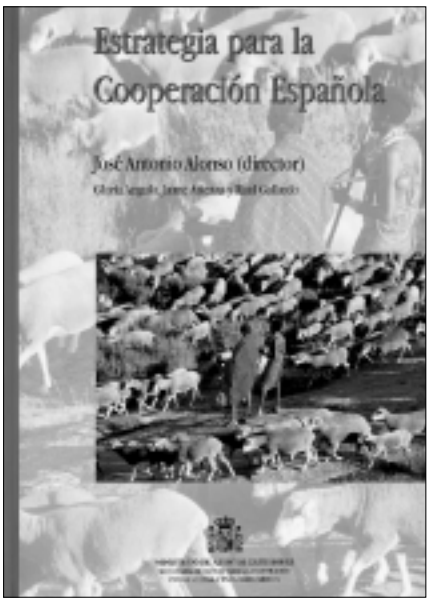
NOTAS CRITICAS

ESTRATEGIA PARA LA COOPERACION ESPAÑOLA

José Antonio Alonso (director). Gloria Angulo, Jaime Atienza y Raúl Gallardo
Editado por el Ministerio de Asuntos Exteriores
452 páginas



En la actualidad, se tiende hacia un cierto consenso entre los estudiosos de la cooperación internacional y las principales agencias de cooperación[1] a la hora de repartir las responsabilidades de los fallos o ineficacias de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) —al igual que los méritos de los logros— entre los distintos agentes que intervienen en el proceso: receptores, donantes y organismos intermediarios o agencias de cooperación —lo que no quita que los comportamientos individuales sean muy distintos—. Merece la pena detenerse brevemente en ello: en primer lugar, tal vez es lo más evidente, el buen uso de la ayuda y su impacto en el desarrollo depende crucialmente de lo que haga el país receptor con ella; o, mejor, de las políticas que aplique en general (de poco vale utilizar correctamente la ayuda si se malgasta el presupuesto público). Por otro lado, en lo que atañe al donante, es sabido que, entre los motivos de entrega de AOD, prima en muchas ocasiones el propio interés político, económico o geoestratégico —el caso de EE UU es el más llamativo, pero no el único—. Ello supone que los flujos de ayuda no se dirigen ni en la cuantía ni en la proporción deseable a los países más necesitados ni, dentro de ellos, a los sectores sociales básicos, lo que explica en buena parte su escaso impacto en la disminución de la pobreza. En lo que respecta a las agencias de cooperación, algunas limitaciones son la desatención mostrada hasta hace poco hacia el desarrollo institucional local, como cuando concentraban a sus expertos en unidades de proyectos al margen de la estructura burocrática normal o cuando primaban la contratación de especialistas extranjeros, con elevados sueldos, a pesar de la existencia de cualificados profesionales nacionales —al menos en determinados sectores—; y otra peor, cuando ignoraban la importancia crucial de la participación de los beneficiarios en el diseño y desarrollo de los proyectos —si algo es indiscutible a estas alturas es que el proceso de desarrollo sólo puede ser protagonizado por aquellos, aunque pueda apoyarse desde fuera.

Sin duda, la principal virtud e importancia de la obra *Estrategia para la Cooperación Española* es que supone un notable paso adelante respecto a lo que corresponde hacer al donante —en este caso, el Estado español— y a los organismos encargados del diseño y ejecución de la cooperación internacional —entre los que destacan, en nuestro caso, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYME—. Sencillamente, lo que hay que hacer es seguir, aplicar y concretar las enseñanzas y propuestas contenidas en

[1] Sobre las responsabilidades del donante ver, por ejemplo: GRIFFIN (1986): «Doubts about Aid»: *IDS Bulletin.* volumen 17, número 2. Institute of Development Studies. Sussex; BOONE (1996): «Politics and the effectiveness of foreign aid», *European Economic Review* 40; LIPTON (1986): «Introduction: Aid-effectiveness, Prisoner's Dilema, and Country Allocations». *IDS Bulletin,* volumen 17, número 2. Institute of Development Studies. Sussex. Sobre las responsabilidades del receptor, B. MUNDIAL (1990): *Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza;* y BURNSIDE y DOLLAR (1996): *Aid, Policies and Growth.* Mimeo, primera versión, noviembre 1996. Sobre las de la agencia: PNUD (1992): *Informe sobre Desarrollo humano;* también BOONE (1996). Sobre todas ellas, OCDE (1996): *Shaping the 21st Century: The contribution of development co-operation.* Mayo 1996. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996): *Libro verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del Siglo XXI.* Bruselas; y CASSEN *et al.* (1986): *Does AID work?* Oxford University Press. Oxford. 1986.

este informe. Enseguida se mencionarán cinco principales razones que avalan tal afirmación, pero antes —hora es ya de decirlo— hay que subrayar que la obra nace por un encargo de la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPE) de la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional para Iberoamérica (Ministerio de Asuntos Exteriores), con el propósito de contar con un documento-base para la elaboración, por parte de la Administración del primer *Plan Director de Cooperación Internacional* (cuatrienal) previsto en la *Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo* —aprobada por el Parlamento español el pasado año—. Felicitaciones pues a la OPE por una iniciativa tan oportuna para perfeccionar el sistema español de cooperación.

Pues bien, en primer lugar, el informe es valioso por las claras prioridades sectoriales que establece (Capítulos 4, 7 y 8): tres objetivos de tipo horizontal que, por tanto, deberán considerarse en toda actuación de la cooperación española, y seis sectores específicos. Las primeras se corresponden con la lucha contra la pobreza, la defensa del medio ambiente y la igualdad de género. Por su parte, los sectores prioritarios son los seis siguientes: i) necesidades sociales básicas —como vivienda de bajo coste, salud básica y educación primaria—; ii) inversiones en el ser humano —lo que incluye la educación secundaria, profesional y superior—; iii) infraestructuras y promoción del tejido económico; iv) medio ambiente —donde destaca el *programa Araucaria*—; v) participación social, desarrollo institucional y «buen gobierno»; y vi) prevención de conflictos y construcción de la paz.

La elección es acertada en todos los casos. Si se permite la expresión, aquí «están todos los que son y son todos los que están». Era difícil que fuese de otro modo, puesto que las propuestas se fundamentan después de un exhaustivo análisis sobre las fortalezas y debilidades de la cooperación española (Capítulo 2), los retos y tendencias del sistema de cooperación internacional (Capítulo 3) y de un notable esfuerzo conceptual dirigido a aclarar los objetivos básicos de la ayuda internacional y las condiciones que deben asegurarse para que sea eficaz (Capítulo 3).

Especialmente acertada y actual resulta, en mi opinión, la inclusión de las tres prioridades horizontales mencionadas. Se explicita así que las iniciativas concretas en favor de la reducción de la pobreza, la mejora del medio ambiente y la igualdad de género no son suficientes, puesto que otras actuaciones que pretendan otro tipo de objetivos pueden menoscabarlas. Es preciso, por tanto, que estas tres dimensiones estén presentes en todo proyecto de cooperación como única forma de evitar posibles efectos adversos de otros emprendimientos del sistema de ayuda. Así, la inclusión de la lucha contra la pobreza quiere decir no sólo que el crecimiento no desparrama sus frutos de forma automática entre los distintos sectores, grupos y clases sociales, por lo que se requieren medidas activas en favor de la distribución de la renta, la creación de oportunidades, el desarrollo de servicios sociales básicos y las posibilidades de participación ciudadana; sino que significa, también, el reconocimiento de que hay tipos de crecimiento —y proyectos y programas— excluyentes y concentradores que pueden incrementar la pobreza, experiencias que no deben ser apoyadas con fondos procedentes de la cooperación. Del mismo modo —más fácil de observar si cabe—, determinados proyectos favorecedores del crecimiento a corto plazo —como la explotación irracional de la madera de los bosques tropicales— ponen en riesgo el bienestar y la calidad de vida de las generaciones futuras, lo que también deberá evitar el sistema de cooperación.

En fin, la igualdad de género, desde una perspectiva que ya es tradicional, está relacionada con una mejor salud y educación de los hijos, el control de la natalidad, el buen uso del patrimonio familiar, una mayor productividad en el trabajo y el cuidado del medio ambiente; y, más allá de ello, constituye un objetivo deseable en sí mismo lograr la igualdad de oportunidades y avanzar en el respeto a la dignidad y en el aumento de la autoestima de quienes constituyen la mitad de la población mundial. Sin embargo, numerosos proyectos benefician principalmente a los hombres, con lo que ahondan, en lugar de reducir, las diferencias entre ambos sexos.

Para evitar los efectos adversos en esta triple dimensión —pobreza, género y medio ambiente— el informe propugna, con toda razón, que toda actuación del sistema oficial de cooperación, con independencia de su finalidad última, explicite sus impactos colaterales sobre estas prioridades.

En segundo lugar, el informe es inestimable por la maestría con la que, en línea con las principales investigaciones actuales, conceptualiza los principales obstáculos que muestra el camino del desarrollo y la forma de salvarlos. En efecto, no se trata sólo de conseguir mayores tasas de inversión, o de mejorar la educación y la formación profesional, o la tecnología disponible en los países receptores —incrementar el capital físico, humano y tecnológico—; como tampoco es suficiente combatir la pobreza, aunque sea atacando sus causas —falta de oportunidades de los pobres, dificultades de acceder a activos, como la formación, el crédito o la tierra—; ni llega con apostar por la calidad medioambiental, ni contar con regímenes democráticos y respetuosos con los derechos humanos que muestren su compromiso con la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. Siendo condiciones necesarias todas ellas, no son suficientes por sí solas para lograr el desarrollo sostenible, como bien ha mostrado el ejemplo de diferentes países que, habiendo cumplido alguna o varias de ellas, distan sin embargo de alcanzar tan deseable *status*. La clave está en que se requiere avanzar en todo ello a la vez —por supuesto con distintos énfasis según el país de que se trate—, lo que precisa una concepción clara del carácter global del proceso y el convencimiento de que el avance en todos los frentes mencionados se refuerza mutuamente y supera la suma de las partes. Se trata así, de buscar los vínculos existentes entre todos aquellos factores y potenciarlos de forma decidida. Y si algo caracteriza a la obra que nos ocupa es esa búsqueda constante de tales relaciones, que, sin duda, encuentra.

Ello permite que cada actuación dirigida hacia algún sector definido acabe por reforzar varias o todas las demás. Tal sería el caso de las que buscan reducir la pobreza —por ejemplo a través de mejoras educativas y la salud de la población, sobre todo con las que alcanzan a las mujeres—, que contribuyen también al crecimiento económico —al cabo relacionado con una población más instruida y productiva— y que, de paso, mejoran la calidad medioambiental —relacionada a su vez con un uso racional de los suelos, lo que necesita campesinos instruidos—. Por su parte, los programas y proyectos de infraestructura, como los dirigidos al saneamiento y potabilización del agua, mejoran el medio ambiente y reducen la pobreza —los más desfavorecidos acceden menos a estos servicios—, a la vez que sirven también para reforzar el tejido productivo del país en cuestión y mejoran las condiciones de vida de las mujeres —encargadas en muchas ocasiones del acarreo de agua—. En fin, el «buen gobierno» es quizá el ejemplo más claro: un Estado con políticas solventes, que favorezca la participación ciudadana y sea transparente ante la población, tiene más posibilidades de utilizar adecuadamente tanto los propios recursos como los de la cooperación internacional, lo que facilita un crecimiento equitativo y sostenible.

En tercer lugar, el informe es útil y provechoso porque las propuestas referidas a cada sector prioritario (capítulo 8) van precedidas de una revisión teórica de la literatura sobre el particular, el análisis de las posiciones de los principales organismos internacionales de cooperación —como el PNUD, el Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la OCDE, la Comisión de las Comunidades Europeas o el Banco Mundial— y una referencia a las actuaciones desarrolladas por la cooperación española en el mismo terreno. Sólo sobre la base de lo que emerge de tales diagnósticos se construyen las propuestas más concretas sobre las líneas de actuación para el cuatrienio 1999-2002, por lo que resultan, en general, muy oportunas.

Al respecto, conviene destacar que las principales propuestas están en línea con los aportes, conclusiones y resoluciones de las distintas conferencias internacionales promovidas por Naciones Unidas a lo largo de la década de los noventa. Tal es el caso de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente (1992), la Conferencia de Beijing sobre la Mujer (1995) o la Cumbre Social de Copenhague. Ello permite no sólo el cumplimiento del compromiso político y moral contraído por España con aquellas resoluciones de la comunidad internacional, sino, también, una mayor facilidad a la hora de actuar conjuntamente con los organismos que conforman el sistema internacional de cooperación (lo que se estudia en el Capítulo 6) y, por otro lado, unas mayores posibilidades de coordinación con otros donantes bilaterales, asunto crucial para incrementar la eficacia de la cooperación.

En cuarto lugar, un aporte novedoso del informe lo constituye su propuesta de prioridades geográficas (Capítulo 4). Si una de las limitaciones de nuestro siste-

ma de cooperación es la excesiva dispersión de sus limitados recursos entre un gran número de receptores —más de 100 países, según menciona el estudio—, resultaba imperioso establecer algunas prioridades. Así, el informe distingue entre tres grupos de países: «países programa», «países en conflicto» y el resto. Los *países programa*, unos 20 en total, serían los destinatarios del grueso de los flujos de ayuda española de forma estable, duradera e integral. Para su selección se tuvieron en cuenta distintos, criterios como su nivel de desarrollo, la potencial eficacia de la ayuda —aunque éste es un asunto controvertido— y las prioridades de la política exterior española[2]. Por su parte, los «países en conflicto» lógicamente recibirían la mayor parte de los desembolsos de tipo humanitario.

En quinto lugar, el informe será de gran utilidad por el diagnóstico y las propuestas que contiene referidas a los instrumentos y agentes de la cooperación española (Capítulos 9 y 10, respectivamente). Dos asuntos merecen destacarse aquí. Por un lado, su apuesta decidida por la coordinación de actuaciones entre los distintos actores de la cooperación, particularmente por la menos lograda —y, sin duda, la más necesaria— en nuestro país: la que corresponde a la ejecutada por el Ministerio de Asuntos Exteriores —sobre todo la que atañe a los programas y proyectos de tipo no reembolsable de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)— y, por otro lado, la que depende de la Secretaría de Estado de Comercio —sobre todo la referida a los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)—. Se trata sin duda de uno de los principales retos pendientes para incrementar la eficacia de la cooperación española. Resulta inadmisible que los problemas de competencias entre cuerpos de funcionarios sigan afectando el resultado de nuestra ayuda externa, del mismo modo que hay que desterrar del sistema de cooperación aquellas concepciones que anteponen el interés español al objetivo del desarrollo, en lugar de integrar ambos. Sin duda, los avances que se produzcan en este ámbito serán el mejor indicador del compromiso y voluntad de la Administración en favor de un sistema de cooperación maduro, responsable y eficaz.

El segundo asunto tiene que ver con la necesidad de mejorar el funcionamiento de la AECI, donde persisten numerosas carencias y deficiencias a pesar del esfuerzo y voluntad desplegados por buena parte de sus funcionarios y empleados. El informe considera que el problema descansa más en la escasa dotación de capital humano especializado que en la dimensión de la plantilla y, en efecto, no se ha caracterizado este organismo por su capacidad de retener entre sus trabajadores al personal que se iba formando sobre el terreno, si bien también es preocupante el hecho de que su plantilla apenas se haya incrementado en la última década, mientras el presupuesto del organismo se multiplicó varias veces en ese período.

Uno de los escasos aspectos discutibles del informe tiene que ver con los montos presupuestarios propuestos como Ayuda Oficial al Desarrollo para el cuatrienio que comienza. El informe contempla cuatro escenarios (Capítulo 5) que incluyen desde el mantenimiento de la situación actual —alrededor de un 0,26 por 100 del PIB— hasta el más expansivo: alcanzar el 0,50 por 100 del PIB en el año 2002, con dos posibilidades intermedias, el 0,30 por 100 y el 0,35 por 100 del PIB proyectado, respectivamente, pero prefiere decantarse por alguna de estas dos últimas (página 118) al considerar que el volumen de recursos resultante en el escenario expansivo excede las posibilidades previsibles de gestión de la Administración española. Si de lo que se trata es de conjurar el peligro de que el volumen de ayuda se estanque en las cifras actuales, sobre todo en un momento en que muchos donantes han reducido la cuantía destinada a la AOD, la estrategia de situar la «virtud» entre dos opciones «extremas» —una de las cuales es el mantenimiento de las cifras actuales— puede ser acertada. A pesar de ello, en mi opinión, hubiera sido más adecuado no mostrar aquella preferencia, dejando la opción final a la Administración. Al cabo, las posibilidades de gestión dentro de cuatro años estarán directamente relacionadas con la voluntad política de que se haya hecho gala en este período. En todo caso, la diferencia que separa a la AOD española actual de la que resultaría al aplicar el 0,7 por 100 al PIB —objetivo comprometido por España y el resto de

[2] Según la propuesta, se mantendrían entre las prioridades de la cooperación española a los países latinoamericanos de menor desarrollo —Centroamérica, Bolivia, R. Dominicana—; se reforzaría la existente con el Africa Subsahariana —entre otros países, con Guinea, Angola, Mozambique, Cabo Verde— y, en Asia, con Vietnam y Filipinas; se incluirían, entre los países-programa en el Norte de Africa, a Marruecos y Mauritania. En fin, Bosnia-Herzegovina y los territorios palestinos y saharauis serían otros puntos de destino prioritarios.

países desarrollados en los foros internacionales— es muy pronunciada y los pasos para acortarla tendrían que ser más rápidos. Las movilizaciones que ha habido en este país en favor del objetivo del 0,7 por 100 así parecen desearlo.

En todo caso, y como resumen, el libro cumple con creces el propósito de facilitar a la Administración la confección de un buen Plan Director de la Cooperación y lo trasciende con mucho, convirtiéndose en un material de estudio obligado para toda persona interesada en la cooperación internacional y, en general, para cualquier estudioso de los problemas del desarrollo. Como virtud adicional, su redacción sencilla y el lenguaje claro que utiliza permiten el acercamiento a problemas complejos del desarrollo y de la cooperación a personas no especializadas en el área económica.

Si alguna inquietud cabe mostrar, una vez que se cuenta con el avance que supone esta obra ingente, es sobre el camino que todavía resta por recorrer hasta que el sistema español de cooperación consiga situarse en el nivel que le corresponde. Me refiero aquí a dos asuntos principales.

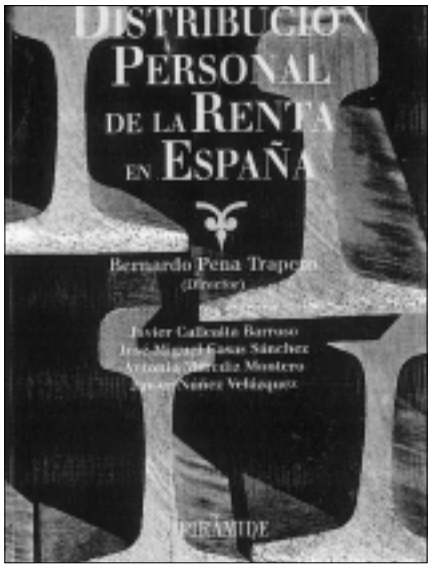
Por un lado está el papel que ahora recae sobre la Administración en la elaboración y aprobación del Plan Director de Cooperación sobre la base del texto encargado. Esperemos que demuestre estar a la altura del mismo y no lo empobrezca. Corresponde también a la Administración concretar las actuaciones en cada país, particularmente en los «países-programa», sobre la base del Plan Director finalmente aprobado —el cual, lógicamente, no puede descender a tales niveles de detalle—. Y después, su aplicación y seguimiento. Por otro lado, más allá de la Administración central, las responsabilidades en la mejora de la eficacia de la cooperación española alcanzan muy de cerca a otros agentes: comunidades autónomas y municipios, ONG, organizaciones empresariales, sindicatos, universidades. Toda esta institucionalidad de la cooperación española encontrará pautas a seguir en esta obra, a la vez que su colaboración e interactuación positiva —y crítica— con la Administración central resultará indispensable para el fin que se pretende. En otras palabras, la pregunta que cabe hacerse ahora desde la sociedad civil y desde la cooperación descentralizada es ¿cómo ayudar a que el Plan Director se concrete y se ponga en marcha y cuál ha de ser su propio papel en ese proceso?

La segunda inquietud tiene que ver con la coherencia entre el objetivo del desarrollo del Tercer Mundo y el resto de las políticas estatales o comunitarias con proyección externa —comercial, financiera, pesquera, agrícola—. Se trata de un asunto que escapa a la obra comentada puesto que ésta debía limitarse a tratar los asuntos de la cooperación al desarrollo en sentido estricto —si bien los autores tuvieron el buen criterio de incluir propuestas referidas al tratamiento de la deuda externa (Capítulo 9)—. Este asunto trasciende además, en muchas ocasiones, el ámbito de decisión propio del Estado español, puesto que buena parte de nuestras relaciones económicas externas se regulan en Bruselas para toda la Unión Europea. Sin embargo, influye notablemente en el desarrollo y, por tanto, en los resultados finales de la cooperación. Piénsese, por ejemplo, en que los países de menor desarrollo encuentran todavía barreras discriminatorias en los mercados de los países desarrollados para muchos de sus productos procesados o semiprocesados —por la progresividad arancelaria—, lo que les dificulta la diversificación de su producción y sus exportaciones. Es el caso también de las subvenciones que otorga la Unión Europea a la producción de determinados productos agrícolas o EE UU a sus productos industriales —a través de las ventajas fiscales a la exportación—, que compiten así, en superioridad de condiciones, con los de muchos países en desarrollo; o el de la necesidad de lograr de una vez por todas una solución definitiva al sobreendeudamiento del Tercer Mundo que dificulta enormemente la estrategia de movilizar su ahorro doméstico, entre otros muchos inconvenientes; o, en fin, dentro del propio sistema de cooperación, es el caso del mantenimiento de la ayuda-vinculada, que beneficia más a la empresa exportadora del país donante que al receptor, además de distorsionar el funcionamiento de los mercados internacionales. En suma, se trata de considerar cada vez menos los intereses a corto plazo de los donantes y primar cada vez más los de largo plazo, relacionados con la estabilidad mundial y con la resolución de problemas globales —como el medio ambiente, migraciones, pandemias o seguridad—, problemas todos ellos vinculados al desarrollo.

Manuel Iglesia-Caruncho
Economista, ex-cooperante en Nicaragua y Honduras, y ex-Coordinador General de la Cooperación Española en Uruguay y Cuba

DISTRIBUCION PERSONAL DE LA RENTA EN ESPAÑA

B. Pena Trapero (Director), J. Callealta, J. M. Casas, A. Merediz y J. Núñez (investigadores principales)
Priámide, 1996, xcvi+980 páginas más un diskette con datos



Pocas veces, en su tarea de poner en conocimiento del público algunas de las novedades editoriales que se presentan en aspectos de la literatura económica, han tenido los firmantes la satisfacción que han experimentado ante esta obra. En efecto, a lo largo de buen número de textos de prestigio que se refieren, básicamente, a la economía española encontraban con machacona repetición una alusión a las dificultades para llevar a cabo estudios sobre la distribución personal de renta en nuestro país[1]. Desde la seriedad y la minuciosidad, un conjunto de investigadores vinculados fundamentalmente a la Facultad de Económicas de la Universidad de Alcalá han proporcionado a los estudiosos, pero también a interesados en órdenes muy varios, una respuesta importante que permitirá —estamos seguros— una floración de trabajos sobre la cuestión.

Se ha puesto de relieve que, con la introducción en nuestro país de un sistema impositivo basado en impuestos personales, podría haberse logrado una información imprescindible para estimar de una forma correcta la distribución de ingresos de los españoles y su evolución. Sin embargo, también se está de acuerdo —y el profesor Lagares, presidente de un Grupo de Trabajo en el Instituto de Estudios Fiscales sobre fraude fiscal lo recuerda en el volumen que comentamos— en que «los datos fiscales están afectados por múltiples limitaciones». De ahí que haya sido necesario intentar encontrar otras fuentes (los procedimientos indirectos utilizados en primeras investigaciones) como lo han hecho los autores del volumen, pero, sobre todo, intentar depurar de errores la información básica que puede lograrse. En el libro comentado, dichas informaciones se obtienen a través de las Encuestas sobre Presupuestos Familiares y la Contabilidad Nacional.

Profundizando en los ámbitos de aplicación, las consecuencias de tipo fiscal de estudios sobre distribución personal de la renta se ponen de relieve en el prólogo al volumen por el Secretario de Estado de Hacienda quien también apunta hacia una mejora de las informaciones que puedan deducirse de las declaraciones de la renta cara al futuro. En su ausencia, podemos también indicar que para el período 1970-1990 de la vida española el estudio dirigido por el profesor Pena habrá de constituir punto de referencia obligado. Pensamos que la sana competencia que, según cabe pensar, haya de establecerse en períodos sucesivos respecto a las estimaciones de la distribución personal de renta es buena, tanto desde un punto de vista conceptual como operativo.

Una brevísima descripción del volumen, antes de llevar a cabo una valoración del mismo, puede contribuir a la mejor orientación del lector y a justificar nuestras afirmaciones iniciales. La simple mención al número de páginas y la existencia de una amplísima información estadística, contrastada de forma exhaustiva, pone de manifiesto que todo resumen del mismo debe invitar a su comprobación en el volumen real. Por cierto, en contraste con otros volúmenes de extensión similar, su manejo frecuente —y lo hemos realizado— no ha dañado su presentación.

El trabajo presentado se divide en siete capítulos que inicialmente han sido distribuidos entre los autores, conforme a su especialización. No obstante, todo corresponde a un deseo de unidad argumental que pone de relieve una muy notable compenetración y coordinación del equipo. Se inicia con una visión del entorno económico-social del período estudiado (1970-1990). A continuación, dos capítulos de componentes metodológicos fundamentales se dedican al análisis de las fuentes de datos primarios, la ya citada encuesta lógica de presupuestos familiares y la Contabilidad Nacional

[1] Especialmente significativas al respecto son las continuas referencias que hasta su edición veintitrés de 1997 le ha dedicado la «Estructura Económica de España» de R. Tamames.

(con la Cuenta de Renta de Hogares). Se estudian, en el capítulo cuarto, los efectos redistributivos a través de la cuenta de renta citada. En el quinto, se lleva a cabo un ejercicio de descripción, desigualdad y modelización de la renta disponible *per cápita* en España. Los dos últimos capítulos contienen una importante aportación conceptual sobre la distribución de la renta. El primero de ellos se dedica al análisis de los factores condicionantes, y el segundo a un análisis dinámico de dicha distribución.

El primer capítulo contiene, a su vez, cuatro trabajos que se deben a los profesores Pena, Bandrés, Sánchez, Peña y Lagares. Son todos ellos especialistas de reconocida reputación, que demuestran una vez más. Consideramos que, explícitamente, han buscado realizar una presentación de cada uno de los temas de una forma descriptiva, sin entrar en una muy compleja valoración. Pero su simple enumeración pone de manifiesto el interés del mismo. Así, se destacan las características del ciclo económico, a la vez que se proporciona una primera comparación con el PIB de la Comunidad Europea, en la que la economía española se integra durante el período. A la vez, se presentan dos de los elementos clave de las políticas redistributivas. Por un lado, los gastos sociales y por otro los sistemas impositivos que han sido considerados, al menos por los principales hacendistas de nuestro siglo, como las principales políticas del sector público en ese orden. También, como hemos señalado anteriormente, se incluye la colaboración muy significativa del profesor Lagares en torno a las estimaciones que se llevaron a cabo en el Instituto de Estudios Fiscales para el período 1981-1987. Pensamos que estos trabajos ponen un acento de realismo y marcan la doble invitación a realizar una ampliación del estudio de los efectos y a mejorar las estimaciones de los datos.

Los siguientes dos capítulos constituyen una importante aportación metodológica absolutamente necesaria para poder llevar a cabo las estimaciones. En definitiva, se intentan homogeneizar las vías de información. Por un lado, se trata de solventar las no escasas diferencias en las encuestas de presupuestos familiares que se llevaron a cabo para 1973, 1980 y 1990. Por otro, de armonizar los datos obtenidos con los que se obtienen para la Cuenta de Renta de Hogares que introdujo el nuevo sistema de Contabilidad Nacional establecido en 1979 y que obligaba, además de corregir posibles ocultaciones, a realizar para el año 1973 esa cuenta que el anterior sistema de Cuentas Nacionales no requería. Además, los capítulos —que se centran en el estudio de las Cuentas— incluyen una primera contrastación con los estudios sobre distribución provincial de rentas y un estudio sobre la Cuenta de Renta de Hogares según regiones autonómicas, categorías socioprofesionales (diez, que van desde empresarios agrícolas con asalariados y directores, gerentes y titulados agrarios hasta activos no clasificables, no activos y parados) y hábitat (municipios según número de habitantes). Una serie de cuadros y de comentarios atinados ponen de manifiesto las principales características de la evolución experimentada.

Un aspecto importante, que completa y matiza aún más los resultados obtenidos en los dos anteriores y que al mismo tiempo permite aproximarse a los efectos de políticas redistributivas, es el análisis de la renta disponible por persona. Al mismo se dedica el capítulo cuarto. En él se realizan una serie de consideraciones metodológicas y se lleva a cabo la presentación de la renta disponible *per cápita* para los tres grupos de clasificación anteriormente citados (autonomía, hábitat y categorías socioprofesionales). Nos parece una presentación extremadamente interesante que debería servir de texto imprescindible en las discusiones sobre una amplia gama de temas sociales, económicos y políticos.

Ejercicios similares a los de los capítulos anteriores —en cuanto a las necesidades metodológicas de homogeneizar los datos, y de corregir las ocultaciones se refiere —se llevan a cabo en el capítulo quinto, centrado en el aprovechamiento de las encuestas de presupuestos familiares. Pero, además, en este amplio capítulo, que comprende más de 250 páginas, se añaden dos aspectos que nos han interesado especialmente: el análisis de las desigualdades en las distribuciones de renta y una modelización probabilística de tales distribuciones, llevando a cabo finalmente una comparación con las cifras reales.

Conocíamos la dedicación que los profesores Núñez, Casas y Callealta (responsables del capítulo) prestan al interesante tema de la medición de la desigualdad y este trabajo pone de manifiesto su preparación, tanto estadística como económica, en cuanto al empleo operativo de una bibliografía actualizada. El estudio de las distribuciones, que presentan las encuestas de presupuestos, se lleva a cabo siguiendo la ya conocida de porcentajes de decilas de los hogares (que permite, por ejemplo, señalar los umbrales

de pobreza discutidos en la obra del profesor García Delgado). Indican también los datos del capítulo una utilización de los grupos de clasificación descritos en los anteriores capítulos. Además se lleva a cabo su análisis longitudinal y transversal (situación de cada categoría según el estadístico elegido). Como ya hemos indicado, tras una afortunada síntesis metodológica sobre la medición de la desigualdad y la concentración de las distribuciones, los autores también ofrecen y realizan una primera presentación de los datos (índices de Gini y curvas de Lorenz, por citar las de conocimiento más extendido).

Como dijimos, los dos últimos capítulos suponen una aportación interesante de dos aspectos: los factores condicionantes de la distribución de la renta y un análisis dinámico de esa distribución personal. Con perspicacia, el profesor Pena señala que deben completarse los estudios sobre distribución de la renta basados en el análisis de las rentas familiares con los de la renta personal. Para llevarlos a cabo, aún reconociendo que la información estadística que puede encontrarse al respecto es mucho menos significativa, se utiliza una metodología de estática comparativa y de dinámica temporal. En el capítulo sexto se indican las grandes líneas de aproximación al estudio de las relaciones entre variables macroeconómicas y la distribución personal de la renta y también de otros factores (edad, nivel educativo, sexo). En el séptimo se realiza un interesante examen de buen número de aportaciones doctrinales, para aplicar más tarde algunos índices al caso español. Pero, al igual que hemos hecho respecto a otros capítulos, nos limitamos a indicar su existencia en el libro. Serán otros trabajos los que aprovechen la importantísima información suministrada.

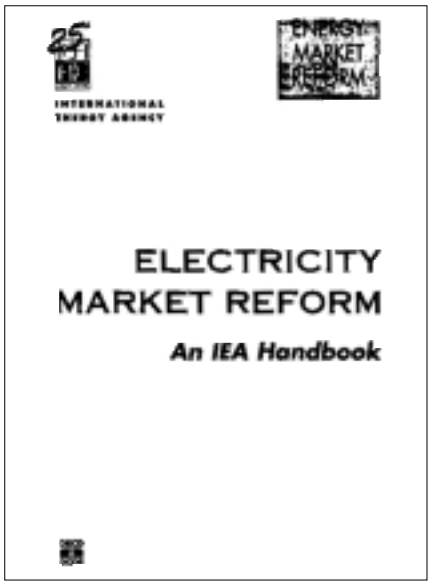
Nos queda lo más importante: la evaluación primera de cuanto hemos reseñado. Simplemente hay que decir al respecto que el libro ha de constituirse en punto de referencia imprescindible para todo el que quiera decir —con un mínimo de seriedad— algo sobre la distribución de la renta en España. Pero no solamente ha de limitarse a su consideración como obra de consulta, sino también a su aprovechamiento desde perspectivas pedagógicas en multitud de cursos. Igualmente, se abren por esta vía de investigación impresionantes consecuencias de otros órdenes. Nos hemos referido a algunas de las fiscales, pero ellas son sólo un ejemplo.

Unas líneas finales. Conocemos indirectamente las dificultades que han estado asociadas a la realización y publicación del trabajo que han retrasado su presencia en el mundo de las publicaciones. Debe señalarse al patrocinador —la fundación BBV— el agradecimiento de los estudiosos de la economía española pero, a la vez, expresamos la esperanza de que su esfuerzo no se cierre con los datos correspondientes a 1990, sino que el trabajo se extienda a períodos más actuales, incorporando las más recientes encuestas de presupuestos familiares y otras fuentes de obtención de las informaciones primarias.

Miguel A. Díaz Mier
Universidad de Alcalá
Antonio M. Avila Alvarez
Instituto de Estudios Superiores San Pablo-CEU

ELECTRICITY MARKET REFORM: AN IEA HANDBOOK

OECD & IEA
1999, 106 páginas



El libro sobre el que versa esta recensión realiza un repaso de los problemas, resultados y retos, derivados de los recientes procesos de reestructuración y liberalización acaecidos en un importante número de sistemas eléctricos. Se trata de una obra con información actualizada y presentada de manera adecuada que permite al lector informarse de la situación internacional del sector eléctrico con un simple vistazo.

Como se hace constar en el mismo, este trabajo es el resultado de una revisión y puesta al día de un estudio previo de la OCDE y la Agencia Internacional de la Energía *OECD Report in Regulatoty Reform* (OECD, 1997) del que formaba parte. En esta misma línea se sitúan

otros trabajos como el que lleva por título *Application of Competition Policy to the Electricity Sector* (OECD & IEA,1997), cuyo interés se centra en el estado de liberalización del sector eléctrico en países concretos.

El libro se estructura en cuatro partes, más una breve introducción y un capítulo final de conclusiones y recomendaciones donde resalta las claves y las orientaciones a extraer para profundizar en los futuros procesos de reforma del sector. Tras una breve introducción, los dos primeros capítulos constituyen el cuerpo central de la obra. En el primero de ellos, *Overview of the Sector*, (repaso del sector) se describen las principales características económicas del sector eléctrico, como los mercados de *inputs* energéticos (especialmente el del gas, debido a su doble condición de materia prima básica y sustitutivo para la electricidad), la fuerte integración vertical existente en las actividades de transporte y distribución, el desarrollo de la comercialización competitiva a consumidores finales y la creciente importancia de los mercados financieros relacionados con la gestión del riesgo asociado a la volatilidad en los precios. Se pone de manifiesto la vinculación de la generación eléctrica con alguno de los grandes problemas medioambientales de momento y, finalmente, concluye subrayando el elevado grado de dispersión existente entre sistemas en aspectos tan básicos para el sector como son la estructura de la industria, la estructura de la propiedad y el grado de liberalización alcanzado en sistemas relativamente próximos.

El segundo capítulo, *Regulatory Reforms: Key Issues* (Aspectos claves de las reformas de la regulación), centra el debate en las que considera cuestiones determinantes de los procesos de reestructuración y liberalización de los mercados eléctricos, comenzando por los resultados que se pretenden conseguir, en los que cabe destacar tres grandes objetivos: eficiencia, seguridad tanto en el suministro a corto y largo plazo como respecto al medio ambiente. Todo ello relacionado con las consecuencias redistributivas de la liberalización. En el caso del sector eléctrico, las ganancias de eficiencia pasan no sólo por la apertura a la competencia de los mercados de generación y comercialización, sino también por una adecuada regulación de las actividades, y especialmente de aquéllas que, como el transporte o la distribución, son llevadas a cabo en régimen de monopolio. Para ello, el regulador puede exigir distintos grados de desintegración vertical, privatización y requisitos para acceder a los mercados de electricidad. Tareas aparentemente sencillas, como el establecimiento de los precios de acceso a las redes, presentan aspectos de suma complejidad que no pueden obviarse si se desea obtener buenos resultados en los mercados de generación. Finalmente, el desarrollo de los mercados financieros y de futuros eléctricos, permitirá a los demandantes gestionar el nivel de riesgo deseado a través de intermediarios.

La seguridad en el suministro es el segundo gran objetivo, tanto en su vertiente de corto plazo (donde predominan aspectos relacionados con la calidad), como en el largo, donde el problema estriba en la creación de incentivos suficientes para mantener un adecuado ritmo de inversiones en activos de generación. Por ello, en la mayoría de los sistemas sometidos a reforma se han establecido estándares mínimos de calidad como condición para la obtención de licencia y sanciones en el caso de interrupciones no planeadas en el suministro por encima de un tope admisible. Todo ello unido a un escrupuloso control de las causas por las que una compañía puede decidir dejar de prestar servicio a un usuario. En el largo plazo, el empleo creciente de las centrales de ciclo combinado y, en general, el desarrollo de nuevas tecnologías, requerirá la creación de incentivos y garantías suficientes de recuperación de las inversiones para fomentar el aumento de la capacidad a un ritmo suficiente para atender la creciente demanda (de ahí la importancia de conceder un tratamiento adecuado al problema de los costes de transición a la competencia, muy polémicos en la actualidad española).

El tercero de los objetivos que debe perseguir la reestructuración de los sistemas eléctricos es la protección más eficaz del medio ambiente. Se prevé que la progresiva sustitución del antiguo parque de generación térmico por nuevas centrales más limpias y eficientes contribuya de modo sustancial al logro de éste (principalmente por el desarrollo de los ciclos combinados y las nuevas centrales térmicas). Dentro de la contribución del mercado al tratamiento más adecuado del problema, se destaca la mejor gestión que hace el mismo de la oferta y la demanda, generando incentivos económicos a través de las señales de los precios, para el traslado de consumos de carga en punta a consumos en base, aumentando la eficiencia conjunta del sis-

tema y disminuyendo las necesidades de exceso de capacidad, lo que se traduce en un menor impacto en el medio ambiente. Por último, la demanda también puede desempeñar un papel activo en la protección del medio ambiente en los mercados competitivos (mediante la emisión de certificados verdes, la compra de un porcentaje de energía limpia en la factura, etcétera). Cuando estos mecanismos no resulten suficientes, el regulador podrá intervenir para garantizar que las emisiones se mantienen dentro de límites permisibles. De los distintos mecanismos estudiados, la concesión de permisos transferibles de emisiones resulta ser el más compatible con el funcionamiento eficaz del mercado a juicio del estudio que comentamos.

El último de los objetivos hace referencia a consideraciones de tipo social y redistributivo. La existencia de subsidios cruzados entre distintos tipos de consumidores ha constituido una práctica habitual en la regulación anterior. Ello se justificaba con la intención de facilitar el consumo de electricidad a la población con menor nivel de renta, en el caso de subsidios entre consumidores domésticos, para reducir los costes de algunas empresas y mejorar su competitividad. El mantenimiento de tales ayudas introduce distorsiones en las señales de los precios, que son incompatibles con el correcto funcionamiento de los mercados. En cualquier caso, los requisitos de una política óptima de ayudas pasa por ser limitada en el tiempo, siendo las ayudas directas y transparentes cuando se estimen necesarias.

Además, en la reforma del sector eléctrico habrá que tener en cuenta la importante dependencia económica que del mismo tienen determinadas áreas geográficas. La competencia puede provocar un fuerte descenso de la actividad en esas zonas, debido a que no puedan mantenerse sin la protección que implicaba la anterior regulación. Aunque también cabe esperar un aumento de la actividad y el crecimiento como consecuencia de la apertura a la competencia, ganadores y perdedores, en este proceso, no suelen coincidir y las medidas de apoyo, allí donde se ha procedido al cierre de plantas no rentables, no suponen una garantía de empleo para los trabajadores de las empresas eléctricas, debido a la cada vez mayor especialización en el trabajo.

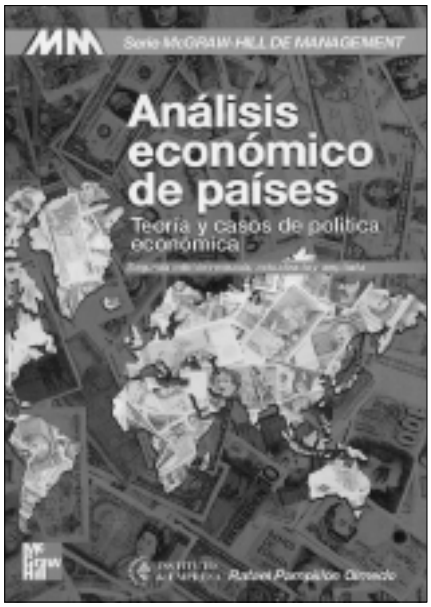
Las dos últimas partes del libro, *Transition Issues* y *What does it deliver?* (Problemas de la transición y qué consecuencias tiene este proceso), ponen de manifiesto la necesidad de establecer amplios periodos transitorios para ofrecer un tratamiento adecuado a aspectos tan importantes como los «costes varados». Finalmente concluye lo estudiado anteriormente, señalando la dificultad que implica la valoración de los resultados de un proceso en el que todavía estamos inmersos, y del que carecemos de un horizonte temporal suficiente como para poder realizar una valoración precisa de sus logros y sus costes. En definitiva, como decíamos al principio, estamos ante una obra de interés por su brevedad y el grado de actualización de la información que contiene.

Pedro Calero Pérez
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Salamanca

RESEÑAS

ANALISIS ECONOMICO DE PAISES. TEORIA Y CASOS DE POLITICA ECONOMICA

Rafael Pampillón Olmedo
McGraw-Hill, Madrid, 1999



El análisis económico de países se ha convertido en una de las técnicas de estudio más utilizadas por los interesados en la economía internacional. El proceso de globalización ha exigido la revisión y actualización de la posición de cada país en un contexto mundializado. El progresivo desarrollo de ciertas zonas del planeta, el cambio de posicionamiento de los Estados en las negociaciones internacionales y el crecimiento de las transacciones reales y financieras hace necesario que se realice un estudio pormenorizado de la situación actual del mundo.

En el libro *Análisis económico de países*, el autor ha dividido el mundo entre los dos grandes hemisferios: el Norte y el Sur. De esta forma, resulta más claro diferenciar entre aquellos países caracterizados por una posición de dominio económico internacional, los países desarrollados, y aquellos países dependientes y con peor situación respecto a los primeros, los países en vías de desarrollo.

La obra se dirige a un amplio sector de lectores, que va desde aquéllos que se inician en el análisis de la economía internacional hasta los que necesitan de una información pormenorizada de cada país, atendiendo a sus características políticas, sociales y económicas.

Para ello, se ha dividido el libro en tres grandes bloques. El primer bloque está dedicado a la metodología. Se plantea en esta parte cómo se ha de realizar el análisis, si el estudio quiere ser riguroso, desde una doble vertiente: partiendo del enfoque estructural, y tomando como instrumentos las técnicas tradicionales de análisis económico, se llega a la posibilidad de describir las medidas de política económica que precisa la economía a tratar. El nexo establecido en cada uno de los capítulos entre enfoque estructural y enfoque de política económica permite una mayor comprensión del tema analizado. Se ha descrito la realidad económica con el fin de extraer unas conclusiones válidas que den una solución clara a los problemas que afectan al país analizado.

Se conectan así la estructura y la política económica tratando específicamente los aspectos relacionados con la actividad económica, el empleo, la inflación y el sector exterior. Para ello, el autor emplea la descripción de las principales políticas económicas que afectan a dichas variables. Por otro lado, como se comentaba anteriormente, se ha dividido la obra en dos zonas geográficas -países en vías de desarrollo y países desarrollados- permitiendo al lector extraer unas características comunes a los países encuadrados bajo un mismo bloque.

En la segunda parte se aplican estas prácticas de análisis a las economías en vías de desarrollo. Se han seleccionado determinados países y se ha realizado en cada uno de ellos una descripción de la evolución histórica de sus economías hasta la actualidad, y las perspectivas de futuro, de cara al nuevo milenio. Asimismo, en cada uno de los capítulos el autor ha optado por introducir un apéndice, muy útil para el lector, dedicado a la comprensión de las técnicas de análisis más frecuentes en el estudio del caso. En concreto, en este segundo bloque se contrapone la evolución económica seguida por países como Colombia y Chile, o el sudeste asiático y China. Por último, no se cierra esta parte sin hacer referencia al continente africano, detallando cuáles son las circunstancias que están impidiendo que su desarrollo sea más rápido, y su integración en la economía mundial sea más sólida.

En la tercera parte, se tratan los países desarrollados. Rafael Pampillón ha escogido aquéllos que, estando en épocas anteriores distantes de los países más ricos, han avanzado hacia una posición protagonista en el crecimiento del Norte. Se intenta, así, que el lector saque las enseñanzas de las posibilidades de crecimiento de aquellos países que están llevando a cabo las reformas más serias en materia económica, social y política. Entre los países seleccionados en este bloque cabe destacar el espectacular despegue de Irlanda y su posicionamiento entre los países europeos que han alcanzado un mayor grado de convergencia real. A continuación se enlaza con los dos países que siendo clasificados como los países pobres de la Unión Europea han superado la prueba de la Unión Monetaria: Portugal y España. Cada uno ha seguido una trayectoria diferente y ha aplicado una política económica distinta, pero el resultado ha sido un progreso económico indiscutible. El último país europeo analizado en esta parte es Polonia, uno de los primeros países en llevar a cabo la transición de una economía centralizada a una economía de mercado, uno de los primeros en solicitar y ser aceptado en la próxima ampliación de la Unión Europea y uno de los países que está mostrando mayor dinamismo ante el proceso de globalización. Se cierra el análisis de países con Nueva Zelanda, seleccionado por seguir con mayor prontitud el proceso de desregulación y liberalización en el que se ven inmersas la gran mayoría de las economías industrializadas.

Para finalizar, el autor ha centrado la atención en el nexo que se establece entre el Norte y el Sur a través del caso concreto de las relaciones Unión Europea - América Latina. Se cierra, de esta forma, el círculo iniciado al principio de la obra. Con ello, no sólo se profundiza en las relaciones que tiene abierta la Unión Europea con Iberoamérica, sino que también se pueden extraer conclusiones válidas para ampliar este tipo de análisis a los demás procesos de regionalización que se están desarrollando en las últimas décadas.

Por todo lo dicho, es una obra bastante completa y que permite extender el análisis de países a aquellas zonas, países o áreas más interesantes para el lector.

Inmaculada Hurtado Ocaña
Universidad San Pablo-CEU

LA FUNCION DE CONTROL A TRAVES DE LOS PRESUPUESTOS. APLICACION A LA EMPRESA MULTINACIONAL

Ana Isabel Zardoya Alegría
Instituto de Contabilidad
y Auditoría de Cuentas
Madrid, 1998
338 páginas

El presente trabajo toma como punto de partida la tesis doctoral de su autora, donde se combina el estudio teórico de los diversos aspectos del control de gestión y del diseño de los presupuestos en su aplicación a las empresas multinacionales, con un estudio empírico que muestra las prácticas seguidas por este tipo de empresas.

En particular, dos áreas centran los objetivos de este trabajo. Por un lado, la necesidad de diseñar una herramienta desde el sistema informativo contable de gestión que sea útil para desarrollar la planificación, es decir, para planificar y gestionar el riesgo de cambio propio del contexto multinacional y, por otro, la problemática que se deriva de la utilización de los presupuestos como instrumento de control de las filiales extranjeras y de sus responsables.

Para ello, la autora ha estructurado el contenido de su estudio en cuatro partes. La primera de ellas, que incluye el capítulo primero, tiene como objetivo analizar los elementos que integran el marco del control de gestión que debe implantarse en las empresas multinacionales.

En la segunda parte, que comprende los capítulos segundo, tercero y cuarto, se analiza el proceso de elaboración de presupuestos en las empresas objeto de este estudio y se examinan las características de los documentos resultantes, sus objetivos y la incidencia que se deriva de la necesidad de convertir la información y de expresarla en una única unidad de cuenta.

Una de las principales herramientas que utilizan las empresas multinacionales para evaluar las unidades que componen la organización es el análisis y control de sus presupuestos. No obstante, estas empresas deben realizar dicha evaluación sobre la base de un modelo que incluya, además de los presupuestos, otros indicadores. Este es el núcleo central de la tercera parte de la investigación que incluye el capítulo quinto.

En dicho capítulo se profundiza en la etapa final del proceso que sigue el control de gestión, esto es en la evaluación de los resultados de las acciones emprendidas para alcanzar los objetivos fijados inicialmente. El modelo desarrollado integra, además de los presupuestos, otros indicadores técnicos y económicos, igualmente indispensables para realizar el control en el actual entorno competitivo empresarial que impone nuevas tecnologías productivas y nuevas filosofías de gestión.

En el capítulo sexto, que integra la última parte de este trabajo, la autora lleva a cabo un análisis empírico de las características del desarrollo del proceso presupuestario en empresas multinacionales, y con ello pretende verificar algunas de las conclusiones extraídas en el enfoque conceptual precedente.

Francisco Gallego Colmenar

CURSO DE HACIENDA PUBLICA

Pablo Gutiérrez Junquera
Ediciones Universidad de Salamanca
1998, 393 páginas

El *Curso de Hacienda Pública* que el lector tiene en sus manos nació como apuntes de clase para la explicación del curso de Hacienda Pública de tercer curso de la licenciatura en Derecho en la Universidad de Salamanca.

El contenido tratado cubre los temas usuales en un curso de Hacienda Pública y recogidos por los manuales más conocidos. Se trata de un contenido de explicación posible en un curso anual. En cuanto a la orientación del texto, se han buscado los objetivos de claridad en la exposición, concisión y complementación de la teoría con su aplicación al caso español.

La presente obra está dividida en cuatro partes. La primera parte es una introducción sobre el Estado, y la Hacienda Pública, así como las nociones fundamentales de eficiencia, equidad y bienestar. La segunda parte del curso se destina al análisis de los diferentes problemas que afectan al gasto público, incluyendo tanto la perspectiva normativa de la Hacienda como su visión positiva, así como los conceptos relacionados con el presupuesto y las técnicas presupuestarias. En la tercera parte, se repasan los ingresos públicos poniéndose un especial énfasis en las grandes figuras tributarias de nuestro sistema fiscal como el IRPF, el Impuesto de Sociedades o el IVA. En la cuarta y última parte se da una explicación de los elementos fundamentales del federalismo fiscal, incluyendo los aspectos más importantes del proceso de descentralización del sector público en España así como los rasgos fundamentales de la hacienda europea, como referencia obligada hoy, ante la intensidad del proceso de integración en el que nuestro país está inmerso.

F.G.C.