

- [22] KYDD, J.; DORWARD, A. y POULTON, C. (2002). «Institutional dimensions of trade liberalisation and poverty». *ADU Working Paper 02/05*, Imperial College at Wye.
- [23] LÉON, Y. (2005). «Rural development in Europe: A research frontier for agricultural economists». *European Review of Agricultural Economics*, nº 32, pp. 301-317.
- [24] LOWE, P. y WHITBY, M. (1997). «The CAP and the European environment», en Ritson, C. y Harvey, D.R. (eds), *The Common Agricultural Policy*. Wallingford: CAB International, pp. 187-203.
- [25] MASSOT, A. (2009). *España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013*. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo 35/2009. Disponible en: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)
- [26] MELLOR, J.W. (2000). «Faster more equitable growth: the relation between growth in agriculture and poverty reduction». *CAER II, Discussion Paper n. 70*. Cambridge: Harvard University.
- [27] MILWARD, A. (1984). *The Reconstruction of Western Europe, 1941-51*. London: Methue.
- [28] NOEL, G. (1979). «Les tentatives de Communauté agricole européenne, 1947-1955». *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, vol. 34, nº 4, pp. 579-609.
- [29] NORTH, D.C. (1990). «A transaction Cost Theory of Politics». *Journal of Theoretical Politics*, vol 2, nº4, pp. 345-367.
- [30] PAPP, F. y HENNING, C. (1999). «The organization of influence on the EC's common agricultural policy: a network approach». *European Journal of Political Research*, nº 36, pp. 257-281.
- [31] REID, D.A. y MILLIGAN, M. F. (1996). «Trade and the environment: Finding a balance, the European Union approach». *European Environmental Law Review*, vol. 5, nº 5, pp. 144-148.
- [32] REIG, E. (2002). La Multifuncionalidad del Mundo Rural«. *Información Comercial Española*, nº 803, pp. 33-44.
- [33] RUEGER, A. (1996). «Political economy of agricultural policy». *Public Choice*, nº 87, pp. 163-175.
- [34] SHUCKSMITH, M.; THOMSON, K.J. y ROBERTS, D. (2005). *The CAP and the regions*. Cambridge: CABI Publishing.
- [35] Swinnen, J. F. (1994). «A positive theory of agricultural protection». *American Journal of Agricultural Economics*, nº 76, pp. 1-14.
- [36] TYERS, R. y ANDERSON, K. (1992). *Agricultural technological progress and the development of the dual economy*. Heidelberg: Physica-Verlag.

## TÍTULOS PUBLICADOS EN 2014





David de Matías Batalla\*

## ¿DEBE SER REVISADO EL PARADIGMA ECLÉCTICO ANTE LAS NUEVAS REFORMAS DE HACER NEGOCIOS INTERNACIONALES?

En este artículo se presenta la pregunta abierta acerca de una actualización del paradigma ecléctico, con motivo de las nuevas formas en las que se puede invertir en otro país y que han emergido con fuerza desde la última década del siglo xx. A través de una revisión teórica de todas las teorías habidas hasta la fecha, el desarrollo del modelo OLI de JH Dunning y su contraposición con la realidad que nos envuelve, se plantea la inadecuación de este modelo desarrollado hace varias décadas para explicar la realidad de la empresas multinacionales desde finales del siglo xx.

**Palabras clave:** globalización, comercio internacional, inversión directa en el extranjero, empresa multinacional, internacionalización, *offshoring*, *greenfield investment*, fusiones y adquisiciones.

**Clasificación JEL:** F01, F21, G34.

### 1. Introducción

La actual ola de globalización, a nivel económico, presenta dos componentes principales: la globalización de los mercados (cambio hacia un único mercado mundial con mayor grado de integración e interdependencia) y la globalización de la producción (creciente característica de las empresas de abastecerse de bienes y servicios en distintas localizaciones geográficas, de ubicar los procesos productivos en diferentes países para aprovechar la cercanía al mercado y de las diferencias de costes, calidad y disponibilidad de factores de producción).

La globalización implica una transformación histórica multidimensional definida por la transformación de los sistemas productivo, organizativo, cultural e institucional sobre la base de la revolución

tecnológica, que no es la causa pero sí el soporte indispensable (Castell, 2000). La principal diferencia entre la actual ola de globalización con las anteriores se encuentra en el incremento del comercio «intraindustrial», que supone alrededor del 30 por 100 del comercio mundial y el 20 por 100 de las exportaciones de los países pertenecientes a la OCDE.

Los diferentes enfoques que en este trabajo se exponen hacen referencia, en primer lugar, a las explicaciones vinculadas al análisis de las operaciones internacionales de la empresa multinacional, con especial atención a sus actividades de inversión directa, mientras que, en segundo término, se explicará el modelo más aceptado hasta la fecha, el paradigma ecléctico.

Posteriormente, se analizarán los cambios en el mundo empresarial que están ejerciendo una gran influencia en la manera en que las empresas internacionalizan sus actividades a través ▷

\* Universidad de Alcalá.

Versión de abril de 2014.

de la inversión directa. También se mencionarán las nuevas teorías sobre la internacionalización de la empresa que han surgido en los últimos años. Finalmente, la influencia que está ejerciendo la globalización sobre la internacionalización de la empresa, vía inversión directa, nos ha llevado a considerar si el paradigma ecléctico sirve realmente para explicar la expansión internacional llevada a cabo por las empresas tradicionales.

## **2. Repaso de las diferentes teorías de la internacionalización de las empresas**

### **2.1. Las bases de la internacionalización de las empresas: teoría del comercio internacional**

La importancia del comercio internacional y de las actividades empresariales en el exterior viene siendo estudiada y documentada por numerosos investigadores desde que en 1776 Adam Smith publicara *La riqueza de las naciones*, realizando una primera aproximación al comercio internacional y asentando las bases de la teoría clásica del comercio internacional sobre la ventaja absoluta de una nación. Los planteamientos de Adam Smith pronto fueron reconsiderados dado el gran auge que el comercio internacional estaba experimentado. El autor más importante que condujo a un nuevo enfoque sobre el comercio internacional fue David Ricardo, a través de su obra *Principios de Economía Política y Tributación*, publicada en 1817, que bajo una serie de supuestos (existen dos países y dos bienes, se cumple la teoría del valor trabajo, costes unitarios constantes, y no existen costes de transportes ni aranceles) desarrolló el principio básico de la teoría de la ventaja comparativa. A diferencia de Adam Smith, David Ricardo afirma que no es necesario que existan ventajas absolutas en costes, sino que es suficiente con que las diferencias entre dos naciones sean relativas.

Los modelos clásicos suponen una absoluta inmovilidad internacional de los factores productivos,

por lo que en realidad no pueden dar respuesta a los flujos financieros de inversión directa extranjera. Para acabar con esta problemática, Heckscher (1919) y Ohlin (1933) desarrollaron el modelo Heckscher-Ohlin (H-O), que predice un patrón de comercio basado en las dotaciones relativas de factores de las distintas naciones y ofrece la primera justificación al desplazamiento internacional del capital de las naciones con grandes acumulaciones de capital hacia los países con abundante mano de obra. Sin embargo, se trata de desplazamientos indirectos a través de flujos de bienes, ya que el desplazamiento de los factores de producción solo tendría cabida en el modelo H-O en el caso de existir diferencias a nivel internacional en su remuneración.

### **2.2. Teorías sobre la internacionalización de las empresas**

El interés por la forma de entrada de las empresas en los países extranjeros empezó a tener importancia para los investigadores a partir de la segunda mitad del siglo xx. La primera corriente que apareció fue la Escuela de la Organización Industrial, que trató la disyuntiva entre exportación e inversión directa (ambas alternativas de expansión internacional de la empresa) a partir de la tesis doctoral de Hymer (1960). Según este autor, la expansión internacional de una empresa se basa en la existencia de ventajas únicas pertenecientes a la compañía, cuyo origen puede encontrarse en técnicas de producción superiores como consecuencia de las imperfecciones de los mercados de *inputs*, lo que se traduce en la posibilidad de obtener economías de escala, una diferenciación del producto o ventajas absolutas en costes. Hymer (1976), además, llega a la conclusión de que la inversión directa en el exterior es consecuencia de la eliminación del conflicto entre empresas competidoras cuando los mercados en los que operan son imperfectos. Por otro lado, Kindlerberger (1969) consideró que las ventajas ▷

de propiedad de las empresas se fundamentan en la posesión de un derecho de monopolio sobre cinco activos específicos: 1) acceso a la tecnología, 2) conocimientos de gestión de equipos, 3) economías de escala, 4) mejores ideas comerciales y 5) marcas conocidas. Todo ello, bajo el supuesto de la imperfección del mercado reconociendo de esta manera la existencia de fallos que permiten a las compañías obtener dicha ventaja competitiva.

La economía industrial dominó durante dos décadas el ámbito de la empresa internacional, hasta que a partir de la segunda mitad de la década de los setenta aparecen los teóricos de la internacionalización (Williamson, 1975; Buckley y Casson, 1976, 1979; Rugman, 1982; Hennart, 1982). Basada en las imperfecciones del mercado (Coase, 1937), dicha teoría se fundamenta en dos axiomas: que existan ventajas por localizar las actividades en el exterior y que la organización interna de estas actividades resulte más eficiente que la realización de las mismas por una tercera empresa en el país extranjero en cuestión. El primero de ellos está relacionado con la comparación de los costes unitarios ligados a la producción nacional y su posterior exportación, mientras que el segundo está fundado en la teoría de los costes de transacción.

Desde otro punto de vista interno de la empresa, tenemos a los defensores de la teoría de los recursos (Wenerfelt, 1984; Barney, 19991; Rugman y Verbecke, 1992) y de la teoría de las capacidades organizativas (Teece, 1982; Kogut y Zander, 1993; Nonaka y Takeuchi, 1995) que consideran a los recursos (tangibles e intangibles) y a las capacidades de la empresa como la unidad básica de la misma. Sus planteamientos defienden la identificación, la protección y la explotación de los activos y capacidades específicas de las empresas para alcanzar una ventaja competitiva en los mercados extranjeros, donde las políticas y acciones encargadas de gestionar las mismas resultan clave en el proceso de internacionalización.

A partir de una visión externa de la empresa, se plantea un modelo basado en la localización

de la organización empresarial (Kojima, 1976; Cantwell, 1988; Porter, 1990), que nace como respuesta a la falta de consideración, por parte de las anteriores teorías, de la importancia real que tienen los factores de localización sobre la internacionalización de las empresas. La existencia de recursos naturales (Owen, 1982), las infraestructuras (Agodo, 1978; Root y Ahmed, 1978, 1979), las dotaciones en tecnología y calidad de la investigación en el país receptor de la inversión (Cantwell, 1988; Brooke y Buckley, 1988), así como el tamaño de su mercado (Papanastassiou y Pearce, 1990; Nigh, 1985), son características de tipo local defendidas por las teorías de localización y justificadas empíricamente como determinantes de la recepción de flujos de inversión. De mayor calado han sido las propuestas de Kojima y Porter. La teoría macroeconómica de Kojima (1976) es una extensión de la teoría H-O del comercio internacional. Los flujos de capital tendrían lugar cuando el capital desplazado pueda ser combinado con los factores de producción existentes en el país receptor de los flujos de inversión, a fin de conseguir unos menores costes de producción. Por otra parte, Porter (1990), en una tentativa de análisis y de explicación de los factores que determinan las características de liderazgo de diversas regiones o países sobre otras, desarrolló su famoso modelo llamado «diamante». Dicho modelo sugiere que las condiciones del país de origen de una empresa desempeñan un papel importante para crear y mantener ventajas competitivas a nivel global. Estas condiciones se pueden clasificar en cuatro grupos: condiciones de los factores, condiciones de la demanda interna, industrias relacionadas o de apoyo y estrategia de la empresa, y la estructura y rivalidad de la industria.

Desde un enfoque más dinámico, existe una serie de modelos pertenecientes a corrientes académicas que consideran que la empresa desarrolla su internacionalización a través de un proceso, a lo largo del cual va acumulando conocimiento experimental de los mercados extranjeros. Por un lado tenemos la teoría secuencial (Vernon, 1966; ▷

Johanson y Wiedersheim-Paul, 1975; Johanson y Vahlne, 1977) y por otro lado el enfoque de la innovación (Bilkey y Tesar, 1977; Czinkota, 1982; Barlett y Ghoshal, 1991). Englobado dentro de la teoría secuencial, Vernon (1966) estableció una relación directa entre el ciclo de vida del producto y las fases de internacionalización que una empresa experimenta, respondiendo no solo al dónde localizar las actividades de la empresa, sino también al cómo se desarrolla ese proceso de expansión internacional (Plá Barber y Suárez Ortega, 2001). Vernon introduce aspectos como la innovación de producto, las economías de escala y la incertidumbre que implica la realización de actividades comerciales internacionales a los postulados de la teoría del comercio internacional.

Dentro de este enfoque secuencial, en el que se ha agrupado a una serie de teorías y modelos, destaca el modelo de internacionalización de la Escuela de Uppsala. El modelo de Uppsala predice que la empresa incrementará de manera gradual sus recursos comprometidos en un país concreto a medida que vaya adquiriendo experiencia de las actividades que se realizan en dicho mercado (Johanson y Wiedersheim-Paul, 1975). El modelo tiene como base teórica los postulados de la teoría del comportamiento de la empresa (Cyert y March, 1963; Aharoni, 1966) y la teoría del crecimiento de la empresa (Penrose, 1959), que consideran que la empresa desarrollará actividades internacionales de manera gradual. El modelo de Uppsala recurre al concepto de «distancia psíquica», según la cual la internacionalización tendería a producirse por el mercado –país psicológicamente más próximo al de origen–, dado que representa una menor incertidumbre para la empresa. Posteriormente, Johanson y Vahlne (1977, 1990) reformularon esta visión dinámica del proceso de la internacionalización de la empresa. Ambos autores previeron la existencia de una relación entre la adquisición y el desarrollo del conocimiento de los mercados exteriores por un lado y de las operaciones en los mismos y el incremento de los recursos comprometidos en los mercados exteriores por otro.

Según este enfoque secuencial, una vez iniciado el proceso de internacionalización, la compañía irá gradualmente cambiando su modo de entrada en los distintos mercados, a medida que obtenga más conocimientos sobre los mismos y pueda predecir mejor las circunstancias que se va a encontrar, comprometiendo cada vez más recursos a medida que disminuye el riesgo percibido. Root (1987) afirma que la empresa irá eligiendo con el paso del tiempo modos de entrada que impliquen mayor compromiso y un mayor grado de control sobre las operaciones.

A raíz de la teoría secuencial también aparece en los EEUU en paralelo a la escuela escandinava, el enfoque de la innovación (Bilkey y Tesar, 1977; Reid, 1981; Czinkota, 1982; Cavusgil, 1990). Al igual que el modelo de Uppsala, este enfoque se caracteriza por el reconocimiento de factores dirigidos por una secuencia manifiestamente acumulativa, no determinista, beneficiándose la empresa de la dinámica temporal que caracteriza a aquellas decisiones fundamentales en el proceso del aprendizaje. Desde el primer estudio (Simmonds y Smith, 1968) han surgido autores que defienden que la internacionalización de la empresa es un proceso constituido por diferentes etapas, aunque cada uno de ellos especifica un número distinto y muestra, a su vez, una visión diferente sobre el inicio del proceso. Por ejemplo, mientras que Bilkey y Tesar (1977) y Czinkota (1982) sugieren que debe existir algún tipo de mecanismo de empuje o agente externo que motive la decisión de exportar, Cavusgil (1990) y Reid (1981) argumentan que es la propia empresa la que impulsa el inicio del proceso expansivo hacia el exterior.

En una línea más directiva y de gestión, nos encontramos con lo que serían las corrientes pertenecientes a las teorías del *management*, otorgando al papel del directivo una importancia postergada en las teorías más clásicas. Destacan dos líneas de investigación: el enfoque de la dirección y el enfoque estratégico. El enfoque de la dirección (Gallo, 1987; Calof y Beamish, 1995; Alonso ▷

y Donoso, 1996) indica que no se puede entender el desarrollo de capacidades, sobre las que apoyar la competitividad o el incremento del compromiso internacional de la empresa, sin asumir la existencia de decisiones deliberadas asentadas en la plena conciencia de los potenciales resultados derivados de la opción escogida (Alonso y Donoso, 1996). No obstante, no todos los empresarios o directivos tienen la misma intuición para expandir los negocios de la empresa fuera de las fronteras nacionales. Esto convierte a la actitud del empresario y del equipo directivo en un factor relevante a la hora de explicar el desarrollo del proceso de internacionalización de la empresa. Los estudios más importantes sobre la inclusión del papel del equipo directivo en el proceso de internacionalización llegan de la mano de Calof y Beamish (1995), que presentan un modelo de adaptación internacional. Este modelo emerge desde la búsqueda de un patrón en el modo de entrada, donde los directivos inciden sobre dos factores explicativos importantes: percepción sobre los modos de entrada y percepción sobre la gestión por parte de la empresa de cada modo de entrada.

Por otro lado, la aproximación a la internacionalización de la empresa propuesta por el enfoque estratégico (Kogut, 1985; Porter, 1985; Hamel y Prahalad, 1986; Aaby y Slater, 1989; Root, 1994) parte de la consideración de que dicho proceso está integrado por tres etapas: análisis de los factores de competitividad, formulación de las estrategias e implantación de las mismas. Hamel y Prahalad (1986; 1988) establecen un marco de análisis para la estrategia global a partir de dos dimensiones: el tipo de ventaja competitiva internacional y el propósito estratégico que persigue la firma; mientras que Kogut (1985) teoriza que la competencia internacional se basa en la existencia separada o simultánea, tanto de ventajas competitivas de la empresa como de ventajas comparativas de los países.

Partiendo de la premisa en la que la empresa debe mantener un equilibrio entre los factores externos e internos, contemplando una conexión

clara entre la empresa y su entorno (Alonso, 1993), Aaby y Slater (1989) desarrollan el modelo que mayor difusión ha tenido. En él se distinguen entre una serie de factores pertenecientes a distintas variables, como las ambientales o las relativas al entorno, las características de la empresa, las competencias, la estrategia y el rendimiento, dividiendo las variables independientes en dos categorías diferentes: aquellas asociadas con el entorno, sobre las que la empresa no ejerce control alguno, y aquellas internas en las que la empresa sí tiene el control.

Durante las dos últimas décadas del siglo pasado, la evolución de la competencia en algunos sectores representó a la vez una consecuencia y una condición de la globalización, donde su estructura e intensidad influyen directamente en las estrategias internacionales de las empresas, surgiendo el enfoque de la globalización (Porter, 1982, 1986; Kim y Hwang, 1992; Buckley, 1995; Strategor, 1995). Este enfoque determina que la competencia se aleja progresivamente de las fronteras nacionales, al mismo tiempo que la globalización hace desaparecer aquellos mercados protegidos, también denominados plazas fuertes nacionales o santuarios (Strategor, 1995). Por lo tanto, conviene considerar las distintas formas de competencia existente bajo su punto de vista. Éstas son perfectamente definidas por Porter (1982, 1986), que distingue dos tipos de industrias: las industrias multidomésticas (mercados nacionales) y las industrias globales (mercados internacionales). Para Buckley (1995), este enfoque ofrece una visión idealizada de la organización de las empresas que se encuentran en el extremo opuesto a las que están, a su vez, en la fase de inicio de su proceso de internacionalización. Por su parte Casson (1993), a pesar de que parte de la hipótesis contraria, considera que todos los mercados son diferentes entre sí, llegando a la misma conclusión que plantea el enfoque.

Relacionado también con el proceso de globalización nace en la última década del siglo anterior, como una nueva corriente investigadora de la internacionalización de empresas, el enfoque ▷

de redes (Casson, 1986; Johanson y Mattson, 1988, 1992; Coviello y Mc Auley, 1999; Rialp, 2005). Esta corriente está orientada a sistemas de relación y organización no jerárquicos donde las empresas invierten para afianzar su poder de mercado y controlar su posición en la industria internacional. Este enfoque de redes sostiene que gran parte del éxito internacional de la compañía depende de las relaciones establecidas entre la empresa y sus clientes, proveedores, competidores e instituciones, que son los actores en una red social de negocios. Johanson y Mattson (1988) consideran la internacionalización de las empresas como un proceso interactivo, entre las ventajas competitivas de la empresa y las ventajas competitivas pertenecientes al resto de los integrantes de la red en la que la empresa desarrolla sus actividades, y también entre el conjunto de estas ventajas y las que tiene la localización de los países. Además, identifican en su modelo de redes internacionales cuatro categorías de empresas internacionales según el grado de internacionalización del mercado y de la propia empresa: empresa iniciadora, empresa rezagada, empresa internacional solitaria y empresa internacional junto a otras.

Casson (1996) especifica las dos características fundamentales que toda red debe tener: confianza en cada uno de los miembros que la conforman e independencia de los distintos miembros, en el sentido de que cada integrante posee y controla sus propios recursos. Del mismo modo, Coviello y McAuley (1999), ponen énfasis en el hecho de que la configuración de las redes y los acuerdos alcanzados entre las empresas que las componen sirven para promover y facilitar el alcance de los objetivos. Estas redes internacionales no jerarquizadas constituyen sistemas de relaciones de carácter orgánico, desde las que una determinada empresa puede reforzar y supervisar su posicionamiento estratégico a nivel internacional (Rialp y Rialp, 2005).

### 3. Dunning y el modelo OLI

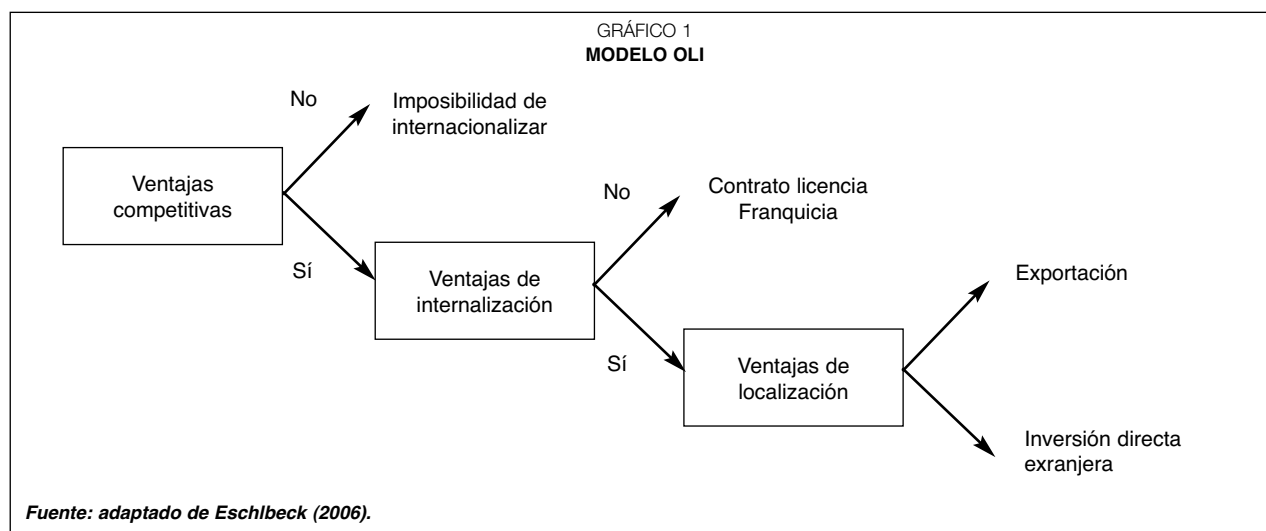
A pesar de que en el punto anterior se han visto de forma resumida las principales teorías de la

internacionalización de la empresa, hasta la fecha el modelo más aceptado en el ámbito académico internacional y el de mayor influencia es el que proporciona el paradigma ecléctico de Dunning (1974, 1981, 1988a, 1991b). El autor británico justifica la integración de las demás teorías de internacionalización en su modelo ecléctico en que dichas teorías son parcialmente correctas e incorrectas para explicar cada tipo de inversión directa extranjera, por lo que en su opinión resultan incompletas. De esta forma el autor británico intentó elaborar un marco teórico analítico general para posteriores investigaciones empíricas, que tendrían como objetivo la internacionalización de las empresas a través de inversión directa extranjera.

El paradigma ecléctico (o modelo OLI) explica el proceso de internacionalización (a través de inversión directa como muestra el Gráfico 1) de las empresas como una serie de pasos que deben cumplirse para poder pasar al siguiente y cuyos condicionantes son:

1. Ventajas competitivas (O)
2. Factores de localización (I)
3. Ventajas de internalización (L)

La explicación del gráfico es bien sencilla y lógica: para que una empresa cualquiera pueda competir y sobrevivir en cualquier mercado doméstico debe tener una serie de ventajas de propiedad que la hagan de algún modo única frente a sus adversarios. Si la empresa es capaz de incorporar esas ventajas competitivas, podrá realizar esa serie de actividades en otros mercados, pero si no es capaz de hacerlo o no le interesa por tratarse de actividades «no nucleares», decidirá que no puede internacionalizar sus actividades, pues no ofrece nada que le haga diferente frente al resto de los competidores para sobrevivir en el mercado. Si la empresa que ha logrado incluir esas ventajas competitivas, obteniendo ventajas por tal decisión, quiere establecer la producción en otro país, deberá decidir si lo hace a través de ella misma o no. Si elige la primera posibilidad optará por producir o comercializar sus productos por medio de contratos de licencias y/o ▷



franquicias. Si decide realizarlo internamente, deberá llevar a cabo un estudio exhaustivo de los factores de localización relevantes del país donde quiere establecerse. En este segundo supuesto, si las condiciones no son idóneas, optará por la exportación para evitar la pérdida de sus *core competences* si cree que sus derechos de propiedad o *knowledge* peligran si lo lleva a cabo otra empresa que no sea ella. Y si las condiciones del país receptor son idóneas para la producción o la comercialización mediante el establecimiento de una filial, la empresa realizará la inversión directa extranjera. En caso contrario, puede optar por exportar sus productos, ya sea directamente o a través de algún exportador con residencia en el país importador.

La implicación económica de las empresas, tanto en el mercado doméstico como en otros mercados foráneos, puede ser explicada por medio del suministro de mercancías o productos. La producción de un mercado en particular puede ser localizada completa o parcialmente en el propio país, en un país foráneo, en un tercer país o en una combinación de estos tres supuestos. Del mismo modo, la producción para abastecer al propio mercado nacional puede ser realizada tanto a nivel doméstico como a nivel internacional. Esta situación se basa en las imperfecciones estructurales y transaccionales existentes en el mercado y sobre ella el propio Dunning ofrecía una

serie de argumentos para explicar la dotación de recursos de la producción internacional. Lo hizo en el famoso *The endowment/market failure paradigm of international production*, basándose en la internacionalización de la empresa por medio de filiales. En esta obra, Dunning explica la actividad internacional de la empresa multinacional y argumenta que la localización de la dotación de recursos puede establecerse en un tercer país gracias a la obtención de ventajas de propiedad, internalización y localización. A través del cual se explica la actividad de la empresa multinacional, argumentando que la localización de la dotación de recursos puede ser en un tercer país gracias a los fallos de mercados existentes, gracias a la obtención de ventajas de propiedad, de internalización o de localización.

Durante las décadas de los ochenta y noventa tuvieron lugar una serie de acontecimientos no muy numerosos, pero sí de gran relevancia, que provocaron que el paradigma ecléctico recibiera críticas. Este hecho provocó que, a partir de entonces, Dunning centrara sus investigaciones en algunos de los nuevos fenómenos que estaban ocurriendo, con el objetivo de explicar ciertos conceptos que no habían sido incluidos en su paradigma. Estas investigaciones han sido criticadas por otros autores del *management* internacional. Las críticas más destacadas giran en torno al papel de la estrategia de la empresa internacional ▷

(*Restatement of the OLI paradigm*, publicado en 1988), de las relaciones institucionales (*The competitive advantages of countries and the activities of transactional corporations*, publicado en 1992) y las alianzas (*Reappraising the eclectic paradigm in an age of alliance capitalism*, publicado en 1995). A pesar de sus estudios y conclusiones, el propio autor justifica que no hay motivos para cambiar las bases del modelo OLI y del modelo de la dotación de la producción internacional, siendo estos nuevos factores externos al modelo.

## 4. Situación actual

### 4.1. Nuevas formas de inversión directa extranjera

A partir de 1990 comienzan a tener gran importancia en el proceso de internacionalización empresarial una serie de prácticas englobadas dentro de las inversiones directas extranjeras que se empiezan a postular como una alternativa muy seria a la simple creación de filiales. El modo más importante de entrada a nuevos mercados, por volumen monetario, ha sido el de fusiones y adquisiciones mencionadas en el punto anterior. Los motivos por los que se realiza este tipo de inversión es diferente en cada caso, pero hay algunas razones que pueden ser comunes en muchos de ellos: conseguir rápidamente cuota de mercado en dicho país, tener interés en los recursos y capacidades de la empresa absorbida o fusionada, o la creación de valor para el accionista de la empresa que compra, entre otras.

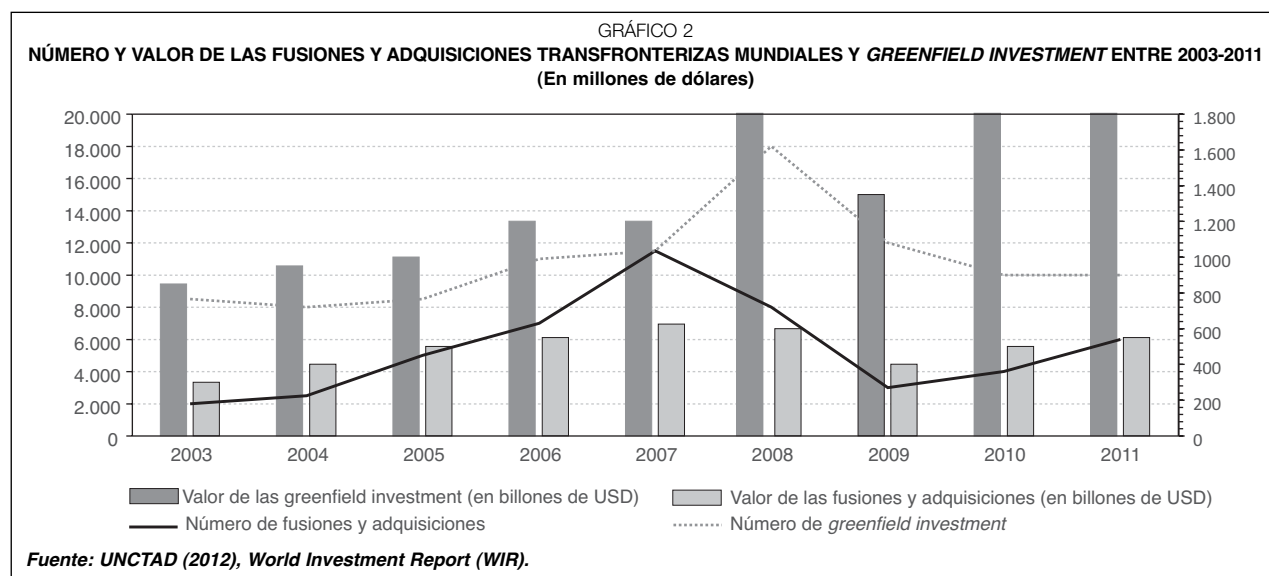
El auge de las fusiones y adquisiciones durante la década de 1990 fue motivado por una serie de circunstancias adicionales a las meras de índole económico-financiero-empresarial, como por ejemplo el desarrollo de la sociedad del conocimiento y la información y el uso extensivo de tecnologías de la información. A partir de 2004 se produjo una nueva ola de fusiones y adquisiciones, influida por las mejores condiciones económicas globales,

la consolidación sectorial de cada industria y la globalización. A nivel geográfico, las fusiones y adquisiciones transnacionales tuvieron su mayor apogeo en la Unión Europea (UE-15), seguida de Norteamérica, Asia y el resto de Europa. Las empresas españolas han utilizado esta forma de entrada a nuevos mercados en numerosas ocasiones, y tenemos como ejemplo la adquisición de la entidad financiera británica Abbey National por parte del Grupo Santander y la fusión de la aerolínea española Iberia con la británica British Airways, dando lugar a la nueva aerolínea IAG.

Otra de las nuevas formas de entrada de mayor importancia y de gran uso ha sido la realización de alianzas empresariales para acceder a los nuevos mercados o sectores, predominando las *international joint ventures* en los flujos de inversión directa extranjera. Estas alianzas buscan combinar tanto los recursos como las capacidades de los socios para planificar una actuación coordinada en los mercados internacionales. Se busca un acceso conjunto a nuevos mercados mediante la unión de las competencias de los socios, compartiendo los costes de acceso y acelerando así el proceso de internacionalización. Adicionalmente, en algunos casos estas alianzas internacionales son útiles para reducir los riesgos en aquellas industrias caracterizadas por una alta tasa de crecimiento y/o un elevado grado de incertidumbre, realizando en la mayoría de los casos una alianza donde uno de los socios pertenece al país destino de la inversión.

En el caso de las empresas españolas, se puede decir que la elección de este tipo de estrategia de entrada está correlacionada de manera negativa con las fusiones y adquisiciones, ya que, en las últimas décadas, a medida que han aumentado los flujos de inversión, han descendido los adoptados bajo la forma de *joint venture*. No obstante, para algunas empresas o sectores sigue siendo una manera importante de internacionalizar sus actividades, como por ejemplo para las multinacionales como Endesa o Telefónica, que a través de sus alianzas globales con Enersis y ▷





British Telecom y MCI, respectivamente, consiguieron acceder a nuevos mercados y crear valor para el accionista. Por otro lado, una de las *international joint venture* más importantes a nivel mundial tiene como protagonista a una empresa española, la cadena hotelera AC, que forma una alianza con la norteamericana Marriot para acceder a nichos de mercados más selectos tanto en mercados ya explorados como en nuevos.

Aunque, como hemos mencionado anteriormente, las fusiones y adquisiciones han hecho reactivar de nuevo los flujos de inversión directa extranjera, el valor total de las inversiones en nuevas instalaciones sigue siendo significativamente superior al de dichas fusiones y adquisiciones. Esta situación ocurre desde hace años, con la excepción del 2007, año de inicio de la crisis financiera. De entre estas inversiones destaca una por encima de otras, las *greenfield investment*, el valor de sus flujos de inversión sobrepasa al de las fusiones y adquisiciones (Gráfico 2).

Desde finales de la década de los ochenta hasta el inicio del nuevo milenio las fusiones y adquisiciones predominaron en valores absolutos de inversión sobre las inversiones en forma de *greenfield investment*, pero a partir del año 2001 los flujos de IDE (inversión directa extranjera) en forma de esta última opción han crecido en importancia. Un ejemplo español de este tipo de inversión lo encontramos

en los EEUU, donde Atento (filial de la actual Movistar, tradicionalmente llamada Telefónica) ha invertido 26,6 millones de dólares en la ciudad de San Antonio (Texas).

Esto se ha debido, entre otros motivos, a que la diferencia del nivel tecnológico de las empresas locales y el de la empresa que internacionaliza sus actividades a este nuevo mercado es demasiado grande. Otro de los motivos se encuentra en el propio sector industrial y su ritmo de crecimiento, mostrando altas tasas de entrada a través de la implantación de nuevas instalaciones en aquellas industrias con un mayor ritmo de crecimiento. Este hecho es contrastable con la tendencia de la distribución geográfica de este tipo de inversión, pues desde el año 2000 existe un cambio en el destino de las IDE, predominando aquellos países pertenecientes a economías en vías de desarrollo en transición. Estos países llegan a absorber en la actualidad más del 50 por 100 de los flujos de inversión directa totales.

Por último, el otro tipo de inversión de interés en la que se crean nuevas instalaciones, y que es otro de los más importantes modos de entrada, es el *offshoring*. Sin embargo, su peso sobre el total de flujos de IDE es muy inferior al de los vistos anteriormente, aunque cada vez tiene más importancia, sobre todo desde la ruptura de la cadena de valor tradicional. Las actividades que ▷

están más involucradas en este tipo de inversión son las de desarrollo del producto y del *software*, los servicios administrativos, las actividades de IT (innovación tecnológica) y los *contact centers*.

El fenómeno del *offshoring* no es nuevo, ya que en el periodo de la clásica multinacionalización (1950-1975) las actividades productivas intensivas en mano de obra y el procesamiento de ciertas partes de la cadena de producción fueron trasladadas por las multinacionales a países menos desarrollados, localizados en América Latina y en Asia. Desde entonces, ha habido dos oleadas claramente diferenciadas: una en la década de los noventa, en la que las protagonistas fueron las empresas manufactureras, y otra a mediados de la década pasada, cuando las empresas del sector servicios fueron las que ejercieron un uso más intenso de esta estrategia, gracias sobre todo a los avances tecnológicos.

Las principales regiones receptoras de este tipo de inversión, que se caracterizan por ser economías en desarrollo con bajos costes de producción y una mano de obra cada vez más cualificada, son India, China, los países latinoamericanos y los países del este de Europa. Además de los motivos relacionados con los costes productivos y la cualificación de los empleados, el afán de la empresa por ser cada vez más grande y la presión de la competencia son otros de los motivos más influyentes a la hora de elegir este tipo de inversión.

En el caso español, el sector de la actividad económica en el que predomina este tipo de inversión es el sector industrial, aunque a partir del año 2004 se intensifican las desinversiones en el sector servicios (principalmente en las actividades de *contact centers* e *IT services*), con excepciones de la intermediación financiera, banca y seguros. Dentro del sector industrial, el *offshoring* tiene un papel importante en aquellas subindustrias en las que los *inputs* intraindustriales predominan sobre los interindustriales, como son las industrias de fabricación de material electrónico, vehículos de motor y remolques, máquinas de oficina y equipos informáticos y la industria textil. Dentro de este último, podemos

citar varios ejemplos de empresas que llevan a cabo este tipo de estrategia, como son Inditex, Amichi o Custo.

#### 4.2. Tipos diferentes de IDE vs paradigma ecléctico

Como se ha comprobado en el punto anterior, han surgido nuevas formas de flujos de inversión directa extranjera, que vienen a completar un *portfolio* más amplio de inversiones que el ya clásico establecimiento de filiales productivas o comerciales. En las últimas décadas, estas nuevas formas de entrada han sido las que han hecho que los flujos de inversión directa hayan sido protagonistas de los procesos de internacionalización de la empresa. A nivel teórico, han sido muchos los académicos (fusiones y adquisiciones: Hennart y Park, 1993; *international joint ventures*: Barkema, 1997; *greenfield investment*: Anderson y Svensson, 1994; *offshoring*: Bernstein, 2004) que han abordado el estudio de cada uno de estos flujos de forma individualizada, sin aportar ninguno de ellos un modelo de internacionalización más completo que el ofrecido por Dunning.

A pesar de ser el modelo explicativo más completo sobre el proceso de internacionalización desarrollado hasta ahora, dado que el desarrollo de las nuevas formas de IDE fue posterior, éste no recoge en sus planteamientos iniciales ninguna de dichas formas, tan sólo contempla la posibilidad de crear filiales de producción. No obstante, Dunning (1988, 1993, 1995, 1996, 1999, 2000, 2003) revisa sus planteamientos para introducir nuevas variables a tener en cuenta en los procesos de internacionalización de las empresas. Sus principales trabajos se centran en incluir las alianzas, fusiones y adquisiciones como modos de entrada en nuevos mercados, en una mayor consideración de los Gobiernos e instituciones públicas a la hora de atraer flujos de inversión y en incluir la importancia de la estrategia en la toma de decisiones.

En lo que se refiere al término *offshoring*, Dunning no lo usa como tal y habla en algunos ▷

de sus estudios de *outsourcing*. No obstante, los académicos expertos en *offshoring* parten de la perspectiva dada por el modelo ecléctico (1977, 1988), al considerar que aporta un punto de inicio muy relevante para la explicación del *offshoring*, al unir los factores internos de la empresa y los factores ambientales de una localización en particular. Por otra parte, Dunning (1995) menciona el término *greenfield investment* en su estudio referente a las actividades extranjeras de desarrollo e innovación en los EEUU como alternativa a la adquisición de empresas que ya realicen esas actividades, pero no incluye este término en su modelo, ni lo trata en profundidad.

## 5. Conclusión

El rápido crecimiento de la economía global ha sido uno de los factores con mayor repercusión en los negocios internacionales en general, y en los procesos de internacionalización en particular, desde hace tres décadas. Las aproximaciones teóricas a la internacionalización de las empresas necesitan ser supervisadas por un modelo estratégico más global que incluya la mayor parte de posibilidades que la inversión directa puede revestir, así como los nuevos factores que indiquen sobre la misma. Todo ello debe de ser incluido en un modelo aún más holístico que el paradigma ecléctico propuesto por Dunning. Para ello no sólo debe ser revisado el modelo OLI, sino también sus cimientos, destacados en *The endowment/market failure paradigm of international production*, modelo explicativo del comportamiento de la producción internacional que desarrolla el propio Dunning.

El modelo, como resumen la mayoría de los académicos, es muy útil y aproximado a la realidad (de hace varias décadas), a pesar de sus deficiencias, entre ellas la falta de consideración explícita de la estrategia, la relevancia de las instituciones públicas sobre los flujos de inversión o su falta de dinamismo, entre otros. A partir de este modelo se puede desarrollar uno mejor extendiendo y actualizando parte de sus planteamientos, de forma

que tengan en cuenta los factores que han condicionado los procesos de internacionalización de las últimas tres décadas, dando lugar de esta forma a un mejor paradigma explicativo más cercano a la realidad.

## Bibliografía

- [1] AXIM, C.N. y MATTHYSSENS, P. (2002). «Viewpoint: Limits of internationalization theories in an unlimited world». *International Marketing Review*, nº 19, pp. 436-449.
- [2] BUCKLEY, P.J. (2002). «Is the international business research agenda running out of stream?». *Journal of International Business Studies*, nº 33, pp. 365-373.
- [3] CALDERÓN, C.; LOAYZA, N. y SERVÉN, L. (2004). «Greenfield foreign direct investment and mergers and acquisitions: feedback and macroeconomics effects». *World Bank Policy Research Working Paper*, nº 3192.
- [4] DURÁN HERRERA, J.J. (2002). «Estrategias de localización y ventajas competitivas de la empresa multinacional española». *Revista ICE*, nº 799, pp. 41-53
- [5] GUILLÉN RODRÍGUEZ, M.F. (2004). «La internacionalización de las empresas españolas», *Boletín de Información Comercial Española*, nº 812, pp. 211-224.
- [6] MARTÍN ARMARIO, J. (2004). «Formas de entrada en los mercados exteriores: una investigación en las PYMES andaluzas», *Revista ICE*, nº 2823, pp. 33-48.
- [7] MARTÍNEZ BOBILLO, A. y TEJERINA GAITE, F. (1999). «Adquisiciones internacionales y control en las empresas industriales españolas». *Revista ICE*, nº 781, pp. 129-143.
- [8] MORGAN, R.E. y KATSIKEAS, C.S. (1997). «Theories of international trade, foreign direct investment and firm internationalization: a critique». *Management Decision*, nº 35, pp. 68-78.
- [9] MUÑOZ GUARASA, M. (2009). «Inversión, desinversión extranjera y deslocalización». *Papeles de Europa*, nº 18, pp. 68-92.
- [10] ORTIZ DE URBINA CRIADO, M.; MONTORO SÁNCHEZ, M.A. y GUERRAS MARTIN, L.A. (2009). «Adquisiciones y acuerdos de cooperación en la Unión Europea durante el período 2000-2007». *Universia Business Review*. nº 22, pp. 118-133. ▷

- [11] RIALP CRIADO, A. (1999). «Los enfoques micro-organizativos de la internacionalización de la empresa: una revisión y síntesis de la literatura». *Revista ICE*, nº 781, pp. 117-128.
- [12] RUIZ MORENO, F. y MAS RUIZ, F.J. (2007). «Entrada de la empresa española en mercados exteriores». *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 13 nº 1, pp. 183-208.
- [13] RUGMAN, A.M.; VERBEKE, A. y NGUYEN, Q. (2011). «Fifty years of international business theory and beyond». *Management International Review*, nº 51, pp. 755-786.
- [14] SANTANGELO, G.D. y MEYER, K.E. (2011). «Extending the internationalization process model: Increases and decreases of MNE commitment in emerging economies». *Journal of International Business Studies*, nº 42, pp. 894-909.
- [15] VIDAL SUÁREZ, M.M. (2000). «Las alianzas estratégicas globales para la internacionalización. Su contribución a la creación de valor en la empresa». *Economía Industrial*, nº 333, pp. 49-56.



*Fernando Rueda Junquera\**

*Mariola Gozalo Delgado\**

## AYUDA PARA EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA

### Adecuación de los donantes a los principios de la Declaración de París

La iniciativa de la Ayuda para el Comercio se impulsó para atenuar las limitaciones de oferta que impiden la inserción comercial de muchos países en desarrollo, asumiendo los donantes el compromiso de que su provisión se ajustaría a los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. El objetivo de este artículo es valorar el grado de cumplimiento de estos principios para el caso de la ayuda para el comercio en América Latina. Con este fin, se aplica un enfoque metodológico de carácter cualitativo basado en el análisis de los cuestionarios de autoevaluación de los donantes. Los resultados de este análisis ponen de manifiesto que a pesar de algunos avances, el grado de cumplimiento es todavía limitado.

**Palabras clave:** Ayuda para el Comercio, eficacia de la ayuda, Declaración de París, América Latina.

**Clasificación JEL:** F35, F10, O54.

#### 1. Introducción

Durante la celebración de la Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2005, se adoptó la iniciativa de la Ayuda para el Comercio (ApC), con el objetivo principal de proporcionar ayuda para aliviar las restricciones internas de oferta que limitan el acceso de muchos países en desarrollo a los mercados de exportación. Se trata de complementar la tradicional asistencia técnica otorgada para la aplicación de los acuerdos de la OMC, con la concesión adicional de ayuda dirigida a la creación de capacidad productiva exportable y a la mejora de la infraestructura relacionada con el comercio, haciendo extensible dicha ayuda no sólo a

los países de renta baja, sino también a los de renta media (como por ejemplo, los latinoamericanos). Tanto los donantes como los países receptores se comprometieron a que la provisión de la ApC –como parte integrante de la ayuda oficial al desarrollo– estuviese orientada por la nueva agenda de la eficacia promovida por la Declaración de París (DP) (Njinkeu y Cameron, 2008; Razzaque y Willem te Velde 2013; Cadot y Melo, 2014).

Aunque la aplicación de la DP no ha estado exenta de dificultades, el hecho de constituir una agenda consensuada la ha conferido una significativa legitimidad como instrumento configurador de la nueva arquitectura de la ayuda. Por esta razón, es relevante investigar hasta qué punto se ha respetado la DP en la provisión de la ApC. Este artículo contribuye a ello presentando una investigación cuyo objetivo ha sido valorar el grado de ▷

\* Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Burgos.

Versión de agosto de 2014.

cumplimiento de los cinco principios de la DP por parte de los donantes para el caso de la ApC en América Latina. La metodología empleada ha sido de naturaleza cualitativa con objeto de complementar los resultados obtenidos en las investigaciones de carácter cuantitativo realizadas con anterioridad (Rueda Junquera y Gozalo Delgado, 2012 y 2013).

Con el fin de presentar la investigación realizada, el resto del artículo se organiza de la siguiente manera. El segundo apartado examina la nueva agenda de la eficacia impulsada por la DP, que ha guiado la ejecución de la Iniciativa de la ApC. Una vez establecido el marco conceptual desde el que se ha abordado la investigación, el tercer apartado justifica la metodología de la misma, basada en un enfoque cualitativo de análisis de las respuestas a los cuestionarios de autoevaluación por parte de los donantes. El cuarto apartado aplica dicha metodología a los principales donantes de la ApC destinada a América Latina. Finalmente, el quinto apartado recoge las principales conclusiones obtenidas en la investigación.

## **2. La Declaración de París como marco para promover la eficacia de la Ayuda para el Comercio**

La nueva agenda de la eficacia de la ayuda se ha ido construyendo a lo largo de los diferentes Foros de Alto Nivel (FAN) sobre eficacia, organizados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El segundo FAN, celebrado en París en 2005, culminó con la firma de la DP sobre la eficacia de la ayuda. Esta declaración es la piedra angular sobre la que se ha asentado la nueva agenda de la eficacia, que ha buscado además, potenciar la horizontalidad en las relaciones entre donantes y receptores. Este cambio de enfoque se ha constatado en la introducción de una nueva terminología para referirse a dichas

relaciones; así, por ejemplo, se ha sustituido el término «país receptor» por el de «país socio» para reforzar la idea de corresponsabilidad.

Se trata de un acuerdo internacional al más alto nivel político, ratificado por más de cien países –tanto donantes como socios– y por diversos organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, lo que le ha conferido una notable legitimidad. Los cinco principios recogidos en la DP –apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad– han pasado a formar parte del glosario esencial de los foros y debates sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (OCDE, 2005).

La DP adquirió credibilidad gracias a que los Gobiernos firmantes estuvieron de acuerdo en establecer metas e indicadores que permitieran medir públicamente su seguimiento y evaluación bajo la supervisión del CAD. Se consensuó un plan de ejecución de la DP en el que, para cada uno de los cinco principios, se identificó una serie de indicadores de progreso con una meta de cumplimiento para el año 2010. El proceso de evaluación se llevó a cabo en dos fases temporales (2005-2008 y 2009-2011), cuyos resultados fueron examinados respectivamente, en el tercer y cuarto FAN celebrados en Accra (2008) y Busán (2011). Estos resultados han de valorarse con precaución, ya que la evaluación de la DP ha estado sujeta a importantes limitaciones debido, entre otros factores, a la amplitud y complejidad de los objetivos de la DP, a la gran diversidad de actores involucrados, al reducido tiempo transcurrido desde su aprobación en 2005 para lograr resultados de desarrollo y al carácter voluntario de la participación de los actores en la evaluación.

Aunque el progreso en la implementación de los principios de la DP no fue uniforme en todos los donantes y países socios, el proceso de evaluación puso de manifiesto que, en general, en el principio que más se progresó fue en el de apropiación, mientras que en los principios de alineación y armonización se avanzó de forma desigual, y en los principios de gestión orientada a resultados y de ▷

mutua responsabilidad se produjo el menor grado de mejora (Wood *et al.*, 2008 y 2011).

La lentitud en los progresos de la DP ha venido alimentando las críticas hacia la misma. Éstas se han centrado especialmente en cuatro aspectos: el excesivo protagonismo de los donantes en su gestación, el monopolio del CAD como único supervisor del proceso de seguimiento y evaluación, la falta de compromiso político efectivo y la ausencia de cuestiones fundamentales en la DP, tales como el papel de la sociedad civil y de la cooperación Sur-Sur, la relevancia de la transparencia y la lucha contra la corrupción, y las particularidades de los países de renta media. A pesar de todo esto, existe un cierto consenso en reconocer que la DP ha contribuido a establecer por primera vez un lenguaje común en la agenda de la eficacia y un conjunto de principios e indicadores concretos.

### 3. Metodología del estudio

En la investigación se ha optado por un enfoque metodológico de carácter cualitativo para valorar el grado de cumplimiento de los cinco principios de la DP en la provisión de la ApC en América Latina. Este enfoque está basado en el análisis de las respuestas a los cuestionarios de autoevaluación proporcionados por el sistema de seguimiento y evaluación de la ApC y desarrollado por la OMC y la OCDE (OECD/WTO, 2007a, 2009a, 2011a y 2013a). Como parte de dicho sistema, se procede periódicamente a realizar una autoevaluación de la iniciativa de la ApC, por medio de cuestionarios formulados conjuntamente por ambas instituciones, que se dirigen a la comunidad de donantes y a los países socios. Las respuestas a estos cuestionarios de autoevaluación ofrecen información sobre las mejores prácticas existentes en la aplicación de la ApC, así como sobre la medida en la que ambos actores se adhieren a los principios de la DP.

La estructura de los cuestionarios ha ido evolucionando a lo largo de los cuatro Exámenes Globales realizados (2007, 2009, 2011 y 2013), adaptándose a los objetivos específicos de los

mismos. Este hecho limita la posibilidad de realizar una comparación homogénea de los cuestionarios a lo largo del tiempo, puesto que al ser distintos no se puede analizar la evolución de las respuestas a la misma pregunta en los cuatro Exámenes Globales. Ante esta situación, fue necesario identificar la información relevante. Se seleccionaron las respuestas a los cuestionarios de autoevaluación de los donantes utilizados en los cuatro Exámenes Globales, accesibles en la página web de la OCDE en OECD/WTO (2007b, 2009b, 2011b y 2013b). Se eligieron las preguntas más significativas de los bloques tercero y cuarto de los cuestionarios empleados en los Exámenes Globales de 2007, 2009 y 2011 y las de los bloques segundo y cuarto del cuestionario usado en el Examen Global de 2013. Se escogieron estos bloques porque en ellos se encontraban las preguntas relacionadas con la aplicación de los cinco principios de la DP<sup>1</sup>.

Este enfoque metodológico se aplicó a una muestra de diez donantes: Alemania, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Canadá, Comisión Europea, España, Estados Unidos, Francia, Japón y Noruega<sup>2</sup>. Esta muestra se obtuvo a partir de un criterio de selección basado en la identificación de aquellos donantes que en la base de datos del Sistema de Notificación de Acreedores (Creditor Reporting System, CRS) del CAD (OCDE) representaran más del 2 por 100 del total de compromisos de ApC, destinados a América Latina y el Caribe entre 2006 (año posterior al lanzamiento de la Iniciativa de la ApC) y 2012 (último año con datos disponibles).

### 4. Análisis de los cuestionarios de autoevaluación de los donantes

Tras presentar la metodología del estudio, este apartado recoge los resultados de su aplicación. ▷

<sup>1</sup> Para facilitar la exposición, el artículo sólo incluye los principales resultados de la investigación. Información detallada sobre la estructura de los cuestionarios así como sobre las preguntas seleccionadas de dichos cuestionarios puede ser solicitada a los autores.

<sup>2</sup> Estos donantes contestaron a los cuestionarios de autoevaluación de todos los Exámenes Globales, excepto Canadá al de 2007.

CUADRO 1 PRINCIPIOS DE APROPIACIÓN Y ALINEACIÓN: AUTOEVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES DONANTES DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO DESTINADA A AMÉRICA LATINA (Número de donantes que contestó a la pregunta)					
Pregunta del cuestionario de autoevaluación <sup>1</sup>	Número total de donantes considerados: 10				
	Menos del 25%	Del 25% al 50%	Del 50% al 75%	Más del 75%	No se sabe con seguridad
1. ¿En qué proporción de los países socios a los que apoya, las cuestiones relacionadas con la ApC forman parte importante de su diálogo de políticas con esos países?	1	5	1	3	0
2. ¿Qué proporción de sus estrategias de asistencia a los países socios contienen elementos de comercio o de ApC?	3	3	2	2	0
3. ¿Qué proporción de su ApC está alineada con los sistemas nacionales de sus países socios?	1	2	0	4	3
4. ¿En qué proporción se ajustan los programas de ApC de su país a las prioridades comerciales enunciadas en las estrategias de desarrollo de los países socios?	0	2	1	6	1

ApC: Ayuda para el Comercio.  
<sup>1</sup> Las preguntas 1, 2 y 3 corresponden respectivamente, a las preguntas 3.2, 3.3 y 3.7 del cuestionario de 2009, y la 4 a la pregunta 12.1 del cuestionario de 2011.  
**Fuente: elaboración propia a partir de OECD/WTO (2009b y 2011b).**

Se realiza una valoración de las respuestas a los cuestionarios de autoevaluación por parte de los principales donantes de ApC destinada a América Latina y se examinan específicamente las respuestas a las preguntas sobre la aplicación de los cinco principios de la DP.

El principio de apropiación se valora en los cuestionarios con las preguntas a los donantes sobre el grado de integración del comercio en el diálogo de políticas con sus países socios y en los proyectos y programas de ayuda aplicados a esos países, así como con las preguntas sobre la participación de las partes interesadas del país socio –sector privado y sociedad civil– en dicho diálogo de políticas. En la medida en que las cuestiones relacionadas con la ApC se incorporen al diálogo de políticas y a los programas de ayuda, y que las partes interesadas participen en ese diálogo, se favorecerá el cumplimiento del principio de apropiación.

El Cuadro 1 muestra que los temas comerciales formaban parte del diálogo de políticas de los donantes con sus países socios, pero con diferentes grados de intensidad. Según las respuestas al cuestionario de 2009, el porcentaje más elevado se correspondió con el BID, el Banco Mundial y la Comisión Europea, en los que las cuestiones

comerciales estaban presentes en el diálogo con más del 75 por 100 de sus países socios. La proporción se redujo en Estados Unidos hasta el 50-75 por 100 y especialmente, en el resto de donantes que disminuyó hasta el 25-50 por 100 y en el caso de Noruega a menos del 25 por 100. Este patrón no se alteró sustancialmente en las respuestas al cuestionario de 2011<sup>3</sup>, que indicaban que el BID, el Banco Mundial, la Comisión Europea y Estados Unidos continuaban siendo los donantes que abordaban el comercio como un tema habitual del diálogo de políticas en más del 50 por 100 de sus países socios. A este grupo se unieron también Canadá y Francia.

Por lo que se refiere a la proporción de estrategias de ayuda que incorporan temas comerciales, se mantienen las diferencias observadas (Cuadro 1). En las respuestas al cuestionario de 2009, destacaron nuevamente los casos del BID, el Banco Mundial, la Comisión Europea y Estados Unidos con porcentajes superiores al 50 por 100 frente a los casos de España, Francia y Noruega, en los que esa proporción fue inferior al 25 por 100.

En cuanto a la participación de las partes interesadas del país socio en el diálogo de políticas, ▷

<sup>3</sup> Véase la pregunta 7 del cuestionario de 2011 en OECD/WTO (2011b).



las respuestas de los donantes indicaron que no era una práctica mayoritaria. Según las respuestas al cuestionario de 2011<sup>4</sup>, sólo el 40 por 100 de ellos respondió que «siempre» incluía al sector privado en el diálogo. Un porcentaje similar se apreció en las respuestas al cuestionario de 2013<sup>5</sup>, mostrando que un 40 por 100 de los donantes consultó al sector privado para la elaboración de su estrategia de ApC. En el caso de la participación de la sociedad civil, el porcentaje fue aún menor. Según las respuestas al cuestionario de 2011<sup>6</sup>, únicamente el 30 por 100 de los donantes afirmó que la sociedad civil «siempre» tomaba parte en el diálogo de políticas.

El principio de alineación se evalúa en los cuestionarios a través de las preguntas relativas a tres temas: el uso de los sistemas nacionales de los países socios por parte de los donantes, la adecuación de los programas de ApC a las prioridades comerciales de los países socios y el apoyo de los donantes a la cooperación Sur-Sur. El examen de las respuestas sugiere que el grado de cumplimiento de este principio ha ido mejorando, pero continúa siendo insuficiente.

Según las respuestas al cuestionario de 2007<sup>7</sup>, tan sólo dos donantes —el BID y el Banco Mundial— declararon que utilizaban de forma sistemática los marcos de programación presupuestaria de los países socios en la ejecución de sus programas de ApC. En las respuestas al cuestionario de 2009 se percibió un moderado progreso al constatar que el 40 por 100 de los donantes estimaba que más del 75 por 100 de su ApC estaba alineada con los sistemas nacionales de los países socios (Cuadro 1). Asimismo, en las respuestas al cuestionario de 2011 se observó que el 60 por 100 de ellos indicaba que más del 75 por 100 de sus programas de ApC se ajustaba a las prioridades comerciales de los países socios.

<sup>4</sup> Véase la pregunta 9 del cuestionario de 2011 en OECD/WTO (2011b).

<sup>5</sup> Véanse las preguntas 11 y 12 del cuestionario de 2013 en OECD/WTO (2013b).

<sup>6</sup> Véase la pregunta 10 del cuestionario de 2011 en OECD/WTO (2011b).

<sup>7</sup> Véase la pregunta 13 del cuestionario de 2007 en OECD/WTO (2007b).

En cuanto a la cooperación Sur-Sur, las respuestas al cuestionario de 2009<sup>8</sup> mostraron que únicamente el 40 por 100 de los donantes contaba con un enfoque específico para apoyarla. Además de las valoraciones de los donantes, los Exámenes Globales comenzaron a evaluar la cooperación Sur-Sur de forma diferenciada a partir de 2011, mediante cuestionarios específicos dirigidos a los países socios que ejercían como donantes en este tipo de cooperación. Algo más de la mitad de estos cuestionarios fueron respondidos por los países socios latinoamericanos, reflejando la importancia del tema en la región<sup>9</sup>.

En las respuestas de la mayoría de los países latinoamericanos se percibe que las actividades relacionadas con el comercio se incluían en una política más amplia de cooperación Sur-Sur basada en los principios de la DP especialmente, en los de apropiación y alineación. Dichas actividades se desarrollaban promoviendo el diálogo regional sobre los temas comerciales y la interacción con los países socios. Como muestran las respuestas al cuestionario de 2011<sup>10</sup>, el 60 por 100 de ellos señaló que desde 2008 se habían reforzado «considerablemente» los mecanismos de diálogo con sus países socios.

El grado de cumplimiento del principio de armonización se valora en los cuestionarios por medio de las preguntas referentes a la proporción de países socios en los que los donantes participan en iniciativas conjuntas con otros donantes y a la frecuencia con la que los donantes las adoptan. Las respuestas incluidas en el Cuadro 2 (en la página siguiente) muestran que la mayoría de ellos no tomaba parte de forma activa en iniciativas conjuntas. Según las respuestas al cuestionario ▷

<sup>8</sup> Véase la pregunta 3.6 del cuestionario de 2009 en OECD/WTO (2009b).

<sup>9</sup> En los cuestionarios del Examen Global de 2011 participaron 5 países socios latinoamericanos de un total de 9 países y en los del Examen Global de 2013 tomaron parte 3 de un total de 6 países. Con anterioridad —esto es, en los Exámenes Globales de 2007 y 2009— algunos países latinoamericanos —en particular, Argentina, Brasil y Chile— explicaron sus experiencias de cooperación Sur-Sur contestando a los cuestionarios de autoevaluación en calidad de donantes.

<sup>10</sup> Véase la pregunta 7 del cuestionario de 2011 en la siguiente dirección: <http://www.oecd.org/aidfortrade/questionnaires-southsouth-cooperation.htm>

CUADRO 2 PRINCIPIO DE ARMONIZACIÓN: AUTOEVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES DONANTES DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO DESTINADA A AMÉRICA LATINA (Número de donantes que contestó a la pregunta)									
Iniciativas conjuntas de los donantes <sup>1</sup>	Proporción de países socios en los que los donantes han participado en iniciativas conjuntas con otros donantes (Cuestionario de 2009; número total de donantes considerados: 10)				Frecuencia con la que los donantes han adoptado iniciativas conjuntas con otros donantes (Cuestionario de 2011; número total de donantes considerados: 10)				
	Menos del 10%	Del 10% al 30%	Más del 30%	NC <sup>2</sup>	Siempre	Algunas veces	Pocas veces / Nunca	No está seguro	NC <sup>3</sup>
1. Evaluación conjunta de las necesidades comerciales de los países socios	4	3	2	1	0	5	3	0	2
2. Formulación conjunta de la estrategia de ApC	6	1	2	1	-	-	-	-	-
3. Programas conjuntos de ApC	7	1	1	1	0	4	4	0	2
4. Cofinanciación	7	1	0	2	0	6	2	0	2
5. Seguimiento y evaluación conjuntas	6	1	2	1	0	2	6	0	2
6. Cooperación delegada	7	0	1	2	-	-	-	-	-
7. Enfoques a escala sectorial	-	-	-	-	0	5	3	0	2

ApC: Ayuda para el Comercio; NC: No contesta; (-): No aplicable.  
<sup>1</sup> Las preguntas seleccionadas de los cuestionarios de 2009 y 2011 son respectivamente, la 3.5 y la 11.1.  
<sup>2</sup> España no facilita datos sobre esta cuestión. El Banco Mundial no marca ninguna opción en las iniciativas de cofinanciación y cooperación delegada.  
<sup>3</sup> España y Noruega no proporcionan información sobre este tema.  
**Fuente: elaboración propia a partir de OECD/WTO (2009b y 2011b).**

CUADRO 3 PRINCIPIOS DE GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS Y MUTUA RESPONSABILIDAD: AUTOEVALUACIÓN DE LOS PRINCIPALES DONANTES DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO DESTINADA A AMÉRICA LATINA (Número de donantes que contestó a la pregunta)			
Pregunta del cuestionario de autoevaluación <sup>1</sup>	Número total de donantes considerados: 10		
	Sí	No	No se sabe con seguridad
1. ¿Vigilan periódicamente las posibles repercusiones comerciales de sus proyectos/programas de ApC?	5	5	0
2. ¿Han llevado a cabo o tienen previsto llevar a cabo una evaluación de los efectos de sus programas de ApC?	3	2	5
3. ¿Tratan de conseguir la participación de los colectivos interesados de los países socios en la formulación de objetivos/indicadores mensurables que permitan evaluar la calidad de sus programas de ApC?	8	0	2
4. ¿Han llevado a cabo evaluaciones conjuntas de su ApC con los colectivos interesados de sus países socios?	6	3	1

ApC: Ayuda para el Comercio.  
<sup>1</sup> Las respuestas corresponden a las preguntas 4.2, 4.4, 4.5 y 4.6 del cuestionario de 2009.  
**Fuente: elaboración propia a partir de OECD/WTO (2009b).**

de 2009, el 60-70 por 100 de los donantes participaba en estas iniciativas en menos del 10 por 100 de sus países socios. Esta limitada participación no se ha revertido sustancialmente con el paso del tiempo. Las respuestas al cuestionario de 2011<sup>11</sup> mostraron que sólo dos donantes –el BID y el Banco Mundial– indicaron que su armonización con otros donantes había mejorado «considerablemente»

<sup>11</sup> Véase la pregunta 11 del cuestionario de 2011 en OECD/WTO (2011b).

con respecto al anterior cuestionario. Asimismo, el 80 por 100 de los donantes señaló que sólo «algunas veces» o «pocas veces-nunca» habían adoptado iniciativas conjuntas con otros donantes.

El principio de gestión orientado a resultados se examina en los cuestionarios de los donantes a partir de las preguntas sobre el seguimiento y evaluación de los resultados de sus programas de ApC. Como muestra el Cuadro 3, sólo la mitad de los donantes –Alemania, BID, Banco Mundial, Canadá ▷

**CUADRO 4**  
**EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE AYUDA PARA EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA: GRADO DE IMPORTANCIA DE LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR LOS DONANTES**  
 (Número de donantes que contestó a la pregunta)

Problema <sup>1</sup>	Número total de donantes considerados: 10				
	Muy importante	Importante	Poco importante	Nada importante	NC <sup>2</sup>
1. Dificultades para establecer objetivos cuantificables	3	3	3	0	1
2. Dificultades para obtener datos en el país	4	2	2	0	2
3. Ausencia de indicadores apropiados	3	3	3	0	1
4. Restricciones presupuestarias	0	4	4	1	1
5. Capacidad de los funcionarios del país para reunir y comunicar datos	2	3	3	1	1
6. Capacidad de los socios del proyecto para reunir y comunicar datos	3	5	0	1	1
7. Dificultades para atribuir los resultados comerciales al programa	5	3	1	0	1

NC: No contesta.

<sup>1</sup> Las respuestas corresponden a la pregunta 17 del cuestionario de 2011.

<sup>2</sup> España no facilita datos sobre esta cuestión. La Comisión Europea no marca ninguna opción en el segundo problema (dificultades para obtener datos en el país).

**Fuente:** elaboración propia a partir de OECD/WTO (2011b).

y Japón— respondió en el cuestionario de 2009 que vigilaba periódicamente los efectos comerciales de sus programas de ApC. Este porcentaje se redujo al 30 por 100 cuando se les interrogó sobre la evaluación de dichos programas: únicamente tres donantes —Alemania, BID y Banco Mundial— declararon haberla llevado a cabo o tener previsto llevarla a cabo.

Las respuestas a los cuestionarios de 2011 y 2013 revelaron un ligero avance en el seguimiento y evaluación de la ApC. Según las respuestas al cuestionario de 2011<sup>12</sup>, el 70 por 100 de los donantes indicó que la vigilancia de sus programas de ApC había mejorado «moderadamente». Con respecto al proceso de evaluación<sup>13</sup>, el 40 por 100 de ellos señaló que había evaluado tanto su estrategia general como sus programas de ApC, mientras que otro 40 por 100 sólo había evaluado la estrategia general o los programas, y el restante 20 por 100 no había llevado a cabo ninguna evaluación o no estaba seguro de haberla realizado. Estos porcentajes no sufrieron alteraciones significativas en las respuestas al cuestionario de 2013<sup>14</sup>: el 60 por 100 de los donantes afirmó que

había evaluado la repercusión en el desarrollo de las actividades o de la estrategia de ApC y el restante 40 por 100 indicó que no la había evaluado o que no estaba seguro de haberlo hecho.

Estas respuestas evidencian que el grado de cumplimiento del principio de gestión orientada a resultados es todavía limitado. El proceso de seguimiento de la ApC y especialmente el de su evaluación plantean problemas que condicionan el cumplimiento de este principio. El Cuadro 4 recoge el grado de importancia atribuido por los donantes a dichos problemas en sus respuestas al cuestionario de 2011. Los dos principales problemas (calificados como «muy importantes» o «importantes» por el 80 por 100 de los donantes) fueron la limitada capacidad de los socios del proyecto para reunir y comunicar datos y la dificultad metodológica de atribuir los resultados comerciales de los países socios a los programas de ApC, ya que dichos resultados se ven influenciados por un gran número de factores exógenos.

Por último, el principio de mutua responsabilidad se analiza en los cuestionarios por medio de las preguntas que indagan si los donantes realizan el seguimiento y evaluación de sus programas de ApC de forma participativa, utilizando iniciativas conjuntas con los países socios. Las respuestas al cuestionario de 2009 indicaron que ▷

<sup>12</sup> Véase la pregunta 13 del cuestionario de 2011 en OECD/WTO (2011b).

<sup>13</sup> Véase la pregunta 16 del cuestionario de 2011 en OECD/WTO (2011b).

<sup>14</sup> Véase la pregunta 31 del cuestionario de 2013 en OECD/WTO (2013b).

la mayor parte de los donantes –el 80 por 100– trataba de conseguir la participación de los colectivos interesados de los países socios en la formulación de objetivos e indicadores mensurables que permitieran evaluar la calidad de sus programas de ApC. Asimismo, el 60 por 100 de ellos declaró haber llevado a cabo evaluaciones conjuntas contando con dichos colectivos (Cuadro 3).

Aunque estas respuestas al cuestionario de 2009 señalaron que un alto porcentaje de los donantes trataba de implicar a los colectivos interesados de los países socios, ello no se tradujo en un uso habitual de modalidades conjuntas de seguimiento y evaluación. El 70 por 100 de los donantes respondió en el cuestionario de 2011<sup>15</sup> que sólo «algunas veces» se apoyaba en los procesos de vigilancia de los países socios y utilizaba modalidades conjuntas de vigilancia con ellos.

## 5. Conclusiones

La investigación presentada en este artículo tuvo como objetivo valorar el grado de cumplimiento de los cinco principios de la DP en la provisión de la ApC en América Latina. Para ello se analizaron las respuestas a los cuestionarios de autoevaluación de los cuatro Exámenes Globales de la ApC por parte de los donantes. A continuación se recogen las principales conclusiones obtenidas tras dicho análisis.

**Principio de apropiación.** Las respuestas de los donantes han revelado que las medidas adoptadas para promover la apropiación han sido muy dispares, lo que ha condicionado su consecución. Sólo algunos donantes han incorporado las cuestiones comerciales tanto al diálogo de políticas con sus países socios como a sus estrategias de ayuda, mientras que la participación regular de las partes interesadas de los países socios en el diálogo de políticas no ha sido mayoritaria entre los donantes.

**Principio de alineación.** Se ha puesto de manifiesto la existencia de un cierto avance en el grado

de cumplimiento de este principio, aunque todavía es insuficiente. En el caso de los países latinoamericanos que han participado como donantes en la cooperación Sur-Sur, se ha detectado una creciente actividad en los programas de ApC y, con ello, se ha facilitado la consecución tanto del principio de alineación como del de apropiación.

**Principio de armonización.** Si los programas de ApC se alinearan plenamente con las estrategias comerciales y los sistemas nacionales de los países socios, el principio de armonización no revestiría una gran importancia. Cuando esto no ocurre –como es el caso de la ApC en América Latina– la armonización entre donantes puede ayudar a paliar las deficiencias detectadas en el cumplimiento de los principios de apropiación y alineación. Sin embargo, la investigación ha constatado que la armonización es todavía débil.

**Principio de gestión orientada a resultados.** Se ha detectado una moderada mejora a lo largo de los años, pero todavía no se puede afirmar que la totalidad de los donantes realice una evaluación de los resultados de su estrategia de ApC.

**Principio de mutua responsabilidad.** El grado de cumplimiento de este principio ha sido muy similar al observado en el principio de gestión orientada a resultados, ya que ambos principios están estrechamente interrelacionados. En la medida de lo posible, las tareas de seguimiento y evaluación deben realizarse de forma participativa, utilizando iniciativas conjuntas entre donantes y países socios que favorezcan la corresponsabilidad. Las respuestas a los cuestionarios han mostrado que esto todavía no es una práctica totalmente extendida en los programas de ApC.

En suma, aún queda mucho por hacer para que la aplicación de los cinco principios de la DP sea completa en la provisión de la ApC destinada a América Latina. Por esta razón, es recomendable adoptar medidas para seguir potenciando el cumplimiento de dichos principios en el marco de la nueva agenda de la eficacia impulsada tras el FAN de Busán, especialmente en lo que se ▷

<sup>15</sup> Véase la pregunta 13.1 del cuestionario de 2011 en OECD/WTO (2011b).

refiere a la armonización entre donantes y a los mecanismos de seguimiento y evaluación.

## Bibliografía

- [1] CADOT, O. y MELO, J. (2014). *Aid for Trade: What Have We Learnt? Which Way Ahead?* Londres: Centre for Economic Policy Research.
- [2] NJINKEU, D. y CAMERON, H. (eds.) (2008). *Aid for Trade and Development*. Nueva York: Cambridge University Press.
- [3] OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (a): *International Development Statistics on line Databases on Aid and Other Resource Flows*, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>
- [4] OECD (2005). *The Paris Declaration on Aid Effectiveness. Second High Level Forum on Aid Effectiveness*. París: OECD.
- [5] OCDE/WTO (2007a). (Organisation for Economic Co-operation and Development / World Trade Organization) . *Aid for Trade at a Glance 2007. 1st Global Review*. París y Ginebra: OECD/WTO.
- [6] OECD/WTO (2007b): *Aid for Trade: 2007 OECD/WTO Questionnaires and Responses – Donors*, disponible en: <http://www.oecd.org/dac/aft/aidfortrade2007oecdwtquestionnairesandresponses.htm>
- [7] OECD/WTO (2009a). *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*. París y Ginebra: OECD/WTO.
- [8] OECD/WTO (2009b). *Aid for Trade at a Glance 2009 - Donor Information*, disponible en: <http://www.oecd.org/dac/aft/aidfortradeata glance 2009-donorinformation.htm>
- [9] OECD/WTO (2011a). *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*. París y Ginebra: OECD/ WTO.
- [10] OECD/WTO (2011b). *2011 Aid for Trade Questionnaires – Donors DAC Members*, disponible en: <http://www.oecd.org/aidfortrade/questionnaires-dacmembers.htm>
- [11] OECD/WTO (2013a). *Aid for Trade at a Glance 2013: Connecting to Value Chains*. París y Ginebra: OECD/WTO.
- [12] OECD/WTO (2013b). *2013 Aid for Trade Questionnaires – Donors DAC Members*, disponible en: <http://www.oecd.org/aidfortrade/questionnaires-dacmembers.htm>
- [13] RAZZAQUE, M.A. y WILLEM TE VELDE, D. (2013). *Assessing Aid for Trade. Effectiveness, Current Issues and Future Directions*. Londres: Commonwealth Secretariat.
- [14] RUEDA-JUNQUERA, F. y GOZALO-DELGADO, M. (2012). «Los resultados de la Iniciativa de la Ayuda para el Comercio en América Latina: una primera valoración». *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 30, nº 3, pp. 861-887.
- [15] RUEDA-JUNQUERA, F. y GOZALO-DELGADO, M. (2013). «La ayuda para el comercio en América Latina: análisis y caracterización de los flujos». *América Latina Hoy*, vol. 63, pp. 15-44.
- [16] WOOD, B.; KABELL, D.; SAGASTI, F. y MUWANGA, N. (2008). *Informe de síntesis sobre la Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París*. Copenhague: Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca.
- [17] WOOD, B.; BETTS, J.; ETTA, F.; GAYFER, J.; KABELL, D.; NGWIRA, N.; SAMARANAYAKE, M. y SAGASTI, F. (2011). *Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París, Fase 2*. Copenhague: Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca.

## *Boletín Económico de Información Comercial Española*

12 números anuales

Artículos y documentos sobre economía española, comunitaria e internacional, con especial énfasis en temas sectoriales y de comercio exterior



## *Información Comercial Española Revista de Economía*

6 números anuales

Artículos originales sobre un amplio espectro de temas tratados desde una óptica económica, con especial referencia a sus aspectos internacionales



## *Cuadernos Económicos de ICE*

2 números anuales

Artículos de economía teórica y aplicada y métodos cuantitativos, que contribuyen a la difusión y desarrollo de la investigación económica

Ana Karina Alfaro\*  
Víctor Jorge Elías\*\*  
José Javier Núñez Velázquez\*\*\*

## LA PRODUCTIVIDAD DE LOS TRABAJADORES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

### Un análisis por nivel educativo

En este trabajo se calculan las productividades de los trabajadores (clasificados en cualificados y no cualificados) de las comunidades autónomas españolas en 2007 y, a partir de ellas, se estudian las diferencias tecnológicas entre estas regiones y se calcula la frontera tecnológica de España. Asimismo, se analiza la relación entre las productividades obtenidas y las variables que se consideran que más las influyen. Nuestros resultados indican que si bien la tecnología es importante para crecer más, ésta debe adaptarse a la dotación de factores de cada región, lo cual estaría en concordancia con la teoría de la tecnología endógena.

**Palabras clave:** productividad del trabajo, diferencias tecnológicas, educación.

**Clasificación JEL:** O40, J24, I25.

### 1. Introducción

Entre las principales motivaciones del estudio de las causas del crecimiento económico está el aumentar el bienestar de la población, por lo que los resultados en este campo tienen un claro impacto social. Así, la pregunta: ¿qué es lo importante para el crecimiento de las regiones? es uno de los interrogantes de mayor relevancia en la literatura económica y muchos han sido los trabajos que han tratado de contestarla.

En la mayoría de los trabajos que intentan explicar las diferencias de ingresos entre países, la principal conclusión que se esgrime es que algunos países tienen un mayor nivel de eficiencia

técnica que otros (Caselli, 2005), es decir, que los países ricos tienen un mayor nivel de productividad total de los factores (PTF) que los pobres. Así, Caselli y Coleman (2006) proponen un modelo que trata de enriquecer esta línea de investigación, teniendo en cuenta el hecho de que los países pobres pueden utilizar algunos factores relativamente, y tal vez absolutamente, más eficientemente que los ricos. Estos autores proponen un modelo de elección tecnológica endógena, cuya idea principal es que las elecciones tecnológicas de las distintas regiones están orientadas por las dotaciones de factores de cada zona, es decir, las regiones con diferentes dotaciones de factores elegirán diferentes tecnologías.

Así, en este trabajo se busca analizar las diferencias tecnológicas en las comunidades autónomas españolas en el año 2007, calculando la frontera tecnológica para España a partir del ▷

\* Universidad de Alcalá.

\*\* Universidad Nacional de Tucumán-Argentina.

\*\*\* Universidad de Alcalá.

Versión de junio de 2014.

modelo propuesto por Caselli y Coleman (2006). La idea central del modelo propuesto por estos autores es que las elecciones tecnológicas de las regiones están basadas en sus dotaciones de factores y un supuesto básico en su trabajo es que los trabajadores cualificados y no cualificados son sustitutos imperfectos. Las regiones más ricas (con mayores niveles de ingreso) son más eficientes en el uso del trabajo cualificado que los territorios pobres, mientras que utilizan los trabajadores poco cualificados relativamente (y posiblemente también) menos eficientemente que las zonas con menos ingresos. Por ello, hablan de diferencias tecnológicas sesgadas hacia las habilidades (las zonas ricas, que poseen más trabajadores cualificados elegirán la tecnología que mejor se adapte a ellos; mientras que las zonas pobres, al poseer más cantidad de trabajadores poco cualificados, elegirán las maquinarias más apropiadas para ellos).

Asimismo, una idea que se desarrolla es la identificación de la componente tecnológica que diferencia a los trabajadores cualificados y no cualificados ( $A_s$  y  $A_u$ , respectivamente), ya que puede ser muy útil para interpretar sus productividades. Es decir, se buscan formas de identificar  $A_u$  y  $A_s$  desde el punto de vista de variables tecnológicas y se estudia la relación entre éstas variables y cada una de las productividades calculadas. Además, se analiza la relación de la productividad de cada uno de los trabajadores con respecto a la educación tanto obligatoria como universitaria. Se podría decir que el desarrollo de estas ideas se enmarcan dentro de un enfoque schumpeteriano que completa el enfoque del análisis de fronteras. Del estudio de la relación entre estas variables, se podrían obtener consideraciones interesantes para el análisis de política económica.

Para el caso de España, las preguntas que se quieren responder con este artículo son: ¿Está la diferencia tecnológica sesgada hacia las habilidades? ¿Qué comunidad autónoma determina la frontera tecnológica española? ¿Es la región con

mayor PIB? ¿Qué relación existe entre la calidad de la educación y la productividad de los distintos tipos de trabajadores? ¿Cómo influyen las variables tecnológicas en las productividades de los trabajadores? Con el propósito de responder a estas preguntas y aportar nueva evidencia empírica en el campo del crecimiento económico regional, este trabajo se estructura como se detalla a continuación. En el siguiente apartado, se realiza una revisión bibliográfica, en la que se incluye una breve descripción del modelo de Caselli y Coleman (2006). La base de datos se describe, presenta y analiza en la sección tres. En la sección cuatro se realizan las estimaciones de las diferencias tecnológicas y los cálculos de la frontera tecnológica para España en 2007. En el apartado cinco se realiza un estudio de las productividades de los trabajadores (cualificados y no cualificados), en el que se analiza su relación con la calidad<sup>1</sup> de la educación, por una parte, y la influencia de algunas variables tecnológicas sobre ellas, por otra. Finalmente, las conclusiones se presentan en la sección seis.

## 2. El crecimiento económico, las diferencias regionales y la productividad de los trabajadores

El establecimiento de las causas que están detrás del crecimiento económico se configura como un objetivo de gran relevancia en la literatura económica y muchos han sido los trabajos que han tratado de afrontarlo (Mankiw, Romer, and Weil, 1992; Klenow y Rodríguez-Clare, 1997; entre otros). Alrededor de esta incógnita se han desarrollado dos enfoques claramente diferenciados. Por un lado, la llamada escuela neoclásica, considerada como la primera que trató de encontrar las causas subyacentes al crecimiento económico. Por otro, los modelos de crecimiento ▷

<sup>1</sup> Se utiliza el término calidad en el sentido de la metodología de las enseñanzas, no para referirse realmente al nivel máximo de estudios.



endógeno (Romer, 1990), que han surgido principalmente ante las críticas que se derivan del primero.

Los modelos neoclásicos, que tienen su origen en el trabajo de Solow (1957), enfatizan como motor del crecimiento la acumulación del capital más que el progreso tecnológico, ya que la innovación es tratada como un proceso exógeno o como lo que se logra con la inversión en maquinaria y equipo. En cambio, los modelos de crecimiento endógeno buscan relajar el supuesto de cambio tecnológico exógeno. Así, las nuevas teorías del crecimiento económico consideran que el progreso técnico debe ser entendido como un proceso endógeno producido por las decisiones conscientes de los agentes económicos. Aunque en la literatura se adoptan estos enfoques por separado, estas dos teorías son consideradas como complementarias por algunos autores (Barro, 1999).

Dentro de las teorías de crecimiento endógeno se encuentra el trabajo de Caselli y Coleman (2006). Estos autores proponen un modelo de elección tecnológica endógena, relacionado con la literatura sobre tecnología apropiada (Atkinson y Stiglitz, 1969; Acemoglu y Zilibotti, 2001). La idea principal que subyace en este tipo de modelos es que las elecciones tecnológicas de las distintas regiones están orientadas por las dotaciones de factores de cada zona, es decir, las regiones con diferentes dotaciones de factores elegirán diferentes tecnologías. Trabajos como Caselli y Wilson (2004) han encontrado evidencias de que las diferencias en las tecnologías intensivas en I+D entre distintos países están fuertemente influenciadas por la dotación de factores de cada región.

La literatura sobre diferencias regionales por comunidades autónomas en España se ha centrado principalmente en el análisis de convergencia (Raymond y García, 1999; Álvarez de Toledo *et al.*, 2000; Cuadrado, 2006). En el tema del crecimiento y los desequilibrios regionales en España, la convergencia es un amplio campo que ocupó, y sigue ocupando, una posición muy destacada (Cuadrado, 2006). Sin embargo, en la década de los

noventa comienzan a aparecer algunos estudios que relacionan la innovación tecnológica con el desarrollo regional (Castillo y Jimeno, 1998; Calvo, 2000). El motivo fundamental del desarrollo de esta rama radica en la idea de que una de las carencias básicas de las regiones más atrasadas es la insuficiencia tecnológica. El impulso a la innovación técnica para fomentar el crecimiento de las regiones industriales en declive y de las menos favorecidas se encuentra entre las premisas de esta rama de la literatura. Sin embargo, ¿cómo impulsar esta innovación? Es esta una cuestión que genera un intenso debate y que pretende tratarse en la presente investigación.

Así, en este trabajo se analizan las diferencias tecnológicas en las comunidades autónomas españolas en el año 2007, utilizando el modelo propuesto por Caselli y Coleman (2006). La idea central del modelo de estos autores es que las elecciones tecnológicas de las regiones están basadas en sus dotaciones de factores. Es decir, las regiones elegirán las tecnologías que mejor se complementen con su factor abundante. Así, las zonas ricas (con mayores niveles de ingreso), que poseen más trabajadores cualificados, elegirán la tecnología que mejor se adapte a ellos; mientras que los países pobres (con menores niveles de ingresos) poseen más cantidad de trabajadores poco cualificados, por lo que elegirán las maquinarias más apropiadas para ellos. Dado que se encuentra evidencia de que las regiones ricas son más eficientes en el uso del trabajo cualificado que los territorios pobres, y sin embargo utilizan menos eficientemente a los trabajadores poco cualificados que en las zonas con menos ingresos, estos autores hablan de diferencias tecnológicas sesgadas hacia las habilidades.

Igualmente, estos autores calculan la frontera tecnológica mundial y en este trabajo se calcula la frontera tecnológica para España en 2007. El caso de la frontera tecnológica en España ha sido investigado por Gombau (2012), quien realiza, por una parte, una comparación entre nueve países (entre los que se encuentra España) y, ▷

por otra, un estudio microeconómico con datos de empresas españolas. Así, la contribución de este trabajo es la realización del desarrollo de este tema a nivel macroeconómico por comunidades autónomas, lo que permitirá tener una idea más específica para el caso español, pero a nivel regional.

### 2.1. Breve descripción del modelo de Caselli y Coleman

Se considera una economía en la cual existen gran cantidad de empresas competitivas, cada una de las cuales genera su producto usando una función de producción como la siguiente:

$$y = k^{\alpha} \left[ (A_u L_u)^{\sigma} + (A_s L_s)^{\sigma} \right]^{\frac{1-\alpha}{\sigma}} \quad [1]$$

Donde  $y$  y  $k$  son el producto y el capital por trabajador. A su vez, las empresas contratan dos tipos de trabajo:  $L_s$  y  $L_u$  (cualificado y no cualificado), y capital a precios conocidos<sup>2</sup> ( $w_s$ ,  $w_u$  y  $r$ ). Se elige óptimamente, además de los insumos, la función de producción. Las funciones de producción posibles difieren en los parámetros  $A_s$  y  $A_u$  y el menú de elecciones tecnológicas posibles está dado por:

$$(A_s)^{\omega} + \gamma (A_u)^{\omega} \leq B \quad [2]$$

donde  $\omega$ ,  $\gamma$  y  $B$  son parámetros positivos y exógenos. De esta restricción, se deduce que cambiar la ecuación tecnológica [2] envuelve un *trade-off* entre la eficiencia del trabajo cualificado y la eficiencia del trabajo no cualificado. Este *trade-off* está determinado por los parámetros  $\omega$  y  $\gamma$ , mientras que  $B$  determina la altura de la frontera tecnológica. La forma funcional de [2] es así por conveniencia técnica, ya que es flexible y sirve a la idea central de que existen *trade-off* asociados a la elección tecnológica.

<sup>2</sup> Es decir, los salarios del trabajo cualificado, del trabajo no cualificado y el tipo de interés.

En síntesis, en cada país, la empresa representativa maximiza beneficios, a través de la función ( $y - w_s L_s - w_u L_u - rk$ ), con respecto a  $L_s$ ,  $L_u$ ,  $k$ ,  $A_s$  y  $A_u$ , sujeto a las restricciones [1] y [2], la última con igualdad, para que las productividades implicadas rindan a su mayor nivel. Se asume que las dotaciones de la economía de  $L_s$ ,  $L_u$ ,  $k$  se ofertan inelásticamente<sup>3</sup>. Así, las condiciones de primer orden de las empresas son:

$$\left( \frac{L_s}{L_u} \right)^{1-\sigma} = \left( \frac{A_s}{A_u} \right)^{\sigma} / \frac{w_s}{w_u} \quad [3]$$

$$\left( \frac{A_s}{A_u} \right)^{\omega-\sigma} = \gamma \left( \frac{L_s}{L_u} \right)^{\sigma} \quad [4]$$

Por lo que las incógnitas  $A_s$  y  $A_u$  para obtener los pares tecnológicos ( $A_u$ ,  $A_s$ ) pueden obtenerse a partir de [1] y [3]. Al combinar ambas ecuaciones se alcanza:

$$A_u = \frac{y^{1(1-\alpha)} k^{-\frac{\alpha}{1-\alpha}} \left( \frac{w_u L_u}{w_u L_u + w_s L_s} \right)^{\frac{1}{\sigma}}}{L_u} \quad [5]$$

$$A_s = \frac{y^{1(1-\alpha)} k^{-\frac{\alpha}{1-\alpha}} \left( \frac{w_s L_s}{w_u L_u + w_s L_s} \right)^{\frac{1}{\sigma}}}{L_s} \quad [6]$$

Así, dado que el marco del trabajo de Caselli y Coleman permite obtener las productividades de los trabajadores de acuerdo a su nivel educativo y las fronteras tecnológicas que estas productividades determinan, este será el primer cálculo de este trabajo. Para ello se utilizan los datos de las comunidades autónomas españolas para 2007.

Para calcular los valores de estas productividades se necesitan los datos de  $Y$ ,  $K$ ,  $L_s$ ,  $L_u$ , y  $w_s/w_u$ , así como también los valores de  $\alpha$  y  $\sigma$ . De acuerdo con lo utilizado en la mayoría de los trabajos, y para facilitar comparaciones con otras investigaciones, se supone que la proporción del capital en el PIB<sup>4</sup> es 1/3, es decir  $\alpha=1/3$ . En cuanto a  $\sigma$ , al  $\triangleright$

<sup>3</sup> Ninguno de los resultados que interesan cambiarían si se supone la libre circulación de capital dentro y fuera del país a algunos costos dados de capital mundial,  $r$ .

<sup>4</sup> Mankiw *et al* (1992), Caselli y Coleman (2006).

ser un parámetro relacionado con la elasticidad de sustitución entre trabajadores,  $[1/(1-\sigma)]$ , en el análisis inicial se hacen cálculos para distintos valores de dicha elasticidad, aunque como caso de referencia se utilizará en este trabajo que la elasticidad sustitución entre trabajadores es de 1,3 para el caso español<sup>5</sup>. En los apartados siguientes se muestran los datos utilizados y los resultados obtenidos y, aunque los resultados presentados en esta investigación se basarán en una función CES (elasticidad de sustitución constante) agregada de dos tipos de trabajo, los resultados no son consecuencia de la forma funcional utilizada<sup>6</sup>.

### 3. Datos utilizados

En este apartado se presentan tanto la base de datos utilizada para la obtención de las variables estudiadas como una breve descripción de las mismas.

#### 3.1. Base de datos

Los datos del PIB y los relativos a los trabajadores por comunidad autónoma se obtienen de la contabilidad regional del INE. El *stock* de capital se ha obtenido de las estimaciones realizadas por la Fundación BBVA y el IVIE<sup>7</sup>. La metodología utilizada para las estimaciones distingue entre tres tipos de capitales: el bruto, el neto (o capital-riqueza) y el productivo. Este último es más apropiado para los estudios de productividad, mientras que los dos primeros, especialmente el segundo, son magnitudes más adecuadas para medir la riqueza de la que disponen las economías<sup>8</sup>. Así, en este trabajo se utiliza el *stock* de capital productivo para valorar la contribución del capital al crecimiento de la producción.

Tanto las proporciones de la fuerza laboral por nivel educativo ( $L_u$  y  $L_s$ ) como los salarios de los

trabajadores ( $w_s$  y  $w_u$ ), se obtienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV, EU-SILC) del año 2007. El pleno empleo es uno de los supuestos del modelo que se aplica en este capítulo y, en 2007, España alcanzó la tasa de desempleo más baja en la época de la democracia. La muestra que se utiliza para calcular los salarios y las proporciones de la fuerza laboral es la integrada por los empleados asalariados de entre 16 y 64 años que declaran sus salarios, las horas que trabajan y su mayor nivel de estudios alcanzados. Así, se calcula el salario por hora antes de impuestos, al dividir el salario bruto mensual por las horas trabajadas al mes, que a su vez se calcula al multiplicar por 4 las horas trabajadas a la semana.

Puesto que no existe una manera unánime de establecer a priori qué tipo de educación se debe considerar cualificada y cual no, se considerarán, en un principio, dos tipos de umbrales para la diferenciación de los trabajadores por nivel educativo. Así, el primer umbral considera que un trabajador es cualificado si tiene completos, al menos, los estudios secundarios de segunda etapa. El segundo umbral considera cualificados a los trabajadores cuyo nivel de estudios es superior al secundario de segunda etapa (formaciones profesionales que precisan de título de secundaria de segunda etapa, diplomados, licenciados o estudios superiores). El caso de referencia en este trabajo vendrá dado por el que los trabajadores cualificados sean aquellos que tienen completos los estudios secundarios. La elección de dicho umbral tiene su fundamentación en el hecho de que son las nuevas cohortes que se han incorporado al mercado de trabajo y han aumentado el nivel educativo de la fuerza laboral española<sup>9</sup>.

#### 3.2. Evolución de algunas variables de interés

Con el objetivo de mostrar someramente la realidad española del año 2007, se presenta en este apartado una breve descripción de algunas  $\triangleright$

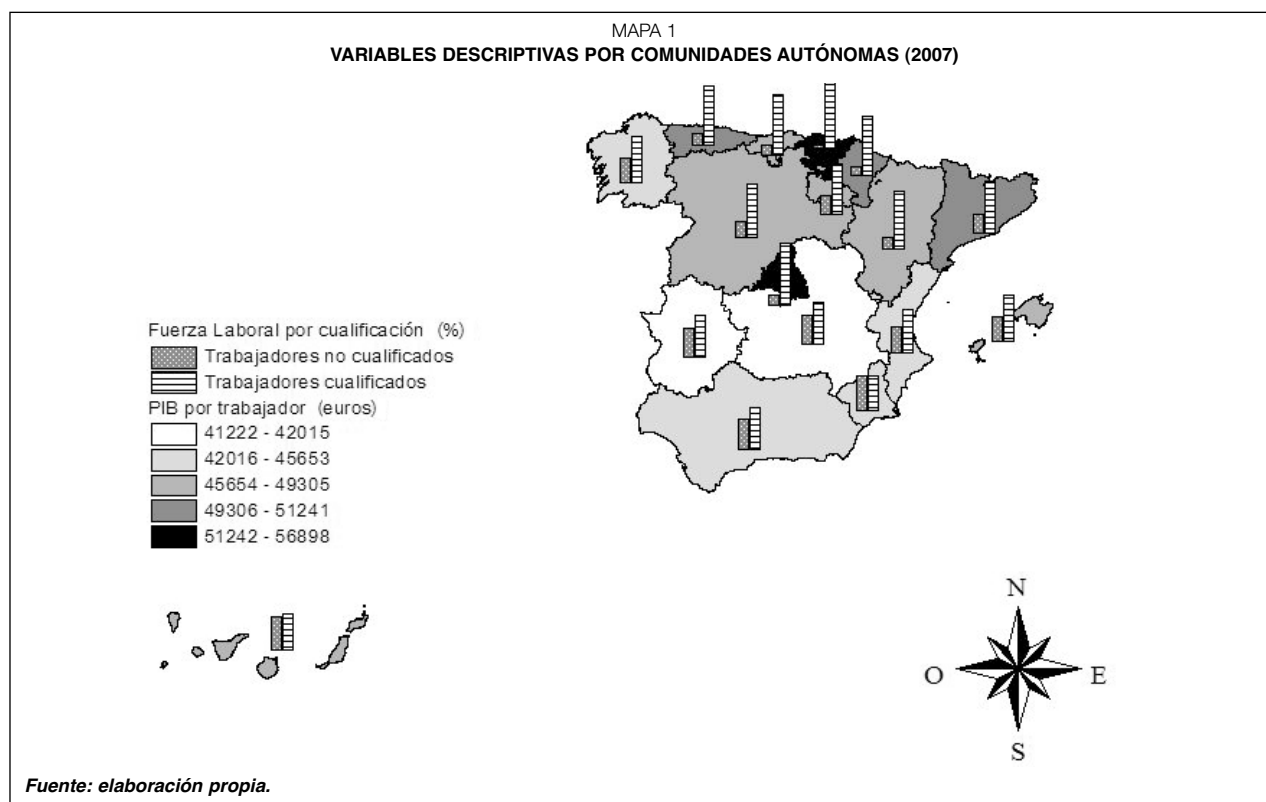
<sup>5</sup> Cálculo obtenido de Hidalgo (2010).

<sup>6</sup> Para más información véase Caselli y Coleman (2006).

<sup>7</sup> Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

<sup>8</sup> Mas *et al.* (2008).

<sup>9</sup> Jimeno *et al.* (2001).



**TABLA 1**  
MATRIZ DE CORRELACIONES ENTRE LAS VARIABLES ESTUDIADAS

	$Ln(y)$	$Ln(k)$	$Ln(Ls)$	$Ln(Lu)$	$Ln(Ws/Wu)$
$Ln(y)$ .....	1,000				
$Ln(k)$ .....	0,178	1,000			
$Ln(Ls)$ .....	0,810	0,474	1,000		
$Ln(Lu)$ .....	-0,836	-0,473	-0,999	1,000	
$Ln(Ws/Wu)$ .....	-0,380	0,012	0,253	-0,246	1,000

*Fuente: elaboración propia.*

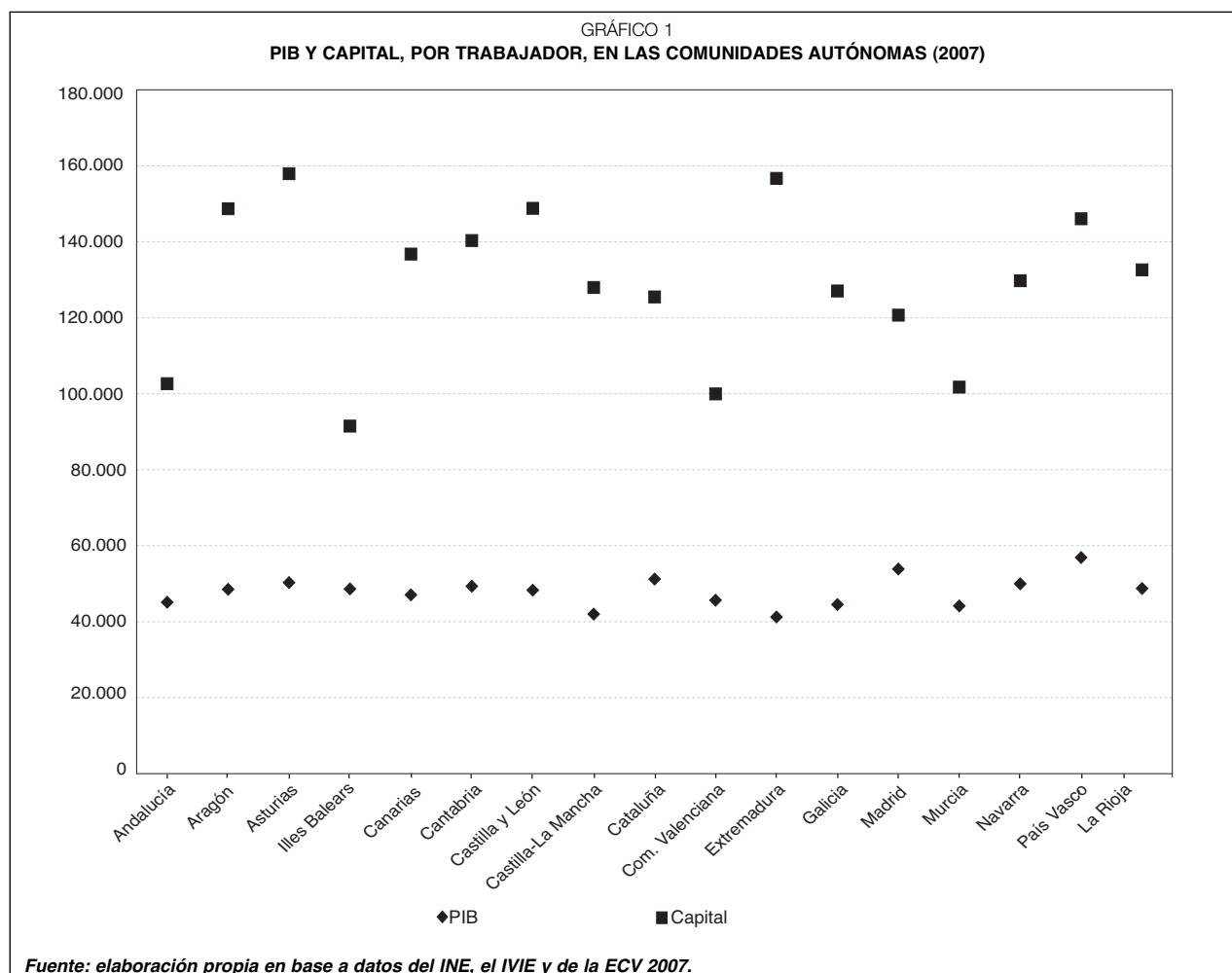
variables relevantes para contextualizar este trabajo.

En el Mapa 1 se colorean gradualmente (de gris a negro) las regiones por sus niveles de producto, observando cómo las regiones con mayor PIB por trabajador (País Vasco y Madrid) son regiones con elevado porcentaje de trabajadores cualificados (representados por las columnas de puntos y rayas). Asimismo, las regiones con menores niveles de PIB (Murcia, Canarias, Andalucía o Castilla-La Mancha) son las que presentan mayores porcentajes de trabajadores no cualificados (columnas rellenas de puntos).

En la Tabla 1 se muestran los coeficientes de correlación entre las principales variables de interés. El PIB por trabajador está positivamente relacionado con el capital, pero en mayor intensidad

con la oferta de trabajo cualificado, mientras que la relación entre el PIB con el trabajo cualificado y con la prima por habilidades es la inversa<sup>10</sup> (y mucho más negativa con la oferta de trabajo no cualificado). La relación positiva del capital con la oferta de trabajo cualificado y la negativa con la oferta de trabajo no cualificado podría estar alertando de una complementariedad entre el capital y las habilidades. Como era de esperar, se advierte una correlación negativa entre la prima por habilidades y la oferta de trabajo no cualificado. Sin embargo, la relación entre la prima por habilidades y la oferta de trabajo cualificado es positiva. ▷

<sup>10</sup> Esta relación negativa entre la producción y la prima por habilidades también es encontrada por Bils y Klenow (2000) y Caselli y Coleman (2006).



En el Gráfico 1 se puede establecer una comparación transversal al presentarse el PIB y el capital, por trabajador, en 2007, en las comunidades autónomas. Se aprecia claramente cómo el producto por trabajador tiene poca variación entre comunidades autónomas, ya que se sitúa en una franja de 15.000 euros, mientras que estas regiones presentan grandes diferencias en el capital por trabajador, ya que el rango de variación supera los 66.000 euros. También se observa que las regiones con más capital no son necesariamente las que mayor producto por trabajador muestran, como es el caso de Extremadura o Castilla-La Mancha. Madrid y Cataluña están entre las que más producto por trabajador generan y las que menos capital poseen. Así pues, cabría interpretar que las regiones más ricas son las más productivas. Nuevamente, se observa la escasa relación entre el PIB y el capital que mostraba el coeficiente de correlación presentado en la Tabla 1.

#### 4. Diferencias tecnológicas entre las comunidades autónomas españolas. Resultados obtenidos

En este apartado, se estudian las diferencias tecnológicas por comunidades autónomas en el año 2007 para poder determinar cuál de ellas determina la frontera tecnológica de España.

##### 4.1. Las diferencias tecnológicas regionales en 2007

Una vez calculadas las productividades de los trabajadores a nivel regional a partir de las ecuaciones [5] y [6], para cada proporción de fuerza laboral y para los distintos valores de elasticidad sustitución, se llevan a cabo las regresiones lineales ▷

TABLA 2  
COEFICIENTES DE LAS REGRESIONES DE  $A_u$  Y  $A_s$  EN EL PIB POR TRABAJADOR (2007)

1/(1- $\sigma$ )	Skilled=secundaria o más estudios						Skilled=más estudios que secundaria					
	$A_u$		$A_s$		Dif		$A_u$		$A_s$		Dif	
1,1	-19,16	***	9,27	***	28,43	***	-9,97	**	11,90	***	21,870	***
1,2	-8,90	***	5,11	***	14,01	***	-4,35	**	6,38	***	10,730	***
1,3	-5,48	***	3,72	***	9,20	***	-2,48	*	4,54	***	7,019	***
1,4	-3,77	**	3,03	***	6,80	***	-1,54		3,62	***	5,163	**
1,5	-2,74	**	2,61	***	5,35	***	-0,98		3,07	***	4,049	**

\*, \*\* y \*\*\* significativas al 10, 5 y 1 por 100 respectivamente  
Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECV 2007.

simples de  $\ln(A_s)$ ,  $\ln(A_u)$ , así también como de la diferencia,  $\ln(A_s/A_u)$ , todos con respecto a  $\ln(Y)$ . Los coeficientes de estas regresiones, así como su significación, se muestran en la Tabla 2.

Al regresar las productividades de los trabajadores en el PIB se pretende estudiar las diferencias tecnológicas entre las distintas comunidades autónomas en España, es decir cómo el aumento en el PIB afecta a la productividad de los distintos trabajadores. Se dice que las diferencias tecnológicas entre regiones son sesgadas hacia el trabajo cualificado (trabajo no cualificado) si  $A_s$  ( $A_u$ ) tiende a ser mayor en las regiones ricas, es decir, si las regiones con mayor producción utilizan más eficientemente el trabajo cualificado (trabajo no cualificado) que las regiones con menores ingresos, y también se habla, en estos casos, de que las diferencias tecnológicas favorecen el trabajo cualificado (no cualificado).

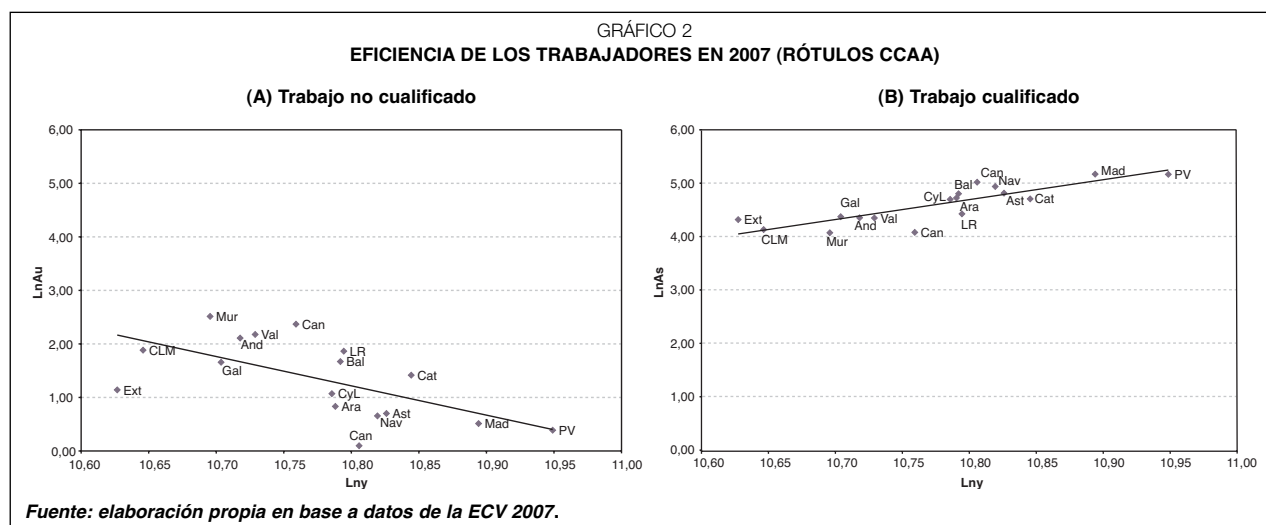
De acuerdo con la Tabla 2, en los diez casos presentados (para los dos umbrales de educación se consideran cinco elasticidades sustitución entre trabajadores), un aumento de un 1 por 100 de  $y$  (PIB por trabajador) es acompañado tanto por aumentos en  $A_s$  como por disminuciones en  $A_u$ , por lo que estaríamos hablando de un sesgo absoluto en las diferencias tecnológicas entre regiones españolas, es decir, las regiones más ricas presentan no sólo mayores productividades en el trabajo cualificado, sino también menores productividades en el trabajo no cualificado. Todos los coeficientes de  $A_s$  son significativamente distintos de cero, no siendo este el caso de los coeficientes de  $A_u$ , ya que, para el caso de los trabajadores cualificados con educación superior, este

coeficiente no es significativo cuando la elasticidad sustitución es igual a 1,4 o a 1,5. Así pues, los coeficientes del caso de referencia de este trabajo (un trabajador es cualificado si tiene como mínimo completa la educación secundaria de segunda etapa y la elasticidad sustitución entre los trabajadores es de 1,3) son significativos. En la columna de las diferencias también se observa que, en todos los casos, los coeficientes son estadísticamente significativos.

Las eficiencias de los dos tipos de trabajadores para el caso de referencia por comunidades autónomas se presentan en el Gráfico 2 (en la página siguiente). En estos, se puede comprobar la pendiente negativa entre  $A_u$  e  $y$ , y la positiva entre  $A_s$  e  $y$ . En general, se aprecia que comunidades con mayor PIB presentan mayores productividades para el trabajo cualificado, siendo la relación inversa en relación con la productividad del trabajo no cualificado. Es decir, se observa, como es de esperar, que zonas como Madrid o País Vasco son las más eficientes en el uso del trabajo cualificado. Asimismo, regiones como Murcia, Canarias, la Comunitat Valenciana o Andalucía, son más eficientes en el uso de trabajo no cualificado. Es de destacar que estas son zonas turísticas.

#### 4.2. La frontera tecnológica española y la elección tecnológica apropiada de cada comunidad autónoma en 2007

El modelo propuesto por Caselli y Coleman se puede utilizar para extraer una interesante implicación cuantitativa de la importancia de que cada  $\triangleright$



región utilice una tecnología apropiada de acuerdo a las características de sus factores productivos (capital, trabajo cualificado y trabajo no cualificado). Para ello, será necesario obtener las fronteras de producción de las unidades que se pretende comparar.

Para poder calcular la frontera de producción, primero se debe relajar la suposición de que todas las regiones se enfrentan al mismo parámetro de *trade-off* ( $\gamma$ ), y permitir que, en cada zona, y sea una variable aleatoria que no esté relacionada con sus dotaciones. Con esta suposición, si se aplican logaritmos a la segunda condición de primer orden ecuación [3], se obtiene, para cada región  $i$ :

$$\ln\left(\frac{A_s^{(i)}}{A_u^{(i)}}\right) = \frac{\sigma}{\omega - \sigma} \ln\left(\frac{L_s^{(i)}}{L_u^{(i)}}\right) + \frac{1}{\omega - \sigma} \ln\gamma^{(i)} \quad [7]$$

A partir de [7], puede obtenerse una estimación de  $[\sigma/(\omega-\sigma)]$ , regresando:

$$\ln\left(\frac{A_s^{(i)}}{A_u^{(i)}}\right) = b^{(i)} \ln\left(\frac{L_s^{(i)}}{L_u^{(i)}}\right) + u^{(i)} \quad [8]$$

De esa estimación y del valor calibrado de  $\sigma$ , se puede obtener  $\omega$ . A su vez, el coeficiente de *trade-off* de cada región  $\gamma^{(i)}$  se puede deducir a partir del residuo. Así, con los valores de  $\gamma^{(i)}$  y  $\omega$  se puede calcular la frontera tecnológica de cada región  $B^{(i)}$ , a partir de la ecuación [2]. Para realizar

estos cálculos, se utiliza el caso de referencia en cuanto a la selección del umbral de cualificación de los trabajadores y de la elasticidad de sustitución (Gráfico 3, en la página siguiente).

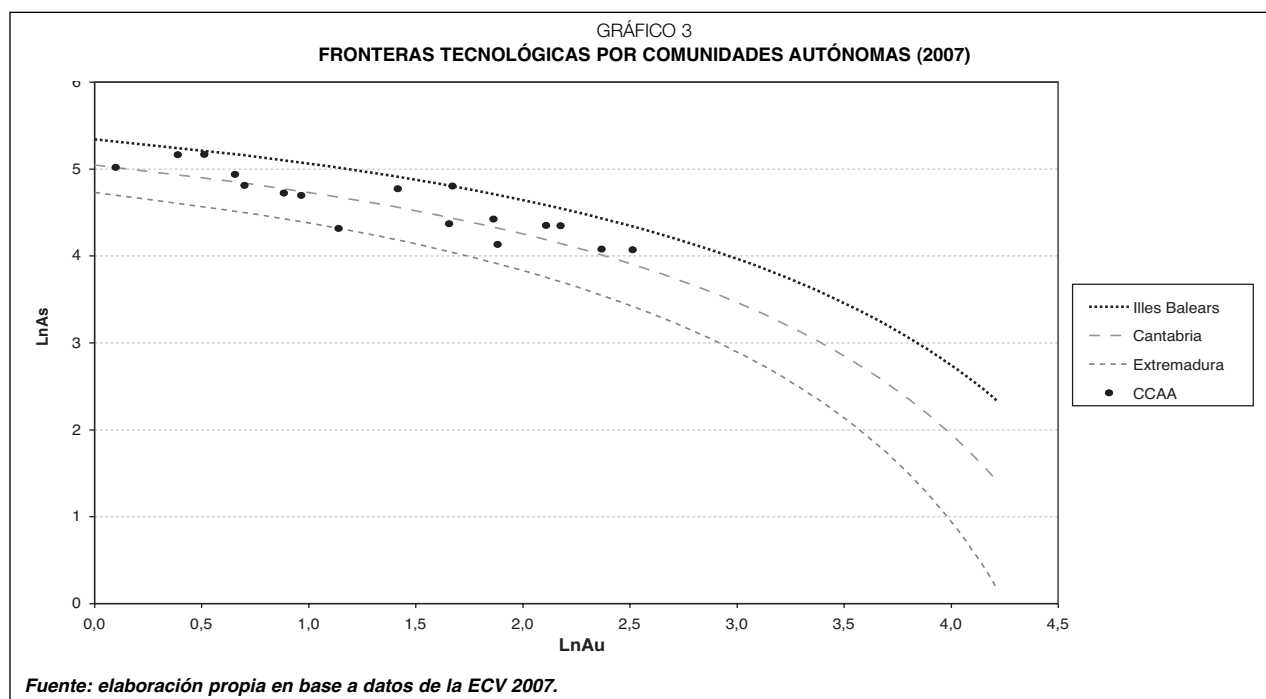
La estimación que se obtiene<sup>11</sup> es  $\omega=0,3067$ . Los distintos pares tecnológicos ( $A_s, A_u$ ) de las diferentes comunidades autónomas se muestran en el Gráfico 3, junto a las fronteras tecnológicas de las Illes Balears (la más alta de España), de Cantabria (intermedia) y Extremadura (la más baja).

Calculadas todas las fronteras tecnológicas de las regiones españolas, se considera que la frontera tecnológica española es la que se encuentra en el exterior. En este caso, corresponde a la de las Illes Balears y, como era de esperar, las regiones más ricas son las que están más arriba y las más pobres, las que están más abajo. No es de extrañar que la Comunidad Autónoma de las Illes Balears posea la frontera tecnológica más elevada, teniendo en cuenta que, si bien posee una menor productividad del trabajo cualificado que Madrid o el País Vasco, es más eficiente que estas regiones en relación con sus trabajadores no cualificados.

## 5. Análisis de las productividades de los trabajadores según su cualificación

Las productividades de los trabajadores,  $A_s$  y  $A_u$ , son «elementos que no se ven», pero son los  $\triangleright$

<sup>11</sup> Estos resultados se obtienen de una regresión con un coeficiente de 3,04 y un  $R^2$  de 0,8657.



responsables de que las horas de trabajo de la mano de obra, junto con el capital, se transformen en producto final. Una idea que resulta muy interesante es la de identificar la componente tecnológica que diferencia a los trabajadores cualificados y no cualificados, ya que puede ser muy útil para interpretar sus productividades. Del estudio de la relación entre estas variables, se podrían obtener consideraciones interesantes para el análisis de la política económica. Las ideas que se proponen para desarrollar en este análisis son:

1. Analizar  $As$  y  $Au$  en cuanto a calidad de educación.

Utilizando, por ejemplo, el informe PISA<sup>12</sup> se podría averiguar si las regiones con mayores  $Au$  ostentan mayor calidad de estudios secundarios de primera etapa (enseñanza obligatoria), ya que en este informe se evalúa a estudiantes de 15 años.

Adicionalmente, se propone localizar una fuente para evaluar la calidad de la educación en las universidades.

2. Buscar formas de identificar  $Au$  y  $As$  desde el punto de vista de variables tecnológicas. En este trabajo en particular se desagregan las empresas

de acuerdo al uso que hacen de la tecnología y se analiza la relación con la productividad de los dos tipos de trabajadores considerados.

Así, el propósito de esta sección es desarrollar y analizar estas premisas. Se podría decir que esta sección adoptaría un enfoque de corte schumpeteriano al tema que completa el enfoque de las fronteras, puesto que el enfoque de Schumpeter estudia la economía de largo plazo y el cambio social, centrándose particularmente en el rol jugado por la innovación y los factores que la influyen.

### 5.1. La calidad de la educación y la productividad de los trabajadores

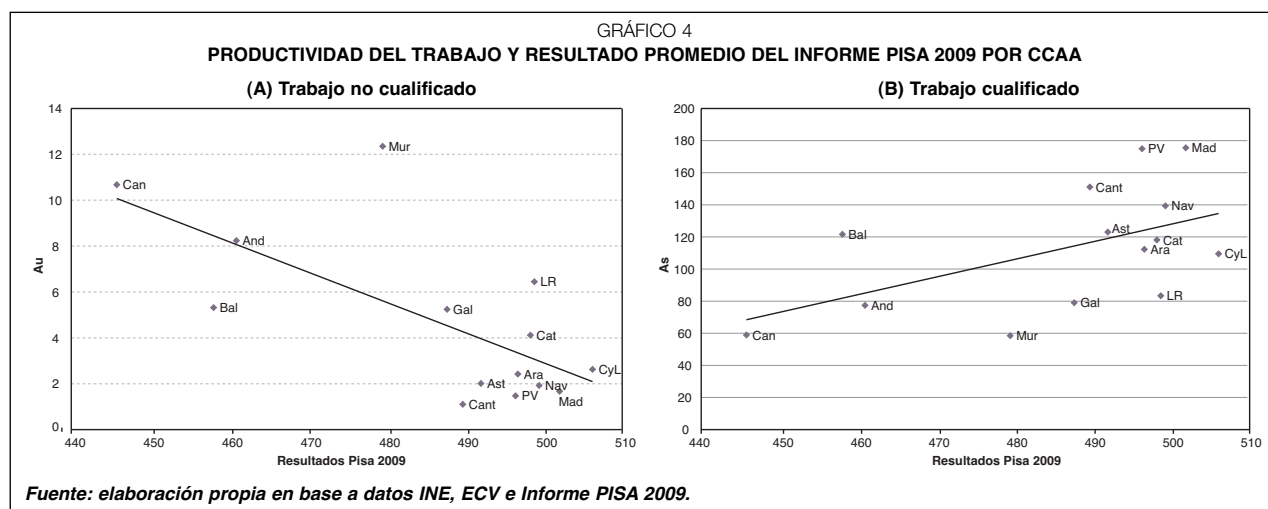
En esta sección se estudia la relación entre la calidad de la educación en las comunidades autónomas españolas (tanto la secundaria de primera etapa como la universitaria) y la productividad de los trabajadores cualificados.

#### 5.1.1. La educación obligatoria (secundaria de primera etapa)

En este trabajo se utiliza el Informe PISA del año 2009, que contó con la participación de casi ▷

<sup>12</sup> Program for International Student Assessment.





todas las comunidades autónomas<sup>13</sup>, para analizar la relación de la calidad de la educación secundaria con las productividades de los trabajadores, *Au* y *As* (Gráfico 4). En estos gráficos se observa que las regiones con mejores rendimientos educativos son las que presentan una menor productividad del trabajo no cualificado (Castilla-León, Madrid o Navarra), y una mayor productividad del trabajo cualificado (Madrid, País Vasco y Cataluña). En un primer momento se pensó que las regiones con mayores *Au* ostentarían una mejor calidad de estudios secundarios de primera etapa (enseñanza obligatoria); sin embargo, la evidencia señala una relación negativa entre la productividad del trabajo no cualificado y los rendimientos académicos de estos estudiantes (Gráfico 4A).

Por otra parte, no sorprende que la relación entre el rendimiento académico de los estudiantes de educación secundaria de primera etapa y la productividad de los trabajadores cualificados sea positiva (Gráfico 4B) porque, en general, las personas con mejor rendimiento en la primera etapa de la secundaria son las que continúan sus estudios y, en la mayoría de los casos, son los que realizan estudios más allá de los obligatorios, por lo que redundan en la productividad del trabajo cualificado.

### 5.1.2. La educación universitaria

En su trabajo del año 2009, Buela-Casal *et al* tratan de unificar los criterios que evalúan y clasifican las distintas universidades para el caso

<sup>13</sup> No participaron Extremadura, Castilla-La Mancha y Valencia.

particular de la investigación en las universidades públicas españolas. Los criterios que utilizan para su *ranking* son: artículos ISI, tramos de investigación, proyectos I&D, tesis doctorales, becas FPU (Formación de Personal Universitario), doctorados con mención de calidad y patentes.

Todos estos criterios y los indicadores utilizados para su cálculo se encuentran en la Tabla 3 (en página siguiente). A partir de estos indicadores estos autores obtienen un ranking de calidad de todas las universidades públicas españolas. A partir de este *ranking*, en esta tesis se obtiene una clasificación de las comunidades autónomas, a partir de las universidades radicadas en ellas<sup>14</sup>.

El Gráfico 5 (en página siguiente) muestra la relación entre este *ranking* de calidad de la educación universitaria y las productividades de los trabajadores. En ellos se evidencia una relación positiva entre la calidad educativa de las universidades públicas y la productividad de los trabajadores cualificados (Gráfico 5A) y una relación negativa entre este *ranking* y la productividad de los trabajadores no cualificados (Gráfico 5B). Si bien se entiende que la investigación en las universidades es sólo una parte de todo lo que conlleva la formación de capital humano que estas realizan, se utiliza esta variable como primera aproximación a una medición de la calidad de la educación universitaria. ▷

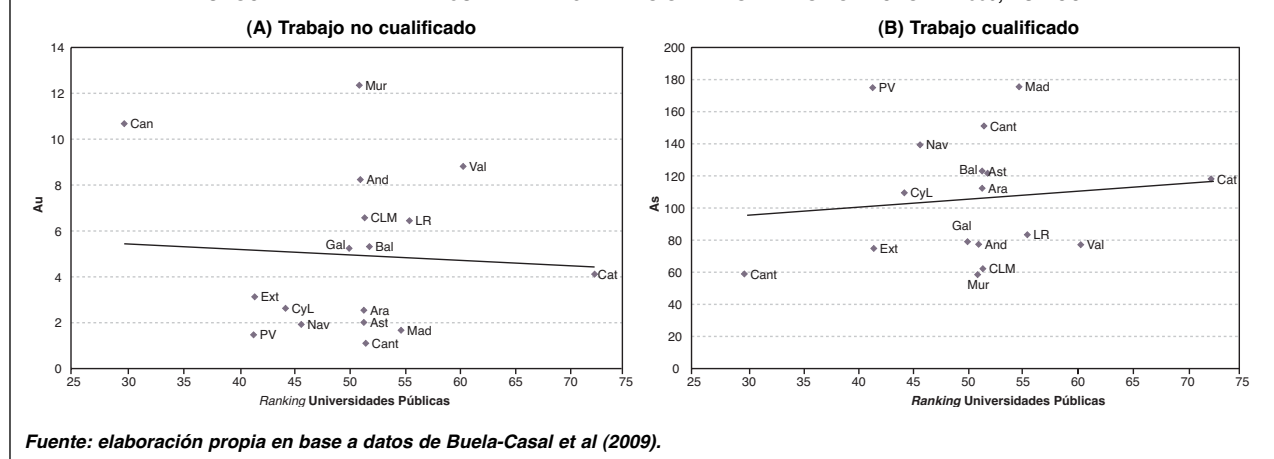
<sup>14</sup> Ponderando de acuerdo al número de universidades por comunidad autónoma.

**TABLA 3**  
CRITERIOS E INDICADORES UTILIZADOS PARA MEDIR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

Criterio	Indicador
Artículos ISI (revistas indexadas en Journal Citation Reports)	Proporción de artículos publicados en revistas indexadas en el Institute for Scientific Information (ISI) por profesores funcionarios en el año 2009
Tramos de investigación (índice TI)	Número de tramos de investigación obtenidos por los profesores funcionarios de las universidades públicas (CU, CEU y TU) dividido por el número total de tramos de investigación posibles de esos funcionarios a fecha 2009
Proyectos I+D	Proporción de proyectos I+D por profesores funcionarios en la convocatoria 2009
Tesis doctorales	Proporción de tesis doctorales por profesores funcionarios en un período de cinco cursos (desde el curso 2003/2004 hasta el curso 2007/2008)
Becas FPU	Proporción de becas FPU por profesores funcionarios en la convocatoria 2009
Doctorados con Mención de Calidad	Proporción de doctorados con Mención de Calidad por profesores funcionarios en la convocatoria 2008
Patentes	Proporción de patentes registradas en el período 2004-2008 y patentes explotadas en el período 2002-2006 por profesores universitarios

Fuente: Buela et al (2009).

**GRÁFICO 5**  
PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO Y RANKING DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN 2009, POR CCAA



Fuente: elaboración propia en base a datos de Buela-Casal et al (2009).

Este análisis de calidad educacional y nivel tecnológico complementa en cierta medida el enfoque de Eric Hanushek, quien enfatiza el rol de la calidad educacional<sup>15</sup>.

### 5.2. Relación entre las productividades de los trabajadores y las empresas

En esta sección se diferencian las empresas en dos tipos, las tecnológicas y las no tecnológicas, de acuerdo a cómo utilizan la tecnología, y se analiza la relación de cada tipo de empresas con la productividad de los dos tipos de trabajadores considerados. Así, la propuesta de la OCDE y la

adaptación realizada por EUROSTAT para la clasificación NACE<sup>16</sup>, han permitido al INE definir la lista de sectores de tecnología alta y media-alta para una desagregación a 3 dígitos de la CNAE-93<sup>17</sup>. En la Tabla 4 (en página siguiente) se recoge dicha lista de sectores.

Al desagregar las empresas de acuerdo al uso de tecnología (Gráfico 6, en la página siguiente) se observa que las regiones con mayor presencia de empresas con más tecnología son las que mayores productividades de trabajadores cualificados ostentan, mientras que las que menos tecnológicas presentan una mayor productividad de trabajadores ▷

<sup>16</sup> NACE, Nomenclatura estadística de actividades económicas de la Comunidad Europea.

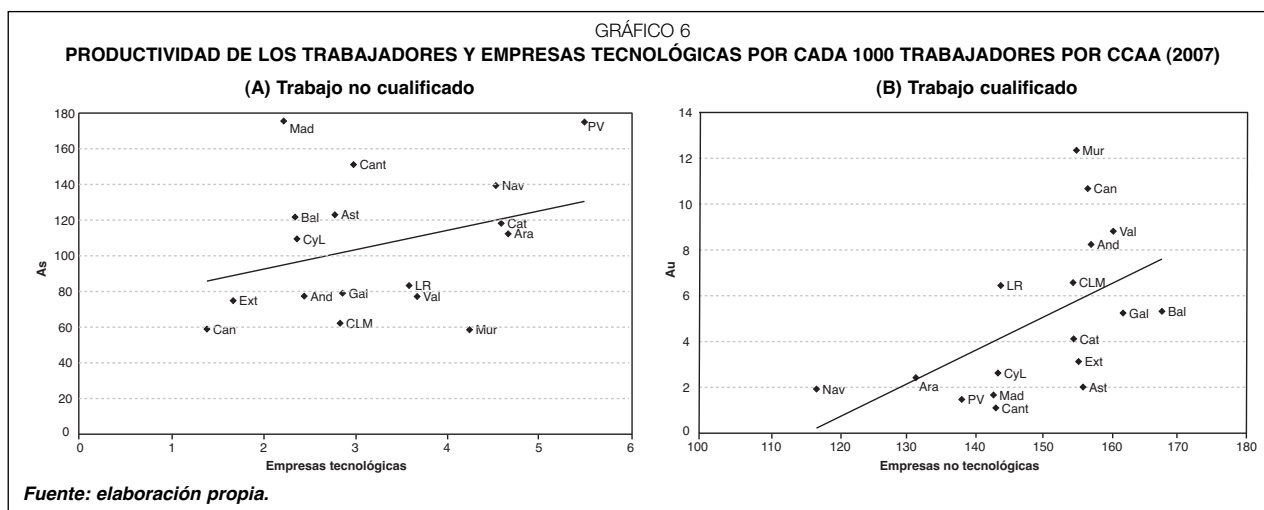
<sup>17</sup> CNAE-93, Clasificación nacional de actividades económicas del año 1993.

<sup>15</sup> Hanushek y Woessmann (2007), entre otros.

**TABLA 4**  
**SECTORES DE TECNOLOGÍA ALTA Y MEDIA-ALTA**

Sectores	CNAE-93
<b>Sectores manufactureros de tecnología alta</b>	
Industria farmacéutica .....	244
Maquinaria de oficina y material informático .....	30
Componentes electrónicos .....	321
Aparatos de radio, TV y comunicaciones .....	32 excepto 321
Instrumentos médicos, de precisión, óptica y relojería .....	33
Construcción aeronáutica y espacial .....	353
<b>Sectores manufactureros de tecnología media-alta</b>	
Industria química excepto industria farmacéutica .....	24 excepto 244
Maquinaria y equipos .....	29
Maquinaria y aparatos eléctricos .....	31
Industria automóvil .....	34
Construcción naval, ferroviaria, de motocicletas y bicicletas y de otros materiales de transporte .....	35 excepto 353
<b>Servicios de alta tecnología o de punta</b>	
Correos y telecomunicaciones .....	64
Actividades informáticas .....	72
Investigación y desarrollo .....	73

Fuente: INE.



no cualificados. Este rasgo confirma la hipótesis de la buena explotación de los recursos abundantes de la zona por parte de las empresas y estaría en concordancia con la idea de que cada región debe elegir la tecnología apropiada a su dotación de factores.

## 6. Comentarios finales

En este trabajo, se ha tratado de establecer el sesgo de las diferencias tecnológicas entre las comunidades autónomas españolas. Asimismo, se ha llevado a cabo la construcción de la frontera tecnológica española en el año 2007, con el fin de estudiar la idoneidad de las tecnologías utilizadas por

las distintas regiones españolas. Estos análisis, junto con el estudio de la relación entre las productividades del trabajo cualificado y no cualificado y distintas variables, como la calidad de la educación y el uso tecnológico por parte de las empresas, pretenden esbozar ideas con las que diseñar las medidas necesarias para lograr el crecimiento de las regiones, con el objetivo de procurar una mayor calidad de vida a sus habitantes. Entre las principales conclusiones obtenidas, se destacan las que se presentan a continuación.

En el análisis regional se observa que las diferencias tecnológicas presentan un sesgo absoluto hacia las habilidades, o sea, que las regiones ricas utilizan más eficientemente el trabajo cualificado y menos eficientemente el trabajo no ▷

cualificado. Las comunidades autónomas más ricas (con mayores niveles de PIB), como el País Vasco o Madrid, presentan no sólo mayores productividades en el trabajo cualificado, sino también menores productividades en el trabajo no cualificado.

Al obtener los pares tecnológicos ( $A_u, A_g$ ) para las distintas comunidades autónomas, se observa que la frontera tecnológica española en 2007 está determinada por las Illes Balears, lo que estaría mostrando evidencia a favor de la teoría del uso de la tecnología apropiada o acorde con la dotación de factores de cada región. En un primer momento, se pensó que la frontera tecnológica debería estar determinada por el País Vasco (la comunidad con mayor PIB) pero, si bien en esta zona los trabajadores cualificados son muy eficientes, los trabajadores no cualificados no lo son (sesgo absoluto hacia las habilidades).

Al analizar la relación entre la calidad de la educación y las productividades de los dos tipos de trabajadores, se observa una relación negativa entre la productividad del trabajo no cualificado y los rendimientos académicos de los estudiantes con educación secundaria de primera etapa. Asimismo, no sorprende la relación positiva entre el rendimiento académico de los estudiantes de educación secundaria de primera etapa y la productividad de los trabajadores cualificados porque, en general, las personas con mejor rendimiento en la primera etapa de la enseñanza secundaria son las que continúan sus estudios y, en la mayoría de los casos, son las que realizan estudios más allá de los obligatorios, lo que redundaría en la mayor productividad del trabajo cualificado. En cuanto a la relación de las eficiencias de los trabajadores y la calidad de la educación superior, las regiones que presentan mejores puestos en los *rankings* de universidades públicas son las que mayores productividades del trabajo presentan para los trabajadores cualificados.

Al desagregar las empresas de acuerdo al uso de la tecnología, se observa que las regiones con mayor presencia de empresas más tecnológicas

son las que mayores productividades de trabajadores cualificados presentan, mientras que las que incorporan menos tecnología presentan una mayor productividad de trabajadores no cualificados. Este hecho es indicativo de la buena explotación de los recursos abundantes de la zona por parte de las empresas y estaría en concordancia con la idea de que cada región debe elegir la tecnología apropiada a su dotación de factores. Nuestros resultados indican que si bien la tecnología es importante para crecer más, ésta debe adaptarse a la dotación de factores de cada región, en nuestro caso, a la cualificación de los trabajadores, lo que coincidiría con la teoría de la tecnología endógena.

Uno de los supuestos subyacentes en los cálculos de este artículo ha sido la situación de pleno empleo. España había alcanzado en 2007 la tasa de desempleo más baja en la época de la democracia, por lo que este supuesto se defendía en base a ese argumento. A partir del año 2008, los efectos de la crisis se empezaron a notar en España y la tasa de desempleo se disparó considerablemente en años subsiguientes. Por este motivo entre las líneas futuras de investigación de este trabajo está el análisis del desempleo. Existen varias formas de encarar el rol del desempleo en la frontera tecnológica, siendo uno de los más estudiados y controvertidos el enfoque del salario mínimo. Nuestra idea es relacionar el desempleo de los trabajadores no cualificados y los salarios relativos entre los trabajadores no cualificados y los cualificados (controlando por el salario mínimo de cada región).

## Bibliografía

- [1] ACEMOGLU, D. y ZILIBOTTI, F. (2001). «Productivity Differences». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, nº 2 pp. 563-606.
- [2] ÁLVAREZ DE TOLEDO, P.; ROJO, J.; TORIBIO, A. y USABIAGA, C. (2000). «Convergencia: Un análisis conjunto de los sectores. Aplicación al caso de las regiones españolas». *Documento de Trabajo* nº 2000-2006, FEDEA. ▷

- [3] ATKINSON, A.B. y STIGLITZ, J.E. (1969). «A New View of Technological Change». *Economic Journal*, vol. 79, nº 315, pp. 573-578.
- [4] BARRO, R. (1999). «Notes on growth accounting». *Journal of Economic Growth*, vol. 4, nº 2, pp. 119-137.
- [5] BILS, M. y KLENOW, P.J. (2000). «Does Schooling Cause Growth?». *The American Economic Review*, vol. 90, nº 5, pp. 1160-1183.
- [6] BUELA-CASAL, G.; BERMÚDEZ, M.P.; SIERRA, J.C.; QUEVEDO-BLASCO, R. y CASTRO, A. (2009). «Ranking de 2009 en investigación de las universidades públicas españolas». *Psicothema*, vol. 22, nº 2, pp. 171-179.
- [7] CALVO, J.L. (2000). «Una caracterización de la innovación tecnológica en los sectores manufactureros españoles: Algunos datos». *Economía Industrial*, nº 331, pp. 139-150.
- [8] CASELLI, F. (2005). Accounting for Cross-Country Income Differences. En Handbook of Economic Growth [Philippe Aghion y Steven Durlauf (Eds)]. pp. 679-741. North Holland, Amsterdam.
- [9] CASELLI, F. y COLEMAN II, W.J. (2006). «The World Technology Frontier». *American Economic Review*, vol. 96, nº 3, pp. 499-522.
- [10] CASELLI, F. y WILSON, D.J. (2004). «Importing Technology». *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, nº 1, pp. 1-32.
- [11] CASTILLO DELGADO, S. y JIMENO SERRANO, J. F. (1998). «Convergencia regional y tecnología». En Cuadrado, J. R.; Mancha, T. y Garrido, R. Convergencia regional en España. Hechos, tendencias y perspectiva. Madrid: Fundación Argentaria.
- [12] CUADRADO ROURA, J.R. (2006). «El desarrollo de los estudios de Economía Regional en España». *Revista de Estudios Regionales*, nº 75, pp.15-40.
- [13] GOMBAU BERTOMEU, V. (2012). *Innovación, frontera tecnológica y capacidad absorbitiva: El papel de las externalidades del conocimiento*. Tesis Doctoral, Departamento de Economía de la Universitat Rovira i Virgili, en línea. Disponible en: <http://www.tdx.cat/handle/10803/96330> (recuperado en enero 2014).
- [14] HANUSHEK, E.A. y WOESSMANN, L. (2007). «The role of education quality for economic growth». *Policy Research Working Paper Series 4122*, The World Bank.
- [15] HIDALGO, M.A. (2010). «A demand-supply analysis of the Spanish education wage premium». *Revista de Economía Aplicada*, vol. 54, nº 18, pp. 57-78.
- [16] JIMENO, J.F.; IZQUIERDO, M. y HERNANZ, V. (2001). «La desigualdad salarial en España: Descomposición y Variación por nivel de salarios». *Papeles de Economía Española*, nº 88, pp. 113-124.
- [17] KLENOW, P.J. y RODRÍGUEZ-CLARE, A. (1997). «The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has It Gone Too Far?». En Bernanke and Rotemberg (Editores), *NBER macroeconomics annual 1997*. pp. 73-103. Cambridge: MIT Press.
- [18] MANKIW, N.G.; ROMER, D. y WEIL, D.N. (1992). «A Contribution to the Empirics of Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, nº 2, pp. 407-437.
- [19] MAS, M.; PÉREZ, F.; URIEL, E.; BENAGES, E.; CUCARELLA, V.; ROBLEDO, J.C. y SERRANO, L. (2008). *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial*. Fundación BBVA e IVIE. Disponible en: [http://www.fbbva.es/TLFU/dat/stock\\_servicios\\_capital\\_1964-2007.pdf](http://www.fbbva.es/TLFU/dat/stock_servicios_capital_1964-2007.pdf)
- [20] RAYMOND, J.L. y GARCÍA GRECIANO, B. (1999). «Las disparidades regionales y la hipótesis de convergencia: Una revisión». *Papeles de Economía Española*, nº 59, pp. 37-58.
- [21] ROMER, P. (1990). «Endogenous Technological Change». *The Journal of Political Economy*, vol. 98, nº 5, pp. S71-S102.
- [22] Solow, R.M. (1957). «Technical Change and Aggregate Production Function». *Review of Economics and Statics*, vol. 39, nº 3, pp. 191-203.

**SUSCRIPCIÓN ANUAL**

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
<b>SUSCRIPCIÓN</b>	65,00 €	85,00 €	85,00 €
Gastos de envío España	5,76 €	24,36 €	30,00 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,83 €		
<b>TOTAL</b>	<b>73,59 €</b>	<b>109,36 €</b>	<b>115,00 €</b>

**EJEMPLARES SUELTOS**

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
<b>NÚMERO SUELTO</b>	7,00 €	9,00 €	9,00 €
Gastos de envío España	0,48 €	2,03 €	2,50 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,30 €		
<b>TOTAL</b>	<b>7,78 €</b>	<b>11,03 €</b>	<b>11,50 €</b>
BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
<b>NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO</b>	12,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	0,48 €	2,03 €	2,50 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,50 €		
<b>TOTAL</b>	<b>12,98 €</b>	<b>17,03 €</b>	<b>17,50 €</b>

**DATOS**

Nombre y apellidos .....

Empresa .....

Domicilio .....

D.P. .... Población .....

N.I.F. ....

Teléf. .... Fax. ....

Email .....

**Transferencia a la cuenta de ingresos por venta de publicaciones del Ministerio de Economía y Competitividad.**

**IBERCAJA. Calle Alcalá 29. 28014 MADRID (ESPAÑA)**  
**CÓDIGO CUENTA CLIENTE: 2085-9252-07-0330598330**  
**CÓDIGO BIC DE IBERCAJA: CAZRES22**  
**IBAN: ES47 2085-9252-07-0330598330**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA Y  
COMPETITIVIDAD

SUBSECRETARÍA  
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA  
SUBDIRECCIÓN GENERAL  
ESTUDIOS, INFORMACIÓN Y PUBLICACIONES

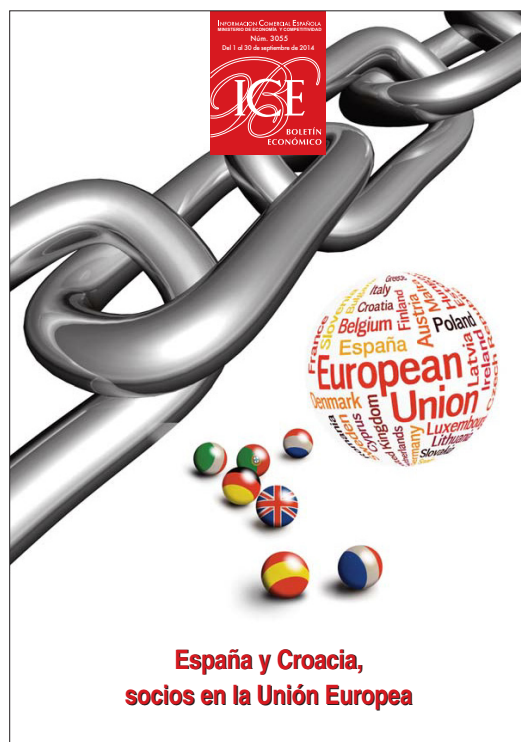
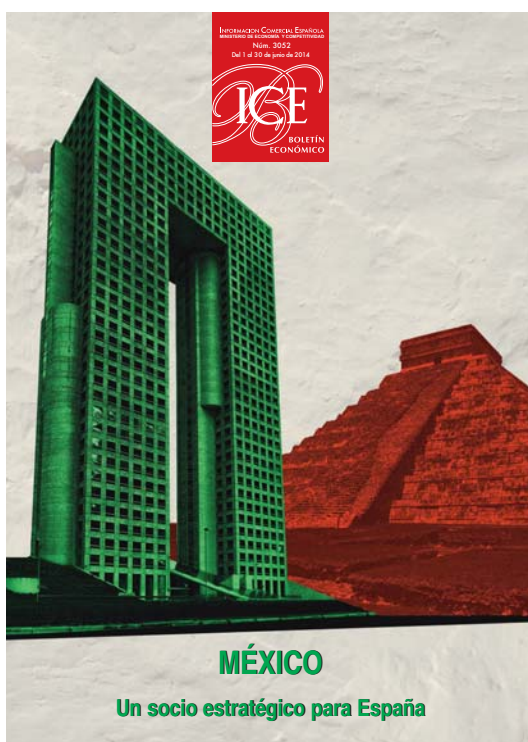
**Suscripciones y ventas por correspondencia:**

Paseo de la Castellana, 162 8ª Planta 28046 Madrid. Teléfono 91 583 55 07/06

**Suscripciones a través de la página web del Ministerio de Economía y Competitividad**

[distribucionpublicaciones@mineco.es](mailto:distribucionpublicaciones@mineco.es)

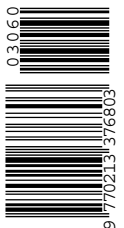
## ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



BOLETÍN ECONÓMICO

# ICE

INFORMACION COMERCIAL  
ESPAÑOLA



• 7 €+ IVA



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y COMPETITIVIDAD