



CE Col·legi d'Economistes
de Catalunya



núm. 38

Balanç i perspectives de la integració econòmica i monetària a la Unió Europea

**REVISTA
ECONÒMICA
DE
CATALUNYA**



9 Presentació

**Revista d'Economia
Jornada dels Economistes**

- 11 El flux lliure de tresoreria com a instrument de control. Aplicació a l'empresa catalana**
DIEGO PRIOR JIMÉNEZ

- 25 El futur de les universitats**
FRANCESC MICHAVILA

- 32 El procés de transformació del sector bancari i les seves perspectives**
JORDI CANALS

IV Jornada dels economistes i premis Joan Sardà i Dexeus de la Revista Econòmica de Catalunya

- 51 «La Societat Catalana», premi Joan Sardà i Dexeus al millor llibre**
MIQUEL RUBIROLA I TORRENT

Dossier: Balanç i perspectives de la integració econòmica i monetària en la UE

- 54 El pressupost de la UE en l'horitzó de la propera dècada**
JOAN COLOM

- 66 Opcions per a la política regional**
ENEKO LANDABURU

- 76 El futur de la política agrària comuna: un punt de vista des de Brussel·les**
TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE

- 84 Competitivitat i tecnologies dels sectors industrials**
CARLES GASÓLIBA

- 90 Algunes consideracions sobre la política de la competència a la Unió Europea**
JORDI GUAL

- 98 La política monetària del BCE: un primer balanç**
EUGENIO DOMINGO SOLANS

- 106 Les noves polítiques d'ocupació a Europa: més enllà de la flexibilitat**
ESTEVE SANROMA

- 123 El finançament privat d'infraestructures. Una visió europea**
MATEU TURRÓ

- 134 Les ambicions de la UE en política exterior**
FRANCESC GRANELL

- 143 La Unió Europea vista des de Catalunya: el paper del Consell**
RAMON TORRENT

Núm. 38
Data de tancament:
gener 2000

**154 Europa després de l'euro: integració
econòmica i integració política**
ANTONI CASTELLS

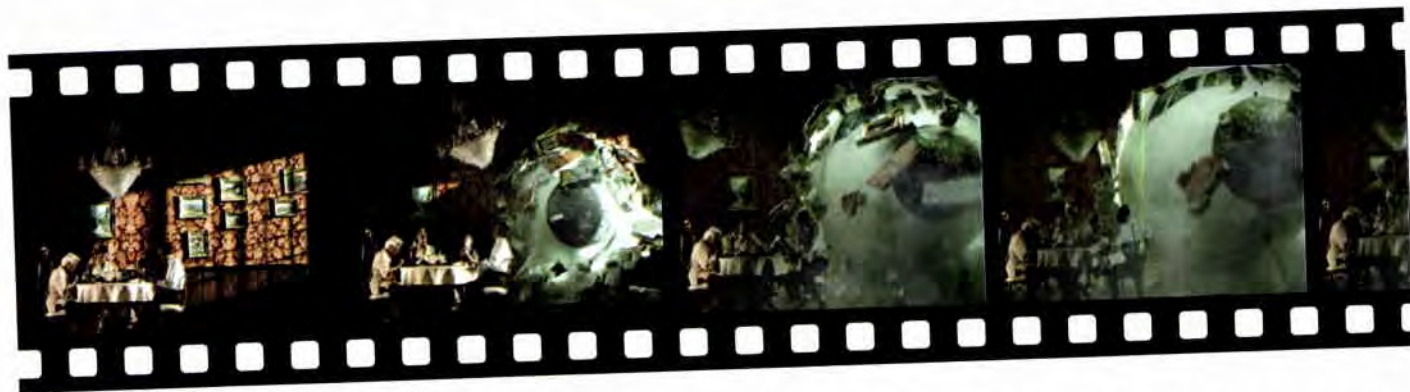
163 Entrevista a Pedro Solbes
XAVIER VIDAL-FOLCH

170 Tesis doctorals

Critica de llibres

**172 La «riquesa de les regions»: existeix
l'economia catalana?**
JORDI MALUQUER DE MOTES

175 Notícia de llibres



Con Allianz estarás más seguro

Las pólizas de seguros colectivos de vida y accidentes del Colegio de Economistas de Cataluña son la mejor fórmula para garantizar su estabilidad económica y la mejor protección para el futuro de su familia. Como siempre, contará con el asesoramiento personal de todo el equipo de profesionales de Allianz Seguros, y
Correduría de Seguros J. Tell, S.L. Sant Elies 11 - 19 D - 08019 Barcelona
Teléfono: 93 414 48 64 - 93 414 54 70. Fax: 93 200 85 00

Con

Allianz 

estarás más seguro

46

CLASIF

DEMANDES

Primera entitat financera del país, amb més de 100 anys d'experiència en inversions,

NECESSITA:

INVERSORS

- Home o dona interessats en una rendibilitat garantida
- Que desitgi estalviar impostos
- Que vulgui disposar dels seus diners en qualsevol moment

OFERIM:

- Rendibilitat garantida **5,20** % TAE*
- Fins al **70** % d'estalvi fiscal**
- I també... un joc de maletes GRATIS

Els interessats poden sol·licitar informació en qualsevol oficina del Grup Banc Sabadell, en Internet o trucant al

902 323 555



Invesvida és una assegurança de:

BanSabadell Vida

Societat Anònima d'Assegurances i Reassegurances

BancSabadell

www.bancsabadell.com

Solbank

www.solbank.com

BancoAsturias

www.bancoasturias.com

ja tenim
la fórmula
per millorar la seva **nòmina**



Compte Clau

 **Caixa de Sabadell**
Qüestió de tracte

A Bankpime fem el món a la mida de la vostra empresa



Perquè no hi ha dues empreses iguals, busquem solucions personalitzades

A Bankpime sempre ens ha guiat una idea: ser l'instrument d'accés de les petites i mitjanes empreses al món financer, però sabem que no hi ha una fórmula única. Per això, **estudiem cada cas de forma individual**, cercant sempre la millor solució per a la seva empresa. Treballi amb l'assessorament d'una Entitat de reconegut prestigi internacional, pionera en el sector financer modern, creada ja fa 21 anys per "fer pinya" amb els **petits i mitjans empresaris** i assolir les possibilitats de negoci que semblen reservades només per a les més grans companyies.



Amb Bankpime, aconseguirà serveis globals: Bankpime és el primer i únic banc espanyol que opera a Luxemburg, posant al seu abast tots els avantatges d'inversió a l'Eurozona. **Serveis personalitzats:** digui'ns el que necessita i ho aconseguirem. **Perquè no hi ha dues empreses iguals, les nostres solucions sempre són a mida.** **Serveis financers:** com a banca d'empreses som especialistes en atendre les necessitats de la petita i mitjana empresa, oferint-li productes estudiats per a un millor desenvolupament en tots els àmbits financers o internacionals.

A Bankpime trobarà:

Banca Personal
Banca Privada
Banca d'Empreses
Banca Corporativa

**Bankpime,
una entitat propera
per portar-lo
encara més lluny.**



Bankpime
BANCA D'EMPRESSES

**La nostra Banca d'Empreses
li ofereix:**

Cash Management
Capital Markets
Finançament especialitzat
Internacional Trade Finance
Serveis Corporatius

No ho dubti, posi's en contacte amb nosaltres.

Tel: 933 16 33 33 (Srta. Olga Paris) Fax: 933 16 31 70 E-mail: info@bankpyme.es

FIBANC-TITANES, F.I.M.



Els gegants de l'economia mundial al seu abast.



El DOW JONES GLOBAL TITANS és un índex mundial constituït per les 50 companyies multinacionals més capitalitzades del món (*Microsoft, Coca-Cola, BP, Exxon, Nestlé...*), que compleixen les condicions de ser capdavanteres en el seu sector, posseir una sòlida situació financera i una provada trajectòria.

FIBANC li ofereix, *en primícia mundial*, FIBANC-TITANES, F.I.M., fons que segueix l'índex esmentat i que li permet beneficiar-se, a mig i llarg termini, del procés de globalització de l'economia.

Sol·liciti informació a qualsevol de les nostres oficines.

FIBANC

BANCA PERSONAL

<http://www.fibanc.com>

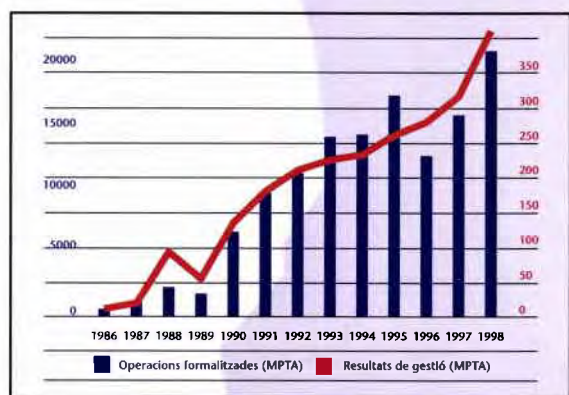
08034 BARCELONA
Avinguda Diagonal, 668-670
Tel. 93 253 54 00
Fax 93 253 54 49

BARCELONA - MADRID - ALACANT - BILBAO - CASTELLÓ - GIRONA - LLEIDA
MÀLAGA - MÀNRESA - PALMA DE MALLORCA - SARAGOSSA - SEVILLA - TARRAGONA
VALÈNCIA - VALLADOLID - VIC - ARGENTINA

Registre a la CNMV nº 1 932 - Societat Gestora: Ges-Fibanc, SGIIC
Societat Dipositària: Banco de Finanzas e Inversiones, S.A. - FIBANC



Més de 10 anys finançant inversions



- L'Institut Català de Finances (ICF) és l'entitat de crèdit públic de Catalunya.
- Des del 1986, l'ICF ha formalitzat crèdits per un valor superior als 140.000 MPTA, principalment amb empreses industrials i de serveis del sector privat.
- El capital de l'ICF és de 13.140 MPTA, aportats en la seva totalitat pel Parlament de Catalunya.
- L'ICF té un rating de A+, per al llarg termini, i de F1, per al curt termini, segons avaluació de l'agència internacional Fitch IBCA (setembre 99).

- El 1999, l'ICF dedicarà 25.000 MPTA a finançar inversions que generin nova ocupació.
- També hi ha noves línies de préstecs per a millores mediambientals a les empreses, inversions en producció audiovisual, establiments turístics, treball associat, estacions d'esquí, etc.
- Les principals característiques dels finançaments de l'ICF són la flexibilitat de les condicions, a les necessitats de cada projecte, un cost preferencial també per a les pime i la tramitació directa i confidencial.



S'ha complert un any de l'entrada en vigor de l'euro. L'1 de gener de 1999 es va iniciar la tercera fase de la Unió Econòmica i Monetària, que constitueix una fita en la història econòmica europea. La *Revista Econòmica de Catalunya* ha volgut ser coherent amb una línia editorial que dona prioritat a la publicació d'articles que analitzin els problemes més rellevants de la nostra economia oferint el seu dossier central al tema «Balanç i perspectives de la integració econòmica i monetària en la Unió Europea». El dossier ha estat coordinat pels professors Antoni Castells i Francesc Granell, dos dels experts més reputats en hisenda i en organització econòmica internacional que també tenen en comú el disposar d'una molt rellevant trajectòria en les institucions comunitàries.

S'inscriu dins d'una trajectòria de publicacions de dossiers i articles dedicats al procés d'integració europea, que es va iniciar amb el núm. 1 de la nova època, dedicat a l'ingrés a la CEE, en el ja llunyà gener de 1986, i dins la qual cal incloure el dossier dedicat a l'entrada de la pesseta al Sistema Monetari Europeu l'any 1989 i el número monogràfic dedicat al Tractat de Maastricht l'any 1992. En total la *Revista Econòmica de Catalunya* ha publicat una cinquantena d'articles referits a l'economia europea i el procés d'integració, incloent la publicació en llengua catalana d'un resum del Tractat sobre la Unió Europea.

El present dossier central es proposa fer el balanç d'un any d'integració econòmica i monetària. Inclou una entrevista realitzada per Xavier Vidal-Folch a Pedro Solbes, Comissari Europeu d'Afers Econòmics i Monetaris en la qual es tracta de manera especial l'evolució de l'euro en relació al dòlar. També s'analitzen les perspectives d'integració de Grècia, Suècia, Dinamarca i el Regne Unit. El dossier inclou una contribució d'Eugenio Domingo Solans, membre del Consell de Govern i del Comitè Executiu del Banc Central Europeu —i antic col·laborador ja en la primera etapa de la nostra revista— en la qual es fa un balanç del primer any de política monetària del BCE.

El pressupost comunitari és analitzat per Joan Colom. La política regional europea i el futur de la política agrícola comú corren a càrrec d'Eneko Landaburu i Tomás García Azcárate. Per la seva banda, Carles Gasòliba i Jordi Gual analitzen la competitivitat dels sectors industrials i la política de la competència. Esteve Sanromà estudia la política d'ocupació europea des del Tractat d'Amsterdam. Mateu Turró tracta de les modalitats de participació privada en el finançament de les infraestructures. Ramon Torrent estudia el paper del Consell de la Unió Europea i les possibles modalitats de participació de les Comunitats Autònomes en el mateix. Finalment, Francesc Granell i Antoni Castells aborden respectivament el futur de les relacions exteriors de la Unió Europea i la necessitat d'avançar cap a la construcció política d'Europa.

El número 38 de la *Revista Econòmica de Catalunya* es fa ressò també d'un esdeveniment que anualment ens fa recordar la figura de l'insigne economista Joan Sardà Dexeus. Els premis que porten el seu nom han recaigut enguany en l'obra col·lectiva *La societat catalana*, dirigida per Salvador Giner, i en el periodista i economista Xavier Vidal-Folch, que van rebre els guardons en el decurs del sopar dels economistes el passat dia 11 de novembre. Publiquem una nota de Miquel Rubirola que glossa l'obra premiada.

Aquest número es completa amb les seccions habituals. A la revista d'economia es publiquen tres articles d'economia general i d'empresa, que provenen de la Jornada dels Economistes, celebrada l'11 de novembre de 1999 (Jordi Canals, Francesc Michavila i Diego Prior). Finalment, es referencien les tesis doctorals llegides a les facultats d'economia i empresa de Catalunya, una nota sobre crítica de llibres i les habituals notícies de llibres.

Entitats col·laboradores



El flux lliure de tresoreria com a instrument de control. Aplicació a l'empresa catalana¹

DIEGO PRIOR JIMÉNEZ

Universitat Autònoma de Barcelona

1. INTRODUCCIÓ

El flux lliure de tresoreria és un concepte transversal: podem trobar referències al flux lliure de tresoreria als manuals de gestió i economia de les organitzacions i als texts de direcció estratègica. Tanmateix, el flux lliure de tresoreria² (en endavant FLLT) apareix als manuals dedicats a l'avaluació de la gestió i a la valoració d'empreses.

La concepció actual del flux lliure de tresoreria apareix amb Michael Jensen, creador de la teoria d'agència. Jensen afirma que el potencial motiu de conflicte entre propietaris i directius resideix en el control dels fluxos lliures de tresoreria de les empreses. Així, mentre els directius tenen interès a reduir els dividendes, iniciar nous projectes i finançar el creixement de l'empresa, els accionistes, d'acord amb la seva jerarquia de preferències, estarien més interessats a destinar a dividendes la major part dels FLLT.

En aquesta línia, William Baumol ens ofereix una molt particular definició del FLLT en afirmar que són fluxos de caixa interns que no poden ser invertits en activitats que generin beneficis per sobre del cost d'oportunitat. En altres termes, per tal d'impedir que el FLLT es distribueixi entre els accionistes, de vegades s'inicien processos de diversificació, fent operacions de fusions i adquisicions o iniciant línies de negoci, amb l'ús d'arguments, bastant febles, relatius als avantatges de la diversificació.

Des d'un punt de vista financer, el FLLT continua mantenint el seu caràcter de concepte intuïtiu, però revestit ara de matisos més operatius. Es fa referència al FLLT com el conjunt de fons generats per l'activitat empresarial susceptible de ser extret sense alterar l'estructura ni posar en perill l'actual nivell de creixement, o bé com el conjunt de recursos generats, una vegada deduides les necessitats netes d'inversió corrent de manteniment, tant d'immobilitzat com de circulat. En conclusió, quan una empresa demostra capacitat per generar més tresoreria de la necessària para mantenir-se en el futur podem afirmar que ha aconseguit arribar a l'estadi d'alliberació de fluxos de tresoreria.

Aquest treball, destinat a l'anàlisi de l'empresa catalana a partir del FLLT, inicialment descriu el concepte de FLLT i detalla les seves possibilitats d'estimació a partir dels comptes anuals i de la informació financera externa de l'empresa (seccions 2 i 3). A continuació, es presenta la seva utilitat com indicador capaç de complementar al resultat comptable i també en l'anàlisi del risc operatiu i financer de l'empresa (secció 4). Una vegada descrites les seves possibilitats, a la secció 5, es farà una estimació del FLLT als diferents sectors d'activitat de l'empresa catalana. El treball finalitza amb una anàlisi comparativa amb els valors relatius a diferents sectors d'activitat d'altres països europeus.

2. ELS MOVIMENTS DE TRESORERIA I LA INFORMACIÓ FINANCERA DE LES EMPRESES

Encara que, si ens atenem a la normativa mercantil vigent, a Espanya no és obligatòria la presentació de l'Estat de Fluxos de Tresoreria,³ existeix una clara tendència internacional cap a la generalització d'aquest document. De fet, en referir-nos només a l'experiència europea, po-

1. Aquest treball forma part d'una recerca més àmplia finançada en el marc del projecte CICYT ref. SEC99-0771.

2. La denominació original del terme, en idioma anglès, es «free cash flow». Encara que en alguns treballs s'ha traduït com «cash flow lliure», hem optat per proporcionar una versió acceptable, no anglesa, del terme.

3. La legislació espanyola obliga a les empreses grans a elaborar i presentar al Registre Mercantil un document alternatiu que, formant part dels denominats tècnicament com Estats d'Orígens i Aplicacions de Fons, justifica les variacions del capital circulat. La denominació que rep aquest document, certament poc afortunada donat el tipus d'informació que presenta, és «Quadre de Finançament».

4. Existeixen, lògicament, variants locals en la composició dels agregats. Per exemple, els interessos i dividends cobrats poden formar part del flux net de tresoreria per activitats ordinàries o del flux d'inversió. Els dividends pagats poden aparèixer al flux ordinari i bé al flux de finançament. Igualment, els interessos pagats queden integrats al flux ordinari i, de vegades, al flux de finançament.

dem afirmar que l'Estat de Fluxos de Tresoreria és ja obligatori a Anglaterra, Irlanda, Suècia i també a Portugal (només per les empreses que cotitzen a la borsa de valors). Tanmateix, l'Estat de Fluxos de Tresoreria, encara que no obligatori, és un document suggerit a Alemanya, Àustria, Dinamarca, Finlàndia i Holanda. D'altra banda, a Espanya ja en tenim una proposta de document, editada l'any 1996 per l'Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. En general, és perceptible una forta tendència internacional, accentuada a la dècada dels 90, cap a la substitució dels Estats d'Origen i Aplicacions de Fons pels Estats de Fluxos de Tresoreria.

El format dels diferents models nacionals segueix bastant fidelment el primer pronunciament que incorporà l'Estat de Fluxos de Tresoreria en la informació anual de les empreses (el *Statement on Financial Standards* núm. 95, SFAS 95, del nord-americà *Financial Accounting Standards Board*, aprovat el juliol de 1988). Aquest document ha servit de model per la majoria d'adaptacions nacionals, especialment a partir de l'any 1992 moment en el qual la Comissió de Normes Internacionals de Comptabilitat (IASB) va aprovar la Norma Internacional de Comptabilitat número 7 (NIC 7) sobre «l'Estat de Fluxos de Tresoreria».

El contingut general de l'Estat de Fluxos de Tresoreria és el següent:

- (+ /-) Fluxos nets de tresoreria per activitats ordinàries
- (+ /-) Fluxos nets de tresoreria per activitats d'inversió
- (+ /-) Fluxos nets de tresoreria per activitats de finançament
- (=) Variació neta de la tresoreria i d'altres actius líquids equivalents

Aquests fluxos responen a la següent composició:⁴

a. Fluxos nets de tresoreria per activitats ordinàries

S'inclouen els cobraments i els pagaments de les activitats habituals, recurrents i reproduïbles en el futur, que són les que generen el resultat d'explotació. Addicionalment, s'incorporen els pagaments i els cobraments per impostos i els associats a les despeses i els ingressos de naturalesa financera, exclosos els conceptes de caràcter extraordinari.

De vegades, aquest flux es presenta establint una triple classificació (aquest és el cas del model anglès, *Financial Reporting Standard* n.º 1 de l'*Institut of Chartered Accountants in England and Wales*, ICAEW. Vegeu addicionalment la Proposta de Document núm. 20 de la sèrie de Principis Comptables d'AECA):

a.1. Fluxos nets de tresoreria per operacions d'explotació

Són les operacions que formen el resultat de l'explotació des de la perspectiva del Compte de Pèrdues i Guany: cobraments per vendes i prestacions de serveis i cobraments d'ingressos accessoris, pagaments per aprovisionaments, per despeses de personal, per serveis exteriors i altres pagaments per despeses de gestió corrent.

a.2. Fluxos nets de tresoreria per ingressos i despeses financeres corrents

Cobraments i pagaments que tenen el seu origen en operacions financeres de tipus corrent: cobraments de dividends i interessos de préstecs i valors de renda fixa, pagaments per interessos de préstecs i títols de deute.

a.3. Fluxos nets de tresoreria per impostos sobre beneficis

Pagaments efectuats a la Hisenda Pública per l'impost sobre beneficis, amb independència que corresponguin a la despesa generada a l'exercici o no. En l'hipotètic cas d'una devolució d'impostos pagats anteriorment, es tracta com un cobrament en aquest apartat.

Encara que no ho desenvoluparem, donades les raonables limitacions d'espai del present treball, cal tenir present que existeixen bàsicament dues opcions en formular els fluxos nets de

tesoreria per activitats ordinàries. Apareixen els anomenats mètode directe i mètode indirecte. El mètode directe capta els fluxos de cobrament i de pagament de forma originària i facilita una interpretació clara i intuïtiva dels moviments registrats, donat que el seu signe (positiu per als cobraments i negatiu per als pagaments) fa referència a l'impacte a la tesoreria de cadascuna de les operacions relacionades.

El mètode indirecte no és ni tan immediat ni tan intuïtiu, però permet connectar dues magnituds essencials en l'anàlisi econòmica i financera de l'empresa: el resultat operatiu de l'exercici (variable dependent d'estimacions econòmiques, algunes de caràcter no monetari) i els fons monetaris generats per les activitats que constitueixen l'objectiu essencial de tràfic de l'empresa (els fluxos nets de tesoreria per activitats ordinàries). Aquest mètode presenta el resultat comptable i els ajustos necessaris per tal de neutralitzar les operacions no monetàries (sense impacte a la tesoreria) o les operacions de caràcter extraordinari.

b. Fluxos nets de tesoreria per activitats d'inversió

Pagaments i cobraments per operacions d'inversió i de venda d'immobilitzats que són esporàdiques i no repetitives. En quedar incloses les inversions financeres, les operacions més habituals són: cobraments per vendes d'immobilitzats, pagaments per compres d'immobilitzats o per l'absorció d'empreses.

c. Fluxos nets de tesoreria per activitats de finançament

Acumulen els cobraments i els pagaments relacionats amb l'obtenció dels fons financers dels propietaris o de l'exigible financer i les devolucions i cancel·lacions de deutes. Les operacions més habituals són: aportacions dels propietaris, cobraments de préstecs o d'emissions de deute, compra o rescat d'accions pròpies i reemborsament de préstecs.

3. ESTIMACIÓ DEL FLUX LLIURE DE TRESORERIA A PARTIR DE L'ESTAT DE FLUXOS DE TRESORERIA

El FLLT com a concepte financer, i la teoria subjacent que fa servir aquesta variable a la valoració d'empreses, apareix al treball de Modigliani i Miller (1961) en tractar sobre les variables que permeten determinar el valor de mercat de les empreses.

Més endavant, amb una perspectiva d'aplicació pràctica, Stern (1973⁵ y també 1990) concreta una definició:

«... flux de tesoreria procedent de les operacions disponible o atribuïble als creditors o als propietaris. En altres termes, seria el flux de tesoreria disponible per ser distribuït als inversors, una vegada totes les inversions han estat finançades. D'aquesta forma, quan els fluxos lliures de tesoreria s'actualitzen es constitueix el fonament del valor de qualsevol empresa»

Stern (1990)

Destacada una definició acceptable d'aquesta variable, convé posar de manifest que part de la literatura d'índole financera opera amb una definició del terme bastant discutible. En efecte, si prestem atenció a la definició de FLLT proposada al treball de Lehn i Poulsen (1989) i adoptada per Lang et al. (1991), Vafeas i Joy (1995), Gul i Tsui (1998), Bange i De Bondt (1998), Kadapakkam, Kumar i Riddick, (1998) i Wolkenfeld (1998), trobem que el FLLT es defineix com:

«Benefici operatiu abans d'amortitzacions menys impostos, despeses financeres i dividends».

Aquesta definició té com a aspecte favorable la seva facilitat de càlcul. En canvi, des de la perspectiva dels moviments monetaris, és molt imperfecta i requereix ser depurada, d'acord amb el contingut presentat a la secció precedent.⁶

5. Joel M. Stern (1990) fa referència a uns *working papers* escrits a partir de 1967 que van aparèixer publicats a la revista *Financial Times* entre 1973 i 1974.

6. La proposta de Lehn i Poulsen es podria anomenar com «resultat monetari», en la línia de no reconèixer les amortitzacions, donat el seu caràcter no monetari. La variable del nostre entorn comptable més propera és l'anomenada com «recursos procedents de les operacions» al model de quadre de finançament del nostre Pla General de Comptabilitat.

7. Entenem en aquest context com discrecional allò que és superior a lo estrictament necessari per mantenir els objectius funcionals de l'organització. Una definició útil des d'un punt de vista d'aplicació pràctica ens portaria a considerar com discrecionals aquelles inversions que superen a la mitjana de les realitzades normalment els últims anys o també les inversions que estan per sobre de les reposicions, atenent a l'evolució dels fons d'amortització acumulada.

Cal, però, acceptar que, donat que el FLLT no ha estat mai definit en els pronunciaments de cap organisme professional, resta obert a possibles adaptacions personals. En l'extrem contrari, Sloan (1996) ens aporta una definició de FLLT directament deduïble de l'Estat de Fluxos de Tresoreria:

«Suma dels fluxos nets de tresoreria per activitats ordinàries i els fluxos nets de tresoreria per activitats d'inversió».

La dispersió existent en la definició del FLLT no correspon únicament a una controvèrsia reduïda a l'àmbit de la literatura acadèmica. En el món professional es donen situacions similars i això es manifesta quan revisem les memòries de les empreses. En aquest sentit, Jupe i Rutherford (1997), en un molt documentat treball, recopilen les diferents definicions incloses en les memòries de conegudes empreses britàniques:

«Fluxos nets de tresoreria per operacions d'explotació menys despeses financeres, dividendes d'accions preferents, menys amortitzacions de deutes d'arrendament financer, impostos i amortitzacions de l'exigible financer».
(AAH)

«Fluxos nets de tresoreria per operacions d'explotació menys despeses financeres, impostos i dividendes».
(Cadbury Schweppes)

«Fluxos nets de tresoreria per activitats ordinàries més dividendes rebuts de societats dependents menys compres d'actius materials»
(Guinness)

«Fluxos nets de tresoreria abans de les activitats de finançament però exclouent els dividendes pagats i les adquisicions d'accions d'empreses del grup».
(Powell Duffryn)

«El total de fons generats que estan disponibles per als finançadors de l'empresa».
(Boots)

«La tresoreria disponible per pagar dividendes o pagar noves adquisicions».
(Grand Metropolitan)

«Tresoreria disponible per pagar interessos, impostos i dividendes, abans d'adquisicions estratègiques».
(TI)

«Fluxos monetaris disponibles per als accionistes abans de les noves adquisicions».
(Williams)

En el cas que ens ocupa, tenint en compte els anteriors precedents i donades les característiques del tipus d'anàlisi que presentem en la secció 5, aportem una definició de FLLT que parteix dels fluxos nets de tresoreria per activitats ordinàries i per activitats d'inversió i separa la part discrecional⁷ (certes inversions, tant en magatzems com en immobilitzats, poden ser-ho) dels moviments no discrecionals, inevitables pel manteniment de la capacitat competitiva de l'empresa. En síntesi, la definició de FLLT queda expressada de la següent forma:

(+ / -)	Fluxos no discrecionals de tresoreria per activitats ordinàries
(+ / -)	Fluxos no discrecionals de tresoreria per activitats d'inversió
(=)	Flux lliure de tresoreria
(+ / -)	Fluxos discrecionals de tresoreria per activitats ordinàries
(+ / -)	Fluxos discrecionals de tresoreria per activitats d'inversió
(+ / -)	Fluxos nets de tresoreria per activitats de finançament
(=)	Variació neta de la tresoreria i d'altres actius líquids equivalents

En cas d'una informació insuficient, sempre podem adoptar la menys refinada versió de Sloan (1996), consistent a sumar totalment els fluxos nets de tresoreria per activitats ordinàries i

per activitats d'inversió. Estaríem considerant la no existència de moviments de tresoreria de caràcter discrecional.

4. UTILITZACIÓ COM A EINA D'ANÀLISI FINANCERA

Conegut el concepte del FLLT i la forma d'estimació, convé ara prestar atenció a la seva utilitat com a indicador financer i les hipòtesis que s'han verificat amb ell.

4.1. Utilització en els models de predicció

En primer lloc, farem referència a les seves capacitats predictives. En aquest àmbit, es tracta de comprovar fins a quin punt el FLLT permet predir fets futurs d'una certa importància. Aquests fets poden referir-se als beneficis futurs, capacitat de devolució dels deutes o bé com a variable fonamental en la predicció del valor en borsa de les accions.

La recerca en aquest àmbit no sembla concedir al FLLT un especial valor predictiu per sobre dels beneficis ordinaris. En efecte, els treballs de Watss (1977), Beaver (1989) i Dechow (1994), coincideixen a afirmar la preeminència dels beneficis sobre els fluxos de tresoreria, ja que demostren una més gran capacitat per avançar els futurs moviments de tresoreria. Tanmateix, aquests autors comproven que els beneficis permeten estimar de forma més ajustada el valor de mercat de les empreses.

En aquesta mateixa línia, el treball de Biddle, Bowen and Wallace (1997) conclou que tant el benefici comptable net com l'actual versió de benefici econòmic EVA (*Economic Value Added* o benefici econòmic residual) estan més directament relacionats amb el valor en borsa de les accions que el FLLT.

Certament, l'espai temporal que s'analitza pot tenir unes implicacions transcendents. Així, Clinton i Chen (1998) comproven que, si es prenen períodes d'anàlisi superiors als cinc anys, tant el flux de tresoreria ordinari com el FLLT tenen una significativa associació amb el valor en borsa de les accions.

Amb una orientació diferent, Kadapakkam, Kumar i Riddick (1998) examinen el grau amb què l'existència de FLLT influeix les decisions d'inversió. En particular, aquests autors analitzen fins a quin punt la inversió depèn de la generació de fons interns a les empreses de petita dimensió, donat que, en general, les PIMES tenen menor capacitat per accedir als mercats de capitals en condicions competitives.

4.2. Utilització en els models comptables d'agència

El FLLT també s'ha fet servir per validar hipòtesis de comportament habituals en els models comptables d'agència. En aquest sentit, Gul i Tsui (1998) examinen la relació existent entre la generació de FLLT i les despeses d'auditoria. L'associació esperada, d'acord amb Jensen, és que els directius d'empreses amb un reduït creixement intern i elevats FLLT es comprometen en projectes no rendibles. Aquest fet incrementa el treball dels auditors, donat el major risc associat a l'empresa, la qual cosa implica el posterior augment de les despeses d'auditoria. De forma paral·lela, Jensen apunta que l'existència d'exigible financer mitiga l'impacte de les activitats «no maximitzadores». En síntesi, l'esperada associació positiva entre el FLLT i les despeses d'auditoria pot quedar mitigada a les empreses amb endeutament elevat. L'anàlisi econòmica, per una mostra d'empreses de baix creixement, va confirmar totalment la hipòtesi plantejada per Gul i Tsui.

Des d'una perspectiva diferent, Nohel i Tarjan (1998) plantegen com a hipòtesi que els mercats financers responen favorablement davant l'anunci d'una reducció d'accions pròpies o del nominal de les accions. Existeixen, en aquest sentit, diverses possibles interpretacions. La primera consisteix en el senyal que s'envia als inversors poc informats que les expectatives de beneficis són favorables. De forma alternativa, la hipòtesi del FLLT apunta que davant un excés de tresoreria i poques oportunitats d'inversió rendible, els costos d'agència es poden reduir de forma considerable si l'excés de diners es retorna als propietaris.

D'altra banda, Bange, de Bondt i Werner (1998) fan servir el FLLT per observar el comportament dels directius. Més concretament, donat que als Estats Units d'Amèrica del Nord les despeses de recerca i desenvolupament no són susceptibles d'activació (a diferència de la pràctica habitual del nostre entorn més immediat), periòdicament els directius prenen decisions d'expandir o de reduir les dotacions de fons per projectes d'investigació en marxa, coneixent perfectament les possibilitats d'ajustar, o «allisar entre períodes», el benefici comptable.

4.3. Utilització en l'anàlisi econòmica i financera

Es creixent l'ús del FLLT com a instrument d'anàlisi econòmica per tal d'analitzar el procés de generació de riquesa i valor per als propietaris (vegeu, per exemple, Copeland *et al.*, 1994 i Hackel i Livnat, 1992) i també com a indicador dirigit cap a l'anàlisi de la solvència (en tenim un bon exemple al treball de Wolkenfeld, 1998).

D'entrada, el coneixement del benefici i del FLLT ens permet millorar la interpretació dels excedents reconeguts i de les característiques definidores d'una empresa concreta:

SITUACIÓ	POSSIBLES FACTORS EXPLICATIUS
Beneficis elevats i FLLT reduïts	1. L'empresa està en període de creixement. 2. Ús de pràctiques comptables laxes dirigides cap a l'increment dels beneficis. 3. No dotació de provisions per insolvències.
Beneficis reduïts i FLLT elevats	1. S'està recuperant tresoreria d'operacions realitzades en exercicis anteriors. 2. Reducció d'inversions per processos de <i>contracting out</i>. 3. Pràctiques comptables molt conservadores o sobreestimació d'insolvències.

Tal i com descriuen Clinton i Chen (1998), cada vegada són més habituals els indicadors de gestió que utilitzen informació sobre fluxos. Així, a títol d'exemple, *el Boston Consulting Group*, sense abandonar l'atracció fonamental pels indicadors de rendibilitat, ha tractat de connectar-los amb els fluxos de tresoreria. D'aquesta forma apareix el *cash-flow return on investment* (CFROI) en posar en relació el FLLT i la inversió:

$$\text{CFROI} = (\text{FLLT}) / (\text{Actiu operatiu})$$

D'altra banda, després de criticar els habituals coeficients d'endeutament, donat el seu caràcter excessivament estàtic, Wolkenfeld (1998) ens presenta una visió dinàmica de la capacitat de devolució dels deutes, *el cash flow adequacy ratio* (CFAR):

$$\text{CFAR} = (\text{FLLT}) / (\text{Mitjana de deutes dels propers 5 anys})$$

5. APLICACIÓ A L'EMPRESA CATALANA I COMPARACIÓ INTERNACIONAL

5.1. La generació de fluxos lliures de tresoreria

Volem fer ara un primer anàlisi del procés de generació de FLLT de l'empresa catalana i comparar els seus valors amb una perspectiva internacional. Les dades s'han extret bàsicament de dues fons principals:

1. L'Informe anual de l'empresa catalana 1997
2. la base de dades europea BACH

Ambdues fonts presenten informació agregada sectorialment, d'acord amb la metodologia pròpia de les Centrals de Balanços nacionals i amb uns criteris homogenis entre empreses i estables en el temps. La representativitat de la mostra d'empreses incloses a l'informe anual de

l'empresa catalana, amb dades corresponents a l'any 1996, és del 17,67% del valor afegit brut al cost dels factors. Si atenem a la presència per sectors d'activitat, apareixen uns percentatges certament dispars: el sector menys representatiu és el d'indústria de la fusta, suro i mobles, amb un 2,7%, i el més representatiu és el de fabricació de materials de transport amb un 74,8% del valor afegit del sector.

La base de dades BACH conté informació sectorial de tretze països, onze europeus més Estats Units i el Japó. La informació presentada ha estat sotmesa a una feina prèvia de harmonització, de manera que sigui factible l'establiment de comparacions internacionals. A pesar d'això, els responsables indiquen que el procés d'harmonització no ha pogut ser total. En certs apartats, per exemple en els elements que formarien part d'una anàlisi de rendibilitats, encara existeixen substancials diferències entre països. Lògicament, aquestes diferències poden ser superiors respecte a Estats Units i Japó, donat l'actual marc europeu d'harmonització comptable. Respecte als problemes d'homogenització, les especials característiques del nostre tipus d'anàlisi redueixen la seva importància. En efecte, si tenim en compte que, essencialment, els punts més conflictius es concentren en:

- a) Les variables que depenen d'estimacions respecte al futur quant a la seva valoració (dotacions a les amortitzacions, provisions per riscos futurs, diferències de canvi).
- b) Classificació dels resultats extraordinaris.
- c) Comptabilització dels impostos.
- d) Activació de despeses financeres.

Aquests factors tenen influència als resultats comptables. En canvi, són escassament significatius en relació als fluxos de tresoreria: en el cas extrem, cobrar dels clients i pagar als proveïdors són moviments difícilment influenciables per diferents pràctiques i criteris comptables.

Acceptant que podem realitzar una raonable comparació dels fluxos de tresoreria entre empreses de diferents països, ens apareix ara un nou problema relacionat amb la composició temporal de la mostra d'empreses. Efectivament, el nombre d'empreses de la mostra es canvia, de tal manera que no totes les empreses que apareixen el 1997 hi eren l'any 1993. Això s'intenta controlar en els informes calculant les variacions respecte a l'any anterior amb la mateixa composició d'empreses. D'aquesta forma, queda garantida l'homogeneïtat en la composició de cada parell d'anys, però en cap cas es pot mantenir per biennis diferents.

En conclusió, els possibles problemes de coherència temporal i de fiabilitat en la comparació internacional de les bases de dades ens aconsellen adoptar algunes cauteles:

1. Obviar la comparació de magnituds monetàries en valor absoluts i fer servir com unitat de compte el valor de la producció del període. En conseqüència, quan ens referim a qualsevol flux de tresoreria, aquest serà un percentatge sobre el valor de la producció del període, independentment de la unitat monetària d'origen.
2. Per tal de reduir els efectes de l'heterogeneïtat temporal de les empreses de la mostra, no farem referència als valors corresponents a cap any en concret ni a la seva evolució temporal i, en canvi, presentarem valors mitjans per al període objecte d'anàlisi (1993-1997).

D'altra banda, d'acord amb el contingut de la secció 3, la inversió estimada com de manteniment serà l'import que es dedueix dels moviments de les amortitzacions acumulades, essent definida com discrecional la resta d'increment d'immobilitzat. Aquesta forma d'estimació tendirà a sobrevalorar el valor del FLLT, especialment en els sectors industrials que presenten uns immobilitzats amb una vida útil estimada superior.

D'acord amb les anteriors consideracions, presentem a la taula 1 els valors del FLLT per diferents agrupacions sectorials d'empreses catalanes. Queda clar que la generació de fluxos al sector serveis i al sector de l'energia és clarament superior a la del sector industrial i de la cons-

trucció. Dins del sector industrial, els subsectors pesats (productes minerals, material de transport) tenen un comportament més dinàmic que la resta. També es posa de manifest que és al tèxtil on menys tresoreria s'allibera per pesseta de producció. Finalment, la dimensió deixa sentir el seu impacte, afavorint sempre una més gran alliberació de recursos.

TAULA 1
VALORS MITJANS DEL FLUX LLIURE DE TRESORERIA A L'EMPRESA CATALANA (1992-1996)

SECTOR	MITJANA FLUX LLIURE DE TRESORERIA (EN % SOBRE EL VALOR DE LA PRODUCCIÓ)
INDÚSTRIA	7,19
CONSTRUCCIÓ	5,25
ENERGIA	20,76
SERVEIS	20,93
TÈXTIL	4,45
PROD. MINERALS	18,84
METAL·LÚRGIA	5,02
ALIMENTACIÓ	5,96
MAT. PLÀSTIQUES	6,34
QUÍMICA	7,39
MAT. TRANSPORT	10,71
MAT. ELÈCTRIC	6,89
MAQUINARIA	4,66
CUIR	4,89
PAPER	7,70
FUSTA	5,37
E. PETITES	5,01
E. MITJANES	6,02
E. GRANS	8,13
TOTAL EMPRESES	9,09

Vista la generació de FLLT per sectors industrials, cal comprovar ara quina és la situació comparativa respecte a països de l'entorn més immediat. A la taula 2 es presenta el valor de FLLT per Catalunya, Espanya, França i Portugal. Ens apareix que els sectors de productes minerals, i també en el de material de transport, l'empresa catalana mostra una superior capacitat per alliberar tresoreria. Sembla també clar que el sector tèxtil i la indústria química són els més febles en la generació d'excedents. La resta (metall, alimentació i matèries plàstiques) mantenen, en general, una posició mitjana, inferior al valor dels sectors francesos i superior als portuguesos i espanyols.

TAULA 2
VALORS MITJANS DEL FLUX LLIURE DE TRESORERIA A L'EMPRESA CATALANA (1992-1996)
(en % sobre el valor de la producció)

SECTOR	CATALUNYA	ESPAÑA	FRANÇA	PORTUGAL
TÈXTIL	4,45	3,20	6,83	6,71
PROD. MINERALS	18,84	-2,07	1,36	8,96
METAL·LÚRGIA	5,02	3,55	8,45	5,83
ALIMENTACIÓ	5,96	6,15	5,27	5,96
MAT. PLÀSTIQUES	6,34	4,75	9,00	-0,51
QUÍMICA	7,39	7,35	9,74	7,73
MAT. TRANSPORT	10,71	3,69	-1,20	3,40

4.2. Valoració del risc operatiu i del risc financer

Per finalitzar, amb uns criteris homologables ens proposem fer servir el FLLT d'indicador de solvència i de risc operatiu i financer.

D'acord amb Hackel i Livnat (1992), el risc operatiu depèn dels factors d'entorn, generalment aliens o molt difícils de controlar per part dels directius. El risc operatiu es denota en la va-

riabilitat dels ingressos, de les despeses fixes i variables i també en els requeriments de les inversions, especialment les de capital circulant. D'aquesta forma, una raonable mesura del risc operatiu ve donada pel grau de volatilitat dels FLLT: una empresa que genera, en una sèrie d'anys, un FLLT amb una dispersió petita i tendència creixent ofereix més confiança que si presenta una elevada dispersió i cap tendència temporal.

En canvi el risc financer, tal com el definim, és endogen, i depèn directament de decisions internes. D'acord amb Mills i Yamamura (1998), el risc financer depèn de la capacitat per fer front als pagaments de les exigibilitats futures, especialment el reemborsament de l'exigible financer. Aquesta capacitat de pagament pot quedar raonablement representada amb la utilització dels, cada vegada més populars, indicadors de cobertura.

En síntesi, les definicions que farem servir de risc operatiu i de risc financer són:

Risc operatiu: coeficient de variació del FLLT

Risc financer: $\frac{\text{Exigible financer}}{\text{FLLT}}$

Les possibles interseccions entre aquestes dues dimensions del risc ens permet establir la següent caracterització:

		Risc financer	
		Reduït	Elevat
Risc operatiu	Reduït	<i>Absolut control dels riscos. Situació idònia per aprofitar oportunitats futures</i>	<i>Situació transitòria. Probablement es tracta d'una empresa madura en procés de diversificació o en reconversió.</i>
	Elevat	<i>Entorn operatiu volàtil, però corregit amb una estratègia adequada de control de l'endeutament.</i>	<i>Situació de perill absolut. Excessiva volatilitat i insuficient cobertura de l'endeutament</i>

Cal tenir present que, sent el risc operatiu una variable d'entorn difícilment modificable en el curt termini, una política adequada de control dels riscos implica ajustar el nivell d'endeutament per tal que sigui l'adequat a la capacitat de generació de fons de tresoreria lliures.

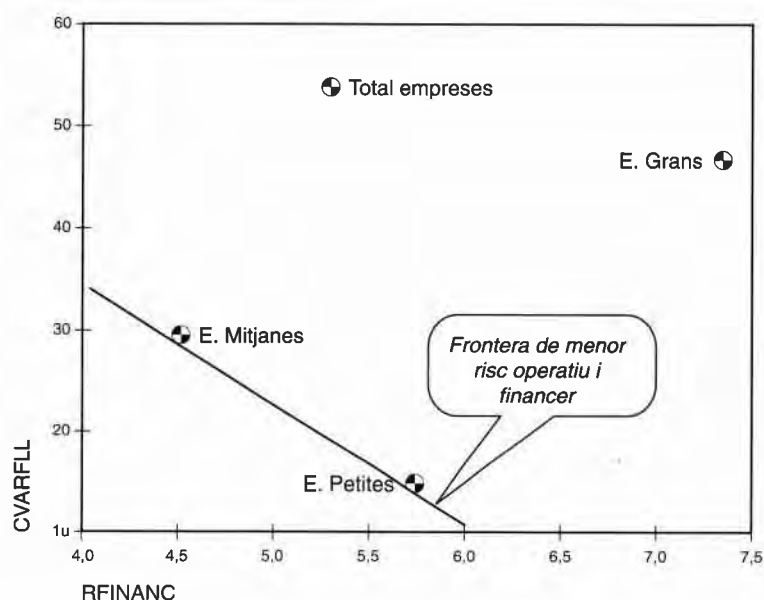
A la taula 3 presentem els indicadors de risc. Donat que l'agregació sectorial és idèntica a la de la taula 1, ara podrem comprovar quina és la relació entre el FLLT generat i el risc operatiu i financer de cada un dels sectors.

Del contingut de la taula 3, i també de la figura 1, observem que el sector d'empreses grans és clarament el que manté uns nivells de riscos operatius i financers superiors. Aquests resultats s'alineen amb les conclusions de Kadapakkam, Kumar i Riddick (1998) respecte a la dificultat de les empreses de menor dimensió per accedir a l'endeutament. La frontera de menor risc queda conformada amb empreses petites i mitjanes. Les empreses petites de la mostra presenten un risc operatiu reduït i un risc financer més gran. Alternativament, les empreses mitjanes mantenen un risc financer molt reduït i un risc operatiu més elevat.

TAULA 3
INDICADORS DE RISC ECONOMIC I FINANCER A L'EMPRESA CATALANA
(valors mitjans 1992-1996 en % sobre el valor de la producció)

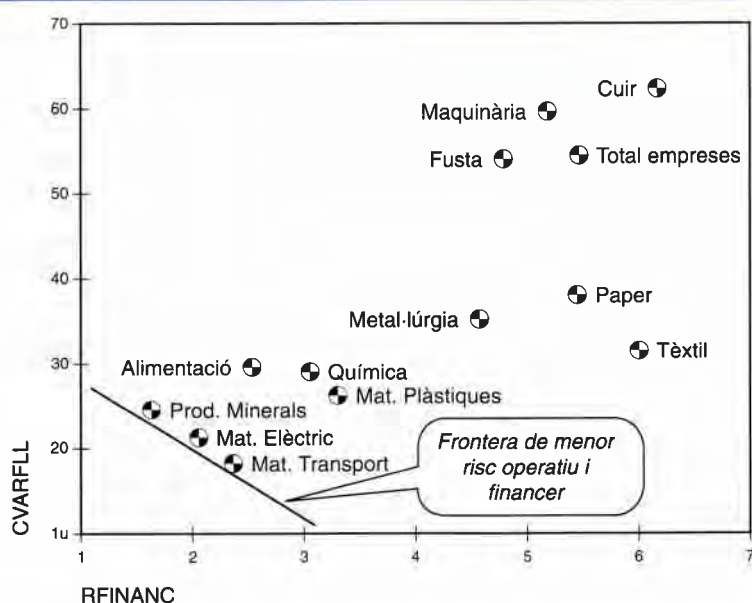
SECTOR	COEFICIENT DE VARIACIÓ DEL FLUX LLIURE DE TRESORERIA	COEFICIENT D'ENDEUTAMENT
INDÚSTRIA	24,59	2,69
CONSTRUCCIÓ	48,13	6,91
ENERGIA	17,83	4,81
SERVEIS	71,50	3,90
TÈXTIL	31,08	5,98
MAQUINÀRIA	59,35	5,15
CUIR	62,31	6,17
METAL·LURGIA	34,95	4,51
FUSTA	54,01	4,75
ALIMENTACIÓ	29,13	2,53
MAT. PLÀSTIQUES	26,19	3,25
MAT. ELÈCTRIC	20,63	2,02
QUÍMICA	28,54	3,02
PAPER	38,25	5,42
MAT. TRANSPORT	18,59	2,31
PROD. MINERALS	24,30	1,61
E. PETITES	14,68	5,72
E. MITJANES	30,04	4,51
E. GRANS	47,11	7,38
TOTAL EMPRESES	53,86	5,44

FIGURA 1



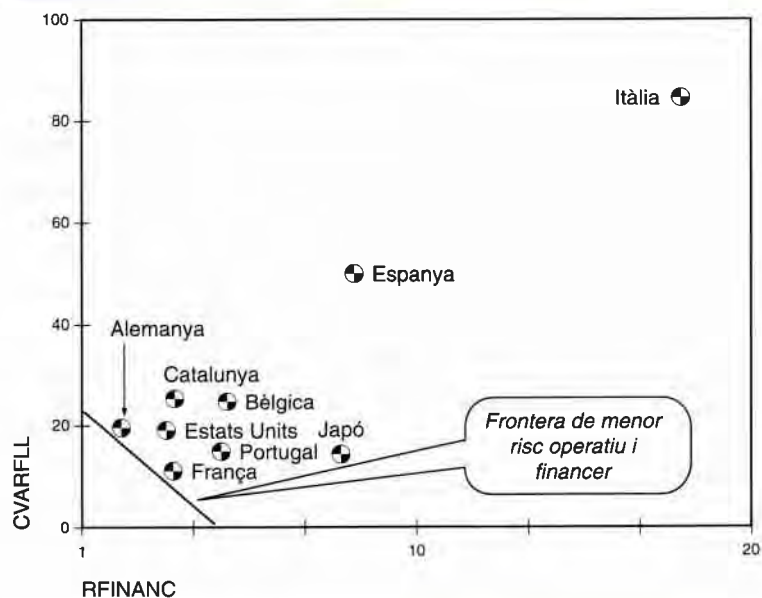
Respecte als subsectors industrials, a la figura 2 podem comprovar que, pràcticament, es revalida l'hegemonia dels subsectors de productes minerals, material de transport i de material elèctric. Aquests subsectors demostren una capacitat superior per generar liquidesa i amb unes condicions de control dels riscos operatius i financers insuperables. Apareix nítidament una segona agrupació, incloent l'alimentació, indústria química i matèries plàstiques amb un nivell de riscos mitjà. La resta de subsectors presenta uns indicadors de riscos relatius comparativament molt elevats.

FIGURA 2



Ens interessa novament posar els valors relatius de l'empresa catalana en relació amb els que presenten altres economies comparables. A la taula 4 es pot observar com la generació de FLLT de la indústria manufacturera catalana se situa en la franja alta. D'altra banda, en la figura 3 queda representada la situació relativa dels riscos operatiu i financer. Els valors corresponents a la mostra de països analitzats permetria conformar un grup de països amb uns riscos bastant homogenis i estables (França, Alemanya, Estats Units, Portugal, Bèlgica i també Catalunya). La indústria manufacturera japonesa s'allunya d'aquest nucli, donat el seu superior risc financer, mentre que Espanya i Itàlia es destaquen clarament amb uns nivells de riscos, operatiu i financer, sensiblement superiors.

FIGURA 3



TAULA 4
INDICADORS DE RISC ECONÒMIC I FINANCER AL SECTOR D'INDÚSTRIA MANUFACTURERA
(valors mitjans 1992-1996 en % sobre el valor de la producció)

	FLUX LLIURE DE TRESORERIA	COEFICIENT DE VARIACIÓ DEL FLUX LLIURE DE TRESORERIA	COEFICIENT D'ENDEUTAMENT
Alemanya	5,96	17,80	1,33
Bèlgica	7,27	23,58	4,27
Catalunya	7,19	24,59	2,69
Espanya	4,87	50,37	8,50
Estats Units	7,57	17,24	3,07
França	7,54	9,75	2,64
Itàlia	2,86	84,30	17,77
Japó	4,38	14,14	7,67
Països Baixos	9,51	25,86	3,05
Portugal	7,23	15,58	4,15

5. RESUM I CONCLUSIONS

Aquest treball s'ha dedicat a detallar les possibilitats del FLLT com a indicador d'utilitat en el control i en l'anàlisi econòmica i financera de l'empresa. A la primera part es descriu la seva concepció teòrica i, a continuació, es presenta una aplicació als diferents sectors d'activitat de l'empresa catalana.

Per tal d'afavorir la correcta interpretació del terme, inicialment s'ha fet referència al contingut del cada vegada més utilitzat Estat de Fluxos de Tresoreria, document comptable que, en el format actual, va ser presentat l'any 1988 al document *Statement on Financial Standards num. 95* del FASB nord-americà, generalitzat amb l'aprovació, l'any 1992, de la *Norma Internacional de Comptabilitat número 7* (NIC 7).

La recopilació dels treballs de recerca empírica que fan servir el FLLT ens permet comprovar que una part d'aquests operen amb definicions poc adequades. Tanmateix, la concepció del FLLT que apareix en les memòries de diferents empreses posen de manifest l'existència de múltiples i bastant disperses definicions. Aquesta situació podria quedar convenientment resolta si algun organisme internacional de comptabilitat adoptés una definició i unes normes mínimes d'elaboració. En aquest treball hem optat per fer operativa una definició de FLLT molt propera a la concepció teòrica original: flux de tresoreria, procedent de les activitats ordinàries, atribuïble als creditors o als propietaris. En la seva estimació, partim de l'Estat de Fluxos de Tresoreria i separem les inversions discrecionals dels fluxos de tresoreria per activitats ordinàries i per activitats d'inversió. Lògicament, determinar el caràcter de discrecional o no d'una inversió pot ser una tasca molt complexa. En aquest treball hem presentat una proposta, encara que queden per explorar altres procediments.

Com a eina d'anàlisi i control, el FLLT s'ha fet servir des de diferents punts de vista. Com a variable en la predicció dels beneficis i del futur valor de les accions, els treballs de recerca existents no li atorguen una capacitat predictiva per sobre de la que correspondria als beneficis, encara que si es prenen períodes llargs el FLLT en té una significativa associació amb el valor en borsa de les accions.

Dins de la recerca dels models d'agència el FLLT també ha tingut una participació important: creixement i caiguda de la rendibilitat empresarial, relació entre el FLLT i les despeses d'auditoria, alternatives per la reducció dels costos d'agència i per observar el comportament dels directius respecte a les despeses discrecionals que els permet allisar els beneficis comptables.

Com a instrument d'anàlisi paral·lel als beneficis, en ser un indicador d'excedent financer, el FLLT permet calibrar el grau de fiabilitat i qualitat de l'excedent econòmic. En d'altres ocasions, el FLLT es fa servir directament per calcular indicadors de rendibilitat i també per de-

terminar indicadors de cobertura de les despeses o de l'exigible financer, estem fent referència a l'utilització del FLLT per tal d'avaluar el risc financer associat a una determinada empresa.

De l'aplicació empírica a l'empresa catalana apareix que la generació de FLLT, com a percentatge de la producció del període, és clarament superior als sectors d'energia i de serveis. Això és conseqüència directa de la presència de monopolis, encara que farà falta una anàlisi específica per tal d'aprofundir en aquesta problemàtica. Dins dels sectors industrials, destaquen els sectors de productes minerals i de material de transport com els que generen un FLLT superior i el sector del tèxtil com el que presenta una menor generació d'excident monetari. La dimensió apareix com un factor decisiu en la generació de FLLT, encara que això haurà de ser analitzat més profundament en el futur.

Si ens fixem en l'anàlisi dels riscos, les empreses grans, a banda de ser les que més FLLT generen, són també les que més mantenen uns riscos més elevats. En canvi, s'observa correlació negativa entre generació de FLLT i nivell de riscos en els sectors industrials. La comparació internacional respecte al sector d'indústria manufacturera equipara la mostra d'empreses catalanes amb un grup de països on s'hi troben França, Alemanya, Estats Units, Portugal i Bèlgica. A distància d'aquest grup homogeni apareixen Japó, Espanya i Portugal.

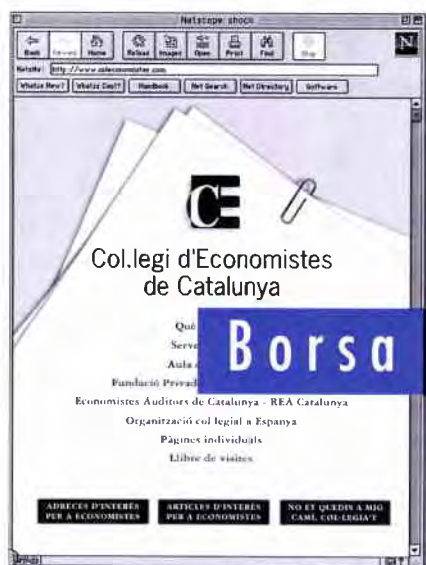
Per finalitzar, cal mencionar les necessàries cauteles que s'han de prendre respecte als resultats obtinguts. Es fa necessari aprofundir en una anàlisi més completa que pugui operar amb dades a nivell d'empresa, i no amb agregats sectorials, i amb un espai temporal superior. En el futur esperem completar aquesta primera anàlisi.

Bibliografia

- Accounting Standards Board (1991), Financial Reporting Standard 1: *Cash Flow Statements*, London, Accounting Standards Board.
- Accounting Standards Board (1995), Financial Reporting Exposure Draft 10: *Revision of FRSI «Cash Flow Statements»*, London, Accounting Standards Board.
- Asociación Española de Administración y Dirección de Empresas (1996), «El Estado de Flujos de Tesorería», Propuesta de Documento número 20 de la serie *Principios Contables*.
- Bach Database (*Bank for the Accounts of Companies Harmonized*), European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Committee of Central Balance Sheets Offices, febrer de 1998.
- Bange, Mary M. and De Bondt, Werner F. M. (1998), «R & D budgets and corporate earnings targets», *Journal of Corporate Finance*, vol. 4, pp. 153-184.
- Beaver, W. H. (1989), *Financial Accounting: An Accounting Revolution*, Prentice Hall, Englewood Cliff.
- Biddle, Gary C.; Bowen, Robert M. and Wallace, James S. (1997), «Does EVA beat earnings? Evidence on associations with stock returns and firm values», *Journal of Accounting and Economics*, vol. 24, pp. 301-336.
- Clinton, B. Douglas and Chen, Shimin (1998), «Do new performance measures measure up?», *Management Accounting*, october 1998, pp. 38-43.
- Copeland, T., Koller, T. and Murrin, J. (1994), *Valuation: Measuring and Managing the Value of Companies*, Wiley, New York.
- Dechow, P. M. (1994), «Accounting earnings and cash flows as a measures of firm performance: the role of accounting accruals», *Journal of Accounting and Economics*, vol. 18, pp. 3-42.
- Gul, Ferdinand A. and Tsui, Judy S. L. (1998), «A test of the free cash flow and debt monitoring hypotheses: Evidence from audit pricing», *Journal of Accounting and Economics*, vol. 24, pp. 219-237.
- Hackle, Kennet S. and Livnat, Joshua (1992), *Cash Flow and Security Analysis*, Irwin Professional Publishing.
- Informe anual de l'empresa catalana 1997*, Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Finances. Direcció General de Programació Econòmica, 1999.
- Jensen, M. C., (1986) «Agency costs of free cash flow, corporate finance and takeovers», *American Economic Review*, vol. 76, pp. 323-329.
- Jensen, M. C., (1989) «Eclipse of the public corporation», *Harvard Business Review*, vol. 67, pp. 61-74.
- Jensen, Michael C. (1998), *Foundations of Organizational Strategy*, Harvard University Press.
- Jupe, Robert E. and Rutherford, Brian A. (1997), «The disclosure of 'free cash flow' in published financial statements: a research note» *British Accounting Review*, vol. 29, pp. 231-243.
- Jensen, Michael C. (1998), *Foundations of Organizational Strategy*, Harvard University Press.
- Jupe, Robert E. and Rutherford, Brian A. (1997), «The disclosure of 'free cash flow' in published financial statements: a research note» *British Accounting Review*, vol. 29, pp. 231-243.
- Kadapakkam, Palani-Rajan, Kumar, P. C. and Riddick, Leigh A. (1998), «The impact of cash flows and firm size on investment: The international evidences», *Journal of Banking and Finance*, vol. 22, pp. 293-320.
- Lang, L. H. P., Stulz, R. M., Walkling, R. A., (1991), «A test of the free cash flow hypothesis, the case of bidder returns», *Journal of Financial Economics*, vol. 29, pp. 315-335.
- Lehn, K. and Poulsen, A., (1989), «Free cash flow and stockholder gains in going private transactions», *Journal of Finance*, vol. 44, pp. 771-787.
- Mills, John R. and Yamamura, Jeanne H. (1998), «The Power of Cash Flow Ratios», *Journal of Accountancy*, october, pp. 53-61.
- Modigliani, F. and Tharhan, V. (1998), «Share repurchases and firm performance: new evidence on the agency costs of free cash flow», *Journal of Financial Economics*, vol. 49, pp. 187-222.

- Pantzalis, Christos, Kim, Chansog Francis and Kim, Sungsoo (1988), «Market Valuation and Equity Ownership Structure: The Case of Agency Conflict Regimes», *Review of Quantitative Finance and Accounting*, vol. 11, 1998, pp. 249-268.
- Sloan, Richard G. (1996), «Using earnings and free cash flow to evaluate corporate performance», *Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 9, núm. 1, pp. 70-78.
- Stern, Joel M. (1990), «Prefacio» en *The Quest for Value*, de G. Bennet Stewart, Harper Business.
- Stewart, G. Bennett (1990), *The Quest for Value*, Harper Business.
- Vafeas, Nikos and Joy, O. Maurice (1995), «Open market share repurchases and the free cash flow hypothesis G35», *Economics Letters*, vol. 48, pp. 405-410.
- Watts, R. L. (1977), «Corporate financial statements, a product of market and political processes», *Australian Journal of Management*, vol. 2, pp. 53-75.
- Volkenfeld, Suzanne (1998), «CFAR: a new tool for predicting credit quality», *Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 11, núm. 1, pp. 121-124.

SE Serveis Col·legi d'Economistes Borsa de Treball



Promoció de perfils professionals en el WEB del Col·legi

La Borsa de Treball posa en marxa un nou servei mitjançant el qual aquells col·legiats que ho desitgin podran promocionar el seu perfil professional (fotografia i dades de contacte incloses) dins el web del Col·legi. L'objectiu d'aquest nou servei és el de posar a l'abast de les empreses la possibilitat de contactar amb economistes

col·legiats per tal que aquests acceixin a les possibles vacants laborals que aquestes empreses tinguin.

S'estructurarà la informació en base a una classificació per especialitats professionals per facilitar a les empreses la recerca de possibles candidats davant una oferta laboral.

Dins el web del Col·legi, aquesta informació es posarà en l'apartat dedicat a serveis a les empreses que s'ofereix des de la pàgina de la Borsa de Treball.

El futur de les universitats

FRANCESC MICHAVILA

Universidad Politécnica de Madrid

1. PLANTEJAMENT. LA INNOVACIÓ DE LA UNIVERSITAT

Quines transformacions patirà l'ensenyament superior els propers anys?, és una pregunta que s'ha de fer tot responsable de la gestió universitària ja que, més que mai, és necessària una reflexió sobre el protagonisme de l'educació universitària en l'actual societat postindustrial, caracteritzada pel canvi accelerat de les estructures econòmiques i tècniques, per la competitivitat, la flexibilitat en l'ocupació, l'exigència de qualitat i l'enorme incidència de la rapidesa de la informació en la vida quotidiana.

Si som més ambiciosos en el plantejament, la qüestió seria: *quin és el model d'universitat capaç de contribuir a la transformació de la societat, de manera que es conservin els valors humans i les conquestes de l'estat del benestar, s'actui en sintonia amb els principis de la tolerància i la solidaritat, es combati la desocupació, etc.?* No es tracta d'una qüestió retòrica, ja que la universitat tradicional, amb els rígids esquemes d'impartició de classes i obtenció de títols, no és l'adequada per donar a la societat els pensadors, els creadors, els gestors i els tècnics que satisfacin les seves necessitats.

A Espanya, als nostres dies, es donen diverses circumstàncies que aconsellen un debat profund sobre el futur de les universitats. Són les següents:

- La *transformació interna* que està patint la universitat espanyola des de la Reforma de 1983. Elogiada per molts, criticada per d'altres, la Reforma ha marcat la vida universitària espanyola dels últims quinze anys. S'han creat universitats, s'han multiplicat les titulacions, s'ha introduït l'optativitat i la lliure elecció en els estudis, s'ha democratitzat la universitat, s'ha intensificat la investigació... Al costat d'aquests indubtables assoliments, es denuncia la manca de qualitat en el professorat, l'endogàmia, la massificació, la inadequació dels estudis a les demandes professionals, l'empobriment cultural... La Reforma ha estat, com a idea, bona i necessària per a la societat espanyola. Tanmateix, avui la Reforma està esgotada i no respon ja a les exigències de la societat dels nostres dies. Cal replantejar-se la institució universitària des de la base, plantejar-se novament els fins i objectius tot qüestionant-ne els mètodes i sistemes de govern, i incorporant els paràmetres que assenyalava la societat d'avui i, sobretot, de demà. Cal també fer *qüestió d'Estat* de les estratègies essencials del canvi universitari, per garantir-ne el compliment i la independència dels avatars polítics del futur.

- Paral·lelament, els Estats membres de la Unió Europea estan patint també una *revolució universitària* que té les seves pròpies raons. Pertot arreu es parla de *crisi de la universitat* per significar el fet que tal vegada els ensenyaments no són adequats a les demandes socials; s'identifica en molts àmbits educació superior i formació professional superior i es qüestiona la idoneïtat de la institució universitària per satisfer les exigències empresarials. Cada país s'enfronta amb problemes molt diversos, que tenen l'arrel en l'extensió de la formació superior a grups cada cop més amplis de ciutadans i en els costums propis i les característiques de cada sistema d'ensenyament. L'autonomia universitària, tot i que s'accepta nominalment com un bé necessari, troba molts obstacles en les posicions intervencionistes de molts governs. La qualitat institucional, que encara no té una definició precisa, es proposa pertot arreu com a exigència, que ha de ser sotmesa a avaluació. El finançament, generós en el passat, passa ara per restriccions a quasi tots els països.

- En tercer lloc, hi ha la *convergència*. És una exigència que té l'origen en la globalització de la societat productiva i cultural, i és també una demanda política dels Estats membres de la Unió Europea. Convergència no vol dir uniformisme; ben al contrari, cal integrar *allò que ha de ser igual amb allò que ha de ser específic*, i aquest és un complex exercici que ha d'ocupar les institucions universitàries en un futur proper. Exercici que es complica si considerem la independència legislativa dels països de la Unió, les molt distintes vinculacions jeràrquiques i organitzatives de les universitats i la seva autonomia, tant institucional com personal (llibertat de càtedra). La lliure circulació dels ciutadans exigeix que la formació universitària de tots els països d'Europa adopti una certa *convergència*, que cal definir.

- Per últim, hi ha consideració que la societat de les primeres dècades del segle XXI serà molt diferent de l'actual, i encara més d'aquella en la qual ens vam formar, fa vint o trenta anys. A la universitat dels nostres dies, és impossible ignorar la incidència de les noves tecnologies, de la mobilitat d'estudiants i professors, de la formació permanent al llarg de la vida... Com a conseqüència, cal una formació distinta dels professors, una nova assignació de les seves funcions, unes noves prioritats pressupostàries i un replantejament de les vinculacions de la universitat amb l'entorn empresarial i social que l'envolta.

Com a *punts forts* de l'actual sistema universitari a Espanya, cal esmentar:

- El prestigi i reconeixement social de la universitat, que continua essent un referent per a la societat com a font de coneixements.
- La seva capacitat creixent en activitats de recerca i desenvolupament, ja que és una peça indispensable per incrementar la R + D que requereixen els sectors productius.
- El seu capital humà, més format que en cap altra organització productiva o laboral.
- El caràcter perdurable que tenen les institucions universitàries, algunes amb vuit segles d'existència.

Pel que fa als *punts febles*, es poden destacar:

- L'estructura organitzativa: els actuals complexos òrgans de govern col·legials, la *hiperdemocratització*, la contraposició d'interessos i la indefinició en l'assumpció de responsabilitats.
- La rigidesa dels seus recursos humans (incorporació, formació, adaptació a noves demandes, mobilitat, etc.)
- La poca adaptació dels continguts de l'ensenyament al mercat laboral, ja que no dona resposta àgil a les necessitats de les empreses (no formen titulats amb capacitat d'innovació suficient).

Els responsables acadèmics i polítics de la universitat han de donar resposta a unes exigències específiques de la nova societat del coneixement, mitjançant principis d'actuació innovadors que considerin els condicionants següents:

- La universitat ha de formar titulats que s'incorporin en condicions adequades al món del treball; és a dir, la formació ha de ser realista, vinculada amb l'entorn social i laboral, en connexió amb l'empresa; pràctica. Però, d'altra banda, no pot formar titulats amb criteris de simple adequació a la vida laboral; he de tenir cura de la formació bàsica i instrumental.
- La universitat ha d'estar regida per paràmetres de competitivitat social com ara els principis de qualitat, d'organització, de planificació, de decisió, de capacitat d'anàlisi i síntesi. Aquestes idees han de primar en la seva actuació, han de ser presents en tots els seus programes i plans.
- La universitat ha de millorar l'eficiència i el rendiment de la gestió, ja que el finançament de l'educació superior com a servei públic necessita una profunda revisió en temes com ara la diversificació de les fonts econòmiques o els sistemes interns d'assignació de recursos.

- La universitat ha d'aprofitar tot el potencial de treball que representen les noves tecnologies de la informació i la comunicació i aplicar-les a les metodologies educatives i l'elaboració de materials didàctics, constituir moltes més xarxes de col·laboració, formar recursos humans mitjançant sistemes *virtuals*, etc.

- La universitat ha d'exercir un paper creixent en l'entorn social, actuar de motor d'empreses i indústries circumdants, contribuir al desenvolupament laboral i econòmic de la seva regió, generar nous llocs de treball i noves activitats productives, etc.

- La universitat ha d'avançar en els processos d'integració nacional i internacional, com propugnen la Carta Magna de Bolonya i la Declaració de la Sorbona. Ha de fomentar-se la interdisciplinarietat dels ensenyaments i dels programes de recerca, la mobilitat dels estudiants i professors, l'aprenentatge de llengües, etc.

2. ELS CANVIS NECESSARIS

És imprescindible que s'abordin canvis substancials en el sistema universitari espanyol, almenys per tres motius: per satisfer millor les demandes de la societat actual, per atrapar els nostres països veïns en aquells aspectes en què encara ens precedeixen i integrar el nostre sistema amb el seu, tot mantenint els nostres signes d'identitat, i per avançar els grans canvis socials que s'intueixen en el món. L'objectiu final, no cal dir-ho, és arribar a educar un grup com més va més ampli de joves i adults, no solament en coneixements i en habilitats professionals, sinó també en convivència, cultura, ciutadania i coneixement d'ells mateixos.

Les reflexions que segueixen es refereixen a algunes qüestions que han de ser prioritàries per al disseny de la universitat que ens espera: coordinació i govern del sistema universitari, l'avaluació de la qualitat com a instrument de política universitària, la formació del professorat i la innovació educativa i la formació al llarg de la vida. La resposta universitària davant els nous reptes i les amenaces i oportunitats de l'entorn que el sistema universitari ha d'afrontar està molt condicionada per aquestes qüestions. No són les úniques, però sens dubte es troben entre les més importants.

2.1. L'estructura i el govern

L'aprovació de la Llei de Reforma Universitària, el 1983, va suposar el punt de partida per a una transformació substancial en molts aspectes de la universitat espanyola. Responia a unes necessitats molt pròpies d'aquell moment històric al nostre país, que diversos intents legislatius dels últims anys de la dècada anterior i els primers vuitants havien pretès també abordar, però sense èxit. Però la manca de llibertats i les circumstàncies polítiques d'Espanya fins al final de la dictadura van fer que la LRU nasqués tard. Quan les ànsies de democràcia i de participació van recórrer els campus de tots els països occidentals durant la segona meitat dels anys seixantes, al nostre país no hi havia el circuit normal d'acolliment de desigs semblants ni a les estructures ni a la legislació universitària. L'adopció d'iniciatives per adequar les institucions i la seva gestió a aquelles demandes, com va passar a França o a Holanda, aquí no van ser possibles i els tímids intents que, malgrat tot, van sorgir a l'època, van fracassar o van ser reprimits.

Aquest retard ha estat subjacent, i ha fet que els primers anys de la dècada dels norantes, el sistema universitari espanyol (i cadascuna de les seves universitats) hagi continuat desenvolupant aspectes particulars de la reforma de 1983, mentre que a d'altres països s'han proposat modificacions substancials, principalment en el govern i la gestió de les seves universitats: així s'ha esdevingut a Holanda amb l'aprovació el 1997 del MUB (lleï per a la modernització del govern universitari), a Dinamarca que el 1993 va promulgar una nova llei sobre la governació universitària, a Suècia on la Higher Education Act de 1997 regula les relacions entre l'Administració i les institucions amb criteris molt més flexibles, a Alemanya, on un Eckwertepaper va propiciar un nou sistema de finançament i una gestió més professionalitzades i que a partir de

1997 ha desenvolupat un nou marc legislatiu més preocupat per criteris d'eficiència i avaluació de resultats, a Àustria amb la seva reforma de la gestió de 1993, etc.

Aquest interès de molts països pel govern i la gestió de les universitats rau en tres raons principals:

- La introducció d'elements relacionats amb el mercat en els nous desenvolupaments formatius i l'interès social o estratègic de les activitats de recerca i desenvolupament.
- Un major èmfasi en el valor de l'autonomia institucional.
- Les demandes creixents de rendició de comptes, vinculades amb l'interès més gran pels indicadors d'eficiència en l'agència política dels distints governs europeus.

La LRU està basada en la presa de decisions pels col·lectius acadèmics i, al costat d'encerts indubtables, té manifestes insuficiències tant en l'àmbit de l'eficàcia (l'assoliment dels objectius) com en el de l'eficiència (en els costos).

Cal estudiar i resoldre els problemes de govern que s'han posat de manifest els últims quinze anys. Alguns necessiten solucions urgents: com ara el cas de l'encaix de competències entre els claustres i les juntes de govern o les relacions entre els responsables del govern el mandat dels quals «*ve des de sota*» amb els membres dels equips rectorals, per exemple.

La clau per afrontar amb encert els canvis que precisen el govern i la gestió de les universitats es troba en el correcte ajust del ple exercici de l'autonomia dels campus universitaris amb la capacitat de la institució per assumir les noves responsabilitats socials. Es donen les condicions adequades a les universitats espanyoles per combinar autonomia, responsabilitat, diversificació i globalització? Fins on arriba l'autonomia de les institucions universitàries? En un Document de 1995, de Política per al Canvi i el Desenvolupament en l'Educació Superior, la Unesco destacava com a condició sine qua non de l'existència i del normal funcionament dels centres d'educació superior la necessitat de defensar el principi de la llibertat d'ensenyament i l'autonomia requerida perquè puguin exercir correctament les seves funcions creadora, de reflexió i crítica en la societat. Com a contrapartida, la universitat ha de retre comptes a la societat sobre la seva qualitat docent i producció científica i la seva atenció a les demandes socioculturals de l'entorn.

L'autonomia no pot significar abandonament pel poder polític, que la limiti a la democràcia interna i la participació de tots els seus membres en la presa de decisions. Perquè hi hagi *autonomia real* les universitats han de disposar de prou recursos financers per complir amb els seus fins. I, a la vegada, l'autonomia ha d'*obligar* a una renovació de les estructures organitzatives amb criteris d'eficiència i transparència per donar resposta a les demandes de formació i recerca.

Entre les característiques que han de contribuir a propiciar un canvi en l'estructura organitzativa i la descentralització, es troba el desenvolupament d'uns oportuns mecanismes de gestió que permetin:

- Un correcte disseny d'estratègies: planificació plurianual, plans institucionals de qualitat, plans estratègics, etc.
- Una correcta relació amb l'administració educativa i els agents socials i econòmics: empreses, fundacions, entitats finançadors, etc.
- Una correcta assignació interna de recursos: humans (plantilles), inversions, sistemes de selecció de personal, etc.

S'ha d'estudiar la necessitat d'incorporar gestors professionals de l'administració universitària, adequadament formats i bons coneixedors de l'organització universitària que, com a administradors d'alt nivell, assumeixin les responsabilitats tècniques directes dels serveis financers, tècnics i administratius en els diversos nivells de l'estructura universitària. S'hauria d'a-

profundir en un principi essencial per al bon funcionament de les institucions universitàries: que la part tècnica de la gestió la facin gestors i que els professors s'ocupin de la docència i la creació científica o humanística, i es preocupin per la qualitat.

Són precisos canvis encaminats a la diversificació i flexibilitat de les estructures actuals. Objectius professionals i objectius més científics necessiten respostes distintes. Plantejaments diferents precisen d'institucions diferents, en la seva organització, en la seva pedagogia, en la importància que atorguen a les activitats investigadores. La mateixa estructura no serveix per a una facultat de ciència experimental que per a una de dret o per a una escola d'enginyers de telecomunicació, i encara menys per a formacions més professionalitzades, l'àmbit de recerca de les quals no existeix o no és comparable amb la física de partícules o la neurocirurgia.

Cal eliminar rigideses formals i el caràcter excessivament homogeni que representa el marc únic de campus universitari, i dotar-lo d'una estructura de *holding*, que faci possible dins d'una mateixa universitat l'existència de centres *més científics* i centres *més professionals*. Ha de desterrar-se tota cotilla uniformadora en l'ordenació dels estudis universitaris, que han de ser reflex de la realitat social, complexa i variada.

La diversificació temàtica i d'enfoc entre les universitats ha d'augmentar, amb estructures flexibles i centres distints, però integrats en un projecte educatiu comú. Què vol dir aquesta diversificació? Hi ha qui entén diversificació com a coexistència de centres i universitats millors i pitjors i la seva solució és *deixar-les córrer*, en una aplicació dels principis del neoliberalisme. La meua idea és l'oposada: l'excel·lència ha d'estimular-se, sempre que les oportunitats es distribueixin equitativament i l'Administració desenvolupi programes per corregir les debilitats.

Per últim, la coordinació entre les actuacions de cadascuna de les universitats i les polítiques universitàries de les distintes comunitats serà un factor clau per a l'harmonia de la nova *arquitectura estatal* i la seva funcionalitat. Per això cal una institució coordinadora, com ho és actualment el Consejo de Universidades el disseny del qual va ser un encert en el seu moment. Afeblir el Consejo és un error. Al contrari, cal enfortir-lo i reviscolar-lo. Un sistema diversificat i flexible requereix afavorir les tasques de coordinació per raons del bons govern del conjunt: tot i que, en la situació actual, cal adequar-ne l'estructura a la nova situació.

2.2. L'avaluació de la qualitat

L'avaluació de la qualitat de les institucions universitàries és un dels temes essencials en una política universitària dels nostres dies. Cal conjugar autonomia universitària amb responsabilitat social. És l'avaluació la que equilibra i permet encaixar autonomia amb responsabilitat.

En la creació d'una cultura de la qualitat institucional és on s'ha avançat notablement els últims anys. La cultura de l'avaluació ha començat a fructificar i és un motiu d'esperança en la resposta universitària davant les noves demandes socials.

La qüestió ja no és avaluar o no avaluar, sinó si el procés avaluador es desenvolupa d'una manera deliberada, i per tant controlable i rigorosa, o de manera automàtica i per tant implícita. Són els aspectes concrets de l'avaluació els que han de ser motiu d'anàlisi: quins mitjans ha de posar la universitat al servei de l'avaluació? Quina mena d'avaluació? Quins beneficis o millores produeixen en cada universitat i en el conjunt del sistema universitari? Es pretén a través de l'avaluació conèixer la qualitat de la institució universitària, detectar-ne els punts febles i disposar d'informació objectiva i fiable per als usuaris, estudiants i empreses, així com per als responsables polítics amb competències administratives sobre educació superior.

Disposar de dades contribueix a millorar el sistema universitari. Però, a més, les conseqüències dels programes d'avaluació —especialment recollides dins dels objectius del Pla Nacional iniciat el 1995— permetrà que es desenvolupin unes actuacions concretes de millora de la qualitat i un increment en la transparència de l'acció universitària.

Altres conseqüències de l'avaluació són: millorar l'ús dels recursos destinats a l'Educació Superior, incentivar el compliment d'estàndards internacionals de qualitat en els programes de formació i contribuir a satisfer noves demandes de formació reglada i no reglada.

Una iniciativa interessant sobre avaluació seria la creació d'una Xarxa d'Agències d'Avaluació i una Agència Estatal d'Acreditació, encarregada de garantir el nivell de formació establint uns mínims exigibles.

En definitiva, l'avaluació constituirà un instrument d'acció fonamental en la política universitària a desenvolupar en l'horitzó temporal pròxim.

2.3. La formació del professorat i la innovació educativa

La formació del professorat és la pedra angular de la universitat, ja que no valen de res les millors infraestructures i els més bells edificis sense un bon professorat. La formació actual es basa en el doctorat, nivell d'estudis que garanteix el coneixement d'unes eines metodològiques per a l'activitat científica i que assegura que els coneixements adquirits en un camp del saber són suficients. El doctorat ha de ser la primera etapa, però no pot ser l'única en el procés formatiu dels futurs professors. És una formació necessària, però no suficient. La reconversió del rol tradicional dels professors en organitzadors i guies de l'aprenentatge fa imprescindible que s'abordi la formació dels docents no solament en continguts sinó en metodologia.

Hi ha dues línies bàsiques en la formació pedagògica: una és la millor gestió del temps d'ensenyament i aprenentatge i l'altra, la constitueixen els nous camins que s'obren en l'ensenyament superior mitjançant les noves tecnologies de la informació i la comunicació.

A la universitat ha existit sempre una despreocupació per l'economia del temps; és a dir, què ensenyar i com ensenyar en el temps òptim. Això és una diferència que separa el món acadèmic del món empresarial i industrial. El malbaratament del temps a la vida universitària no ha estat considerat greu i, tanmateix, és una raó de la passivitat que de vegades es transmet als joves i que condiciona l'optativitat en els plans d'estudi.

Les noves tecnologies de la informació i comunicació estan tenint i tindran un impacte enorme en l'educació superior. Més enllà del campus clàssic, es difuminaran les fronteres entre els campus presencials i virtuals i faran aparició noves modalitats educatives basades en l'educació a distància. Com a instrument de formació, les noves tecnologies permetran un tractament personal i una definició individual del perfil de les necessitats formatives a l'inici dels estudis, una resposta diferent a la lliure configuració, l'adaptació al ritme d'aprenentatge de cada estudiant i l'aprofitament òptim dels materials elaborats per a la transmissió de coneixements.

Un dels errors que reiteradament s'ha comès en el disseny dels concursos d'accés a la funció docent, ha estat centrar l'interès dels procediments en la selecció dels docents en comptes de la formació. La formació pedagògica hauria d'exigir-se als concursos. La convocatòria dels concursos ha de ser com més general millor pel que fa al perfil de la plaça, com més allunyada d'aquell caràcter de *fet a mida*. Però també s'hi hauria d'incorporar, al desenvolupament d'aquests concursos, una valoració sistemàtica, no deixada a la iniciativa dels candidats, de les propostes que facin de metodologies pedagògiques i sistemes didàctics i no solament dels programes de les disciplines i dels mèrits i resultats de recerca.

2.4. La formació al llarg de la vida

La valoració de la formació permanent és un dels canvis més importants que avui es perceben de la interrelació entre la societat i la universitat. En comptes d'aprendre-ho tot d'una vegada i al començament, sorgeix, cada cop amb més força, la idea de tornar a la universitat per actualitzar coneixements, per adquirir habilitats i destreses en tecnologies avançades i, al mateix temps, participar dels corrents culturals que tenen en la universitat el seu millor exponent. Hi ha una demanda social creixent de tornar a la universitat, de la segona oportunitat, de la formació d'adults, de la lluita contra l'exclusió i la marginació per raons de formació.

La formació d'adults és una funció universitària que no es pot deslligar d'altres aspectes molt importants de la gestió i l'organització del sistema universitari. La universitat ha de tenir en compte les molt diverses raons per les quals una persona adulta pot voler tornar als estudis, i

considerar també que són diferents les exigències respecte al temps que planteja aquest col·lectiu d'adults.

Les respostes a les demandes de formació permanent afectaran, ja ho estan fent, a l'educació superior en qüestions com l'escurçament de la formació reglada per a l'obtenció de títols, el desenvolupament de les capacitats individuals més que l'acumulació de coneixements, l'augment del nombre d'estudiants a temps parcial, el desenvolupament de l'educació a distància, l'ús de les tecnologies multimedia, etc.

Una iniciativa que es podria dur a terme és el desenvolupament sistemàtic i institucional de programes de formació contínua o permanent. S'hauria d'incorporar una oferta de programes de formació no reglada, permanent o contínua, dins dels programes d'estudi que es puguin realitzar a cada universitat.

A més d'una oferta genèrica sistemàtica de programes de formació permanent, hi ha d'haver una altra d'específica, també de caràcter institucional, que vincularia la universitat amb el desenvolupament regional dins l'àmbit de la docència. Aquests programes específics haurien de desenvolupar acords que la universitat establís amb l'administració local, amb les confederacions empresarials i sindicals i amb els organismes específics amb responsabilitats en matèria de formació

3. COMENTARI FINAL

Cal que la universitat assumeixi el lideratge moral i intel·lectual de la societat actual, que la reequilibri, que en sigui la consciència crítica. Cal agitar les consciències universitàries, despertar-les, la qual cosa necessita de condicions adequades. A la universitat ha de correspondre la contraposició al pensament dominant de models plurals i el fre als fonamentalismes religiosos, ètnics i econòmics. La universitat no pot malbaratar les energies en batalles acadèmiques internes i inhibir-se de reformar els programes educatius, tot incorporant els principis més nobles de la condició humana.

Competència i qualitat, emulació i avaluació seran els principis rectors dels sistemes universitaris avançats. Una cultura d'autonomia, responsabilitat i rendició de comptes impulsarà els canvis majors que es donaran a les institucions universitàries els primers anys del segle XXI.

El procés de transformació del sector bancari i les seves perspectives

JORDI CANALS

Economista, IESE

¹ Per un tractament exhaustiu d'aquestes qüestions, poden veure's, entre d'altres, Allen (1993), Canals (1997), Roe (1994) i Saunders i Walter (1994).

INTRODUCCIÓ

Pocs sectors de l'economia han experimentat al llarg de l'última dècada el procés de transformació que ha viscut el sector bancari a Europa. A més de fer front a fenòmens com l'impacte de la desregulació, la globalització i la introducció de les noves tecnologies de la informació, els bancs europeus estan adaptant-se a la nova realitat de la moneda única.

Com és sabut, més enllà de l'impacte que l'euro tingui sobre els sistemes de pagament i els ingressos que les entitats perceben per alguns serveis, els efectes de l'euro sobre els bancs són de llarg abast. En efecte, la desaparició de les barreres geogràfiques a la rivalitat i la progressiva convergència de preus dels serveis financers —fenòmens que l'euro està accelerant— estan transformant l'entorn en què els bancs europeus desenvolupen les seves activitats.

La comprensió d'aquests fenòmens i les seves últimes conseqüències no resulta senzilla. L'experiència que es viu a Europa és nova. Els models teòrics i les estimacions empíriques efectuades sobre l'eficiència de les entitats financeres ofereixen resultats només parcials i limitats. Només l'experiència de la transformació del sector bancari als Estats Units pot oferir alguna llum sobre el que es pot esdevenir a Europa.

En aquest treball, pretenem tractar sobre algunes qüestions bàsiques per comprendre millor el procés de transformació del sector bancari. Primera, els efectes de la introducció de la moneda única sobre el model de banca dominant a Europa: el model de banca universal. Segona, l'avaluació de la importància de les dimensions en el sector bancari, a la llum dels estudis empírics i de les experiències de gestió d'entitats grans i petites més recents. Tercera, l'experiència sobre fusions i adquisicions en el sector bancari. Quarta, la lògica de les dues opcions estratègiques que la majoria dels bancs europeus estan plantejant en aquests moments: l'estratègia de banca universal i l'estratègia de l'especialització.

EL PUNT DE PARTIDA DELS BANCS EUROPEUS: EL MODEL DE BANCA UNIVERSAL

En una primera aproximació, el sistema financer a la zona de l'euro recolza en els intermediaris financers, en oposició al model anglosaxó, caracteritzat per un domini dels mercats sobre els intermediaris financers.¹ Aquesta distinció és molt rellevant per avaluar l'impacte de l'euro. En efecte, la introducció de l'euro suposa el final dels mercats financers fragmentats i potenciarà l'activitat en els mercats financers a costa de l'activitat dels intermediaris financers. En definitiva, el sistema financer a la zona de l'euro tendirà a convergir amb el model anglosaxó, tot i que en conservarà alguns aspectes específics. Per entendre millor aquesta tendència convé referir-nos breument als principals atributs de tots dos models.

A la zona de l'euro, els intermediaris financers són, principalment, bancs universals, és a dir, bancs amb un centre corporatiu que gestiona i controla diverses unitats de negocis especialitzades en distints serveis financers. Els bancs universals integren sota un mateix paraigua corporatiu un conjunt d'unitats de negoci de naturalesa diferent, com ara la banca comercial, la banca d'empreses, l'activitat en mercats financers, banca privada, fons d'inversió, banca d'inversions i assegurances. Per tant, els bancs universals presenten un elevat grau de diversificació

d'activitats. Són empreses que apleguen unitats de negoci que comparteixen entre elles la característica de cobrir diferents segments del negoci financer, però cadascuna d'elles amb una naturalesa diferent i una lògica competitiva específica.

Cadascuna d'aquestes unitats de negoci té una dinàmica competitiva pròpia i exigeix distints recursos i capacitats. La necessitat de recursos i capacitats diferents i l'existència de distints factors institucionals i legals a cada país han donat lloc a l'aparició de bancs més especialitzats o enfocats cap a algunes d'aquestes activitats. Així, els bancs d'inversió nord-americans (com Merrill Lynch o Goldman Sachs) han estat capaços d'acumular una experiència i de desenvolupar uns recursos i capacitats que els situen en una posició privilegiada en aquest àmbit de negoci. Uns altres bancs han desenvolupat recursos i capacitats adequats per a la banca comercial i la banca privada.

Els principals avantatges dels bancs universals són la capacitat d'efectuar vendes creuades de serveis financers, les possibles sinèrgies que poden obtenir en combinar distintes activitats i el major control del risc de substitució d'uns productes per uns altres i aprofitar les sinèrgies entre alguns d'aquells negocis. El seu inconvenient principal és de tipus organitzatiu: els bancs universals posseeixen organitzacions molt complexes (Canals, 1998) i la gestió no és gens senzilla.

A l'altre extrem del ventall hi ha els bancs especialitzats. Aquestes entitats tenen l'avantatge d'enfocar-se millor cap a determinades activitats, poder desenvolupar a cada segment del negoci financer els recursos i capacitats que necessiten i assolir les economies d'escala pròpies de cada activitat financera. Davant el creixement que experimentarà el mercat financer europeu amb la introducció de l'euro, és raonable la hipòtesi que l'euro augmentarà les dimensions dels bancs, però també impulsarà el creixement dels bancs especialistes.

El dilema entre bancs universals i bancs especialitzats esdevé central en el debat sobre el futur del sector bancari a Europa. Tanmateix aquest dilema es confon, de vegades, amb les reflexions sobre la necessitat de les dimensions en banca. Abordarem aquesta qüestió a l'apartat següent, per tornar, des de les conclusions que obtinguem, a considerar els avantatges i inconvenients respectius de bancs universals i bancs especialitzats.

LA IMPORTÀNCIA DE LA DIMENSIÓ EN BANCA

Algunes observacions bàsiques

La tendència a la consolidació en el sector bancari i, per tant, cap a menys bancs i més grans sembla un fet indiscutit.² El Quadre 1 ofereix informació sobre el nombre de fusions i adquisicions anunciades als països industrials més importants entre els anys 1991 i 1998. És interessant constatar que a Europa el nombre d'operacions disminueix entre 1991 i 1998; tanmateix, el seu valor de mercat augmenta significativament. El Quadre 2 ofereix informació sobre el nombre de bancs i el nivell de concentració en diversos països entre 1980 i 1996: hi ha un menor nombre d'entitats i augmenta la concentració.

QUADRE 1
SECTOR BANCARI: FUSIONS I ADQUISICIONS (1991-1998)

PAÏSOS	NOMBRE D'OPERACIONS				VALOR (M.M. DE DOLARS)			
	91-92	93-94	95-96	97-98	91-92	93-94	95-96	97-98
Alemanya	71	83	36	25	3,5	1,9	1	19,3
Àustria	35	19	21	7	1,7	0,4	1,4	2,8
Bèlgica	22	18	12	7	1	0,6	0,4	5,1
Espanya	76	44	26	13	4,3	4,5	2	0,7
Estats Units	1.354	1.477	1.803	628	56,8	55,3	114,9	107,6
França	133	71	49	24	2,4	0,5	6,1	1,3
Holanda	20	13	8	8	0,1	0,1	2,2	0,4
Itàlia	122	105	94	24	5,3	6,1	6,2	8,7
Regne Unit	71	40	22	11	7,5	3,3	22,6	2,3

Font: White (1998)

2. Vegeu, per exemple, Berger, Demsetz i Stahan (1999) i Smith i Walter (1996).

QUADRE 2
SECTOR BANCARI: EVOLUCIÓ DE LA CONCENTRACIÓ (1980-1996)

PAÏSOS	NOMBRE DE BANCOS			CONCENTRACIÓ: CINC PRIMERS BANCOS (% ATM)		
	1980	1990	1996	1980	1990	1996
Alemanya	5355	4180	3392	n.a.	n.a.	16 (28)
Austria	1595	1210	1019	n.a.	n.a.	42 (57)
Bèlgica	176	157	141	53 (69)	48 (65)	58 (72)
Espanya	357	327	313	38 (58)	38 (58)	48 (62)
Estats Units	36103	28044	22846	9 (14)	9 (15)	16 (25)
França	1033	786	570	57 (69)	52 (66)	52 (67)
Holanda	200	180	172	73 (81)	77 (86)	80 (88)
Itàlia	1071	1067	911	26 (42)	24 (39)	29 (45)
Regne Unit	796	665	557	63 (80)	58 (79)	57 (78)

Font: White (1998)

Als Estats Units el fenomen també mostra una tendència clara, en aquest cas reforçada per l'esfondrament progressiu de la regulació que impedia als bancs desenvolupar activitats en altres estats distints del propi (vegeu Quadre 3). És interessant recordar que als anys 80 les fusions tant als Estats Units com a Europa van tenir lloc, principalment, entre entitats financeres petites i mitjanes. Tanmateix, els últims anys, el procés de concentració està essent capitalitzat de manera decisiva per les grans entitats. Així, nou de les deu majors fusions i adquisicions de la història als Estats Units van tenir lloc el 1998 i quatre d'elles es registraren en el sector bancari: Citicorp i Travelers, BankAmerica i NationsBank, Norwest i Wells Fargo, i, finalment, Banc One-First Chicago. A Europa, aquest procés és més lent, a causa de les restriccions legals i a les barreres culturals existents, però les fusions entre UBS i Swiss Bank Corporation, Banco Santander i Banco Central Hispano, BNP i Paribas i BBV i Argentaria mostren un canvi important.

Per tant, no estem davant un fenomen nou, però aquest presenta unes característiques diferents. A Europa, a més, la moneda única sembla posar una pressió especial sobre les entitats financeres per assolir dimensions més grans. La grandària es considera un dels avantatges competitiu clau per als bancs en la nova era de l'euro.

Les raons fonamentals esgrimides per justificar una major dimensió en banca són les economies d'escala, les economies d'abast i la millora de l'eficiència X. Les economies d'escala són aquelles que permeten una reducció dels costos d'explotació unitaris mitjançant un augment del volum d'activitat. Les economies d'abast, per la seva banda, són aquelles que s'asseleixen mitjançant la distribució d'un cost fix entre dues o més activitats bancàries, o permeten un major volum d'ingressos a partir del mateix cost incorregut. L'eficiència X es refereix a l'estructura de costos d'una entitat en comparació amb d'altres entitats de la mateixa grandària. Les diferències en eficiència entre aquestes entitats semblants es poden explicar per una major o menor qualitat de la gestió. L'eficiència X millora amb la grandària si aquesta permet una millor gestió dels recursos i una estructura de costos més favorable.

QUADRE 3
ESTATS UNITS: CONCENTRACIÓ, PROPIETAT I NOMBRE DE BANCOS COMERCIALS

	NOMBRE DE BANCOS	NOMBRE D'OFICINES BANCÀRIES	CONCENTRACIÓ (VUIT PRIMERS BANCOS)
1988	13.130	59.518	22,3%
1989	12.727	60.720	22,6%
1990	12.370	62.753	22,3%
1992	11.496	63.401	26,4%
1993	11.001	63.828	28,1%
1994	10.491	65.597	29,7%
1995	9.984	66.454	30,4%
1996	9.575	67.318	34,3%
1997	9.216	69.464	35,5%

Font: Berger et alia (1999)

L'evidència empírica disponible sobre les economies d'escala i d'abast és més aviat limitada. Assenyalam, no obstant això, una observació important: les economies d'escala existeixen, pròpiament, per àrees de negoci o per línies d'activitat. Només en el cas d'un banc mono-negoci es pot parlar indistintament d'economies d'escala per al banc o per a una línia d'activitat. Tanmateix, l'absència de dades disponibles per poder calcular les funcions de costos dels bancs al nivell de les línies d'activitat fa pràcticament impossible a la pràctica aquesta distinció, de manera que els estudis empírics ofereixen resultats que s'han de valorar amb cautela.

En general, l'existència d'economies d'escala s'observa per a bancs relativament petits, a partir de 100 milions de dòlars en actius (Berger *et alia*, 1993) i fins a 10.000 de dòlars en actius. Tanmateix, aquestes economies d'escala no són molt importants. Saunders i Walter (1994), en un estudi dels 200 bancs més grans del món, observen que les economies d'escala en aquest grup d'entitats és nul·la. A més, assenyalen que els bancs més grans de la mostra tendeixen a créixer menys que els bancs menys grans.

En un estudi més recent i amb dades corresponents a bancs nord-americans a la dècada dels 90, Berger i Mester (1997) assenyalen que es poden observar algunes possibilitats de reducció de costos de fins al 20% en alguns bancs amb actius de fins a 25.000 milions de dòlars, tot i que l'evidència no és concloent. Per tant, el creixement de la inversió sembla obrir les portes a economies d'escala substancials; això no obstant, aquestes no acaben de reflectir-se del tot en els estudis empírics. En un estudi panoràmic més recent, Berger, Demsetz i Strahan (1999) avaluen tota l'evidència disponible i assenyalen que no existeix evidència d'economies d'escala substancials en grans bancs.

Els motius pels quals aquests resultats empírics no recolzen la tesi de l'existència d'importantes economies d'escala són variats. En primer lloc, se suposa que els costos han de ser fixos i no augmentar amb el volum d'operacions. Tanmateix, la grandària suposa una major complexitat organitzativa que, al seu torn, porta associats costos més grans. Per tant, es poden reduir els costos mitjans, però potser els altres es mantinguin o augmentin.

A més, la hipòtesi de les economies d'escala suposa que el volum addicional d'operacions permetrà un augment proporcional d'ingressos. Tanmateix, això no és sempre així ja que el marge unitari pot disminuir. De fet, l'augment d'ingressos de vegades s'aconsegueix a base de guerres de preus o mitjançant altres instruments comercials, que poden acabar encarint el cost de servir unitats marginals.

Per la seva banda, l'anàlisi de les economies d'abast té dues dimensions. D'una banda, la derivada de les possibles reduccions de costos en compartir una estructura de despeses entre dues o més activitats. De l'altra, la possibilitat d'augmentar els ingressos a partir d'un determinat nivell de despeses.

Saunders i Walter (1994), en l'estudi anteriorment citat, no troben evidència clara en aquest aspecte. Per contra, s'observa que en augmentar la gamma de productes oferts els costos unitaris tendeixen a créixer. Aquest últim factor es pot explicar per la major complexitat de la gestió, com veurem després.

Per la seva part, les economies d'abast des de l'òptica dels possibles ingressos superiors semblen clares sobre el paper, però difícils de detectar. En principi, els avantatges de la venda creuada de productes diversos, com ara comptes corrents, targetes de crèdit o assegurances semblen existir. Tanmateix, no existeixen estudis empírics concloents en aquest aspecte, la qual cosa no vol dir que no n'hi hagi o que una entitat amb unes característiques de gestió molt significatives pugui assolir-les. D'altra banda, els problemes metodològics d'aquests estudis són importants (Berger i Humphrey, 1991) i els seus resultats, en general, han de ser valorats amb extrema prudència.

Finalment, les observacions sobre l'evolució de l'eficiència X en el sector bancari mostra que una major grandària no comporta un augment d'aquest tipus d'eficiència. En general, els augments en eficiència derivats de fusions i adquisicions són modestos (Rhoades, 1998) o nuls (Berger, 1998). Tanmateix, hi ha també un acord sobre el fet que les millores en eficiència deri-

3. Calomiris i Karceski (1998) i Rhoades (1998) presenten conclusions molt significatives en aquest sentit.

vades de fusions i adquisicions depenen en bona part de les motivacions que tenen els directius i de la manera de dur-les a terme.³

La grandària de les entitats financeres: una perspectiva estratègica

Per poder entendre millor la conveniència de la grandària en banca, resulta imprescindible aprofundir una mica més en la natura de les distintes activitats que un banc universal duu a terme. En cas contrari, resulta impossible poder pronosticar amb una mica de rigor en quina mesura els canvis que el sector experimenta tindran efectes importants sobre les entitats financeres. No oblidem que un banc universal aplega diverses activitats financeres heterogènies, com ara la banca minorista, la banca corporativa, mercats, gestió de patrimonis, banca d’inversions i l’activitat en mercats financers.

Per això, centrarem l’anàlisi en dues d’aquelles activitats: la de banca comercial o minorista i la de banca d’inversions. Entre les dues es recull una part substancial de l’activitat dels bancs universals a Europa. Per analitzar aquelles activitats, farem servir el concepte de la cadena de valor, que recull la seqüència d’activitats que una empresa desenvolupa per oferir el seu producte o servei al client final. La desagregació de les activitats exigeix també la identificació de quins són els inductors econòmics de cada activitat, és a dir, aquells factors que són la causa que una empresa actuï amb una estructura de costos i un nivell d’eficiència determinats.

El Quadre 4 recull una representació simplificada de la cadena de valor per a un banc comercial. Hi podem observar les activitats següents: màrqueting, desenvolupament de productes, captació d’estalvi, processament de la informació i de les transaccions, desenvolupament de productes d’inversió, inversió de recursos (préstecs, subscripció de títols de deute, etc.) i avaluació del risc i titulació. Cadascuna d’aquestes activitats té una naturalesa i uns factors inductors específics. Així, la captació d’estalvis és una funció de la xarxa d’oficines, el desenvolupament d’uns determinats canals alternatius com internet o la banca electrònica, i la qualitat i innovació dels productes. El desenvolupament de les activitats de màrqueting per comercialitzar productes dependrà de la grandària, però en les altres etapes de la cadena de valor la grandària és una qüestió secundària. Aquesta hipòtesi coincideix amb els resultats empírics que han intentat contrastar la importància de la grandària en banca comercial.

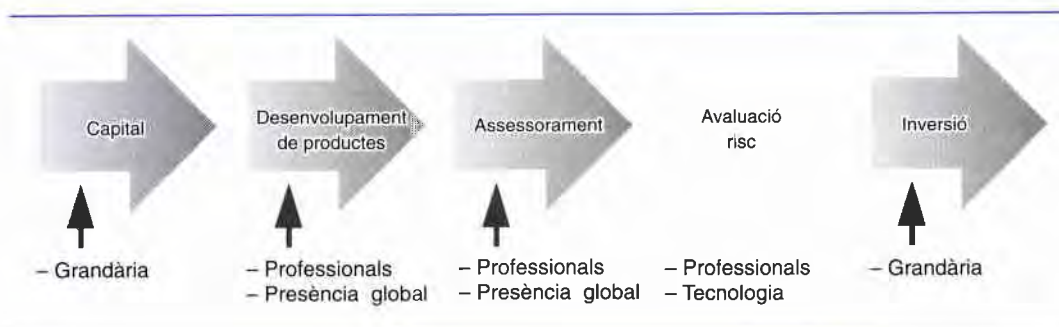
QUADRE 4

Màrqueting	Desenvolupament de productes	Captació d'estalvi	Processament
- Grandària - Imatge - Marca	- Professionals	- Xarxa oficines - Canals alternatius	- Tecnologia
Desenvolupament de productes	Processament	Titulació	
- Professionals	- Grandària - Accés a clients	- Qualitat del risc - Qualitat del banc	

Per la seva banda, el Quadre 5 mostra la cadena de valor d’un banc d’inversions. S’hi poden distingir diversos elements essencials: la capacitat d’aixecar capital, el desenvolupament de

nous productes, l'assessorament, l'avaluació del risc, la inversió de recursos —en la part que el banc d'inversions aporti com a recursos a cada operació— i, finalment, la capacitat de distribució.

QUADRE 5



En analitzar cadascuna d'aquestes activitats, podem observar quins són els factors que indueixen la seva evolució. Així, en el cas del desenvolupament de productes i operacions, l'existència d'un grup nombrós d'excel·lents professionals i amb una forta presència en els distints mercats clau és un factor crític. Per la seva banda, en l'avaluació del risc, l'existència de professionals especialitzats i la tecnologia exerceixen un paper essencial. Podem, doncs, observar que en la majoria d'activitats de la cadena de valor, la grandària de la institució i la capacitat d'atreure i retenir talent resulten essencials. Tanmateix, la grandària no porta necessàriament associat el talent, ni a l'inrevés. D'aquí que els bancs d'inversió nord-americans, que són els líders en el mercat, estiguin procurant altres bancs d'inversió com si intentessin atreure els millors joves graduats a nivell mundial.

En resum, mentre que en el cas dels bancs comercials la grandària no sembla ser una variable crítica, sí que ho és, en canvi, en els bancs d'inversions. D'altra banda, la naturalesa dels seus clients també és distinta. Els bancs comercials pretenen servir a individus i famílies en zones geogràfiques determinades en les quals la proximitat al client i la comprensió de les seves necessitats específiques resulten crítiques. En canvi, els bancs d'inversions pretenen servir, principalment, a empreses. Aquestes tenen necessitats més semblants, tot i que es trobin en continents diferents. Per tant, els bancs d'inversions es veuen empenyats a aconseguir grandària, tant per raons econòmiques pròpies de la seva activitat com per la naturalesa i relativa homogeneïtat de les necessitats financeres dels seus clients.

D'aquí que sigui raonable pensar que la grandària serà crítica en banca d'inversions, però no serà una variable essencial per competir en banca comercial a la zona de l'euro. La grandària pot ajudar a construir i reforçar la imatge de marca, però, fins i tot en aquesta dimensió, el factor decisiu no serà la grandària pròpiament sinó la innovació i la qualitat de servei tal com és percebuda pels clients finals.

El tipus de competència que existirà a la zona de l'euro després de l'euro resulta una qüestió crítica per comprendre millor la importància de la grandària. Gual (1998), utilitzant uns conceptes introduïts per Sutton (1991), distingeix entre competència basada en un model de costos variables i competència basada en un model de costos enfonsats (*sunk costs*). En el model de costos variables, les entitats financeres competeixen en preu o en qualitat de servei. En aquest últim cas, l'augment del volum d'activitat té com a resultat un augment de les despeses variables.

Per contra, el model de *sunk costs* pressuposa un punt de partida diferent: els bancs competeixen no en costos variables sinó en inversions fixes i costos enfonsats que han d'afrontar per penetrar un mercat independentment de la quota de mercat que assoleixin.

La consideració d'aquests dos models és important per a la banca. Si el tipus de competència en banca és de costos variables, la grandària de les entitats bancàries no és decisiva

per a la seva eficiència, un cop superada una grandària mínima imprescindible. En canvi, si el model de competència és el de *sunk costs*, la grandària de l'entitat pot començar a ser decisiva. L'evidència empírica al respecte no és concloent. En estudiar la cadena de valor de la banca d'inversions i de la banca comercial hem comprovat que la primera sembla presentar un model de rivalitat basat en *sunk costs*, mentre que la segona sembla presentar —almeny fins al moment— un model de rivalitat basat en l'existència de costos variables.

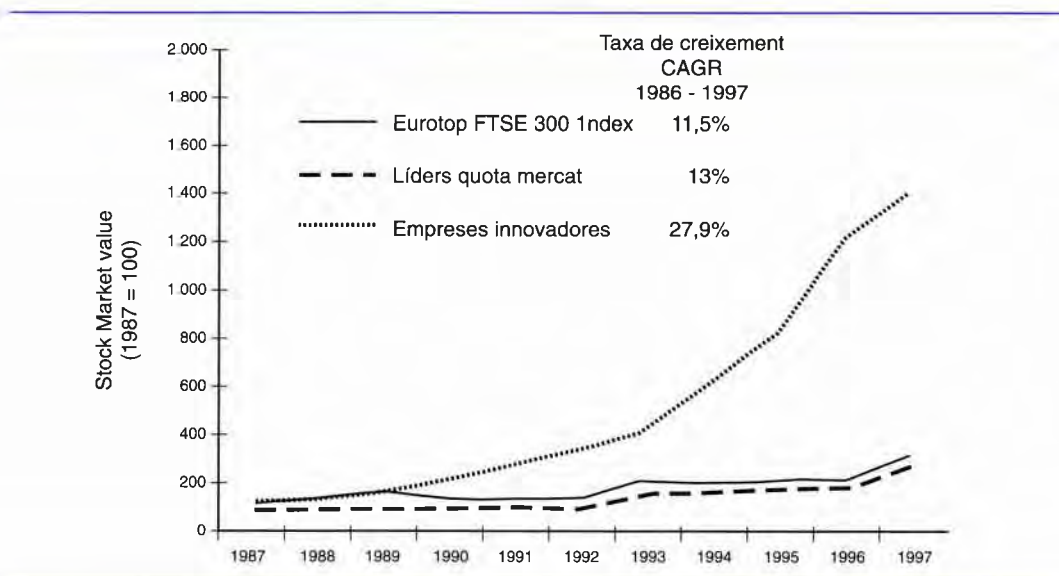
Un aspecte diferent és que els bancs minoristes a la zona de l'euro s'enfrontaran a unes condicions competitives com més va més dures, agreujades pel fet que el marge d'intermediació serà cada cop més petit —en bona part, a causa de la reducció dels tipus d'interès—. En aquest cas, s'argumenta que marges petits en indústries consolidades només poden ser compensats amb un volum major, de manera que la reducció de marge vagi acompanyada d'un augment del volum.

Tanmateix, aquesta hipòtesi depèn, al seu torn, del fet que una major grandària no comporti despeses més grans de gestió i coordinació, la qual cosa no es pot descartar. Algunes de les raons darreres de les fusions i adquisicions en bancs manegen aquesta hipòtesi: l'agregació dels actius de dos bancs permetria reduir costos i millorar el resultat final. Però, novament, perquè això sigui així cal que la fusió i l'ulterior procés d'integració siguin un èxit, una cosa que no està comprovada que sigui així en els casos de fusions i adquisicions en el sector bancari.

Finalment, convé destacar que fins i tot en el cas que una grandària més gran permeti reduir costos, la hipòtesi inicial —només cal una grandària més gran per compensar la caiguda de marges— oblida una cosa fonamental: la capacitat d'innovació. El sector bancari pateix un enorme mimetisme: la imitació és immediata i les innovacions solen durar poc. I tanmateix, la innovació en productes, en formes de distribució com Internet i en la prestació dels diversos serveis resulta essencial per aconseguir resultats sostenibles en un sector que té un ritme de canvi que no deixa d'accelerar-se. Durant els últims anys, molts bancs europeus han tingut com a preocupació dominant el creixement via fusions i adquisicions. Tanmateix, en molts casos aquesta preocupació ha estat dominant i ha deixat en un segon pla el repte d'innovació.

En nombrosos sectors de l'economia, els líders del mercat avui són els innovadors dels últims 5, 10 o 15 anys (vegeu Figura 1). Només el temps dirà si els líders en el sector bancari europeu l'any 2009 seran els grans bancs actuals, els bancs innovadors o algunes entitats financeres revolucionàries com ara ConSors, que ofereix serveis bancaris per Internet i que ja és el cinquè banc alemany per capitalització borsària.

FIGURA 1



FUSIONS I ADQUISICIONS EN EL SECTOR BANCARI

En el Quadre 1 hem presentat l'imparable procés de consolidació en el sector bancari a Europa i els Estats Units als anys 90, impulsat per les fusions i adquisicions. L'euro no fa més que intensificar aquest procés. Al darrere d'aquest procés de consolidació es troben, a més de la moneda única a Europa, d'altres factors clau. Primer, l'excel·lent conjuntura econòmica als Estats Units des de 1993 i a alguns països d'Europa fins a 1992 i a partir de 1995, segons els casos. En general, els processos de fusions i adquisicions estan molt associats al cicle econòmic (Ballarín, Canals i Fernández, 1994). Segon, el procés de desregulació i obertura dels mercats nacionals a Europa i la major competència interestatal als Estats Units. La desaparició de mesures reguladores tendeix a provocar un augment de l'oferta per part de les empreses, bé intern, bé a través de fusions i adquisicions. Tercer, la recerca desesperada d'una major eficiència, a partir de l'assoliment d'economies d'escala suposadament vinculades a una dimensió més gran. A l'apartat anterior hem avaluat la consistència d'aquest raonament, que continua essent utilitzat pels alts directius de bancs que anuncien processos de fusió. Quart, la globalització empeny els bancs a augmentar la presència en altres mercats perquè la competència ho fa o per aprofitar els avantatges de ser el primer.

L'assoliment d'una grandària més gran mitjançant fusions per part de determinades entitats financeres sembla un objectiu raonable i el fet que no existeixin avantatges de grandària importants en banca comercial —sí que semblen existir en banca corporativa i d'inversions— no exclou que en la zona de l'euro hi hagi entitats que busquin operar amb major eficiència mitjançant una grandària més gran. Examinarem ara quina és la lògica existent al darrere d'aquesta estratègia.

Per fer-ho, centrarem la discussió sobre els avantatges de les fusions i adquisicions en el sector bancari en tres gran categories. Un primer motiu de les fusions o adquisicions és la recerca d'una reducció de costos que es pot derivar d'una major grandària. Als Estats Units i a Europa aquesta mena de fusions han estat freqüents els últims anys, com ho demostren els casos de les fusions entre Banco Santander i BCH, Banco Bilbao i Banco Vizcaya, ABN i Amro, Chase Manhattan i Chemical o Bank of America i NationsBank.

Aquestes fusions pretenen compartir inversions en actius i tecnologia i reduir despeses fixes, força de vendes i xarxes comercials. L'experiència mostra que aquestes fusions presenten una major probabilitat d'obtenir resultats positius a mig termini, a causa de la seva senzillesa conceptual, sempre que existeixi un clar lideratge en el procés i el procés d'integració sigui dirigit adequadament.

La diversificació o recerca de complementarietat d'activitats i productes és un segon motiu de les fusions en el sector bancari. Normalment, aquestes fusions o adquisicions estan orientades a reforçar l'estratègia de banca universal. Aquest seria el cas de la fusió entre el Citibank i Travelers Group, que pretén convertir la nova entitat, Citigroup, en un veritable supermercat financer que ofereixi tota mena de serveis a individus i empreses. Els objectius implícits d'aquesta mena de fusions són la reducció de despeses totals i la consecució d'un major volum de vendes creuades.

La complementaritat geogràfica és un tercer factor inductor de les fusions i adquisicions en banca. La recent adquisició del Bankers Trust per Deutsche Bank, la compra del banc alemany BHF-Bank per part d'ING o la sèrie d'adquisicions de bancs d'Amèrica Llatina per part de bancs espanyols com el BBV o el BSCH responen perfectament a aquesta lògica. El sector bancari posseeix un grau d'internacionalització relativament baix, a excepció d'alguns bancs d'inversió internacionals. El nivell d'internacionalització del sector bancari està relacionat amb el nucli central de l'activitat bancària, la banca comercial. Aquest negoci ha tingut i té encara un component local molt elevat. Al seu torn, els mercats bancaris nacionals s'han mantingut molt fragmentats a causa de la forta regulació i protecció del sector registrades fins fa ben poc. A mesura que la globalització dels mercats financers augmenta, la com-

4. Vander Venner (1996) presenta també resultats inaconcloents sobre preses de control en el sector bancari a Europa entre 1988 i 1992 i els seus efectes sobre els resultats de les entitats.

plementarietat geogràfica serà un factor creixentment important en les fusions i adquisicions en el sector bancari.

Malgrat aquestes raons, el balanç de les fusions i adquisicions en el sector bancari no dóna un saldo clarament positiu per als protagonistes, ja que, en general, no aconsegueixen elevar substancialment la rendibilitat que anteriorment obtenien per separat cadascun dels bancs. D'altra banda, a la major part dels casos en què això és així, la raó principal és que la fusió ha suposat una reducció important de costos i ha estat liderada per un dels dos bancs, de manera que s'han evitat enfrontaments entre equips directius. En general, les suposades sinèrgies que poden acabar provocant que el tot sigui més gran que la suma de les parts són difícils de trobar i l'augment de vendes creuades és un objectiu elusiu.

Els estudis empírics de tipus agregat confirmen aquesta observació. Rhoades (1998) presenta l'evidència de nou estudis reals de fusions bancàries als Estats Units a la dècada dels 90. Els casos seleccionats mostraven «a priori» una probabilitat elevada de millores operatives com a resultat de la fusió, especialment a causa que involucraven entitats la xarxa comercial de les quals se solapava en determinades zones. En els nou casos, la reducció de costos practicada va ser agressiva i coincidia amb la prevista inicialment. Tanmateix, només quatre de les nou fusions van obtenir clares millores d'eficiència. Les altres cinc van experimentar un estancament o un empitjorament de l'eficiència.⁴

Les raons fonamentals per les quals en aquests casos no es van aconseguir les millores esperades semblen estar relacionades amb els processos d'implantació de la fusió, la menor eficiència inicial del banc adquirit i la integració deficient dels sistemes d'informació dels bancs fusionats. En altres casos, la reducció de costos va ser clara, però va posar en entredit la qualitat de l'atenció al client, i va provocar un inesperat estancament dels ingressos. És important subratllar que aquests resultats s'obtenen no d'una mostra de bancs a l'atzar, sinó d'una mostra de bancs seleccionats que, «a priori», presentaven enormes possibilitats per implantar adequadament una fusió o adquisició.

D'altra banda, a la Unió Europea, els processos de fusions i adquisicions estan sotmesos a una forta pressió política que, suposadament, pretén defensar els interessos nacionals i la creació de gegants nacionals, més que no pas permetre que un banc nacional sigui adquirit per un banc estranger.

Les recents experiències dels debats generats per l'oferta d'ABN Amro per adquirir Crédit Industriel et Commercial a França i Générale de Banque a Bèlgica, l'OPA llançada per la Banque Nationale de Paris sobre la Société Générale i Paribas, l'oferta de San Paolo IMI per adquirir Banca di Roma, l'intent d'adquisició del grup portuguès Champalimaud per part del BSCH i la batalla pel control del Natwest són molt indicatives de les dificultats addicionals que les fusions i adquisicions (no solament les transfrontereres, sinó també les domèstiques) hauran de fer front a la UE.

Aquesta evidència inconclusiva sobre els resultats de les fusions i adquisicions condueix a una qüestió important. El procés de creació de valor en una fusió o adquisició es produeix durant el procés d'integració de les dues empreses, tot i que ve condicionat per la qualitat del procés de presa de decisions abans i durant l'anunci de la fusió corresponent (Haspeslagh i Jemison, 1991). Aquest últim factor inclou aspectes tan essencials com el preu pagat, la manera com es realitza la transacció i l'anunci de les primeres mesures de govern de la nova empresa resultant de la fusió o adquisició. Esllavissades importants en aquests aspectes constitueixen després rèmores importants per a la creació de valor en el procés d'integració.

Per consegüent, tant l'avaluació de la decisió de fusió o adquisició com el procés a través del qual la fusió o adquisició es duen a terme són factors crítics indispensables que incideixen sobre el resultat de l'operació. L'experiència mostra que el pla d'integració ha d'estar elaborat en les seves grans línies en el moment d'anunciar la decisió. En altres paraules, no pot ser objecte d'una negociació posterior, més enllà del que són els detalls que completen les línies mestres. El pla d'integració parteix del reconeixement que les fusions i adquisicions creen va-

lor en la mesura que reforcen i potencien les capacitats de les dues organitzacions. Aquestes capacitats són les que permetran millorar el posicionament del nou banc en el mercat que, eventualment, pot traduir-se en una millora en els resultats.

Aquest pla ha d'incloure una definició del període d'integració dels bancs, les responsabilitats que assumirà cada equip directiu, l'estratègia de la nova entitat, la transferència de capacitats i recursos entre les entitats fusionades, la nova estructura organitzativa i la configuració dels elements d'una nova cultura corporativa que haurà d'influir en l'activitat del nou banc.

No resulta sorprenent que un bon nombre de fusions i adquisicions no responguin a l'esperança dipositada en elles i deixin mal sabor de boca, després de presentar unes expectatives elevades. Moltes d'aquestes operacions es concerten sense una definició clara del pla d'integració. I quan el pla d'integració comença a definir-se, un cop s'ha donat el tret de sortida, es comprova que la fusió no podrà oferir els resultats esperats.

Un dels objectius d'un banc, com de qualsevol empresa, és crear valor afegit de manera sostenible. Les fusions i adquisicions poden, sota certes condicions, contribuir a aquest objectiu, però no el garanteixen. Ni són condició necessària ni suficient. A més, no garanteixen que el banc arribi a ser millor o més innovador. Per tant, les fusions i adquisicions no es poden mitificar.

Tanmateix, les raons anteriors no descarten que les fusions i adquisicions siguin una via de creixement possible, tot i que expressen un cert escepticisme, en especial quan no es donen les condicions oportunes. Així, no és possible oblidar que l'experiència mostra que un percentatge elevat de fusions acaben oferint al cap d'uns anys resultats mediocres. Però, d'altra banda, podem observar l'existència d'empreses en distints sectors que han estat exitoses en el procés d'adquisició d'altres empreses, com ABB, General Electric, Electrolux o WPP, fora del sector financer, o del grup Travellers, Morgan Stanley o Lloyds en el sector financer. En aquests casos, la capacitat de gestió del procés d'integració i de la nova organització que neix amb la fusió o adquisició resulta el factor essencial. Tornarem sobre aquest punt en analitzar l'estratègia de bancs universals.

L'ESTRATÈGIA DE BANCA UNIVERSAL

L'augment creixent de la competència en els negocis de banca minorista i banca corporativa ha impulsat l'entrada d'algunes entitats especialitzades en aquests negocis cap a d'altres activitats del sector de serveis financers, com banca privada, assegurances o mercats de capitals. Aquesta diversificació d'activitats recolza en la lògica d'intentar compensar la caiguda d'ingressos en les activitats tradicionals. L'estratègia de diversificació, a la qual l'experiència mostra que moltes entitats assignen un risc relativament baix, amaga amenaces importants per a les entitats que les escometen, que es poden aplegar en dues categories. La primera és la d'oblidar que la caiguda de marges també s'està produint en aquestes activitats. La segona consisteix a pensar que els recursos i capacitats que un banc ha desenvolupat en una activitat financera poden ser immediatament transferibles a una altra activitat financera. L'experiència mostra que aquests processos amaguen una complexitat més gran que la que els equips directius dels bancs solen avançar.

Aquest procés de diversificació pot desplegar-se en tres tipus d'àmbit geogràfic: global, regional o nacional. El Quadre 6 identifica alguns bancs, en funció del procés seguit de diversificació, geogràfica i d'activitats.

En qualsevol cas, el procés de diversificació cap a d'altres activitats del sector financer posa de manifest la voluntat de desenvolupar o confirmar una estratègia de banca universal, és a dir, d'aplegar un conjunt de negocis en serveis financers sota un mateix paraigua corporatiu o empresa «holding».

L'experiència mostra que els motius que impulsen una estratègia de banca universal són tres. El primer és la possibilitat d'aprofitar una mateixa xarxa comercial per fomentar la venda creuada de productes financers. La creació de gegants bancaris com Citigroup està en

Diversificació geogràfica	Diversificació d'activitats	
	Alta: Bancs Universals	Baixa: Bancs especialitzats
Altes: global	– Deutsche Bank – ABN Amro – UBS	– Morgan Stanley – Goldman Sachs – Credit Agricole
Mitjana: regional	– BBV – BSCH – ING	– Merita Norbanken – Rabobank
Baixes: local	– Crédit Lyonnais – NatWest	– B. Popular – First Direct

part motivada per la lògica de poder oferir una diversitat de serveis financers als mateixos clients. En principi, a una entitat financera li interessa treballar més amb antics clients bons més que no pas buscar clients nous.

En una primera aproximació, les oportunitats de venda creuada en alguns segments financers poden ser importants. Aquest seria el cas de la banca minorista, gestió d'actius, fons d'inversió i assegurances, per citar quatre negocis que persegueixen satisfer les necessitats d'un mateix tipus de client. No obstant això, l'avaluació de l'experiència de nombrosos bancs universals mostra que el volum de vendes creuades no augmenta tan ràpidament com alguns bancs desitjarien. Les raons són diverses. La primera raó és que l'existència d'empreses especialitzades molt competitives en cadascun dels segments fa que l'entrada d'un banc universal que pretengui competir amb els especialistes no sigui una tasca senzilla. La segona raó és que no sempre una mateixa entitat financera podrà oferir les millors condicions en tot tipus de productes, en alguns casos serà més competitiva i, en d'altres, menys. Una tercera raó és que l'organització interna dels bancs no sempre permet una connexió eficient dels distints tipus de serveis financers que permeti al client percebre la unitat de servei. Per últim, convé no oblidar que la xarxa de sucursals d'un banc universal tindrà una especialització i segmentació com més va més intenses, com ho demostra la creació d'oficines especials per a particulars de renda alta, o la xarxa especial d'oficines per a empreses.

D'altra banda, la fragmentació i multiplicació dels canals de distribució en el sector bancari afegeix una dimensió nova al repte dels bancs universals. Altres sectors en els quals la distribució és crítica —com ara confecció, llibres o alimentació— han experimentat quelcom de semblant. Tanmateix, aquest fenomen fomenta l'emergència de nombrosos canals de distribució complementaris, no d'un únic canal —la xarxa tradicional d'oficines— que era la que havia de materialitzar els èxits de la venda creuada. La multiplicació de canals de distribució no fa impossible l'assoliment d'aquest objectiu, però sí exigeix una millor coordinació entre les distints unitats i els distints canals de distribució.

El segon motiu que impulsa l'estratègia dels bancs universals és el concepte de proveïdors exclusius de serveis financers a famílies i empreses, que encoratja la noció de supermercat financer. Aquest concepte resulta molt atractiu per als bancs. La lògica és que un cop una entitat té un client, li resulta rendible oferir-li tot tipus de serveis, ja que el cost d'atreure un client nou és més gran. D'altra banda, es pensa que el concepte de proveïdor únic crea una major dependència del client respecte del banc.

En general, als clients no els agrada estar lligats a un proveïdor determinat. Menys encara quan molts dels serveis que aquest proveïdor ofereix no són únics. El cas de la banca privada

o de certs segments de banca corporativa poden induir a pensar que un proveïdor únic té avantatges importants per al client, però convé no exagerar-los.

D'altra banda, no és fàcil pensar que un banc determinat pugui arribar a ser el millor en tots els serveis financers que les empreses puguin necessitar. Així, a Europa, alguns bancs universals poden aprofitar la introducció de l'euro per captar un volum més gran de negoci, en especial amb empreses multinacionals que operen en diversos països de l'euro. De tota manera, serà difícil que aconseguixin desbancar els bancs nord-americans d'inversió en operacions d'assessoria, fusions, adquisicions i «underwriting». La dificultat rau, no tant en la quota de mercat que els bancs d'inversions especialitzats tenen en aquest tipus de negocis, sinó en l'experiència acumulada i les capacitats desenvolupades, que no és possible improvisar.

El tercer motiu que impulsa la creació de bancs universals és la reducció de l'anomenat risc de substitució. Aquest risc procedeix de l'amenaça que la innovació comporta per als serveis financers que un banc ofereix, com ara l'emergència de nous productes com els fons d'inversió, o de nous canals, com la banca basada en internet.

L'estratègia de banca universal que fomenta una presència en molts dels segments financers pot internalitzar i reduir aquest risc mitjançant l'extensió de la gamma de negocis. Convé, no obstant això, no perdre de vista que, des d'un punt de vista estratègic, el factor que millor limita el risc de substitució és la innovació, és a dir, la capacitat d'avançar la necessitat dels clients, en comprendre les noves formes de distribució i oferir-les immediatament. De fet, els bancs especialitzats no posseeixen, en aquest sentit, un desavantatge en relació amb els bancs universals, ja que aquests no són més innovadors que els bancs especialitzats. És més, l'evidència empírica sobre innovació és que les organitzacions grans i més complexes tendeixen a ofegar-la no a impulsar-la.

Per tant, els bancs han de buscar un posicionament diferencial en el mercat per poder crear valor de manera sostinguda. En aquest sentit, el factor diferenciador crític és la capacitat d'innovació, no la grandària *per se* o l'estratègia de diversificació. El creixement de la banca basada en internet confirma, sens dubte, aquesta hipòtesi.

D'altra banda, els avantatges possibles de la creació de bancs universals han de contrastar-se, amb algunes limitacions intrínseques de naturalesa organitzativa que els bancs universals presenten (Canals, 1998).

La primera limitació dels bancs universals procedeix de la seva naturalesa, ja que són empreses diversificades, amb distintes unitats de negocis. En general, la gestió d'empreses diversificades és complexa i exigeix una capacitat de gestió molt superior a la de les empreses enfocades.

Aquesta complexitat creix de manera decisiva davant la possibilitat d'augmentar de manera significativa les vendes creuades de productes, com és propi d'una estratègia de banc universal. Aquest projecte exigeix un gran esforç de coordinació entre les distintes unitats de negoci.

A més, el repte de la coordinació entre unitats creix pel fet que les unitats de negocis empen professionals amb perfils i expectatives diferents. Aquest últim aspecte resulta essencial i les polítiques de recursos humans dins d'un mateix banc universal hauran de ser diferents. Els sistemes de comprensió o el desenvolupament de carreres professionals han d'ajustar-se a cada unitat de negocis. Això exigeix una enorme diversitat dins de la direcció i desenvolupament de persones, i no un únic sistema que s'aplica a tots per igual.

Per tant, la gestió de bancs universals planteja reptes enormes, per als quals no existeixen models clars i experimentats. Fa uns anys es va començar a posar de moda el concepte de banca federada. Un banc amb aquestes característiques seria una confederació d'empreses de serveis financers que compartirien alguns recursos comuns —la imatge de marca, el *back office*, i la xarxa d'oficines—, però que actuarien de manera autònoma. El cas paradigmàtic d'aquest model va ser Banc One fins que va entrar en crisi a mitjan aquesta dècada.

En un període de creixent competència en el sector de serveis financers, l'erosió dels avantatges competitius és molt elevada, per la qual cosa qualsevol model corre el risc d'obso-

lescència. D'altra banda, el model de banca federada no sembla ser el més adequat per dues raons. Primer, perquè els estalvis de costos que suposa no són molt importants en relació amb els que pot assolir un banc universal més integrat. Segon, perquè en un banc federat el concepte de venda creuada és més difícil d'aconseguir, la qual cosa va en contra de la filosofia que inspira la creació de bancs universals.

No hauria de sorprendre que la principal dificultat del model de banca universal no sigui tant el seu concepte o l'estratègia que persegueix, sinó la seva implantació, mitjançant un disseny adequat de l'organització. Per definició, qualsevol disseny organitzatiu ha de tenir en compte la naturalesa de l'empresa i el sector, les persones que la componen, l'estratègia que persegueix, la posició competitiva que té, i els recursos i capacitats que ha desenvolupat i acumulat.

En aquest sentit, el repte dels bancs universals és molt semblant al repte de gestionar empreses diversificades en negocis distints: la definició i implantació d'una estratègia corporativa (Collis i Montgomery, 1997). Una estratègia corporativa té tres elements bàsics. El primer és la definició dels sectors en els quals una empresa desitja competir i la posició competitiva que persegueix en cadascun. El segon és el disseny de l'organització, amb l'assignació de responsabilitats clares entre les distintes unitats de negoci i els directius de cadascuna d'elles, d'una banda, i del centre corporatiu, de l'altra. El tercer element és la definició d'uns sistemes de gestió, control i informació que permetin que l'estructura organitzativa veritablement funcioni, i que contribueixin a governar la complexitat de grups empresarials compostos per activitats diferents.

Finalment, convé apuntar que el model de banca universal planteja uns problemes enormes per als reguladors, als quals resulta difícil comprendre la naturalesa de les relacions que entre si mantenen les distintes unitats i, en especial, el volum de risc en el qual incorren. Per fer front a aquest repte, alguns autors han proposat el concepte de *core banking* (Bryan, 1991), segons el qual un banc tindria com a activitat central el negoci de banca minorista tradicional. La resta d'unitats de negoci s'agruparien sota una societat holding que actuaria com a centre corporatiu. La lògica que hi ha al darrere d'aquest concepte és limitar la cobertura de l'assegurança de dipòsits a un conjunt d'activitats determinades, amb els seus riscos específics, i deixar fora d'ell activitats financeres amb un risc superior. Malgrat l'interès d'aquesta i altres propostes semblants, els reguladors dels països industrials no han decidit de moment avançar en aquesta direcció.

Una manera específica de configurar una estratègia de banca universal distinta del desenvolupament intern o de l'adquisició d'altres empreses és la formació d'aliances. Les aliances constitueixen un dels fenòmens més rellevants del món empresarial els últims anys. La globalització de l'economia i el desenvolupament de noves tecnologies que exigeixen inversions creixents n'han estimulat el creixement.

L'experiència en la gestió d'aliances mostra que les aliances més exitoses són aquelles que presenten una complementarietat de productes o geogràfica entre els socis. Un dels problemes principals de les aliances és que els objectius dels socis no sempre coincideixen. Per aquest motiu, la complementarietat dilueix la rivalitat entre els socis que sempre suposa una amenaça a l'estabilitat de l'aliança.

En el sector bancari, amb algunes excepcions, les aliances no han estat molt ambicioses, sinó que han perseguit objectius defensius —protegir als bancs d'OPA hostils— o comercials —distribució de productes complementaris—. En general, les aliances no han estat un element central en l'estratègia d'un banc.

En el marc de l'euro, les aliances entre bancs poden tenir sentit si es plantegen per a la consecució d'objectius concrets, com entrar en un nou segment del negoci financer en què un dels socis aporta, per exemple, l'experiència del negoci i l'altre soci la xarxa de distribució i el contacte amb els clients. No seria d'estranyar que els pròxims anys contemplem un creixement del nombre d'aliances a la zona de l'euro, ja que la dificultat del creixement intern i els elevats

costos de les fusions i adquisicions poden fomentar aquest tipus d'acords entre bancs de diferents països.

L'ESTRATÈGIA D'ESPECIALITZACIÓ

L'observació del comportament dels bancs a Europa i els Estats Units sembla subratllar la idea que la grandària és important. A més, la grandària ve normalment acompanyada de la recerca d'una major diversificació.

En aquest context, té sentit l'especialització en el sector bancari? Hi haurà espai per als bancs especialistes en un món de macrofusions i bancs universals gegantins?

Contràriament a allò que aquestes tendències poden predir, hi ha algunes raons fonamentals i sòlides que justifiquen una estratègia d'especialització en el sector bancari: els avantatges derivats d'una estratègia enfocada i una organització senzilla; la major transparència en l'assignació de capital i la consegüent desaparició dels subsidis creuats entre activitats bancàries; i l'existència de certes economies d'escala en algunes activitats com a banca d'inversions o en gestió de carteres.

La primera raó que avala una estratègia d'especialització és que l'augment de la rivalitat en els diferents segments del mercat financer portarà a cada banc a enfocar els recursos cap a aquelles activitats en les quals pugui oferir els serveis amb una eficiència competitiva. En conseqüència, és lògic esperar que nombrosos bancs abandonaran determinades activitats en què la seva contribució només pot ser marginal. L'experiència recent dels bancs amb activitats de banca minorista en països que no són els d'origen i que han optat per abandonar aquesta activitat fora del seu propi país d'origen (Crédit Lyonnais, Barclays, NatWest o Commerzbank) és molt eloqüent. També resulta expressiva la venda de les unitats de banca d'inversions de determinats bancs britànics com Barclays o NatWest.

La segona raó és que la major rivalitat exigirà un compromís de capital creixent cap a cadascuna de les distintes activitats que avui s'agrupen sota un banc universal. Les distintes unitats de negoci presenten resultats desiguals i competeixen per l'assignació de capital. Els directius hauran d'assignar el capital entre les unitats de negocis d'acord amb la seva eficiència. En el futur, cada unitat haurà de gestionar el capital que s'hi inverteixi, com si fos una unitat autònoma. Així mateix, el centre corporatiu del grup bancari haurà de justificar quina és la contribució que efectua al grup empresarial en el seu conjunt.

Com a resultat d'aquesta tendència, els subsidis creuats entre unitats de negoci que actualment existeixen en nombrosos bancs universals desapareixeran, ja que els directius de cada unitat voldran respondre del capital que se'ls assigni directament, no del capital que es dediqui a finançar altres activitats dins del banc universal.

La tercera raó que pot impulsar l'especialització a Europa és l'augment del mercat que acompanyarà l'euro i que permetrà economies d'escala particulars de cada negoci. Per exemple, en banca d'inversions o gestió de carteres, l'existència d'uns equips de *research* molt qualificats serà un arma competitiva molt important. En la mesura que els mercats de capitals tendixin a integrar-se, la formació d'equips de *research* a nivell de la zona de l'euro serà molt important.

Resulta crucial distingir entre l'àmbit geogràfic d'un mercat —ara, el de l'euro— i la font dels avantatges competitius. El mercat pot créixer en grandària —com s'esdevé després de la introducció de la moneda única—. Tanmateix, la grandària del mercat no implica que els avantatges competitius en el negoci bancari procedeixin de la grandària del banc: n'hi haurà alguns que sí, però altres estaran associats a altres factors propis de cada activitat.

El dilema entre estratègia global i estratègia d'especialització és comú en molts sectors de l'economia. No existeixen respostes universals, ni per a tots els sectors ni per a les empreses d'un mateix sector. Des d'un punt de vista sectorial, existeixen dues dimensions que ajuden a situar l'estratègia de l'especialització (vegeu Quadre 7). La primera dimensió és l'homogeneïtat

de la demanda. En general, quan el grau d'homogeneïtat no és elevat, l'especialització territorial en determinades activitats pot ser una opció rellevant, com ha estat fins ara el cas de la banca comercial i d'una bona part del negoci de banca corporativa, concentrada en la major part de països en bancs locals.

QUADRE 7

		Raons econòmiques	
		Altes	Baixes
Homogeneïtat de la demanda	Altes	<i>Bancs Universals Globals</i> – Estratègia global – Grandària	<i>Bancs especialitzats regionals</i> – Estratègia global – Grandària
	Baixes	<i>Bancs Universals Globals</i> – Estratègia global – Grandària	<i>Bancs Universals Globals</i> – Estratègia global – Grandària

La segona dimensió és la lògica econòmica de la rivalitat. En un model de rivalitat basat en costos variables, la fragmentació d'entitats financeres persistirà, almenys des d'una òptica estrictament econòmica. No oblidem que la banca telefònica o la banca per internet redueixen encara més les barreres d'entrada en el sector.

En canvi, si la rivalitat passés a ser de *sunk costs*, la necessitat d'una grandària més gran per afrontar inversions i cobrir costos fixos podria forçar els bancs a una major dimensió.

Tanmateix, es pot observar que en tots dos models hi ha espai per a les entitats especialitzades. En efecte, en el cas que els mercats segueixin mostrant una heterogeneïtat de comportaments del client bancari degut a raons culturals o a factors derivats dels mecanismes de regulació, l'especialització continuarà essent una estratègia vàlida.

D'altra banda, fins i tot en el cas que la grandària sigui un factor econòmic de primer ordre per competir en determinades activitats (per exemple, en banca d'inversions), com a resultat de l'existència de *sunk costs*, l'especialització en una determinada activitat del negoci financer pot tenir una lògica clara: l'aconseguitment dels avantatges d'una estratègia enfocada i de l'assoliment d'una major eficiència per la via de l'explotació d'aquells recursos i capacitats que una entitat hagi desenvolupat.

Tanmateix, com s'esdevé amb els bancs universals, l'estratègia dels bancs especialitzats exigeix alguns factors que condicionen la seva evolució. Primer, aconseguir la dimensió mínima òptima en cada moment per poder realitzar les economies d'escala possibles. És convenient destacar que aquesta dimensió mínima pot ser variable en el temps, degut als canvis tecnològics. Per consegüent, la dimensió d'un banc especialitzat avui pot ser diferent de la que hagi de tenir dins d'uns anys.

El segon factor és la innovació. Els bancs especialitzats necessiten ser innovadors si volen sobreviure. Un dels riscos principals d'un banc especialitzat consisteix a estar tan a prop de la cobertura de les necessitats actuals dels seus clients que arribi a oblidar-se de les tendències de futur, o no sigui capaç de mobilitzar els recursos necessaris per atendre-les adequadament substituint, si és convenient, algunes activitats actuals.

En definitiva, la creació d'un mercat únic de serveis financers en la zona de l'euro, amb

una moneda única, no farà més uniformes les estratègies dels bancs, sinó que pot augmentar-ne la diversitat. De fet, l'existència d'un espai més gran pot ser una oportunitat perquè alguns negocis d'especialistes que abans no tenien una dimensió mínima en un territori nacional, ara sí poden assolir-lo en un marc econòmic més ampli. Aquesta observació és important, perquè els missatges que de vegades es desprenen dels continus anuncis de fusions i adquisicions és que només els grans bancs tenen futur en la zona de l'euro. Com ja hem argumentat anteriorment, el factor crític en banca no és la grandària, sinó la innovació i la qualitat de gestió.

ALGUNES CONCLUSIONS

El debat sobre el futur dels bancs en els països industrials sembla centrar-se en si cal una grandària més gran i si el model de bancs universals té avantatges sobre el model de bancs especialistes. A Europa, la introducció de la moneda única i la creació d'un mercat financer creixentment integrat a la zona de l'euro han reforçat la rellevància d'aquestes qüestions.

Totes dues dimensions estan relacionades, com hem intentat discutir en aquest treball. El punt de partida que hem seguit és que el negoci bancari no constitueix un tipus únic d'activitat, sinó diverses.

D'una banda, la grandària pot ser una variable essencial en algunes dimensions de l'activitat bancària, com s'esdevé en la banca d'inversions o de mercats financers, en la qual els factors inductors d'aquests negocis exigeixen un volum o dimensió importants. Sembla clar que en aquests negocis la dimensió resulta crítica, la qual cosa fa pensar que els bancs que han aconseguit ja aquesta dimensió poden gaudir d'avantatges importants.

En canvi, en altres activitats del negoci bancari com la banca *retail* o la banca privada, els factors inductors no semblen estar relacionats amb la grandària, sinó amb altres variables —lògicament, amb la hipòtesi que s'ha assolit ja una grandària mínima—. Per tant, en aquestes activitats els factors d'èxit poden ser diferents de la grandària. Això últim certament no exclou que un banc comercial desitgi buscar una grandària més gran: pot ser una bona opció tot i que pensem que no és imprescindible per a la seva supervivència.

Aquesta discussió condueix a la segona qüestió: el paper dels bancs especialitzats i dels bancs universals. Aquest últim és el model que domina avui a la zona de l'euro. Perquè aquests bancs siguin exitosos en el nou context necessiten un canvi important en el seu model d'organització, ja que es tracta d'empreses complexes, amb costos de coordinació enormes, en els quals les suposades sinèrgies no s'assoleixen amb facilitat.

D'altra banda, per les raons abans apuntades, l'euro afavorirà una certa especialització i diversitat d'empreses financeres. Aquesta possibilitat augmentarà la capacitat competitiva de bancs més enfocats, especialitzats en certs negocis. Els bancs universals experimentaran una major competència procedent de distints competidors, competència que les noves tecnologies i, en particular, internet, intensificaran els pròxims anys. El que està passant amb el negoci d'intermediació en el mercat borsari amb firmes com Charles Schwab o ConSors i l'amenaça que constitueixen per a líders com Merrill Lynch o J.P. Morgan són un preludi dels temps que s'acosten.

En resum: els canvis en el sector bancari semblen induir les entitats a buscar una grandària més gran i a inclinar-se per un model de banca universal. En aquest treball hem tractat d'argumentar que aquestes opcions no es poden ni s'han d'esperar de totes les entitats, com si fos sin l'única recepta disponible. No es pot oblidar que ser més gran no vol dir ser millor. I els bancs s'han d'esforçar per ser diferents, perquè la innovació és necessària per arribar a ser millors. I la diferenciació exigeix capacitat de gestió i innovació contínua.

Bibliografia

- Allen, F. (1993), «Strategic management and financial markets», *Strategic Management Journal*, Special issue, 11-22.
- Ballarin, E., Canals, J., i Fernández, P. (1994): *Fusiones y adquisiciones: Un enfoque integrador*, Alianza Editorial, Madrid.
- Berger, A.N. (1998), «The efficiency effects of bank mergers and acquisitions: A preliminary look at the 1990s data», dins Amihud, Y. i Miller, G. (eds.), *Bank mergers and acquisitions*, Kluwer, Dordrecht, 79-111.
- Berger, A.N. i Mester, L.J. (1997), «Inside the black box: What explains differences in the efficiencies of financial institutions?», *Journal of Banking and Finance*, 21, 895-947.
- Berger, A.N., W. Hunter i S.G. Timme (1993): «The efficiency of financial institutions: A review and preview of research past, present and future», *Journal of Banking and Finance*, 17, 2-3, 221-249.
- Berger, A.N., Demsetz, R.S. i Strahan, P.E. (1999): «The consolidation of the financial services industry: causes, consequences and implications for the future», *Journal of Banking and Finance*, 23, 135-194.
- Berger, A.N. i Humphrey, D.B. (1991), «The dominance of inefficiencies over scale and product mix in banking», *Journal of Monetary Economics*, 28, 117-148.
- Bryan, L. (1991), «A blueprint for financial reconstruction», *Harvard Business Review*, maig-juny, 73-86.
- Calomiris, C.W. i Karcesla, J. (1998): «Is the bank merger wave of the 1990s efficient? Lessons from nine case studies», dins Kaplan, S. (ed.), *Mergers and productivity*, University of Chicago Press, Chicago.
- Canals, J. (1998): «Universal banks: The need for corporative renewal», *European Management Journal*, 16 (5), 623-634.
- Canals, J. (1997), *Universal banking*, Oxford University Press, Oxford.
- Collis, D. i Montgomery, C. (1997): *Corporate 'strategy*, Irwin, Chicago.
- Gual, J. (1998): «Implicaciones de la moneda única para la banca española», IESE, mimeo.
- Rhoades, S.A. (1998): «The efficiency effects of bank mergers: An overview of case studies of nine mergers», *Journal of Banking and Finance*, 22, 273-291.
- Roe, M.J. (1994): *Strong managers, weak owners*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Saunders, A. i Walter, I. (1994): *Universal banking in the United States*, Oxford University Press, New York.
- Smith, R.C. i Walter, I. (1996): «Global patterns of mergers and acquisitions in the financial services industry», mimeo, New York University.
- Sutton, J. (1991): *Sunk costs and market structure*, MIT Press, Cambridge, M:A.
- Vander Venet, R. (1996): «The effect of mergers and acquisitions on the efficiency and profitability of EC credit institutions», *Journal of Banking and Finance*, 20, 1531-1558.
- Walter, I. (1997): «Universal banking: A shareholder value perspective», *European Management Journal*, 15 (4), 344-360.
- White, W.r. (1998): «The coming transformation of continental European banking», Working Paper, bank for International Settlements, Basle.

IV Jornada dels economistes i premis Joan Sardà i Dexeus de la Revista Econòmica de Catalunya

El dia 11 de novembre de 1999 es va celebrar la quarta edició de la Jornada dels Economistes que es va cloure -en el decurs del tradicional sopar dels economistes- amb el lliurament del Premis Joan Sardà i Dexeus de la *Revista Econòmica de Catalunya*.

Publiquem en el present número alguns dels treballs que es van presentar en la Jornada. L'estudi de Jordi Canals «El procés de transformació del sector bancari i les seves perspectives», l'article de Francesc Michavila «El futur de les universitats» i el treball de Diego Prior «El flux de lliure tresoreria com a instrument de control. Aplicació a l'empresa catalana».

La Jornada va comptar amb la participació de més de vuit-cents economistes. La conferència inaugural la va pronunciar Eugenio Domingo Solans, membre del Comitè Executiu del Banc Central Europeu. El comissari europeu per Afers Econòmics i Monetaris Pedro Solbes va pronunciar la conferència magistral que va versar sobre les conseqüències econòmiques de l'inici de la Unió Monetària Europea.

Els Premis Joan Sardà Dexeus d'enguany van recaure en l'obra col·lectiva «La societat catalana» dirigida per Salvador Giner i editada per l'Institut d'Estadística de Catalunya i en el periodista i economista Xavier Vidal-Folch. Publiquem una nota de Miquel Rubirola en la qual es glossa l'estudi col·lectiu premiat.



Jornada d'Economistes. A la taula presidencial, Maravillas Rojo, Alfred Pastor, Valenti Pich, Josep Piqué i Artur Mas.



Josep Ollí lliurant el premi a Xavier Vidal-Folch.



Xavier Vidal-Folch pren la paraula per agrair el premi. A la dreta, un altre guardonat: Salvador Giner.



Col·legiats de mèrit. D'esquerra a dreta: V. Pich, J. M. Bricall, J. Betrian, J. Muns, J. Conejos, A. Saurí i A. Petitbò.

«La Societat Catalana», Premi Joan Sardà i Dexeus al millor llibre

MIQUEL RUBIROLA I TORRENT

Economista, Generalitat de Catalunya

La Societat Catalana és una obra col·lectiva de més de mil pàgines, escrita per professionals de reconegut prestigi en les diverses especialitats de les ciències socials. Setanta-set experts, estadístics, economistes, demògrafs, sociòlegs, politicòlegs, antropòlegs i altres especialistes s'han aplegat per configurar el primer estudi ampli, global i interdisciplinari sobre la societat catalana contemporània. Aquest treball suposa un notable esforç col·lectiu, plural i coordinat per presentar, analitzar i interpretar una part molt àmplia de la realitat del nostre país amb l'objectiu d'obtenir un coneixement objectiu dels aspectes més rellevants de la societat catalana.

El procés participatiu de reflexió i valoració entre els científics socials que subscriuen l'obra és el resultat d'una iniciativa de l'editor, l'Institut d'Estadística de Catalunya, organisme autònom del Departament d'Economia, Finances i Planificació de la Generalitat de Catalunya, que va concretar amb mitjans econòmics i personals una proposta del Departament de Presidència basada en la conveniència de disposar d'instruments d'anàlisi adequats per poder respondre als reptes que la globalització planteja a la societat catalana.

Oferir un coneixement objectiu del que representen els aspectes fonamentals de la realitat catalana no és una tasca fàcil i calia encertar en l'organització i en el plantejament metodològic per portar l'obra a bon port i obtenir-ne el resultat desitjat. El Director de l'Institut d'Estadística de Catalunya, Jordi Oliveres, va dissenyar una estructura organitzativa que ha permès la participació dels científics socials de manera lliure, ordenada i sistemàtica. La constitució d'un Comitè d'Experts format per tots els autors que han participat en l'elaboració de l'obra; d'un Comitè Intern de l'Institut, format per tècnics estadístics, responsables de l'assistència tècnica als experts i de proporcionar-los dades estadístiques d'acord amb les necessitats tècniques de l'obra; d'un Comitè Científic, òrgan de suport i assistència al Director de l'obra, Salvador Giner, catedràtic de sociologia; i d'un Consell Editor; tots aquests elements, han permès una organització apta perquè els experts poguessin formular les seves anàlisis i expressar els propis judicis amb plena llibertat.

Salvador Giner explica amb detall en el pròleg del llibre la voluntat d'evitar que el resultat de la col·laboració d'aquests setanta-set experts fos una mena de miscel·lània de recerques independents. Per aconseguir que, malgrat el nombre i la diversitat dels autors, l'obra tingués un grau acceptable d'integració, s'ha fet un esforç per estructurar el llibre de tal manera que la repetició i duplictat temàtica es reduís a la mínima expressió. Alhora, en un moment decisiu de l'elaboració del projecte, i per tal d'aconseguir una plena integració del seu conjunt i que no resultés una obra dispersa, pràcticament tots els autors es van reunir en unes jornades d'estudi on van intercanviar parers sobre la temàtica objecte d'estudi. Això ha permès que el llibre tinguí una unitat de propòsit que, com diu Salvador Giner, «no suposa una unitat doctrinària o ideològica. Precisament una de les virtuts d'aquest llibre és les varietats de criteri que s'exposen i que les opinions són prou clares i a vegades amb diferències prou significatives si es comparen els estudis entre ells.»

En una obra de referència d'aquestes característiques és un encert que a cada capítol hi hagi un text introductori, redactat pels coordinadors del tema, que permet copsar la coherència interna dels aspectes analitzats i també de l'obra en el seu conjunt. El coneixement de la població i les migracions, la família, les característiques socioeconòmiques d'aquesta població,

la seva distribució territorial, l'Estat de Benestar a Catalunya, les característiques culturals, científiques, religioses, associatives i la dimensió política de la societat catalana tenen un tractament singular, per capítols, que permeten una aprofundida anàlisi de cada temàtica i alhora una visió de conjunt.

Lluís Flaquer, Salvador Giner, Oriol Homs i Sebastià Sarasa, en un capítol de síntesi titulat *La Societat Catalana a la cruïlla* assenyalen que el nostre país ha sofert transformacions d'una intensitat i un abast considerable i destaquen com a elements significatius dels darrers anys l'increment del nostre nivell de vida material; els ritmes accelerats de la innovació tècnica; les tendències regressives de la natalitat i la nova immigració nord-africana; la consolidació de l'autogovern a Catalunya després de trenta-sis anys (1939-1975) de dictadura política i control de la societat civil; la natura mateixa de la vida quotidiana impregnada d'individualisme i alhora d'anhel comunitari; i els canvis de mentalitat, creences i actituds dels catalans en relació a un intens procés d'integració europeu i a una globalització dels intercanvis econòmics i culturals.

Tots aquest canvis han comportat una forta mutació dels paràmetres socials tradicionals i una intensíssima mudança de valors. «Molts catalans —escriuen aquests sociòlegs— se senten entre el neguit i l'esperança, se senten neguitosos perquè saben que algunes de les coses que estimen o veneren corren un cert perill. Se senten esperançats, perquè molts corrents de la modernitat avançada sembla que poden enriquir la nostra vida cívica, el benestar dels nostres conciutadans i la creativitat del nostre poble. Només la seva extraordinària capacitat per romandre, per dir-ho així, fidel a ell mateix, farà que l'esdevenidor trobi el país inevitablement distint però encara clarament català. Si això s'esdevé podrem dir que hauréu assolit la mena de futur del qual només gaudiran societats com ara la nostra, àgils, emprenedores, alhora tradicionalistes abocades a la mudança i la innovació. Tal vegada que el nostre tarannà ens permetrà de continuar a ser el que som i el que caldrà ser sense deixar de ser, del tot, el que hem estat.»

Aquesta qüestió central, la de com els catalans podem tenir veu pròpia en la societat mundialitzada del futur, plana al llarg i ample del llibre que comentem i de la seva lectura ens és possible extreure coneixements útils per respondre de manera adequada les preguntes que avui es formula la nostra societat i el mateix Govern de la Generalitat: quins són els elements desitjables de què hem de disposar per fer front a la competitivitat en el món globalitzat en què estem immersos?, com hem d'evitar que es produeixin esquerdes en els processos d'integració i cohesió social que han estat i són el fonament del nostre benestar?, quina orientació hem de donar a les polítiques de solidaritat i benestar per poder oferir la seguretat necessària a la major població possible?.

Tal vegada, la resposta a aquestes preguntes resideixi a mantenir les nostres principals virtuts que Jaume Vicens Vives va concretar en: sentiment de pertinença, voluntat de pervivència, voluntat de ser, aptitud per al treball ben fet, la idea que el que compta és el propi esforç, capacitat d'integració social, pactisme, esperit de societat civil, seny i mesura, obertura al món i als canvis. De fet la història contemporània ens ensenya que Catalunya és un país en constant transformació i en permanent procés d'innovació. Llibres com *La Societat Catalana* constitueixen una guia de referència obligada per encarar amb èxit els reptes que tenim a l'horitzó i fer de Catalunya una societat emprenedora, lliure, plural, cohesionada i justa.



Balanç i perspectives
de la integració
econòmica i monetària
a la Unió Europea

El pressupost de la UE en l'horitzó de la propera dècada

JOAN COLOM*

Vice-president del Parlament Europeu

* Agradeixo a Álvaro Marín Aenlle i Artur Baizán i Muñoz la col·laboració rebuda en la preparació d'aquest article.

1. En un avenir tan immediat no cal comptar amb Turquia, ni Ucraïna ni, probablement tampoc amb cap dels Estats exigits de l'antiga Iugoslàvia, a excepció, benentès, d'Eslovènia.

2. Incloses totes les Institucions i els pressupostos de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA) i del Fons Europeu de Desenvolupament (FED).

3. Concretament, per a l'exercici 1999, la Comissió estima que representarà el 2,4 %.

1. INTRODUCCIÓ

Els propers anys, a més de prosseguir la reforma de la *Política Agrícola Comuna* (PAC) i d'endegar els nous reglaments dels Fons Estructurals i del Fons de Cohesió, aniran entrant en vigor totes les noves competències comunitàries instituïdes pels Tractats de Maastricht i d'Amsterdam i, probablement, les que introdueixi la propera *Conferència Intergovernamental* (CIG) que es pretén cloure a París a finals de l'any 2000; l'Euro (€) serà una realitat quotidiana i la cotilla que —amb la cooperació del Banc Central Europeu (BCE)— imposada als ministres de finances dels Estats membres plantejarà la possible utilitat d'instruments europeus de política econòmica i, àdhuc, d'un/a *Mr./Ms. Euro o Ecofin*, com ara ja hi ha un Mr.PESC; un nombre indefinit de països de l'Europa Central i Oriental (PECOs) i, potser, Xipre i Malta¹ s'hauran integrat com a nous membres de la *Unió Europea* (UE); alhora, sense afeblir en el desenvolupament tot just ara iniciat d'una política europea contra l'atur, la supervivència econòmica d'Europa raurà en gran part en la seva capacitat d'innovació tecnològica. Aquests són alguns dels reptes principals que la UE haurà d'afrontar als inicis del segle XXI. I, sense caure en reduccionismes, això porta a la consideració dels mitjans financers disponibles per assolir aquestes fites. És a dir, parlant d'un ens públic —com és la Unió Europea—, del seu pressupost i del procediment per aprovar-ho.

Fregant la caricatura, hom pot dir que els trets que caracteritzen el pressupost europeu són:

1. Migradesa;
2. Concentració dels estats d'ingressos i despeses en unes poques partides d'importància desequilibrada;
3. Inadequació als objectius;
4. Manca de veritable autonomia financera; i,
5. Complexitat dels procediments d'aprovació.

És amb aquest rerefons que s'ha discutit de l'*Agenda 2000*, nom amb el qual hom coineix el conjunt de propostes de la Comissió Santer per al període 2000-2006 i de la programació financera corresponent. I, sobre aquesta base, cal avançar i analitzar els desenvolupaments pressupostaris de la UE per als propers anys.

2. VOLUM RELATIU

Per bé que sigui gairebé un lloc comú, cal remarcar que els, a primera vista, impressionants més de 93.000 milions d'euros que assoleix el projecte de pressupost comunitari per a l'any 2000 —equivalents gairebé a uns 16 bilions de pessetes— veuen molt disminuïda la seva importància si hom els considera en termes relatius. En efecte, l'esmentat projecte de pressupost amb prou feines arriba al 1'10% del PIB comunitari, podent-se considerar l'1'23% de 1993 com un màxim històric. Des d'una altra perspectiva, de costum poc apreciada pels governants, la despesa comunitària total de la UE² suposa poc més del 2% de la despesa pública dels Estats membres.³

Des del punt de vista del ciutadà, es pot traduir —segons dades de la Comissió— en un import de 235'2 € per europeu a l'exercici en curs, la qual cosa dóna la minsa xifra de 39.133,99 pessetes per càpita; en termes per ciutadà i dia uns 65 *cents* o cèntims d'€ o poc més de 107 pessetes.

Així doncs, un pressupost ben petit malgrat els encesos debats i polèmiques que genera i que té una càrrega simbòlica ben superior al seu pes econòmic i al voltant del qual conflueixen i es confronten posicions ideològiques, interessos territorials i sectorials i complexes relacions interinstitucionals.

3. ESTRUCTURA DE LES DESPESES

Per bé que sigui telegràficament, convé recordar l'evolució històrica de les despeses comunitàries.⁴ Als primers anys, aquestes —que eren, tanmateix, mínimes—⁵ es concentraven a la CECA, deixant unes quanties per al FED, la CEEA⁶ i l'administració. L'endegament de la PAC a mitjans dels anys seixanta canviarà radicalment el panorama en convertir-se en la protagonista del pressupost europeu arribant, el 1970, al seu apogeu amb el percentatge record del 86'9% del total. Posteriorment, el desenvolupament dels Fons Estructurals li ha anat menjant importància relativa però, en el moment de l'adhesió ibèrica, encara representava vora dels dos terços de la despesa total i mostrava un clar biaix en favor d'alguns països i productes.

Va caldre la crisi del 1986-87 perquè, a partir del 1988, s'imposés una limitació a la seva creixença. Aquesta limitació, la *línia directriu agrícola*, ha assolit que el pes de la PAC se situés per sota del 50% del total del pressupost als darrers anys.⁷ Tanmateix, malgrat les al·legacions de molts polítics francesos i d'algunes organitzacions pageses, el pes de la PAC respecte al PIB europeu roman constant des de començament del vuitanta —entorn del 0'53%— i un sol capítol, el *B1-10 Conreus herbacis*, absorbeix el 17,6% del pressupost d'enguany, import que supera al 15,7% destinat al conjunt del FEDER.

L'altre gran capítol de despesa és el de la *Política de Cohesió* que inclou els Fons Estructurals⁸ i el Fons de Cohesió. Des de l'anomenat *Paquet Delors I*, ha crescut substancialment passant del 15,1% de 1988 al 40,5% de 1999. De fet, en aquest lapse de temps, s'han quadruplicat en termes reals els ajuts estructurals per als quatre països menys rics de la UE. L'altra partida que ha viscut un creixement important ha estat la *Recerca*.

4. ELS INGRESSOS

Als seus inicis, els minsos pressupostos de les Comunitats Europees es finançaven amb *contribucions nacionals*, és a dir, amb aportacions directes dels pressupostos dels Estats membres en base a una clau de repartiment recollida als Tractats. El pressupost operatiu de la CECA constituï una excepció —i un precedent notable— en finançar-se mitjançant una *exacció* sobre el valor de la producció de carbó i acer fixada per les autoritats europees que era i és un autèntic impost comunitari.

A partir dels primers setanta, es passà al sistema de *recursos propis*, a fi de dotar d'autonomia financera les Comunitats. Hom cercà tributs dels que l'objecte imponible tingués alguna relació amb l'activitat comunitària i, atès que aquesta se centrava en la PAC i el «Mercat Comú», es crearen tres recursos propis:

- 1) Les exaccions agrícoles, incloses les cotitzacions sobre el sucre i l'isoglucosa;
- 2) L'aranzel comú de duanes; i,
- 3) L'impost sobre el valor afegit (IVA).

S'establí un calendari segons el qual els dos primers entrarien en vigor immediatament mentre que l'IVA ho faria més tard, raó per la qual els primers es consideren *recursos propis tra-*

4. Hom pot veure un compendi prou exhaustiu al «Vademécum Presupuestario», publicació anual de la Comissió Europea.

5. Al 1961, amb l'endegament dels Fons Social Europeu (FSE), s'arriba al 0,04 % del PIB de la CEE i al 1965, amb el de la PAC, al 0,11 %.

6. CEEA: Comunitat Europea de l'Energia Atòmica, també coneguda com Euratom, el seu pressupost s'integrà al general de la CEE al 1969.

7. El 42,2 % al pressupost 1999 i el 43,9 % al projecte pressupost per al 2000.

8. El Fons Social Europeu (FSE), el Fons Europeu per al Desenvolupament Regional (FEDER), el Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola - Secció Orientació (FEOGA-O) i l'Instrument Financer d'Orientació de la Pesca (IFOP).

9. D'acord amb la Ronda Uruguai el GATT i els acords fundacionals de la Organització Mundial del Comerç (OMC), el comerç agrícola haurà d'ésser liberalitzat tot lo més l'1 de Gener del 2003.

10. El tipus més freqüent al llarg ha estat l'1 % de la base harmonitzada.

11. Aquest fenomen típic de translació impositiva és ben conegut als estats federals, com la R.F.A., i motiu de debats internes i constitueix una de les dificultats per la cessió de l'IVA a les Comunitats Autònomes.

12. És a dir, quan la base imposable harmonitzada de l'IVA supera un percentatge predeterminat del PNB del país, s'escapen les crestes i només es pren en compte fins aquell percentatge. Aquest erme és, potser, només un barbarisme del dialecte català de l'eurobabel.

13. Fins Amsterdam, era l'art. 203.

14. *Línia = Partida*, al lèxic pressupostari comunitari.

dicionals (RPT). Les exaccions agrícoles pretenen compensar les diferències de preu entre els productes europeus i el mercat mundial i tingueren una sortida fulgurant, però, de seguida, van perdre importància i ara representen un 2% del total. L'arancel tingué més fortuna i anys després de la introducció de l'IVA encara representava vora d'un terç del total. A partir de mitjans dels vuitanta, la recaptació de l'arancel s'esllanguí i ara amb prou feines representa el 15% del total.

El rei dels ingressos de la dècada dels vuitanta fou l'IVA. Impost elàstic i omnicomprensiu, de bon antuvi aportà un terç del finançament i va créixer a ritme accelerat ja que en el bienni 1986/7 se situà vora del 67%. La reforma de 1988, introduí l'anomenat *Quart Recurs* o *Recurs PNB*, que s'ha anat convertint en la principal font d'ingressos comunitaris i que representa actualment prop de la meitat del total recaptat.

És lògica la caiguda dels RPT: degut al procés de liberalització dels intercanvis⁹ i a la pròpia ampliació de la CE/UE es van quedant sense «*base imposable*». L'IVA ha estat víctima de la seva regressivitat i de la seva manca de perceptibilitat per al contribuent comunitari. En efecte, malgrat les seves possibilitats tècniques que permetien que els contribuents l'haguessin de satisfer personalment, els governs han preferit l'estimació macroeconòmica d'una quota nacional en base a l'aplicació hipotètica d'un IVA plenament harmonitzat segons la 6^a Directiva, contribució estimada que es regularitza al cap d'uns mesos en funció de la recaptació real. Aquest mètode exclou la possibilitat tècnica de fer aparèixer en factura l'IVA percebut per la UE, desglossant-lo del nacional, amb la qual cosa es dificulta que els ciutadans/contribuents europeus siguin conscients que la UE els cobra un IVA.¹⁰

D'altra banda, la regressivitat dels impostos indirectes és palesa en el cas de l'IVA, però, al si de la UE, la qüestió de l'equitat interterritorial ha jugat un paper més important que el de la interpersonal contra aquesta figura tributària, i això en dos sentits: primer, perquè els països més pobres contribuïen en una proporció més gran de la seva renda o PNB que els més rics; i, segon, perquè amb el sistema d'harmonització decidit —IVA en origen— els països més desenvolupats —i, per tant, exportadors de productes amb més valor afegit— traslladarien la seva càrrega tributària als més pobres que els importen.¹¹ Per contrarestar aquests defectes, el 1988 es decidí la reducció del tipus comunitari de l'IVA i el seu *descrestament*,¹² alhora que es creava el quart recurs sobre el PNB, pensat com a residual però que s'ha convertit en el principal ingrés i que té molts dels trets d'una contribució nacional. D'alguna manera, hom pot dir que s'ha evolucionat en cercle, tornant al punt de partida de les contribucions nacionals, cosa que constitueix, en definitiva, un retrocés polític.

5. EL PROCEDIMENT PRESSUPOSTARI

L'aprovació del pressupost es regeix per l'article 272 del Tractat d'Amsterdam, que no més va modificar el número de l'article vigent des del final dels setanta¹³ quan, paral·lelament a la seva elecció per sufragi universal i directe, el Parlament Europeu (PE) rebé el seu primer veritable poder, el d'aprovar el pressupost. El procediment actual és complex per no dir galdós. D'acord amb els Tractats, l'executiu comunitari, a la Comissió, prepara l'avantprojecte de pressupost i el trameta a l'autoritat pressupostària. S'inicia aleshores un procediment d'anades i tornades del projecte entre les dues *branques* d'aquesta autoritat, el Consell i el Parlament. Cada institució fa dues *lectures* del projecte amb competències desiguals segons la mena de partida pressupostària: per a les *despeses obligatòries* (DO), el Consell té la darrera paraula mentre que per a les *despeses no obligatòries* (DNO) l'última paraula la té —amb algunes limitacions— el Parlament. Les DO són, bàsicament, les despeses de la PAC, les d'Acords Internacionals amb tercers països (inclosos els de Pesca) i les pensions dels funcionaris, i la resta es consideren —política estructural, social, mediambiental, transports, cooperació, etc.— com a DNO. Sintèticament, hom pot dir que al final de la segona lectura del Consell, les *línies*¹⁴ considerades com a DO queden definitivament aprovades. Les considerades com a DNO tornen al Parlament que,

en la seva segona lectura i per majoria qualificada, pot rebutjar les alteracions promogudes pel Consell.

La principal limitació que condiciona el marge de maniobra del PE en matèria de DNO és que el mateix Tractat situa el seu increment interanual en un percentatge definit per la *Taxa Màxima d'Augment* (TMA), xifra que determina cada any la Comissió en funció de l'evolució a preus corrents del PNB de la UE i dels pressupostos nacionals dels Estats membres.¹⁵ De fet, per suavitzar —i complicar— aquesta regla el propi Tractat garanteix al PE que sempre podrà augmentar en la meitat de la TMA les DNO aprovades pel Consell i inclou un mecanisme per determinar una nova TMA. No cal ésser un fi analista polític per endevinar que aquesta diferència de poder comporta una seriosa rivalitat entre ministres i diputats i un dels contenciosos històrics entre el Parlament i el Consell ha estat el de determinar si certes línies són DO o DNO: ja el 1982 es va arribar a un acord entre les institucions per tractar de solucionar el problema, però quedà un camp d'indefinició que es prestava massa a interpretacions contradictòries; el maig de 1999 se signà un Acord Interinstitucional en el qual sembla haver-se arribat a un consens global sobre la classificació de les línies pressupostàries. Encara es d'hora per saber si, finalment, les querelles sobre el tema han finalitzat, Però cal recordar que quan s'establí la diferenciació DO-DNO, prop del 80% del pressupost comunitari entrava en la primera categoria mentre que ara, un quart de segle després, la proporció és aproximadament d'empat.

La tipologia de les partides es complica amb la diferenciació entre *crèdits dissociats* (CD) i *crèdits no dissociats* (CND). Els primers s'utilitzen per finançar activitats plurianuals a determinats sectors —com els fons estructurals, la recerca o els ajuts a l'Europa de l'Est— i reben el seu nom perquè, en aquestes partides, hom distingeix entre *crèdits de compromís* (CC) i *crèdits de pagament* (CP): els primers permeten contreure, durant l'exercici, obligacions per a futurs exercicis mentre que els segons permeten finançar les despeses derivades de compromisos concrets durant aquell exercici o els precedents. Naturalment, els imports dels CC no coincideixen amb els dels CP i, usualment, la reglamentació financera de cada programa preveu la proporció entre ambdues modalitats de crèdits. Però cal remarcar que mentre els CC marquen la pauta política, els Tresors nacionals s'interessen sobretot pels CP. Un altre front de tensions interinstitucionals el constitueix la determinació dels ingressos. En la lògica funcional en la qual el pressupost es finançava amb contribucions dels Estats, el Tractat estableix que «*el pressupost comunitari haurà d'estar equilibrat quant a ingressos i despeses*». Preveu, igualment, que el Consell, per unanimitat, adopti un sistema de recursos propis, al qual li cal, per entrar en vigor, la posterior ratificació dels parlaments nacionals. Tanmateix, el Tractat no diu res de la determinació dels ingressos en el pressupost anual. El mateix art.272 estableix que el PE «*tindrà el dret a esmenar, per majoria dels membres que el componen, el projecte de pressupost*» i el dret de rebuig a la *totalitat*, però sobretot fixa que és el President del PE qui declara conclòs el procediment pressupostari i aprova definitivament el pressupost; sempre, cal remarcar-ho, sense distingir entre ingressos i despeses pressupostàries. En base, doncs, al mateix text, el Consell sosté la tesi que el PE no té cap paper als ingressos mentre que aquest interpreta que té els mateixos drets d'alteració que pel que fa el cas de les despeses. Conseqüentment, molts anys, el PE «esmena» per simple qüestió de principi l'estat d'ingressos.

Per acabar-ho d'adobar, cal assenyalar una altra limitació a l'autonomia financera de la UE, com és el que el total dels recursos propis per finançar el pressupost¹⁶ no pot superar un percentatge màxim respecte del PIB de la UE: aquest *sostre* dels recursos propis s'aprova pel Consell i ha d'ésser ratificat pels Parlaments nacionals de tots els Estats membres i, des de 1988, s'inscriu, amb l'acord exprés del PE, al peu de les Perspectives Financeres.

6. EL SISTEMA D'ACORDS INSTITUCIONALS I PERSPECTIVES FINANCERES

Amb un sistema com el descrit i un procés constituent ininterromput des dels Tractats de París i de Roma, no pot sorprendre que el pressupost s'hagi vist sacsejat per nombrosos con-

15. Per a l'exercici 2000, la TMA és del 3,0 %.

16. A més dels recursos propis, la U.E. disposa d'uns altres ingressos, com les contribucions sobre la renda i salaris dels funcionaris i els reembossaments, que poden suposar fins al 7% de promig a la darrera dècada.

17. Espanya, Itàlia i Grècia, Portugal preferí l'aixopluc britànic.

18. Les del primer AII foren: 1.^a FEOGA-Garantia; 2.^a Mesures Estructurals; 3.^a Politiques de dotació plurianual; 4.^a Altres Politiques; 5.^a Reembosaments i Administració; i, 6.^a Reserva Monetària. A l'AII de 1993 hom canvià a les següents rúbriques: 1.^a PAC (incloent-hi les mesures complementàries) i els Fons de Garantia de la Pesca; 2.^a Politiques de Cohesió; 3.^a Politiques Internes; 4.^a Mesures Exteriors; 5.^a Administració; i, 6.^a Reserves.

19. Començaments de desembre de 1992.

flictos. Particularment, des de la primera elecció directa del Parlament Europeu, pot dir-se que el procediment pressupostari va ésser un camp de confrontació entre el Consell i el PE; pràcticament, es registrà un enfrontament, almenys, per exercici. Quan Espanya i Portugal entren a la CEE, la situació financera és greu: la PAC genera piles d'excedents que s'emmagatzemen sense perspectives de ser utilitzats convenientment en un futur previsible, les necessitats de les zones desfavorides augmenten per l'ampliació ibèrica.

El juliol de 1987, un grup de tres Estats membres, liderats per Espanya, constitueixen l'anomenat «*Front Sud*»¹⁷ i bloquegen l'aprovació del projecte de Pressupost 88 vinculant la seva actitud a les necessitats generades per l'Acta Única i l'objectiu del «*Mercat Únic de 1992*». El PE dóna suport a aquesta posició. Després de molts avatars —que inclouen la cimera extraordinària de febrer de 1988 on es produeix un gran debat polític encapçalat per Espanya i Alemanya— les propostes presentades pel President de la Comissió Europea, Jacques Delors, i fortament recolzades pel Parlament, són acceptades pels Estats membres. Amb elles s'emprèn una reforma de la PAC, que limita el creixement pressupostari, es reforça espectacularment la Política Regional —com a part de la duplicació de la dotació pels fons estructurals— i es reforma el sistema de recursos propis de la Comunitat.

Amb aquests canvis neix una nova relació entre les dues branques del poder pressupostari, PE i Consell. El juny de 1988 se signa el primer *Acord Interinstitucional* (AII) en matèria pressupostària, que porta annex un marc pressupostari plurianual, les *Perspectives Financeres* (PPFF) que cobreixen un període de cinc anys (1988-92). Entre els elements bàsics de les PPFF —presentació financera-pressupostària d'un gran acord polític global— cal esmentar l'establiment de sis *categories* o *rúbriques* de despeses¹⁸ entre les quals no poden fer-se transferències i l'import aprovat per cada una d'elles constitueix un «sostre» de despesa amb l'excepció, molt rellevant per al nostre país, de la *Categoria 2^a Despeses Estructurals*, en la qual l'import constitueix un «*objectiu de despesa*». Mitjançant mecanismes com les clàusules d'ajust a l'evolució econòmica, d'adaptació a les condicions d'execució i la revisió per imprevistos, es va poder avançar pacíficament cap al 1992 i digerir pressupostàriament, sense massa dificultats, episodis com la unitat alemanya, el desmembrament de l'URSS, la crisi de l'ex-Iugoslàvia, la fam a l'Àfrica, etc. Pel que fa als ingressos, es decidí limitar la importància de l'IVA i es creà el Recurs PNB, i establir un calendari d'augment progressiu del límit màxim dels recursos propis. A més, per una clàusula de l'AII, les institucions es comprometeren a acceptar la TMA resultant del procediment pressupostari sempre que es respectessin els imports màxims de les diferents rúbriques i el sostre dels recursos propis. Però, per sobre del fet sens dubte cabdal de permetre el finançament del «*Paquet Delors*», l'AII i les PPFF acabaren amb les tradicionals guerres pressupostàries entre el Parlament i el Consell.

En finalitzar el quinquenni, després de la signatura del Tractat d'Unió Europea (TUE) a Maastricht, el President Delors presentà una nova proposta que desenvolupava l'anterior quant a la PAC i els Fons Estructurals, creant el Fons de Cohesió per facilitar als països menys rics la política d'austeritat —estabilitat pressupostària vinculada a l'euro; i accentuava la modificació anterior del sistema de recursos propis, inclòs un nou augment progressiu del sostre dels recursos propis. Proposà, a la vegada, una estratègia de lluita contra l'atur, amb una part comunitària i una altra estatal.

Aquesta segona vegada la negociació intergovernamental va ésser encara més difícil i es tancà a la Cimera d'Edimburg,¹⁹ encara que la proposta s'aprovés en una versió a la baixa i sense les proposades accions de lluita contra l'atur. En base a aquest acord, el Consell negocià quasi per tot un any amb el Parlament un nou AII —amb unes noves PPFF pel període 1993-99—, que es va signar a finals d'octubre de 1993. Als efectes de debat actual, cal assenyalar que:

a) El període septennal cobert era més teòric que real donat que l'exercici 93 estava gairebé acabat pressupostàriament i ja s'havia fet la primera lectura del projecte de Pressupost pel 1994;

b) Es va pactar la inclusió d'una clàusula de revisió-adaptació preceptiva en cas d'ampliació;²⁰

c) S'aprovà una nova duplicació de la rúbrica 2^a per als països dits «*de la cohesió*»; i,

d) S'institucionalitzà el *Triàleg*, reunió a alt nivell de les tres institucions, a fi de tractar d'elaborar posicions comunes, sobretot en matèria de DO.

L'avaluació dels AII pressupostaris és, sens dubte, política i l'assoliment dels grans objectius fixats per al període 1988-1999 amb una tramitació no-conflictiva dels pressupostos comunitaris al seu actiu, però també cal remarcar dos elements quantitius poc espectaculars però nogensmenys rellevants. D'una banda, des del punt de vista del Parlament Europeu, els AII i els seus PPFF, li han permès disposar d'unes DNO molt superiors a les que podia esperar raonablement de qualsevol evolució basada en la TMA i, per tant, desenvolupar les seves prioritats polítiques amb un augment significatiu de mitjans.²¹ De l'altra, hi ha el fet irrefutable que el pressupost comunitari no ha tocat mai el sostre dels recursos propis i que «*l'estalvi*» entre aquest sostre aprovat pels Govern i els Parlaments dels Estats membres i el pressupost efectivament executat és d'una magnitud rellevant: més de 110 milions d'eus/euros corrents; és a dir, superior al pressupost anual dels darrers anys i un 40% més que el cost de l'ampliació durant el període 2000-2006 segons les estimacions de la Comissió! Amb aquestes xifres, resulta difícil mantenir les acusacions que l'autoritat pressupostària europea, Parlament inclòs, malbarata els diners dels contribuents comunitaris, especialment els dels països més rics.

7. L'AGENDA 2000

El debat dels anys recents i, en definitiva, el de les perspectives dels propers anys s'ha articulat molt al voltant de l'anomenada *Agenda 2000*.²² Formalment, l'Agenda 2000 fou una comunicació de la Comissió Europea presentada el 17 de Juliol del 1997 al Parlament i al Consell. En aquest extens document, es pretenia oferir el programa de treball de la UE per al període 2000-2006, centrant-se oficialment en les implicacions de l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, la implantació de l'euro com a moneda única i de l'ampliació i tot això acompanyat, naturalment, d'un programa pressupostari per finançar-ho.

Un cop passades les pàgines de solemne introducció a aquests reptes i separant una mica la fullaraca, un fet evident frapava l'observador: tot el projecte girava entorn de l'ampliació i, més precisament, de com ampliar la Unió als PECO's amb el mateix pressupost relatiu o, dit altrament, com tenir una UE-21 al cost de l'actual UE-15. La Comissió Executiva europea no és certament una reunió de funcionaris però, tampoc, ni de bon tros, el govern de la UE; ara bé, si mai no ha estat del tot independent del Consell que, en definitiva, la nomenava, poques Comissions han estat tan dòcils al Consell com la presidida per Jacques Santer: sobretot, a la segona meitat del seu mandat i en els aspectes pressupostaris, la Comissió Santer semblava apostar la seva supervivència²³ a complaure per endavant els desitjos del Consell encara que no traspuessin precisament «esperit comunitari». Val a dir que l'època de preparació no era especialment propícia a l'optimisme després d'uns quants anys de crisi o escassa creixença de l'economia; amb les incerteses de la implantació de l'euro i les restriccions pressupostàries del Pacte d'Estabilitat i Creixença²⁴ vinculat a la UEM i, potser per sobre de tot, la difusió entre l'opinió pública i molts governs i parlaments nacionals d'una reacció de replegament —gairebé antieuropeista— fruit d'un cert vertigen causat per la convicció que les passes que s'estan donant— l'euro, Mr.PESC, ciutadania europea, Eurocorps, etc. —constitueixen esglaons significatius de l'assoliment d'un nou nivell de sobirania en un procés irreversible i acceptat de mal grat per les velles sobiranes estatals.

Així doncs, el document presentat per la Comissió, potser per excés de pragmatisme, mancava absolutament de volada i, sobretot, de projecte polític. Les conseqüències es feien sentir en el terreny financer. La proposta es basava en un conjunt d'hipòtesis, totes elles plau-

20. Aplicada amb ocasió de l'adhesió de Suècia, Àustria i Finlàndia.

21. Segons càlculs del P.E., per al conjunt del període 1988-99, la diferència entre les DNO efectives i les esperables amb una explotació màxima de la TMA es situa als volts dels 100 Mio \$.

22. En alguna ocasió, el President de la Comissió executiva, el luxemburguès Jacques Santer, va intentar implantar la terminologia de «*Paquet Santer*» seguint el precedent dels *Paquets Delors* però no tingué èxit.

23. I, potser, reelecció.

24. Acordat a l'ECOFIN informal de 5 Abril 1997, Noordwijk, i aprovat formalment al de 17 de juny a Amsterdam.

25. La Comissió suposava, amb el beneplàcit del Consell, una primera onada, dita «5 + 1» (Polònia, Txèquia, Hongria, Eslovènia, Estònia i Xipre) per al 2002; el P.E. apostava per la «regata» que, simplificant, implicava negociar amb tot-hom i no prefixar dates d'adhesió.

26. El creixement mig de la U.E. al període 1990-1996 no havia assolit aquest percentatge.

27. I amb quins períodes transitoris...

28. Sense gaire èxit, val a dir!

29. Alemanya és, després d'Espanya, el país que més fons estructurals rep, especialment després de la unificació.

30. Els Estats que reben cabdals dels Fons de Cohesió, creat a Maastricht, són Espanya, Grècia, Irlanda i Portugal.

sibles però no forçosament probables. En particular, el quadre financer 2000-2006 esperava importants estalvis a la PAC, a la política estructural i un creixement anual mig del PNB dels Quinze del 2'5% a més de suposar que al 2002 es produiria la primera d'una onada d'ampliacions amb una composició preestablerta i un cost predeterminable a hores d'ara.²⁵ De fet, n'hi havia prou que la creixença del PNB fou inferior a l'1'9% de mitjana anual²⁶ perquè tot l'edifici financer s'esfondrés i, en particular, que el pressupost rebentés el sostre dels recursos propis, però moltes altres hipòtesis eren igualment febles, des del calendari i cost de l'ampliació —ignorant qui, quan i com entraria—²⁷ a la versemblança del pronòstic d'una reducció de la despesa agrícola. A l'època, hom arribà a dir que el quadre es finançava amb economies virtuals i que la seva única xifra real era l'1'27% del límit màxim dels recursos propis. A més, les necessàries reformes de les dues grans polítiques que absorbeixen les quatre cinquenes parts del pressupost, la PAC i la Política de Cohesió, no s'enfocaren tenint com a objectiu principal la millora de la seva eficiència sinó la reducció del seu cost.

La publicació de l'Agenda 2000 va ésser rebuda amb satisfacció pel Consell, complagut que la Comissió Santer adoptés una actitud mesella en comparació amb la presidida per J. Delors; en canvi, provocà un net malestar al Parlament Europeu per la seva manca d'ambició i pels seus dèficits polítics i tècnics. El Parlament expressà tota mena de dubtes, àdhuc a la conveniència de renovar l'AII —i més per una durada tan perllongada—, agreujats pel fet que per primera vegada la cotilla que significa el sistema de les PPFF en matèria de DNO —front de la llibertat que permet l'aplicació literal del Tractat— no era compensada pel compromís polític de disposar d'una massa superior de DNO, ans al contrari, se li proposaven menys DNO que les versemblantment resultants de la TMA. En efecte, aplicant el supòsit del 2'5% anual per a la creixença mitjana del PNB al mecanisme de la TMA de l'art.272 del Tractat, les DNO contemplades a la proposta de l'Agenda 2000 només eren compatibles amb una TMA negativa de l'ordre de l'1'1% anual, la qual cosa exigia, implícitament, una disminució del conjunt dels pressupostos nacionals del 6'38% de mitjana anual. Aquesta hipòtesi semblà mancada de realisme fins i tot al Consell! Conseqüentment, en el seu Ple del 4 de desembre de 1997, el PE aprovà una Resolució enormement crítica per bé que acceptava de prendre el document com a base de la negociació.

No és aquest l'espai adient per a la narració històrica detallada, però les negociacions que dugueren al Consell Europeu de Berlín són reveladores de les principals preocupacions imperants. En primer lloc, fruit de la pretensió d'austeritat —reforçada pels imperatius de la UEM però magnificada pels governs— i del desig d'aparèixer davant l'opinió pública com a defensors de la reducció de la factura de la UE en el pressupost nacional, els governs representats al Consell aclamaren l'estabilització del límit dels recursos propis a l'1'27% del PNB i, si més no, alguns suggeriren de rebaixar-lo. Només els dels països menys rics i el Parlament van posar en dubte la possibilitat de respectar aquest sostre, particularment a l'hora de l'ampliació. Un altre fet rellevant és l'admissió, pràcticament sense oposició, del perllongament de la disciplina agrícola, gairebé com si la línia directriu i la moderació de la despesa de la PAC s'haguessin incorporat al *cabal comunitari*. Si de cas, França —tradicional defensor i màxim aprofitador d'aquesta política— intentà d'emprar-ho com a moneda de canvi, exigint sacrificis a altres polítiques.²⁸ Un tercer tret característic de l'ambient a les capitals fou el desig de congelar el pressupost comunitari —i les rúbriques de les PPFF— als nivells assolits. És més, l'objectiu de concentració de la despesa estructural anà derivant —a instàncies dels països rics— fins a confondre's amb el de la seva reducció. I, si bé tots els països gaudeixen d'importants ajuts estructurals,²⁹ el missatge polític que alguns pretenien fer passar als candidats era que els socis menys rics de la UE-15 —els dits «*països de la cohesió*»—³⁰ eren els responsables de l'endarreriment del procés d'ampliació degut a la seva resistència a perdre aquests fons i, en definitiva, a la seva insolidaritat.

Per la seva banda, el PE palesà una actitud barreja d'escepticisme i de pragmatisme. Acceptà, a «*benefici d'inventari*», si volem dir-ho així, el sostre de l'1'27%, adonant-se que el seu rebuig *a priori* hauria implicat renunciar d'antuvi a la possibilitat d'acord amb el Consell. A

més a més, el Parlament acceptà de moure's en un marc d'austeritat generalitzada i, per tant, va fer propostes d'evolució de les despeses extremadament cautes. A canvi, la institució representativa dels ciutadans europeus reclamava més flexibilitat en l'ús de les PPFF —reflectida en elements com la possibilitat de transferències per imports limitats entre rúbriques o d'un exercici a l'altre i d'una revisió més fluida de les PPFF — així com compensacions a l'àmbit político-institucional com, per exemple, consolidació dels avenços assolits en anteriors AII en matèria de DO, bases legals per a l'execució del pressupost o finançament de projectes pilot. En el camp estrictament de les PPFF, el Parlament suggerí crear una nova rúbrica destinada exclusivament a les despeses als països candidats durant el període de preadhesió.

A més, el PE reiterà solemnement la seva condemna a l'aplicació de l'anomenat principi del «*just return*» al pressupost de la UE. Aquest principi rau a la base dels Acords de Fontainebleau (1984) en els quals s'aprova el mecanisme de correcció pressupostària en favor del Regne Unit, donant satisfacció a la Primera Ministra de l'època, Sra. Thatcher. Atesa l'escassa despesa de la PAC a la Gran Bretanya, el Consell acceptà que la seva contribució a les arques comunitàries era excessiva, que el Regne Unit no rebia un just retorn respecte del que aportava, i que, per tant, corresponia reduir-li en part la factura, essent assumida la diferència pels restants Estats membres.³¹ Aquest enfocament, pràcticament exclusiu de la ben poc europeïsta opinió pública britànica de mitjan anys vuitanta, s'ha anat revifant i estenent els darrers anys. Sobretot als Estats més rics, hom tendeix a oblidar els beneficis de tota mena que genera la pertinença a la UE i remarcar el seu cost, entès com el saldo dels fluxos pressupostaris. Hom margina el forniment de béns públics, de *public goods*, comunitaris sovint intangibles o de mesuració difícil —com la pau, la consolidació democràtica, la imatge comercial exterior o les economies d'escala en la protecció del medi ambient— però també de beneficis més quantificables com el comerç exterior intracomunitari o els fluxos inversors i altres moviments de capital. Hom constata una polarització del debat en la qüestió del saldo bilateral UE —Estat membre interpretat de la manera més simplista— i, per tant, demagògica —possible.

Deixant de banda la contradicció que significa debatre sobre les «*aportacions/subvencions netes nacionals*» en un sistema fiscal federalitzant³² que fa uns trenta anys que es finança amb recursos propis en comptes de contribucions nacionals i que, fins i tot, ha abolit formalment aquestes en derogar el Tractat d'Unió Europea (1992) l'antic art.200CE que les preveia, la discussió palesa un preocupant retrocés en l'esperit d'integració comunitària. Però, cal afegir que, usualment, la determinació dels saldos, àdhuc per a algunes institucions europees, es fa amb uns criteris que freguen la frivolitat o la lleugeresa si no fos per les seves greus implicacions polítiques i/o econòmiques. Així doncs, entrant en la lògica dels saldos i de les contribucions nacionals, caldria remarcar que les xifres emprades per la Comissió, el Tribunal de Comptes i, per suposat, els membres del Consell són susceptibles de crítiques tècniques tan elementals com:

No tenen en compte els retorns i extorns de les despeses comunitàries; és a dir, que part dels crèdits que formalment s'executen a un Estat membre acaben en adquisicions de béns de capital o serveis a un altre. Aquest fenomen és especialment significatiu a l'àmbit dels fons estructurals en què la pròpia Comissió estima que vora del 40% de la despesa de la rúbrica 2^a als països del Fons de Cohesió reverteix en compres de béns d'equipament als altres Onze;³³

Vora del 15% de la despesa total —incloent-hi, per exemple, el conjunt de les despeses administratives (sous i pensions dels funcionaris, immobles, etc.)— no es descentralitza perquè es considera comunitàriament indivisible malgrat que, a tall d'exemple, s'estima que la presència de les institucions europees dóna lloc a un 10% del PNB de la Regió de Brussel·les o que resulta difícil d'admetre que els 7.000 funcionaris comunitaris —i les seves famílies— són irrelevants per a l'economia luxemburguesa;

— Si bé els recursos IVA i PNB tenen trets que els apropen a les contribucions nacionals, els recursos propis tradicionals (exaccions agrícoles i duanes) són d'un caire comú innegable.

31. Per a complicar-ho, la contribució alemanya a aquest diferencial es reduïa al seu torn en un 25 %.

32. I no confederal.

33. En una mesura inferior, però també rellevant, hom podria fer un tractament anàleg de les despeses comunitàries a països tercers.

34. Inicialment, fou una proposta de T. Waigel, ministre de Finances del govern de coalició CDU-CSU-FDP, però l'oposició la feu seva i el nou govern, SPD-Verds, la mantingué fins el darrer minut.

35. És el cas d'Espanya: malgrat la imatge ben establida de que els Fons Estructurals i el de Cohesió són les principals aportacions pressupostàries de la U.E., a l'economia espanyola, la PAC —i, molt particularment, les produccions continentals— significa una contribució d'importància similar. En concret, al període 1993-1997, el FEOGA-Garantia ha representat el 46,08 % del total percebut per Espanya, els Fons Estructurals, el 45,17 %, i el Fons de Cohesió, el 7,99 %, però, a diferència dels Fons que cal cofinanciar, la PAC és subvencionada íntegrament per la U.E.

36. En concret, en el cas que els Estats haguessin de cofinanciar el 25 % —que fou, probablement, la proposta més aferrissadament propugnada— Espanya s'hagués vist, a l'any 2006, gairebé tan afectada en termes absoluts com França però, en termes de percentatge de PNB vora del doble i Grècia hagués percebut un 0,3 % menys que amb el sistema actual, una disminució relativa propera del dècuple de la de França. A més les xifres sobre el positiu impacte per als 6 nous membres no foren mai un model de rigor econòmic.

— Pel que fa als recursos propis, més als tradicionals i, en particular, a l'aranzel comú, les xifres dels Estats inclouen en un grau més gran o més petit un efecte Rotterdam, és a dir, la recaptació d'ingressos que són suportats efectivament per contribuents d'altres Estats.

Dins d'aquest marc conceptual, globalment rebutjable, una depuració elemental dels saldos, per exclusió dels RPT, ja canvia substancialment els seus imports i, en prou casos, el signe: fent l'estimació per al període 1991-97, la contribució neta alemanya continua essent la més important en termes absoluts però es veu alleugerida en un 20%. Però més colpidor resulta que, en aquests termes, Gran Bretanya, França i els Països Baixos obtinguin un saldo positiu, que Dinamarca rebi *per càpita* un import que s'apropa al d'Espanya i que, fins i tot, la quota per habitant de Luxemburg superi en un 30% la de Portugal!

El debat pressupostari no es limita només a les despeses o al saldo sinó que s'estén també a la vessant dels ingressos. La discussió europea s'ha realitzat prenent com a eix l'informe presentat per la Comissió la tardor de 1998; informe, val a dir, molt decebedor car, un cop més, la Comissió defugí el risc d'irritar al Consell i es limità a una anàlisi no gaire aprofundida del funcionament actual del sistema i oferí una descripció no gaire compromesa de tres possibles vies d'evolució o desenvolupament futures i, en canvi, concedí un gran pes a la consideració dels «*desequilibris*» pressupostaris dels països més rics, amb la qual cosa avalava els seus arguments i reclamacions escassament comunitàries. Movent-se sempre en el marc inconfessat de les contribucions nacionals, la Comissió rebutjà d'un cop de mà tota possibilitat d'introduir nous recursos propis i, de pas, la proposta del govern espanyol d'avançar vers la progressivitat de les esmentades contribucions nacionals basant-se en el Recurs PNB. El Consell i la Comissió deturaren el camí emprès el 1988 a Brussel·les —i refermat el 1992 a Edimburg— vers la proporcionalitat de les aportacions dels Estats i apostaren clarament pel retorn subreptici a les contribucions nacionals. A tall il·lustratiu, les tres opcions de reforma contemplades per aquestes Institucions foren:

- 1) *Retorn a un sistema més senzill*; és a dir, restabliment sense embuts de les contribucions nacionals proporcionals al PNB;
- 2) *Correcció a la secció de despeses*, que es traduïa per una proposta de cofinançament de la PAC; i,
- 3) *Un mecanisme de correcció generalitzat*, que implicava l'extensió del xec britànic a altres.

El Parlament Europeu fou l'única institució que defensà el principi d'uns recursos propis i autònoms. Tanmateix, aquest ha estat un dels debats més «nacionalistes» dels darrers anys a escala europea i arreu —institucions, parlaments nacionals, mitjans de comunicació, etc.— la confrontació ha estat molt espacial i en termes de la interpretació estreta dels interessos nacionals més que no pas una qüestió ideològica.

Potser la clau de volta decisiva en matèria d'ingressos fou l'errada de la Comissió de donar suport a la proposta alemanya.³⁴ Pensant donar satisfacció als més grans «contribuents nets» aparents —com Alemanya, Gran Bretanya o els Països Baixos—, contribuí a la creació d'un *front «anti-proposta»* compost d'alguns dels grans beneficiaris de la PAC —com ara França o Dinamarca— i els quatre més pobres que, a més, en molts casos també reben un flux considerable de diners comunitaris via despesa agrícola.³⁵ En efecte, malgrat el risc de desnaturalitzar la PAC i de trencar l'actual homogeneïtat dels ajuts, la introducció d'un cofinançament de la PAC podria tenir alguna justificació com a element de millora de gestió però, en el context en què es plantejà, no era aquest en absolut l'objectiu cercat. A més, en tots els supòsits contemplats, la transferència de part de la càrrega alemanya a les espatlles de França i Dinamarca —que era l'objectiu de la proposta— comportava addicionalment un efecte redistributiu pervers ja que també es traslladava, i en grau significatiu, als quatre Estats beneficiaris del Fons de Cohesió.³⁶ L'esclatant injustícia del resultat contribuí al seu ensorrament malgrat que el nou Canceller l'agità pràcticament fins al començament de la Cimera decisiva de Berlín.

8. BERLÍN I DESPRÉS

El marc financer amb el qual la UE iniciarà la propera dècada està enormement condicionat per les decisions preses al Consell Europeu extraordinari de Berlín en començar la primavera del 1999.³⁷ En el context descrit a la secció precedent, en un parell de dies de mercadeig frenètic i sota una pressió gairebé sense precedents per part de la presidència alemanya, els caps de govern i d'estat de la UE establiren els grans trets del finançament futur de la Unió, bé que, per primera vegada, figuri explícitament a les *Conclusions* un mandat a l'Ecofin per negociar-ne algunes amb el Parlament. En síntesi, les línies principals de l'acord serien:

1) Estabilització teòrica del límit màxim dels recursos propis a l'1'27% del PNB, el nivell assolit a les PPFF per al 1999, i gradual reducció efectiva del sostre fins al 0'96% per a la UE-15 al 2006.

2) Inflexió a la baixa de la Rúbrica 2^a (Accions Estructurals) que perd vora del 18% en euros constants en relació a l'import equivalent a la congelació de la xifra de 1999. Dins d'aquesta categoria, el Fons de Cohesió és retallat en més del 15% respecte de la proposta de la Comissió.

3) Al si d'aquesta mateixa rúbrica, es dona resposta a problemes particulars dels Estats membres per un import de quasi 6.000 milions d'euros,³⁸ alhora que algunes despeses de desenvolupament rural són transferides a la Categoria 1^a, sota l'aixopluc del FEOGA-G.

4) S'aproven compensacions financeres, inspirades en la correcció a favor del Regne Unit, per Alemanya, Àustria, Suècia i Països Baixos.

5) S'estableix un calendari per a la desaparició progressiva del Recurs IVA i la seva substitució pel Recurs PNB.

En les setmanes següents es desenvolupà una negociació febril entre el Consell —que pretenia desvirtuar l'essència de la planificació pressupostària i aprovar set pressupostos d'un cop— i el Parlament Europeu —decebut per les insuficiències polítiques i quantitatives de la proposta i a quatre dies d'unes eleccions— que amenaçà amb rebutjar globalment l'acord. En definitiva, el 6 de maig³⁹ se signà un nou Acord Interinstitucional que inclou les PPFF pel 2000-2006 i en el qual, a més d'alguns avenços institucionals llargament reclamats pel PE, s'introduïren algunes millores a les xifres de Berlín. En particular, caldria assenyalar l'increment de la dotació de la Rúbrica 3^a *Polítiques Internes* i l'aixecament tècnic de l'import de la 5^a *Despeses Administratives*. A l'AI es confirmà la creació de la Rúbrica 7^a Preadhesió i es precisà el caràcter merament indicatiu de les xifres referents a l'ampliació. El Consell fou inflexible quant a la dotació de la Rúbrica 4^a Accions Externes i només es comprometé a revisar-la quan la Comissió oferís estimacions sobre les necessitats derivades de la crisi dels Balcans. En canvi, el Consell s'avingué a donar fluïdesa a la revisió de les PPFF i acceptà de crear un *instrument de flexibilitat*⁴⁰ per a canvis menors.

No hi ha dubte que el marc derivat de Berlín suposa una preocupant passa enrere en la construcció comunitària. Frisa l'acceptació formal del principi del «just retorn» i aborda la problemàtica, tant d'ingressos com de despeses, donant prioritat a l'enfoc interestatal en detriment de l'aproximació comunitària. Hom accepta amb gasiveria un finançament de la UE que no pot qualificar-se altrament que com a miop. Àdhuc sense abordar els reptes del necessari i previsible canvi de funcions del pressupost europeu, en el marc immediat, les pròpies PPFF tot just aprovades ja palesen de la seva insuficiència: abans de l'aprovació del primer pressupost que s'ha de desenvolupar en el seu marc, la Comissió s'ha vist obligada a presentar⁴¹ una proposta per revisar-les a fi que es puguin finançar els ajuts al Kosovo, a Timor Oriental, a Turquia i els acords de pesca amb el Marroc.⁴²

En la perspectiva de l'ampliació és legítim demanar-se si l'alternativa a la disbauxa financera és una discussió emparentada amb la subhasta del mercat del peix per reduir en mil·lè-

37. Els dies 24 i 25 -i, de fet, fins a les 6 h del 26- de març de 1999.

38. A l'argot comunitari, es tracta de la *shopping-list* i s'hi troben casos tan cridaners com els 500 Mio \$ per a la lluita contra l'atur als Països Baixos.

39. Ratificat pel P.E. per majoria simple, a diferència dels precedents pels que s'havia exigit la majoria qualificada.

40. Amb una dotació anual de 200 Mio \$ acumulables fins a un límit de 600.

41. El 3 de novembre de 1999.

42. En el moment d'escriure aquestes ratlles, la negociació interinstitucional està oberta sobre els imports necessaris, l'abast plurianual de la revisió i la inclusió de les dotacions per a Xipre i Malta a la Categoria 7^a.

simes de punt l'aportació al pressupost comú sense tenir en compte qüestions tan elementals com la importància històrica de la reunificació europea, com el fet que les despeses de defensa dels membres europeus de l'OTAN han disminuït en una mitjana d'un 1% del seu PNB des de la caiguda del Mur de Berlín o que, per generosos que siguem els de la UE-15, cap economia —i, menys encara, unes economies en transició com les de la majoria dels candidats— pot absorbir ajuts per volums superiors al 5-6% del PNB respectivament i més si, com és el cas, totes elles pretenen convertir-se a curt termini en membres de la UEM.

Així doncs, a mig termini es planteja l'adequació funcional del volum del pressupost comunitari. Emprant la terminologia musgraviana, l'actual pressupost de la UE és bàsicament un pressupost per a les branques assignació i distribució, però ignora tota funció d'estabilització. En el marc de la moneda única, amb un Banc Central Europeu independent de tot govern, a part de plantejar-se la necessitat de passar de la cooperació interestatal factible en el Consell a la institucionalització d'un Mr.Ecofin o, fins i tot, d'un Ministre Europeu de Finances, caldrà determinar si el pressupost europeu ha de continuar mancat de tota tasca en matèria de política fiscal i no pot compensar, encara que sigui parcialment, la cotilla que la UEM suposa per als governs nacionals. En termes quantitius, probablement, això suposaria un pressupost comunitari de l'ordre d'un 5% del PNB i, sobretot, una concepció totalment diferent dels seus principis rectoris, incloent-hi la possibilitat d'endeutament.

Aquesta nova concepció del pressupost europeu, vinculada a l'operativitat macroeconòmica de l'euro, exigirà probablement una revisió del sistema d'ingressos perquè siguin les dues bandes del pressupost les que coadjuvin a aquesta política. Però, sense anar tan lluny, el sistema actual de recursos comunitaris ha quedat obsolet i desnaturalitzat. La Comissió ha de presentar dins d'uns anys una nova proposta. Si vol tenir èxit, ja es poden avançar alguns dels seus components obligats:

- a) El sistema ha d'ésser senzill, clar i perceptible per al ciutadà;
- b) Els recursos propis tradicionals no tenen futur;
- c) Les figures que nodreixin el pressupost han d'ésser realment recursos propis i no tenir trets que indueixin a la confusió amb «contribucions nacionals».
- d) El Parlament Europeu, representant directe dels ciutadans, ha d'ésser associat a la seva aprovació;
- e) La càrrega fiscal agregada no pot augmentar; és a dir, que la substitució del vell sistema ha de tendir vers la neutralitat en termes de recaptació.

El ventall de possibilitats obert per aquests condicionaments és prou ampli. Tanmateix, hom pot citar com a particularment atractives algunes possibles figures:

- 1) L'establiment d'alguna mena de participació o recàrrec sobre l'impost sobre la renda personal;
- 2) Alguna forma d'imposició sobre societats, potser en la modalitat «flux de caixa» (*cash flow*);
- 3) Alguna modalitat d'imposició sobre els rendiments de capital;
- 4) Malgrat els dubtes respecte al seu interès a llarg termini, hom parla sovint d'impostos ecològics.

Però la personalització dels tributs comunitaris —que facilita l'elasticitat davant del cicle econòmic— és necessària per trencar la dinàmica renacionalitzadora dels darrers anys, per fonamentar polítiques de solidaritat i per coherència amb l'exigència de responsabilitat democràtica de les institucions europees i, per tant, es converteix en condició *sine qua non* de la Unió Política i de la UEM.

I, finalment, per cloure, la democratització i l'eficiència exigeixen la simplificació del

procediment pressupostari. Cal pensar, doncs, a alleugerir i compensar els sistemes actuals i pensar, d'antuvi, en la supressió de la primera lectura de l'avantprojecte per part del Consell però, amb visió de futur, només una lectura paral·lela per part del Consell i del Parlament i un mecanisme d'arbitratge, a l'estil dels *Joint Committees* del Congrés nord-americà, pot alhora ésser eficient i democràtic en la presa de les decisions pressupostàries en una UE amb uns quatre-cents milions de ciutadans d'una trentena d'Estats.

Opcions per a la política regional

ENEKO LANDABURU

Director General DG Ampliació, Comissió Europea

1. De les 206 de les regions NUTS de nivell II de la Unió Europea.

La política de la cohesió és una de les tres prioritats de la Unió Europea i, segons s'ha demostrat, té un paper important en la reducció de les greus desigualtats socioeconòmiques entre els Estats Membres, les regions i els grups socials. La reforma recent ha enfortit la política, en particular augmentant la concentració en les àrees més afectades i augmentant el paper en la implementació dels partners com ara les autoritats regionals i locals.

Tanmateix, els importants canvis ulteriors seran probablement necessaris per tal que la política augmenti els reptes a llarg termini de l'ampliació, l'augment de la integració econòmica, la globalització i l'exclusió social. És probable que aquests canvis incloguin la descentralització completa de la implementació dels nivells regional i local amb total participació d'entitats dels sectors privat i voluntari, com també una posada a punt radical d'objectius i instruments, donant la prioritat a la correcció dels problemes del mercat de treball, facilitant la reestructuració i la planificació territorial.

Com a Director General de Política regional i de cohesió de la Comissió Europea, sóc molt conscient de la gran diversitat i de la riquesa que manifesten les regions europees en termes de cultura, història i economia. A nivell cultural, aquesta diversitat és una de les grans forces de la Unió Europea. Les nostres tradicions diferents se sumen al valor de l'Europa unida, de la qual tenim raó de sentir-nos orgullosos. Tanmateix, l'existència d'àmplies disparitats pel que fa a les oportunitats econòmiques entre les regions és un repte per als valors de suport mutu i de solidaritat tan importants per als europeus.

Per donar uns quants exemples claus, els ingressos i la producció per habitant (mesurada com a PIB per habitant) el 1996 van ser de només el 50% de la UE en el seu conjunt en les 10 regions més pobres únicament¹ el 59% de la mitjana de les 25 regions més pobres. L'atur de les 25 regions on aquest fet es va observar més greument, va representar el 24% el 1998, comparat amb la mitjana de la UE de menys del 10%. A aquestes regions més que no pas a les altres, l'atur està estretament associat amb l'exclusió social: 60% dels aturats ho han estat durant més d'un any i l'atur dels joves de menys de 25 anys gairebé assoleix el 50%.

Històricament, la reestructuració de la indústria i l'agricultura i el creixement de la diferència d'ingressos deguda a l'accés dels nous països membres els anys 80, van induir la UE a complir el seu compromís d'ajudar les seves regions menys afavorides. Des d'aquella data, la cohesió ha passat a ser una de les tres prioritats de la UE (amb la unió monetària i la reforma institucional en anticipació de l'ampliació). L'ampliació, la tendència a una major reestructuració i l'exclusió social probablement poden assegurar que sigui així durant un determinat període de temps en el futur.

En el moment present, 36 bilions estan disponibles per a la política de cohesió de la Unió Europea. Això representa prop del 0,45% del PIB anual de la UE i un 36% del pressupost de la UE. Cal afegir-hi els fons de compensació nacionals, regionals i locals. Els diners estan destinats a ajudar a la recuperació de les regions més endarrerides en el desenvolupament, a crear noves activitats en les regions en curs de reconversió i a lluitar contra l'amenaça i la realitat de l'atur de llarga durada (vegeu taula). Es concentra en les àrees i els grups socials que presenten més necessitats.

El compromís envers aquesta política no és només sentimental. Té una base econòmica racional.

- L'atur té un cost per a la societat i el contribuent. Una persona a l'atur està perduda potencialment des del punt de vista econòmic.
- Una regió subdesenvolupada és un mercat de menys per als béns i serveis.
- La pobresa i la desigualtat són causa de crims i malalties.

Des de l'inici, es van establir principis claus que continuen vigents fins avui. Per exemple, no es tracta d'un sistema de transferència o de regals fiscals; més aviat, és qüestió d'ajudar els grups i àrees menys avantatjats per tal que s'ajudin ells mateixos. L'objectiu de la nostra política de cohesió és, per tant, de millorar la competitivitat regional. Amb aquesta fi, el nostre programa cerca:

- la construcció d'una infraestructura bàsica de transports i telecomunicacions, allà on no existeix;
- la millora de la gestió i la tecnologia a les empreses per tal que s'adaptin als nous mercats;
- la construcció de la infraestructura de negocis;
- la inversió en la gent i les seves capacitats;
- l'encoratjament del desenvolupament de projectes per promoure el creixement econòmic sostenible tant en termes de medi ambient com en termes humans.

Un altre principi clau és el del *partenariat*. La Comissió valora la contribució dels governs regionals i locals i creu que són els que es troben millor situats per fer executar els programes. A més, valoren la contribució —tant financera com d'assessorament— de les entitats dels sectors privat i voluntari, com ara els actors socials, els grups comunitaris i les ONGs.

Les polítiques regionals van ser creades per tal de gestionar la reconversió industrial i agrícola a finals dels anys 80. S'han adaptat per enfocar els problemes de cohesió més generalitzats dels 90 i hauran de canviar en el futur per afrontar nous desafiaments. El present article considera aquests reptes, les seves implicacions i les possibles opcions de futur.

Començaré subratllant els assoliments del decenni passat, donant exemples específics de les millores econòmiques i de les reduccions de les desigualtats entre les regions. Acabaré doncs la primera part introductòria donant una visió de la reforma recent i la revisió de la Política de Cohesió. La segona part selecciona tres dels principals reptes —la continuació de la integració europea i econòmica global, l'ampliació de la UE sobretot cap a l'est i l'augment dels problemes socials— i examina un cert nombre d'implicacions per a la política regional i de cohesió. La part final analitza les opcions de futur. És clar que, com acabem de fer una reforma important, penso en el futur a llarg termini i inevitablement les opinions i les «forces fosques del temps i de la incertesa» hi entren, per tant selecciono quatre punts claus que, segons el meu parer, haurien de figurar a qualsevol reforma futura.

1.1. Un decenni d'assoliments: l'impacte econòmic dels Fons des de la reforma del 1988

Durant els anys des de la reforma i l'auge de la política regional el 1988, els Fons Estructurals han assolit uns quants èxits notables. El VIè Informe periòdic sobre les regions,² adoptat per la Comissió el juliol del 1999, va subratllar els punts següents:

- Durant el període 1989-96 (l'últim any per al qual disposem de dades regionals), el PIB per habitant de les regions de l'Objectiu 1 (les més pobres) va passar del 63% al 69% de la mitjana de la EU. Tot i que es tracta d'una recuperació ràpida segons els estàndards històrics i internacionals, les xifres posen de manifest la feina que encara queda a fer.
- El PIB per habitant dels quatre països que reben el Fons de Cohesió i que tenen la concentració més alta de Fons Estructurals (Grècia, Espanya, Irlanda i Portugal) van passar del 67,5% de la mitjana de la EU a una estimació del 77% durant el període 1988-98.

- Les evidències dels quatre principals models macroeconòmics emprats per avaluar els Fons Estructurals suggereixen que una tercera part d'aquesta recuperació potser és deguda als Fons Estructurals. L'efecte acumulatiu dels Fons ha fet augmentar el PIB de Grècia, Irlanda i Portugal en gairebé un 10% en cada cas, i en més d'un 4% pel que fa a Espanya (gran part de la qual no és coberta per l'Objectiu 1).

- S'han produït millores en la qualitat dels recursos humans en les regions amb més retard. Per exemple, la proporció de les persones de 25-29 anys que no tenen diplomes acadèmics més enllà de l'educació general bàsica és del voltant del 65% a Espanya i del 75% a Portugal, els dos països més afectats. Per al darrer grup de persones de 25-34 anys, aquesta xifra és del 50% a Espanya i del 65% a Portugal i, amb el temps, el percentatge continua disminuint.

- Les infraestructures de transport i telecomunicacions s'han modernitzat. Per exemple, la distància en els índexs de digitalització telefònica s'ha escurçat àmpliament, i els índexs de cobertura dels quatre països de la Cohesió són a prop o dins de la norma del 70% o més, excepte a Grècia (43%).

- Un estudi econòmic dut a terme per a la Comissió suggereix que, donat que les donacions en infraestructura i capital humà en les regions amb més retard han convergit parcialment cap a la mitjana europea, han deixat de ser les limitacions claus per a la competitivitat d'aquestes regions. L'estructura sectorial, la innovació i les institucions com ara les xarxes de negocis i l'eficàcia del sector públic actualment semblen ser-ne els principals factors.

- Les regions amb més retard comencen a reduir les distàncies pel que fa a la innovació. Les sol·licituds de patents van augmentar d'un 12% a tota la UE durant el període 1989-1996, tanmateix d'un 46% a Portugal, d'un 82% a Grècia, d'un 100% a Espanya i d'un 150% a Irlanda. No obstant això, parteixen d'un nivell molt baix, que sovint representa una desena part del de les altres regions de la UE, i fins i tot Irlanda ha d'agafar els altres països de la UE.

1.2. La reforma del 1999

Atès que els desafiaments han evolucionat, ha estat necessari que la Política Regional i de Cohesió s'hi adaptés. La primera gran reforma es va fer el 1988 per respondre al repte del retard en el desenvolupament (especialment, però no de manera exclusiva) en els països que tot just acabaven d'accedir a la UE —Espanya, Portugal i Grècia—, com també per augmentar la reconversió industrial i resoldre els problemes creixents del sector agrícola. La grandària dels Fons Estructurals va ser duplicada, i es van establir quatre principis claus: concentració en les àrees més afectades, augment addicional de despesa, programació i *partenariat* amb els Estats Membres (i, en la mesura del possible, amb les regions i els actors socials).

Els Fons van ser revisats el 1994 mitjançant unes quantes millores d'eficàcia i eficiència. En la pràctica s'han produït nombroses evolucions importants (en particular, pel que fa al creixement de l'avaluació). Tanmateix, va resultar necessària una altra reforma els 1998/99, que va concloure a la cimera de Berlín del mes de març d'aquell any, i va ser adoptada al maig.

Els principis claus d'aquesta reforma són la concentració en les àrees més afectades, la descentralització i la simplificació administrativa. S'ha fet una divisió més clara de responsabilitats; la Comissió ja no intervindrà directament en la negociació dels programes, és a dir, en la fixació d'objectius de prioritats i estratègies. En lloc d'intervenir en la implementació, la Comissió ara és limitat a tenir un paper més estratègic en l'elaboració de mapes, posant directius per a la programació i establint la forma general de la política.

S'ha simplificat una gran part dels procediments administratius, com ara la revisió dels programes. També s'ha fet una concentració considerable de temes particulars i el sistema dels objectius ha gaudit d'una posada a punt important (vegeu taula).

Un punt important en el context de la descentralització és que, tot i que el *partenariat* total ha estat una aspiració a llarg termini per a nosaltres, reconeixem que, en la pràctica, en nombrosos casos les regions (i en la major part dels casos, els sectors privat i voluntari) encara no tenen un paper complet en el procés. Per tant, hem aconseguit un nou instrument per tal

d'ajudar a promoure el *partenariat*. Els Estats Membres mantenen el dret suprem per triar qui accepten com a *partners*, però nosaltres, a la Comissió, ara tenim el dret, en rebre un pla o una proposta, de demanar a cadascú dels actors fins a quin punt els responsables a les regions, tant de la societat pública com de la societat civil, estan associats i forçar així la reflexió sobre aquest tema.

Per aconseguir la concentració, s'ha acordat mantenir el finançament per a les regions europees occidentals als nivells del programa 1994-99, mentre que es reserva un tram extraordinari per als països candidats de l'Est. Això ens permet de complir les nostres obligacions amb l'Est i l'Oest a la vegada, sense abandonar cap d'ambdós. A més, la reducció de la cobertura total, del 50% a prop del 40% de la UE, significa que les regions encara assistides rebran una assistència més intensa.

La Política Regional i de Cohesió en un cop d'ull

La despesa total en Política Regional i de Cohesió representa ara per ara 36 bilions per any. El principal component són els *Fons Estructurals* que, en el període de programació 2000-2006, es dividiran de la manera següent:

- L'*Objectiu 1*, dirigit a les regions més pobres amb retards de desenvolupament, i que representa aproximadament un 60% de la despesa total. Els tres principals components de la despesa seran les infraestructures bàsiques (allà on encara falten), els recursos humans i l'ajuda als negocis.
- L'*Objectiu 2*, dirigit a les regions que estan vivint una reestructuració econòmica i social, tant si es tracta d'antigues regions industrials, com rurals o urbanes. Aquest objectiu només representarà menys del 10% de la despesa total. El principal instrument és l'ajut als negocis d'un tipus o d'un altre; tanmateix, la despesa en recursos humans també és un component important.
- L'*Objectiu 3*, destinat a la millora dels recursos humans a tota la UE. Representarà un 10% de la despesa total.
- Diferents *iniciatives comunitàries i projectes innovadors*, que representen al voltant del 6% de la despesa total.

Tot i que nombrosos Estats Membres encara estan negociant amb la Comissió la llista d'àrees elegibles per a l'*Objectiu 2*, el mapa de propostes tal com figuren a hores d'ara ens dona una visió global.

A més dels Fons Estructurals, existeix el *Fons de Cohesió*, destinat a millorar la infraestructura de transports i el medi ambient als països més pobres anomenats «països de la Cohesió» (actualment, Grècia, Espanya, Irlanda i Portugal).

2. LA POLÍTICA REGIONAL I ELS DESAFIAMENTS DEL FUTUR

La política regional i de cohesió ha fet una contribució important a les regions de la UE. Tanmateix, el món està canviant i els desafiaments de la cohesió també ho fan. Per tal que la política regional continuï servint les regions com ho ha fet fins ara, s'ha d'adaptar. Veig tres reptes principals a mig i llarg termini:

- la continuació de la integració econòmica i els canvis subsegüents en la divisió del treball entre les regions;
- l'ampliació i la necessitat d'estendre la cohesió cap a l'Est;
- l'augment de l'exclusió social, en particular a certes àrees urbanes.

2.1. El desafiament de la integració econòmica i de la globalització

Potser el tret més clar de la darrera dècada ha estat la *continuació de la integració econòmica en el si de la UE* i de la *globalització més generalitzada dels negocis*. La Unió Econòmica i Monetària és l'exemple més evident de la integració, però és important recordar que existeixen nombrosos factors que orienten la integració econòmica; no és tracta només de decisions excepcionals preses a nivell polític, sinó que més aviat és una tendència continuada fonamentada en les decisions del dia a dia dels negocis individuals i dels consumidors individuals.

La integració econòmica no perjudicarà necessàriament les regions amb retard. De fet, els dona una oportunitat, i la ràpida recuperació de les regions més endarrerides durant el darrer decenni sembla haver-se accelerat amb la integració. Tanmateix, existeix un risc. La integració augmenta l'especialització regional i les regions cada cop més especialitzades són vulnerables als xocs específics sectorials. El resultat és que, tot i que els problemes del tipus Objectiu 1 de retard de desenvolupament tendeixen a desaparèixer a Europa Occidental, és probable que perdurin els problemes de tipus Objectiu 2 de reestructuració industrial i social, si és que no augmenten.

Això vol dir que, com a mínim a Europa Occidental, el centre clau de la política regional pot esdevenir, com ja ho és a uns quants dels Estats Membres més rics, reconversió en lloc de desenvolupament bàsic. Les implicacions evidents són:

- La reestructuració és un problema a més curt termini que no pas el retard de desenvolupament. Això no vol dir que hem de negligir la perspectiva a llarg termini, però suggereix l'augment de flexibilitat als procediments actuals de programació i/o l'augment de la freqüència amb què es revisen el mapa i els programes.
- Una més gran pressió de la reconversió suggereix que esdevindrà cada cop més impossible tractar de mantenir una estructura industrial antiquada. El centre haurà de canviar, com ja ho fa, a un ajustament de velocitat i cal assegurar-nos que això succeeixi d'una forma que respecti la cohesió.
- La millora de la infraestructura bàsica perdrà importància en el major nombre de casos; la clau en seran les mesures que milloren la flexibilitat com ara la formació dels treballadors pel que fa a les capacitats per les quals augmenta la demanda i l'ajut a la formació i al creixement de les PIMES en els nous sectors.
- Passar de centrar-se en el desenvolupament a centrar-se en la reestructuració redueix les dimensions de la unitat de política individual. Per exemple, les àrees afectades són més petites i fins i tot poden ser taques negres dins una àrea pròspera si no fos per això; les noves empreses sovint són PIMES en el sector dels serveis, en lloc de grans complexos industrials; els instruments se centren més en les necessitats de formació dels individus que no pas en les necessitats en infraestructures de les regions i dels grups de regions.

2.2. El repte de l'ampliació

Les dimensions del repte de l'ampliació són prou conegudes. En qualsevol cas, són l'objecte de tota una literatura. Per tant, m'accontentaré d'un indicador clau. El PIB per habitant dels 10 països candidats a l'adhesió del centre i de l'Est d'Europa era de només el 39% de la mitjana europea el 1998, fins i tot considerant-ne el poder adquisitiu.³ Fins i tot els països més importants es troben al nivell (o per sota) dels països més pobres de la UE actual. De fet, el país més pobre de la UE (Grècia) i el país més ric de l'Est (Eslovènia) tenien, el 1998, el mateix PIB per habitant: el 69% de la mitjana de la UE.

La necessitat de desenvolupament dels països que demanen l'adhesió probablement és el desafiament més important que la política regional haurà d'enfrontar els propers anys. Poder satisfer aquest repte implica que:

- Hem de treballar amb els països que sol·liciten l'adhesió per preparar estructures per al subministrament adient dels Fons. S'ha assolit molt en termes de regionalització i de desenvolupament regional a nombrosos països, però encara queda molt camí a recórrer.

- Hem d'encetar una reflexió sobre com la política regional i de cohesió hauria de modular-se a llarg termini per tenir en compte les especificitats dels països d'Europa central i oriental. El Segon Informe sobre la Cohesió, que està previst per a principis del 2001, ha de llançar un ampli debat entre els cercles acadèmics i polítics sobre aquest tema.

- Hem de mantenir l'esforç i la prioritat, i en particular l'esforç financer, que es donen a la política de cohesió.

- De la mateixa manera, hem de duplicar els nostres esforços per millorar l'eficàcia per tal de fer que els finançaments limitats arribin el més lluny possible. Això hauria d'incloure mesures com ara més cofinançament, en particular del sector privat i un augment de recursos per a les mesures que tenen un contingut pressupostari relativament baix (planificació territorial, millores institucionals).

2.3. El repte de l'exclusió social

El tercer repte és l'augment de l'exclusió social. Uns quants factors ho motiven o probablement ho motivaran, des dels factors de la demanda laboral com ara la reducció de la demanda de treballadors poc qualificats, o l'augment de la competència dels països en desenvolupament o de desenvolupament recent, fins a factors de l'oferta laboral com ara el declivi de la unitat familiar, o l'augment de la divisió de les famílies en les categories de «dues persones assalariades» o de «cap membre de la família assalariat» (des d'una estructura més tradicional amb un sol sou).

Siguin quines siguin les causes, no hi ha cap dubte que estem assistint a un augment de les desigualtats entre els grups socials i aquesta tendència corre el perill de persistir en el futur. Les implicacions per a la política regional són les següents:

- Més atenció als grups menys afavorits (dones, joves, discapacitats, aturats de llarga durada);
- Més atenció a les mesures toves, del tipus recursos humans, que permeten a aquests grups competir amb eficàcia en el mercat de treball;
- Més atenció a les petites àrees, en particular les àrees urbanes més pobres, on sovint es concentren aquestes necessitats.

3. LES OPCIONS DE FUTUR

Per tant, podem veure que la reforma actual, tot i que ha modernitzat la política regional i de cohesió i que subministra una base sòlida per al nou període de programació que va començar enguany, només és un pas cap al futur. És necessari, però no suficient, que la política tingui els èxits passats que va assolir a llarg termini. L'ampliació, la integració econòmica, la globalització i els canvis socials plantejaran nous reptes.

Donar resposta a aquests reptes implica una política regional i de cohesió més flexible, més orientada cap als recursos humans que cap a la infraestructura, més orientada a les petites empreses del sector dels serveis que als grans grups industrials; més centrada en petites àrees que en els grans blocs regionals que ja figuren en el mapa actual.

A més, a la Comissió tenim prioritats particulars pròpies, com ara la millora de l'eficàcia de la política i la promoció del principi de *partenariat*, en particular pel que fa a la mobilització de les regions.

En la fase actual fóra erroni proposar suggestions concretes per a una reforma que probablement estarà llesta els anys 2005/2006. Tanmateix, voldria expressar aquí uns quants dels meus pensaments sobre les possibles opcions de futur. Cadascun d'ells constitueix una pista de reflexió i és, inevitablement, una opinió personal.

4. Harvey Armstrong (1995) «Les tendències i les desigualtats en el PIB per habitant de la Unió Europea, dels Estats Units d'Amèrica i Austràlia».

3.1. La prioritat atorgada a la política regional

En primer lloc, voldria subratllar la importància de mantenir la prioritat que actualment s'atorga a la política regional. Això és vàlid tant per a la prioritat financera (on representa més d'una tercera part del pressupost) com per a la prioritat política (on és una de les tres prioritats de la Unió).

Els fets que sustenten aquest raonament són evidents: les disparitats econòmiques i socials de la magnitud que encara veiem a Europa se solucionen a poc a poc. Fins i tot amb els nivells actuals dels Fons Estructurals i amb l'índex excepcional de convergència assolit en el decurs de la dècada passada, és probable que es tardi entre 20 i 40 anys fins que les regions s'apropin de la mitjana de la UE en termes de PIB per habitant. I sorgiran noves necessitats. L'ampliació i les necessitats dels països candidats en són exemples notoris. L'augment probable dels problemes de reestructuració esmentada abans n'és un altre.

Els que creuen que els mecanismes de mercat són suficients per eliminar les desigualtats haurien de mirar cap als Estats Units on, malgrat 200 anys d'unió econòmica, les desigualtats en el PIB encara són importants i tardaran abans d'arribar a un nivell d'equilibri, després d'haver disminuït en una quarta part des de la guerra.⁴ Si volem que aquestes desigualtats es resolguin a Europa Occidental durant les nostres vides, cal mantenir la prioritat que atorguem a la política regional.

A més, existeix una forta complementarietat entre les mesures d'integració econòmica, com ara el mercat interior i la Unió Econòmica i Monetària, per una banda, i, per altra, la política regional i de cohesió. Ho veiem a nivell polític en l'establiment de la legitimitat del mercat intern i de la UME. He de subratllar, però, que no es tracta d'un cas en què els «germans grans» donen diners als més pobres per fer-los callar o per comprar el seu suport. També s'hi afegeix un argument socioeconòmic que ens fa dir «no» a una Europa com a supermercat, sense dimensió social ni ànima. El model social europeu té matisos a cada país; tanmateix, la veritable solidaritat continua essent un concepte important per a nosaltres.

És per aquest motiu que a la cimera de Berlín del 1999, vam argumentar en favor d'un nivell constant de finançament per a Europa Occidental. Hem perdut una mica en aquest àmbit, el que dóna més importància a mantenir el nivell nou en un futur. La disminució de finançament ha estat un dels factors que ens ha motivat a augmentar la concentració, de manera que mantenim (o, en nombrosos casos, disminuïm) el nivell de suport a les regions més pobres de l'Oest. L'obligació envers les regions més pobres de l'actual UE és una obligació que volem complir. Em faig ressò de les paraules de Churchill al respecte: «doneu-nos les eines i acabarem la feina».

3.2. Canvis en la cobertura geogràfica

Com hem dit abans, és probable que es produeixin canvis importants en el mapa regional. El canvi més evident serà la convergència de les regions occidentals cap al llinar del 75% per a l'estatus de l'Objectiu 1, mentre que les regions candidates a l'adhesió guanyin l'estatus d'Objectiu 1. El perfil d'una regió típica assistida a Europa Occidental probablement passarà del retard de desenvolupament a la reconversió industrial i als problemes urbans, com també (postSeattle) als problemes de les regions rurals molt poc poblades. És força probable que les àrees assistides adoptin la forma de taques negres, en comptes de cobrir regions o grups de regions senceres. Per fi, és probable que es produeixi un canvi en l'ajut que té com a objectiu l'ajut als grups socials menys afavorits i no pas a zones geogràfiques específiques.

El desafiament per a la política regional serà l'equilibri entre mantenir les nostres obligacions envers l'Oest i ajudar l'Est. També hi haurà una fragmentació inevitable de l'Objectiu 2 quan l'àrea mitjana assistida esdevingui més petita, però hem de limitar la multiplicació de programes. Si no ho fem, la càrrega administrativa se'ns escaparà de les mans.

Un tema relacionat amb el que hem esmentat abans és la coordinació amb els mapes d'ajut estatal i la millora de la discriminació positiva en favor de les regions més febles. Estem

millorant la coordinació entre els dos tipus de mapes en aquesta ronda de programació i confio avançar més en el futur en aquesta direcció. Espero que a llarg termini veurem una correspondència una a una entre les regions cobertes per ajuts de l'Estat i les que estan cobertes per la política regional de la UE. Vull deixar clar que no sóc contrari als ajuts estatals per principi, però estic a favor d'una millor delimitació de les ajudes per tal que beneficiïn particularment les regions més pobres.

3.3. Canvis en els models i instruments polítics

Tot i que la política regional de la UE històricament ha millorat la capacitat productiva de les regions mitjançant les inversions en infraestructures, negocis i recursos humans, l'èxit assolit no ens ha d'impedir veure el potencial d'altres models. Altres tipus de política regional que existeixen a alguns Estats Membres particulars o a d'altres països del món inclouen:

- Polítiques d'igualació financera, com ara les polítiques entre els *Länder* alemanys;
- Igualació de la qualitat i de l'accés als serveis públics (Suècia i Austràlia);
- Resolució de problemes del mercat laboral (Regne Unit);
- Planificació del territori (França).

Tot i que hi ha qui ha argumentat a favor de la igualació financera a nivell europeu i aquesta ha estat l'objecte d'estudis per part de la Comissió, sospito que aquesta proposta no té la més mínima possibilitat. Això en part és degut al fet que els Estats Membres ja persegueixen aquestes polítiques i el principi de subsidiarietat ens impediria implicar-nos si no tenim cap valor a afegir al procés, però també perquè, en termes pràctics, probablement implicaria un augment de deu vegades de la despesa de la Cohesió de la UE. Els costos similars i les consideracions pel que fa al principi de subsidiarietat s'aplicaran en la implicació en el suport als serveis públics.

Tinc la impressió que són més positives les mesures del mercat laboral, sobretot pel que fa a la lluita contra l'exclusió social i la posada en comú de la igualtat d'oportunitats— i les mesures en l'àmbit de la planificació territorial. Aquestes dues vies presenten el potencial per enfrontar amb eficàcia les necessitats amb el pressupost actual. Per exemple, l'accés al mercat de treball esdevé cada cop més un problema per a aquells que tenen poques qualificacions i per als grups amb desavantatges, com ara els joves. Això esdevé una tendència a l'augment de l'atur. A més, els primers resultats del nostre programa per a la igualtat d'oportunitats són encoratjadors. De la mateixa manera, m'ha sorprès l'èxit de les mesures de cooperació transfrontera i interregional d'INTERREG. Es tracta d'una prioritat evident per a nosaltres en el si de la Comissió Europea: eliminar les barreres.

Això està relacionat amb un canvi dels instruments de la política regional. Mentre disminueixen les necessitats de desenvolupament, és probable que les infraestructures bàsiques figurin menys en el major nombre de programes regionals. Les xifres esmentades al principi d'aquest article i, és clar, un dels resultats claus del VIè Informe Periòdic citat més amunt, demostren que les regions amb retard han reeixit pel que fa a nombroses formes d'infraestructura bàsica i en termes d'educació (tot i que hi ha un efecte tipus per aquesta darrera, amb els treballadors que van passar pel sistema educatiu fa dècades).

El que ara necessitem són instruments «més intel·ligents», com ara formació professional per adaptar els treballadors de les indústries en declivi a les indústries en auge, amb polítiques actives de mercat de treball i formació dirigides als exclosos. També inclou ajudar les regions a adaptar-se a les noves tecnologies, particularment a les tecnologies de la informació. En aquest context, la transferència de tecnologia és particularment important i sovint més operativa que la creació de nova tecnologia a les regions amb retard. També existeixen formes innovadores d'ajut a les inversions, particularment per a les PIMES, com ara la participació en la formació de capital llavor o de col·laboracions públic-privat en projectes.

Probablement, uns quants principis claus guiaran aquests canvis pel que fa als instruments i la recerca de nous. El primer principi és que hem de continuar cercant les causes subjacents, i no pas els efectes. Si es dona un peix a algú, l'alimentem per a un àpat; si ensenyem un home a pescar, l'alimentem per tota la vida. Dos altres principis són el respecte del medi ambient i la promoció de la igualtat d'oportunitats, no solament en programes específics, sinó en tot el seguit d'instruments emprats. Aquests principis només poden guanyar importància amb el temps; al principi de la política regional de la UE, les enormes desigualtats eren el nostre centre i dominaven el nostre pensament. Amb la reducció d'aquestes desigualtats, som cada cop més conscients dels problemes de medi ambient i de gènere.

El principi final és que continuarem treballant amb les regions per orientar les prioritats cap a les necessitats més urgents. A Andalusia, que té un alt índex d'atur, no ens permetrem fer recerca fonamental, sinó que ens enfrontarem al problema més urgent de l'exclusió del mercat de treball. Ara enfocaré el tema de la millora del partenariat.

3.4. L'augment del partenariat

Els principis de subsidiarietat i de partenariat són una alta prioritat per a nosaltres a la Comissió. Hem argumentat amb coherència a favor d'augmentar l'escala de la influència dels diferents *partners* en la planificació i la posada en execució dels programes regionals. Hem fet un pas en aquesta direcció de la reforma especificant amb més claredat els papers i reservant un paper estratègic a la Comissió en comptes de interferir en el treball quotidià. En el passat, el sistema donava lloc a massa intervenció directa en la implementació per part de Brussel·les.

A la Direcció General de Política Regional, estem acostumats a tractar amb nombroses estructures regionals diferents en nombroses regions i Estats Membres. La nostra experiència ens fa pensar que allà on l'autoritat regional és responsable de la implementació i del cofinançament, com ara a Espanya i Alemanya, els resultats són millors. Això es tradueix per la simple observació que els que es troben en el terreny estan millor situats per conèixer les regions i les seves necessitats. A més, un govern regional té una responsabilitat democràtica a escala local, la qual cosa apropa la política regional del ciutadà.

És evident que la Comissió no pretén interferir en la estructura regional dels Estats Membres. Només observem que el nivell local és millor. Alleugera la càrrega administrativa, no només de Brussel·les, sinó de l'Estat Membre, i dona poder a la població local. Només estem a mig camí d'aquest procés, però espero que, amb el temps, aquest model sigui el dominant.

Existeix un segon aspecte en aquest procés, el potencial del qual ja ha començat a ser explotat: la implicació dels actors socials, del sector voluntari i dels grups de la comunitat local. Aquesta implicació ha de fer-se en la planificació de la despesa i en l'avaluació, no solament en la implementació. Els nostres estudis suggereixen que els actors socials són particularment importants en la fase de planificació.⁵ La societat civil i la democràcia local sovint són les que aporten els projectes més efectius. Implicar les bases és per tant bo en termes econòmics i no es tracta només de promoure la subsidiarietat. Les visions dels agents socials són interessants donat que actuen en la línia de combat i tenen un contacte quotidià amb la realitat econòmica, però no han de ser ells que prenguin les decisions; no ha d'haver-hi corporativisme per la porta falsa.

Això no implica l'exclusió de l'Estat Membre o d'Europa. L'Estat Membre té un paper d'informador, de coherència, promoció i suport. A més, ha de quedar un espai per al paper i les responsabilitats d'Europa.

De fet, hem d'establir un diàleg real entre Brussel·les i la regió en qüestió. A la Comissió som responsables davant del Parlament i volem continuar desenvolupant els sistemes d'avaluació, de control financer i de sanció. La reserva d'actuació és un pas en la bona direcció; només és un inici i espero que la pressió d'acció i els incentius augmentin a llarg termini. L'informe dels savis deia que érem massa poc estrictes envers els Estats Membres i que acceptaven amb massa facilitat les seves disculpes pel seu retard i pel seu incompliment. El Sr. Prodi ens obliga a canviar tot això!

Tanmateix, cal afegir que la Comissió no està aquí per identificar alumnes bons i dolents, sinó pràctiques bones i dolentes. Els *benchmarks* són una paraula de moda de què, francament, s'ha abusat. Es tracta, però, d'un bon concepte; la difusió de les millors pràctiques és un objectiu important en el nou paper estratègic de la Comissió.

4. CONCLUSIONS

La política de cohesió és una de les tres prioritats de la Unió Europea i s'ha demostrat que tenia un paper important en la reducció de les considerables desigualtats socioeconòmiques entre els Estats Membres, les regions i els grups socials. Fites com el *partenariat* i la implementació descentralitzada de la planificació han estat claus per a aquests resultats. La reforma recent ha prosseguit en aquesta direcció, enfortint la política mitjançant l'augment de la concentració en les àrees més afectades i del paper de *partners*, com ara les autoritats regionals i locals, en la implementació.

Tanmateix, el món no es queda immòbil i la política regional i de cohesió ha d'adaptar-s'hi. Sorgeixen nous reptes, com ara l'ampliació, la creixent integració econòmica, la globalització i l'exclusió social. A llarg termini, necessitarem més reformes i penso que els trets claus següents són condicions *sine qua non* de l'esmentada reforma:

- El manteniment del nivell total de finançament que ens permet de complir els nostres compromisos en els Estats Membres actuals, i l'extensió de la Política de Cohesió cap a l'Est;
- Un canvi de cobertura geogràfica que reflecteixi la convergència a llarg termini de les regions de l'Objectiu 1 i la progressiva reducció de les diferències de desenvolupament a la UE, acompanyats per l'augment dels problemes de reestructuració, sobretot pel que fa a la misèria urbana.
- La total descentralització de la implementació a nivell regional i local amb total participació de les entitats del sector privat i voluntari. Hem avançat considerablement en aquesta direcció en el decurs de la darrera dècada, però encara ens queda molt camí a recórrer.
- Una revisió radical d'objectius i instruments, donant la prioritat a la correcció dels problemes del mercat de treball, facilitant la reestructuració i la planificació territorial.

Aquestes accions permetran que la política regional i de cohesió continuï ajudant les regions amb retard i els grups socials menys afavorits en el segle XXI.

El futur de la política agrària comuna: un punt de vista des de Brussel·les*

TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE

Direcció General de l'Agricultura i el Desenvolupament Rural,
Comissió de la Unió Europea

* Les opinions expressades en aquesta contribució només en comprometen l'autor i no la Institució per a la qual treballa. Manuscrit acabat el 7 de desembre de 1999.

1. Vegeu el número 8 de la revista *Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación*, així com tota la informació continguda en el web agrari de la Comissió Europea; <http://europa.eu.int/en/comm/dg06>

1. INTRODUCCIÓ

La Comissió Europea ha escollit el nom d'«Agenda 2000» per designar la seva visió del futur de la Unió. Al darrere d'aquest nom funcional hi ha un paquet de propostes amb implicacions fonamentals per al futur de la Unió Europea en general, i de la seva agricultura en particular.

«Agenda 2000» comprèn les opinions de la Comissió sobre l'ampliació de la IE, sobre la nova generació de polítiques estructurals i sobre la necessitat de reformar la Política Agrícola Comuna (PAC), tot això dins un marc global de perspectives financeres per als anys 2000 a 2006.

El 25 de març de 1999, a Berlín, els caps d'Estat i de Govern de la Unió Europea, reunits en Consell Europeu extraordinari, van arribar a un acord.

La present contribució se centra en els aspectes agraris d'aquesta agenda. No és el nostre propòsit exposar-ne aquí el contingut, que es pot trobar a moltes publicacions especialitzades,¹ sinó abordar tres preguntes o interrogants que estan en el centre de molts debats, dues d'elles referides a aspectes interns de la Unió i dues referides a aspectes lligats a la relació entre l'actual Unió Europea amb països tercers.

- S'ha dotat la Unió Europea dels mitjans pressupostaris suficients per fer front als compromisos de política agrària que ha adquirit?
- En quina mesura són incompatibles la política agrària de l'agenda 2000 i les properes negociacions comercials internacionals sobre l'agricultura?
- En quina mesura són compatibles la política agrària de l'agenda 2000 i la pròxima ampliació amb 5, 10 o fins i tot 13 nous Estats membres?

Evidentment, no tenim la pretensió d'esgotar la discussió sobre aquestes tres candents qüestions. Més modestament, intentarem aportar alguns elements per a la reflexió necessària, des d'un lloc d'observació que creiem privilegiat.

2. EL PRESSUPOST AGRARI

El pressupost comunitari actual està regit per dos marcs reglamentaris. Un marc general per a 7 exercicis i un pressupost anual. Les actuals perspectives financeres van ser decidides fins a l'any 1999 a la Cimera de Caps d'Estat i de Govern d'Edimburg.

En elles es troba la definició d'una línia directriu que representa la màxima despesa que la Unió pot realitzar per donar suport a l'agricultura. La seva possible superació obligava les autoritats pressupostàries (és a dir, el Consell de Ministres i el Parlament Europeu) a adoptar les mesures correctives necessàries.

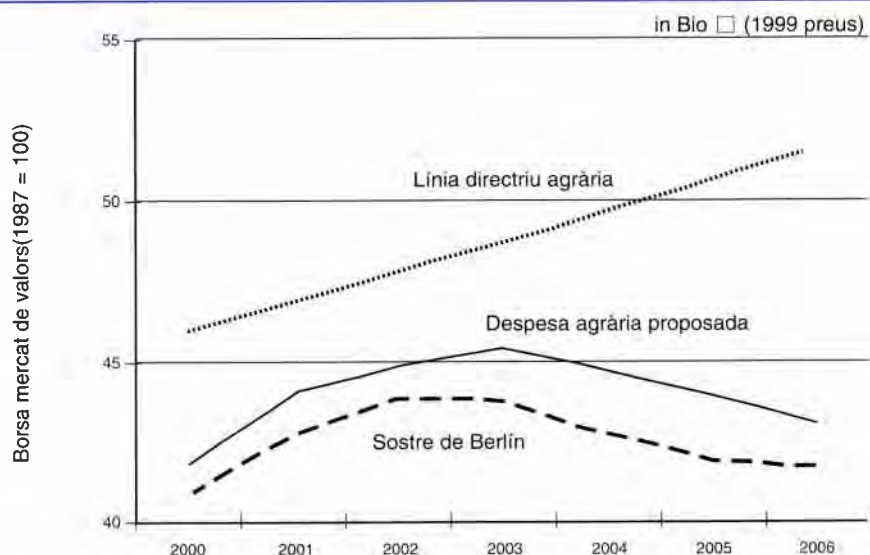
La línia directriu (*guideline*) és definida de la manera següent:

- el punt de partida del càlcul és la despesa realment suportada per la Unió per recolzar el sector agrari l'any 1987;

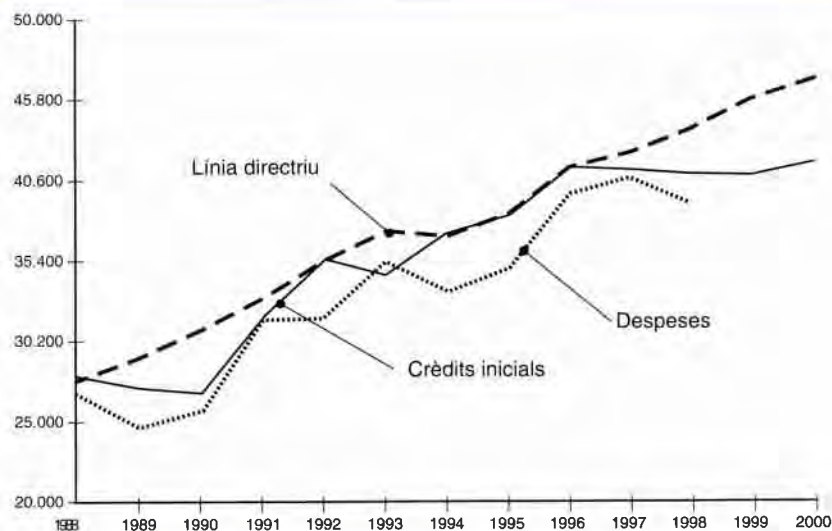
- Cada any s'incrementa la despesa de partida, en termes reals, amb el 74% de l'augment del Producte Interior Brut (PIB) respecte a l'any 1998.

La Comissió va proposar la continuació d'aquest mecanisme per a tot el període de durada de les noves perspectives financeres, és a dir, fins a l'any 2006 inclòs. L'acord de Berlín és més restrictiu.

La despesa en suport als mercats agraris, incloses les ajudes directes, no podrà superar els 40.500 milions d'euros en termes constants. Això representa una retallada de 10,3 miliards per al conjunt del període de programació respecte a la despesa prevista per la proposta de la Comissió, i la desaparició en la pràctica del marge de seguretat existent entre el pressupost previst i el sostre representat per la línia directriu.



Per aconseguir-ho, el Consell Europeu va procedir a diversos ajustos en les propostes de la Comissió, com ara menors reduccions en els preus garantits, menors ajudes directes o modificacions dels calendaris de reforma dels mercats.



2. Punt 22, cinquena mesura.

3. García Azcárate, T. (1984): «Polémica presupuestaria en las Comunidades Europeas: una visión desde España», *Información Comercial Española*, núm. 606, pp. 45-52.

4. Comisión Europea (1997): *Informe sobre los progresos realizados para conseguir la cohesión económica y social*, DGXVI.

5. En el seu últim llibre, Arlindo Cunha dona les claus que expliquen el perquè d'aquesta «excepció portuguesa». En el cas del país lusità, van coincidir dos impacte que van anul·lar l'«impacte cohesió» positiu de la reforma de 1992, la implantació del mercat únic i l'escurçament d'un període transitori que en realitat havia començat únicament dos anys abans, pel caràcter «per etapes» de la transició prevista inicialment per a Portugal.

L'existència d'alguns marges pressupostaris no va significar que la Comissió hagi realitzat una gestió pressupostària alegre. Així, respecte a les previsions, s'han pogut realitzar, entre 1988 i 1998, estalvis de l'ordre dels 16,5 miliards d'ecus/euros.

Tanmateix, l'existència d'aquests marges ha permès fer front a crisis imprevistes en importants mercats. El cas de les «vaques boges» pot servir d'exemple. La crisi de la BSE ha costat fins ara, repartit sobre els pressupostos dels anys 1996 a 1999, uns 4,5 miliards d'euros. Gràcies a una gestió rigorosa, ha estat possible fer front a aquests compromisos, ajudar els ramaders de vacum de la Unió confrontats a la major crisi que ha viscut el mercat comú agrari des de la seva fundació, sense haver d'adoptar mesures extraordinàries.

No sembla que això sigui possible els propers anys. De fet, no ha estat fàcil elaborar el pressupost de l'any 2000 en el marc d'allò que es va decidir a Berlín. Molts analistes es demanen fins i tot si aquest acord pressupostari permetrà arribar fins a l'any 2006. El mateix Consell Europeu² ha invitat la Comissió a presentar l'any 2002 un informe sobre el tema acompanyat, si calgués, de les pertinents propostes d'ajust.

Ningú no pot assegurar res, per exemple, sobre quin serà el ritme de creixement de la Unió, sobre l'evolució dels mercats asiàtics i de l'economia americana, i ja no diguem sobre l'impacte en els preus mundials dels organismes genèticament modificats. Totes aquestes variables, i moltes més, tenen un impacte directe sobre el pressupost agrari, impacte que pot evolucionar en diferents sentits i, fins i tot, en part almenys neutralitzar-se.

A voltes amb l'«excessiu» pressupost agrari

La negociació sobre l'Agenda 2000 ha donat un nou impuls a aquells que clamaven que el pes del pressupost agrari era excessiu, i que ja era hora de tallar d'una vegada una despesa que estava impedingut dotar la Unió dels mitjans necessaris per fer front a les necessitats reals de la moderna societat europea.

No tenim espai aquí per respondre aquestes creences. Sobre el fons del debat, encara és d'actualitat allò que ja escrivia... el 1984.³ Tanmateix, les discussions sobre l'Agenda 2000 han estat riques en ensenyaments:

- Retallant el pressupost de les polítiques comunes, no es construeix més Europa o una Europa més moderna, sinó que es reforcen els egoismes nacionals.
- La congelació de la despesa agrària no ha permès la posada en peu de cap política europea nova, ni ha beneficiat les restants polítiques comunes. Com ho demostra la bonica aventura dels fons estructurals durant els dos períodes de programació pressupostaris anteriors, allò que limita el desenvolupament de les polítiques comunes és la manca de voluntat política, i no l'existència d'unes altres polítiques comunes.
- No és fàcil fer més Europa amb menys pressupost.
- La política agrària reformada, després de 1992 i més encara ara després de l'Agenda 2000, és un element important d'una Europa més cohesionada i solidària. La Comissió ha publicat un informe sobre els progressos realitzats per aconseguir la cohesió econòmica i social, que aborda l'impacte de totes les polítiques comunes, i per tant també de la PAC.⁴ Aquest informe, molt crític amb la política agrària clàssica, conclou que la reforma de 1992 ha representat un pas endavant en la bona direcció, favorable a tots els anomenats «països de la cohesió», llevat de Portugal.⁵

3. LES PROPERES NEGOCIACIONS INTERNACIONALS

La Ronda del Mil·lenni hauria d'haver començat a Seattle (Califòrnia) el passat 30 de novembre de 1999. El fracàs de la reunió significa que les negociacions internacionals continuaran, però que se centraran en un primer temps en els sectors de l'agricultura i dels serveis.

La Comissió Europea ha extret alguns ensenyaments del difícil procés de negociació an-

terior, el de la Ronda Uruguai. Intentava aconseguir que la Unió Europea no tornés a cometre l'error d'iniciar una negociació sense un mandat realista.

Quan els americans van aprovar la seva llei agrària i adoptaren una posició ofensiva en els mercats mundials i a les taules de negociació, avançant-se a tots els altres, els comentaris eren unànims i es destacava que «la Unió Europea patirà les repercussions de manera profunda».⁶

Quan els europeus vam intentar també avançar-nos als esdeveniments per construir una posició clara de defensa d'una agricultura productora de productes, béns públics i serveis, que estigui present sobre el conjunt del territori,⁷ es clama a l'abandonament i a la traïció («el diktat nord-americà»)⁸.

Quina era l'alternativa? Presentar-se a les pròximes negociacions amb una política inadaptada a les nostres necessitats, sense marge pressupostari, tot i sabent que haurem d'estar a la defensiva, que haurem de procedir a noves reformes (sense pressupost) sota les imposicions externes. Quina seria la posició defensada pels nostres negociadors? La vella política que sabem que haurem de modificar, o una de nova?

No hi ha res pitjor en una negociació que entrar-hi sense saber allò que un vol i sense marge financer per poder fer front als compromisos que s'hi adquiriran.

L'article 20 de l'Acord de la Ronda Uruguai sobre agricultura deixa molt clar que les noves negociacions tindran com a objectiu liberalitzar més el comerç de productes agrícoles i reduir els mecanismes de suport públic que el distorsionen.

L'acord de la Ronda Uruguai

L'Acord de la Ronda Uruguai sobre agricultura va establir compromisos detallats en tres àrees específiques: suport intern, accés al mercat i subvencions a l'exportació.

En el camp del *suport intern*, es va acordar reduir la quantitat global de les subvencions distorsionadores del comerç que es paguen als agricultors en un 20% durant un període de 6 anys que acaba l'any 2000. L'Acord reagrupa les subvencions sobre la base del seu efecte en el comerç en tres categories, conegudes com: «caixa ambre», «caixa blava» i «caixa verda». Les subvencions que cauen a la caixa verda o a la caixa blava estan eximides de l'obligació de reducció.

En l'*accés al mercat*, la Ronda Uruguai va comportar la conversió i la consolidació dels drets reguladors variables de la Unió i la seva transformació en drets de duana, amb una obligació de reduir-los en un 36% per terme mitjà durant un període de 6 anys. Els membres de l'OMC també van acordar d'importar un percentatge mínim del seu consum nacional.

Finalment, pel que fa a les *restitucions a l'exportació*, es va acordar una doble limitació, en diners (-36%) i en volum (-21%).

La nova negociació

Políticament parlant, la pròxima negociació serà tan difícil com l'anterior. Podia fins i tot arribar a ser més difícil perquè, en alguns casos, noves concessions podrien perfectament tenir un impacte més gran que les contingudes a l'Acord de Marraqueix.⁹

L'Acord de Berlín disminueix el marge disponible per a futures concessions als països tercers, respecte a les propostes de la Comissió. No ens enganyem. Ja que la reforma de l'Agenda 2000 conduirà a un increment de les ajudes a la «caixa blava», per a la carn de vacum i els cereals, i a la introducció d'ajuts directes semblants en el sector lleter, la UE haurà d'aconseguir el manteniment d'aquesta caixa. Els gràfics següents mostren com la situació en què es troben els Estats Units és, en aquest cas, més còmoda que la de la Unió Europea.

El Consell de Ministres d'Agricultura ha estat capaç, a la seva reunió del 27 de setembre de 1999, d'assolir un acord sobre el mandat agrari, mandat basat essencialment en els acords de Berlín.

Els resultats no sols dependran de la capacitat negociadora agrària de la Unió, sinó també del context polític i econòmic global en què es desenvoluparà. Entre les nombroses preguntes i incògnites existents, potser sobresurtin les següents:

6. Miranda de Larra y de Onís (1996): «La reforma agraria en EE.UU: la Unión Europea sufrirá las repercusiones de forma profunda», *El Boletín*, núm. 34.

7. Cohin, A.; Guyomard, H.: Le Mûel, C. (1998): «Éléments de définition d'une politique agricole commune pour le XXIème siècle: promouvoir les rôles marchands et non marchands des agriculteurs européens», *Economie Rurale*, núm. 244, pp. 22-31.

8. Requiejo, J. (1998): «PAC, PE-COS y agricultura española», *Cuadernos de Agricultura, Pesca y Alimentación*, núm. 1, pp. 19-25.

Hervieu, J.F. (1999): «Maintenir la régulation des marchés», *Chambres d'Agriculture*, núm. 876, abril, pp. 22-23.

Lamo de Espinosa, J. (1999): «Los errores de partida de la Agenda 2000», *Vida Rural*, 1 de febrer, p.3

9. Leetma, S. (1997): Eu export subsidy commitments not yet binding, but future uncertain, *Europe WRS-97-5*, desembre, pp. 1-13.

Joshing, T. (1997): «The agenda for further reform of international trade rules», *Institute for International Economics* (23 pàgines).

Weyerbrock, S. (1998): «Reform of the European Union's common agricultural policy: how to reach GATT compatibility», *European Economic Review*, 42, pp. 375-411.

Bureau, D.; Bureau, J.C. (1999): «Agriculture et négociations internationales», *La Documentation Française*, (149 pàgines).

10. Bureau i Bureau: op.cit.
11. Margolin, J.L. (1999): «Crise asiatique: premier inventaire», *Alternatives Économiques*, núm. 174, p.51.
12. 3,8% el 1997, 4,3% el 1998, 3,4% el 1999 i 3% previstos per a l'any 2000.
13. García Álvarez-Coque, J.M. (coordinador-1999): «Las consecuencias de las desregulaciones de los mercados agrarios sobre las economías europea y mundial», Document de treball del Parlament Europeu (193 pàgines).
14. Mc Calla, A. (1997): «Perspectivas de la seguridad alimenticia en el siglo XXI», *Revista Española de Economía Agraria*, núm. 181, pp. 31-48.
- Alexandratos, N.; Bruisnma, J. (1997): «Necesidades de comercio mundial de cereales para el año 2030», *Revista Española de Economía Agraria*, núm. 181, pp.49-76.
- Chominot, A. (1999): «Quelle agriculture à l'horizon 2010-2015», *Economie et Finances Agricoles*, núm. 301, pp. 61-65.
15. Pacquet, A. (1999): «Les mutations du contexte économique et politique internationale», *Economie et Finances Agricoles*, núm. 301, pp. 36-39.
16. Schertz, L.P.; Johnston, W.E. (1997): «Farm Act 1996: managing farm resources in a new policy environment», *Agricultural Outlook*, agost, pp. 18-21.
17. Edwin Young, C.; Westcott, P.C. (1997): *The 1996 U.S. Farm Act increased market Orientation*, USDA Economic research service report.
18. Collins, K. (1999): *Outlook for the farm economy*, USDA Agricultural Outlook Forum; Lamb, R.L. (1999): «U.S. Agriculture at the crossroad in 1999», *Economic review*, primer trimestre, pp. 73-91.
19. SCI Policy Repoet, 21 d'octubre 1999, p.2
20. Blandford, D. (1999): *A US perspective on the upcoming Round of Agricultural trade negotiations*, Wageningen Agricultural University, 13-18 de setembre de 1999 (12 pp.)
21. Clayton, G. (1999): «More green pigs to come», *Feed International May* i l'article sense firma de la mateixa revista (pp.11,14) titulat «Preparing for an environmental imperative».
22. Josling, T; Tangermann, S. (1997): «Aplicación de la Ronda Uruguay en los países desarrollados y agenda para la próxima ronda de negociaciones», *Revista Española de Economía Agraria*, núm. 181, pp. 77-96; Anderson, K. (1997): «El futuro de la agricultura en la OMC: la perspectiva del grupo de Cairns», *Revista Española de Economía Agraria*, núm. 181, pp.97-120.
23. Grant, W. (1995): «Is agricultural policy still exceptional?», *The Political Quarterly*.
24. Guyau, L. (1999): «La Pac comme première étape», *Chambres d'Agricultures*, abril, pp. 24-25.

• Tindrem al final una pròxima ronda global, el «Milenium Round», com ens agrada d'anomenar-la, que abracci tots els capítols objectes de la Ronda anterior, ampliat fins i tot amb aspectes socials, mediambientals, els crèdits a l'exportació, els monopolis públics o privats a la importació o exportació i els desigs dels consumidors,¹⁰ o tindrem una negociació limitada als aspectes agraris i dels serveis?

• Es confirmaran les recuperacions de les economies dels països asiàtics¹¹ i d'Amèrica Llatina els anys 2002 i 2003? Seguiran els Estats Units creixent a ritmes superiors al 3%?¹² Entrarà la Xina a l'OMC?¹³

• Quina serà la situació dels mercats mundials?¹⁴

• Seguiran els Estats Units donant ajuts suplementaris als seus agricultors?¹⁵ Amb la seva llei agrària, publicitàriament anomenada «FAIR Act»¹⁶ quan no és «fair» sota cap concepte, els americans van consolidar la seva autoproclamació com a «catedràtics del liberalisme».¹⁷ Tan bon punt que la conjuntura mundial es va deteriorar,¹⁸ va quedar clar que el mercat mundial no podia ser la «xarxa de seguretat» promesa. Les ajudes «excepcionals» van ascendir a prop de 6.000 milions de dòlars per a l'exercici econòmic 1999. El seu caràcter «excepcional» queda més que confirmat... per la recent decisió de tornar a donar ajuts aquest any. El Congrés americà ha aprovat uns ajuts addicionals de 8,7 miliards de dòlars. El President de la Comissió Agrària de la Cambra de Representants, Larry Combest, un republicà de Texas, ha declarat davant el «Commodity Club de Washington» que hi haurà un altre paquet d'ajudes suplementària l'any (electoral) que ve.¹⁹

• Seguiran els Estats Units pressionant a la baixa els preus mundials dels cereals i les oleaginoses, gràcies a unes subvencions massives als seus productors no sotmeses a cap limitació? Aquesta actitud irresponsable contrasta amb la poderosa contribució de la Unió Europea al sanejament dels mercats de cereals mundials després de la reforma de 1992. Entre 1992 i 1999, Europa ha retirat del mercat mundial, entre augment del consum i impacte de la retirada obligatòria de terres, una mica menys de 300 milions de tones de cereals.

• Qui, i amb quina coalició d'interessos, guanyarà les pròximes eleccions presidencials nord-americanes?

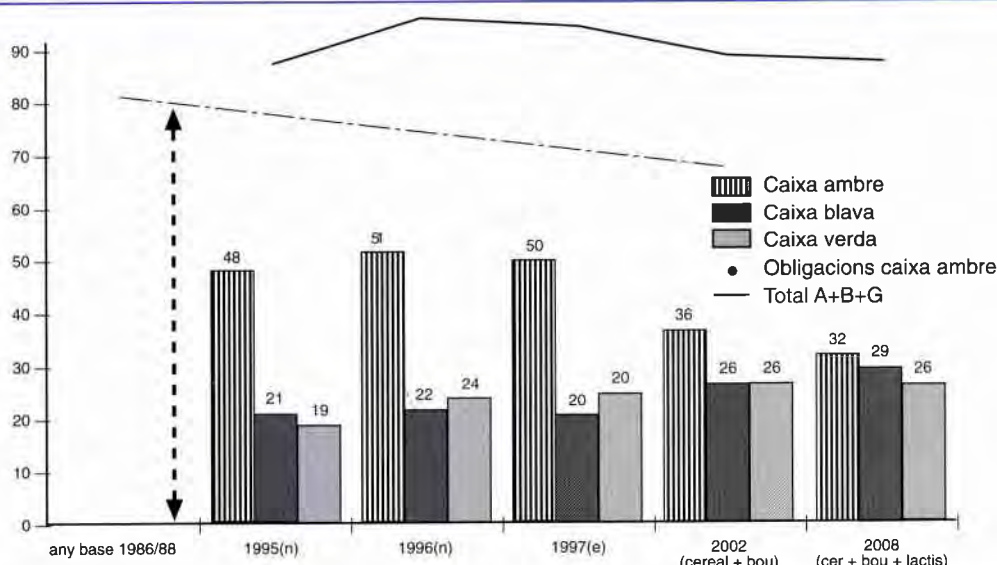
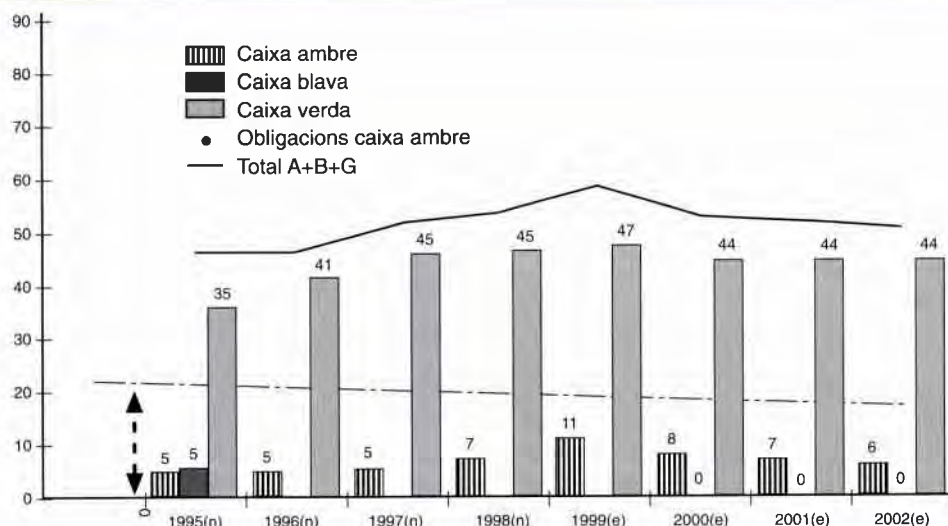
• Quina postura adoptarà la nova administració? David Blandford²⁰ constata que l'entusiasme suport dels grups d'interessos agraris a la liberalització del comerç s'ha refredat considerablement.

• Quines conseqüències tindran sobre els productors americans les creixents exigències mediambientals?²¹

També en aquests apartats ningú no pot responsablement aportar respostes definitives a aquestes preguntes.

El que sí que sabem amb tota certesa són dues coses²² la primera és que hi haurà negociació agrària amb resultats tangibles abans del final de l'any 2003 (fi de l'anomenada «clàusula de pau» prevista en els acords de la Ronda Uruguai) i la segona, que aquest acord representarà un pas més en el procés de liberalització dels mercats i en l'afebliment de l'«excepció agrària»,²³ pel que fa a regles específiques per al comerç mundial.

Des del punt de vista de les empreses agràries, dels agricultors i de les seves cooperatives, això vol dir que l'objectiu de competitivitat continua essent primordial. Al costat dels lògics aspectes lligats als costos de producció, cobren avui una major importància encara els costos lligats a la qualitat i salubritat dels productes i a la manera com han estat produïts, respecte del medi ambient, del benestar dels animals i de les normes socials.²⁴



4. LA PRÒXIMA AMPLIACIÓ

Onze nous països estan trucant a les portes de la Unió. Aquesta pròxima ampliació és una necessitat política, la conseqüència lògica de la fi de la guerra freda i de la caiguda del mur de Berlín. La pregunta clau és saber si la política agrària europea dels 80 respon a les necessitats dels agricultors i de la societat en una Unió ampliada amb 26 membres.

L'aspecte agrari

Sincerament, crec que la resposta a aquesta pregunta és clarament negativa. Una ampliació sense reforma de la PAC hauria accentuat les pressions ja existents sobre els volums d'exportacions europees que es podrien realitzar amb subvencions.

Aquests països tenen un real potencial productiu. Tanmateix, i tenint en compte el seu nivell actual de desenvolupament, tindrien dificultats serioses per tal de mobilitzar els capitals necessaris per modernitzar la seva agricultura a curt i mitjà termini.²⁵

26. Commissariat général du Plan (1999): *L'élargissement de l'Union européenne à l'Est de l'Europe: des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest*, La Documentation française (382 pp.)

27. És a dir, en particular per a les subvencions a l'exportació, sumar primer els compromisos individuals de cada part i restar el comerç subvencionat bilateral.

28. Tangermann, S. (1999): *Widening the EU to central and eastern countries: Wto and the perspectives of the new member states*, Wageningen Agricultural University, 13-18 de setembre de 1999 (17 pp.)

29. Burell, A.M. (1999): *The world trade organisation and Eu agricultural policy*, Wageningen Agricultural University, 13-18 de setembre de 1999, (21 pp.).

La situació no és tan difícil com sembla, però pot ser difícil. No es poden, doncs, multiplicar les hectàrees de cultiu pel rendiment mitjà comunitari (o el rendiment francès en cereals i holandès en llet) per obtenir una visió del potencial productiu. Els espanyols hem patit durant anys les crítiques al nostre potencial vitivinícola, basat en la nostra gran superfície i la nostra capacitat per assolir (ràpidament, és clar) les productivitats mitjanes comunitàries, com perquè hàgim oblidat com és d'absurd aquest enfoc!

Però aquests països reclamaran amb raó el seu dret a assolir nivells de producció satisfactoris. L'única manera d'aconseguir quadrar amb èxit aquest cercle és aproximant progressivament els preus comunitaris i els preus mundials, crear un sistema en el qual les exportacions sense subvenció siguin moneda comuna i no una excepció.

En la mesura que l'Agenda 2000 hagi col·laborat en aquest propòsit, i això és un fet indubtable, les propostes de la Comissió i l'Acord de Berlín han estat passes en la bona direcció

L'aspecte pressupostari

Una lliçó suplementària de la negociació que hem viscut cal ser subratllada. La pròxima ampliació representarà un canvi dràstic de les prosperitats relatives de cada Estat membre. La delegació espanyola, amb el suport de la Comissió, va concentrar gran part de les seves energies en la defensa de mecanismes eficaços de solidaritat interna.

Es tractava de defensar el patrimoni dels plans Delors I i Delors II que han transformat els fons estructurals, en el seu conjunt, en la segona partida pressupostària de la Unió. No és, en efecte, possible consolidar un autèntic mercat únic sense polítiques actives a favor d'un major equilibri entre les regions de la Unió.

Aquests mateixos arguments són plenament aplicables, en el context d'una Unió ampliada, per als actuals països candidats de l'Europa central i oriental. Aquests futurs socis comunitaris reclamaran una atenció preferent per poder participar ells també dels beneficis del mercat únic i de la construcció europea.

Aquest suport específic pot provenir de nous recursos comunitaris. De fet, un estudi de la Comissaria General del Pla francès²⁶ conclou que si tenim en compte el creixement econòmic induït per l'ampliació tant en els països candidats com en els de la Unió actual, el seu cost pressupostari és nul. També pot resultar d'una redistribució, almenys parcial, dels recursos existents. En la mesura que això últim s'esdevingui, es farà redistribuint una part dels fons que actualment reben els països més beneficiats de la Unió.

Els compromisos agraris internacionals de la Unió

L'impacte d'aquesta ampliació sobre els compromisos internacionals de la Unió en l'Organització Mundial del Comerç també ha de ser tingut en compte.

La regla general, aplicada en totes les ampliacions anteriors de la Unió, és la de compensar als països tercers per les pèrdues de mercat generades per la incorporació a la Unió de nous països, seguint el procediment previst a l'article 24 del GATT.

Amb la Ronda Uruguai, s'amplia la discussió relativa a l'accés al mercat amb el problema de la consolidació dels compromisos de la nova Unió relatius al suport intern i a les subvencions a l'exportació.

L'aplicació mecànica de les regles utilitzades en l'última ampliació,²⁷ tal com ha calculat Tangermann,²⁸ augmentarà les dificultats de la Unió. Tot dependrà de la voluntat per part de les altres parts contractants de sacrificar alguns interessos comercials a curt termini en benefici de l'estabilitat política global d'Europa.²⁹ Aquesta és, en tot cas, la línia enunciada ja més d'una vegada pel Comissari Fischler.

5. LA NECESSÀRIA REFLEXIÓ

D'allò que s'ha dit als apartats anteriors, es pot deduir que no caben conclusions precises. Són moltes, més grans que mai, les incògnites que han de ser aclarides abans que l'horitzó es pugui veure clar.

Hem d'estar atents, aplicant tot el rigor, per seguir de prop l'evolució de la situació. Ja tenim algunes dades escrites en el calendari:

- Any 2000, haurem de revisar l'organització comuna del mercat del sucre i la de les fruites i hortalisses.
- Any 2001: l'oli d'oliva.
- Any 2002: revisió a mig termini del règim per als conreus herbacis i les oleaginoses, informe pressupostari.
- Any 2003: evolució del mercat lacteri, fi de la «clàusula de pau» de l'acord del GATT, final previst de les negociacions agràries internacionals, avaluació a meitat de camí dels programes de desenvolupament rural.

Allò que està en joc és molt més que uns mecanismes d'ajut públic a un sector en pèrdua relativa d'importància econòmica. El debat s'ha ampliat a l'equilibri entre món urbà i món rural, a la preservació dels paisatges i de la natura, al necessari equilibri entre l'home i el territori, a la defensa d'un model europeu d'agricultura i de societat, a la defensa de la qualitat de l'alimentació.

Aquest debat ha de ser públic. Perquè no sigui solament emotiu, els professionals, i en primer lloc els economistes, han de complir amb una de les seves funcions socials, la de subministrar dades i informació perquè l'opinió pública i els nostres polítics puguin prendre les decisions amb el major grau de coneixement possible.

Per això agraeixo aquesta ocasió que m'ha brindat la *Revista Econòmica de Catalunya*. Per això, ara em sentiré clarament compensat pel meu esforç si el present article ha contribuït a estimular la reflexió necessària.

Competitivitat i tecnologies dels sectors industrials

CARLES GASÓLIBA

Eurodiputat

A la fi del seu darrer mandat, la Comissió Europea presidida per Jacques Delors va deixar a la consideració dels seus successors un Llibre Blanc sobre la competitivitat, el creixement i l'ocupació a la Unió Europea. El seu plantejament i propostes encara mantenen bona part de la seva vigència, tot i la variació en l'entorn, com ara el creixement econòmic dels darrers anys, l'evolució de l'ocupació i la nova realitat configurada en base a la creació de la Unió Monetària Europea amb una moneda única, l'euro, comuna en onze estats membres de la Unió.

En aquesta nova realitat el component de la competitivitat continua tenint la seva plena vigència com a element cabdal per assegurar el creixement econòmic i l'ocupació, els tres aspectes fonamentals considerats en l'esmentat Llibre Blanc. La Unió Europea en el procés de consolidar un Mercat Interior en base a l'establert en l'Acta Única Europea no va optar per un model proteccionista, malgrat les aventurades hipòtesis que venien de l'altra banda de l'Atlàntic anunciant els perills d'una *fortalesa europea*, ans al contrari, la Unió va jugar un paper actiu en el procés negociador de l'anomenada Ronda Uruguai que va impulsar l'eliminació d'obstacles al comerç mundial i la creació de l'Organització Mundial del Comerç. Essent com és el primer mercat mundial, la Unió Europea, amb una dependència més elevada que els Estats Units dels seus intercanvis exteriors, va acceptar com a estímul de la seva economia un més alt grau de competència exterior i la present orientació en l'inici d'una nova ronda negociadora, la Ronda del Mil·leni, encara accentuarà més aquesta característica fonamental per la qual l'economia europea haurà d'assegurar nivells més alts de competitivitat per mantenir i incrementar millor les seves taxes de creixement i d'ocupació.

En aquest context, resulta especialment interessant examinar el paper de la indústria en la Unió Europea i els seus nivells de competitivitat. La indústria continua essent un component bàsic del creixement econòmic, atès el seu propi pes en l'economia europea i també pel paper que juga en el sector serveis. El sector serveis, en la tradicional divisió de sectors productius, és

TAULA 1
DISTRIBUCIÓ SECTORIAL DEL PIB - 1997

	AGRICULTURA (%)	INDÚSTRIA (%)	SERVEIS (%)
Alemanya	1,1	29,1	69,9
Austria	1,4	30,4	68,2
Bèlgica	1,1	27,6	71,3
Dinamarca	3,6	24,3	72,1
Espanya	3,5	25,6	70,9
Finlàndia	3,5	30,2	66,3
França	2,3	26,2	71,5
Grècia	12	20	67,9
Irlanda	5,1	39,3	55,6
Itàlia	2,6	30,5	66,9
Luxemburg	1	24	75
Països Baixos	3,1	27,1	69,8
Portugal	3,9	35,2	60,9
Regne Unit	1,7	27,5	70,8
Suècia	2	27,5	70,5
Unió Europea	2,4	31,9	65,7
Japó	2	39	59
USA	3,3	42,3	54,3

Font: OCDE i Eurostat.

considerat ara el més important i capdavanter de l'economia de la Unió, encara que una part important de les branques que l'integren no siguin altra cosa que àmbits formalment separats de la indústria, però continuament marcats per l'evolució d'aquesta.

La indústria representa aproximadament el 30 per cent del PIB de la Unió amb clares diferències segons els Estats membres. Segons les dades de l'OCDE de 1998 i 1999 basades en les comptabilitats nacionals, la indústria contribuïa al voltant de la quarta part del PIB a Estats membre com França, Espanya o Luxemburg, o de la mitjana del 30 per cent a Alemanya, Itàlia i Àustria, amb nivells netament superiors a Portugal i Irlanda.

En relació a l'ocupació i al nivell agregat que proporcionen les dades d'Eurostat per a l'ocupació, aquesta és semblant a la magnitud corresponent al PIB, un 31,2 per cent, també amb clares diferències que resulten paral·leles a les ja esmentades per la distribució del PIB com es pot observar en el quadre corresponent.

TAULA 2
DISTRIBUCIÓ SECTORIAL DE L'OCUPACIÓ - 1995

	AGRICULTURA (%)	INDÚSTRIA (%)	SERVEIS (%)
Alemanya	3	37	60
Àustria	7	33	59
Bèlgica	3	29	68
Dinamarca	5	26	68
Espanya	10	30	60
Finlàndia	8	27	65
França	5	27	68
Grècia	21	24	56
Irlanda	13	28	59
Itàlia	8	32	60
Luxemburg	3	27	70
Països Baixos	12	23	71
Portugal	2	32	56
Regne Unit	4	28	70
Suècia	5	25	72
Unió Europea	6	30	64
Japó	2	34	60
USA	3	24	73

Font: OCDE i Eurostat

Atès aquest pes intrínsec de la indústria en el PIB i l'ocupació de la Unió Europea i la seva influència en l'evolució del sector serveis, la contribució de la indústria als nivells de competitivitat de la Unió resulta cabdal per determinar-ne els globals. En un estudi de la Comissió Europea sobre estructures i competitivitat s'estableix com la millor hipòtesi de treball que la competitivitat depèn estrictament del desenvolupament estructural i el nivell de vida, entenent com a desenvolupament estructural la distribució de la producció entre els diversos sectors industrials. Lògicament, aquella economia en què la seva indústria tingui un pes més destacat de sectors innovadors i hagi superat amb una evolució positiva la seva dependència d'indústries madures presentarà uns nivells més elevats de competitivitat.

En l'anàlisi derivada de l'agrupació de branques industrials segons un més gran valor afegit entre els sectors industrials de la Unió Europea, Estats Units i el Japó es constata, en primer lloc, l'avenç dels Estats Units en relació a les altres àrees en aquelles branques considerades més dinàmiques i competitives com la indústria aeronàutica i aeroespacial, l'electrònica professional, els conjunts electrònics i els instruments de precisió; el Japó, per la seva banda, compartiria una part de la indústria electrònica i els seus conjunts; mentre que, finalment, la Unió Europea continuaria mostrant la seva tradicional primacia en la indústria química i la recuperació en la indústria de l'automòbil, continuant per la resta centrada en els sectors industrials més tradicionals i escassament competitius.

Aquesta relació comparativa no vol dir que a nivell intern no s'hagi experimentat un notable avenç i que es constati una progressiva especialització entre les economies que integren la Unió per orientar-se en aquells sectors industrials que resulten més competitius —serien exemples claus la indústria de la fusta i el paper en els països escandinaus, l'agroalimentària a Dinamarca o als Països Baixos, la del cuir, tèxtil i confecció a Portugal i Espanya o la química a Alemanya—, però cercant uns criteris més generalitzables i també una orientació sobre l'evolució dels nivells de competitivitat convé centrar-se en els corresponents als de la productivitat i la seva evolució.

Segons les conclusions dels estudis realitzats per la Comissió Europea, la millora en els nivells de productivitat del treball ha produït una transformació sectorial a favor de les indústries amb més alta productivitat a Alemanya, Itàlia, Portugal, Àustria i Grècia, en canvi aquest factor tindria una escassa incidència a Gran Bretanya, Espanya i França. En el cas dels Països Baixos, Irlanda, Finlàndia i Suècia l'expansió de les indústries amb una taxa més baixa de productivitat ha estat més elevada en el període considerat en l'anàlisi, de 1993 a 1996. En tot cas el conjunt de la indústria a la Unió Europea s'ha orientat clarament per la seva evolució en funció de les indústries amb un més gran increment de la productivitat, però si bé l'evolució en aquest sentit ha estat positiva no ha estat suficient per superar la dependència amb Estats Units i Japó, malgrat que en el període esmentat els creixements respectius han estat del 10 i el 15 per cent respecte del 14 per cent de la Unió Europea.

A nivell sectorial detallat, les dades disponibles no permeten superar la referència a la situació corresponent a la meitat de la dècada dels 90, però si observem els indicadors corresponents al creixement de la producció, creixement de l'ocupació, grau d'especialització interior i exterior es confirma el retard de les indústries de la Unió en relació a les dels Estats Units i Japó pel que fa a les caracteritzades per una més gran incorporació d'innovació tecnològica i el predomini de les indústries més madures i tradicionals, que apunten que la clara dificultat per un major grau d'ocupació a Europa es deu al retard de la Unió Europea per desenvolupar els sectors industrials més innovadors.

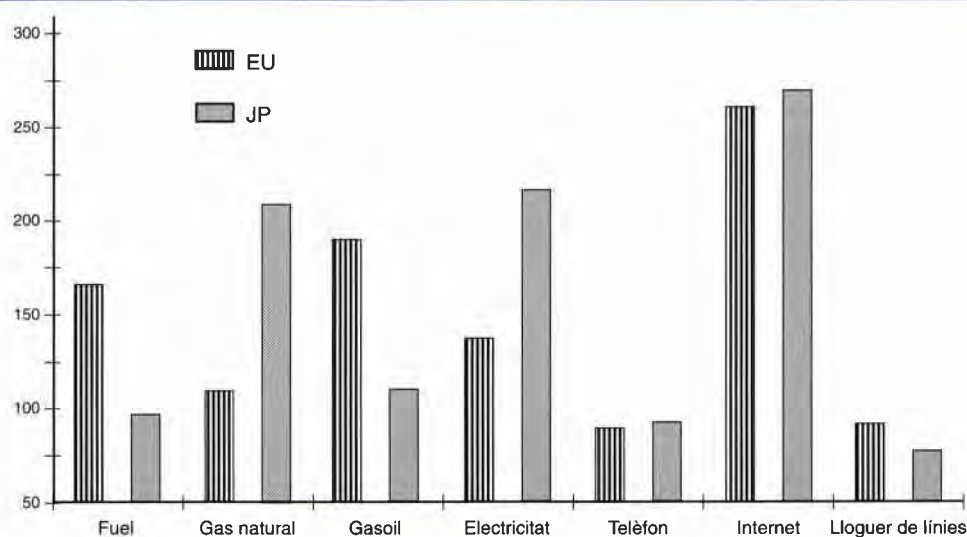
En la base d'aquestes dificultats hi hauria elements que obstaculitzarien la ràpida implantació d'aquest tipus d'indústries, i no seria únicament pel retard científic o la tradicional mancança mostrada per la indústria europea de saber aplicar les descobertes científiques o millores tecnològiques en ofertes de productes i serveis de gran acceptació comercial, almenys si es compara amb l'èxit en la seva aplicació als Estats Units i el Japó.

Cercant els principals elements que impedirien un desenvolupament industrial adequat per superar el retard de la indústria europea en relació a la nord-americana i la japonesa, s'han assenyalat els costos dels serveis de base, com els de l'energia, els transports i les telecomunicacions, considerats fonamentals per mantenir uns nivells de preus més competitius, en ser utilitzats per qualsevol activitat productiva, tot influint en conseqüència en l'estructura de costos generals d'aquella. D'aquí la insistència a superar la rigidesa i la manca de transparència que encara es donen en els sectors esmentats en l'economia de la Unió i en la necessitat de continuar el procés de privatitzacions i liberalització per superar el retard que presenta la Unió en relació als Estats Units. En el quadre adjunt resulta prou evident que el cost d'aprovisionament energètic, o de determinat tipus de comunicació com Internet, pot doblar o triplicar a la Unió Europea els preus nord-americans.

En el capítol dels costos laborals i salaris aquests es van incrementar més ràpidament a la Unió que als Estats Units al llarg de la dècada dels vuitanta, per seguir una evolució paral·lela en la dècada que ara acaba de manera que, tot i tenint en compte l'evolució de la productivitat del treball, els costos salarials unitaris resten més elevats en la Unió que als Estats Units.

La comparació dels nivells de competitivitat i el posicionament en el mercats internacionals han posat en relleu constantment la necessitat de millorar el grau i capacitat de la indústria europea d'incorporar la descoberta científica i les innovacions tecnològiques aconseguint èxits comercials semblants als que es produeixen a l'Amèrica del Nord. Seguint la història

TAULA 3
COMPARACIÓ DE PREUS DELS PRINCIPALS SERVEIS (UTILITZATS PER INDUSTRIALS), USA = 100



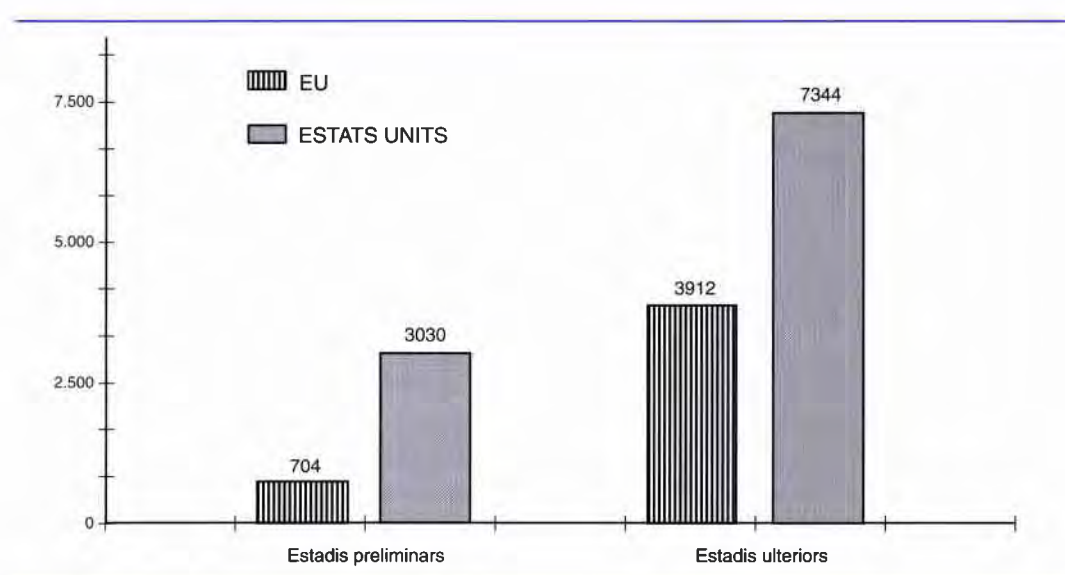
Font: OCDE

de les descobertes científiques i les principals innovacions tecnològiques d'aquest segle, hom observa que el retard no es produeix en la fase d'allò que anomenaríem recerca científica, sinó en la seva aplicació comercial, ja sigui per la incapacitat d'assolir una autèntica dimensió europea i internacional com el cas típic del fracàs d'una autèntica indústria audiovisual europea o d'haver disposat dels fonaments del que és avui conegut com Internet sense mostrar la capacitat per a una utilització destacada fins que no ha vingut de l'altra banda de l'Atlàntic. El dirigisme europeu tampoc no ha donat els resultats esperats com ho mostra el resultat final dels generosos recursos dedicats al sector dels ordinadors i tractament de la informació. Alguns casos recents com el de la telefonia mòbil indiquen que, amb tot, encara existeixen capacitats potencials destacades en l'àmbit europeu per incorporar amb agilitat les innovacions tecnològiques per a la seva corresponent comercialització.

En el camp de la recerca i la innovació tecnològica hi influeix en especial l'estructura del seu finançament, que en termes de PIB és quasi el doble als Estats Units i al Japó que a la Unió. A més, el predomini del sector públic en les activitats d'R + D en l'àmbit europeu, en el que a més de les interactivitats amb l'empresa i la iniciativa és inferior que en relació als seus dos grans competidors, continua veient-se com la causa principal del seu retard, sense que en les tres darreres dècades s'hagin produït avenços prou significatius com per superar les diferències existents. La Unió Europea ha promogut una política específica en l'àmbit de les empreses de petita i mitjana dimensió entenen que eren les que donaven una resposta més positiva en la creació de llocs de treball. Paral·lelament, s'ha intentat a nivell de la Unió i dels Estats membres promoure noves formes de finançament que facilitin la creació de noves empreses tot fomentant la iniciativa empresarial. En les pimes pot resultar determinant l'explotació d'una determinada innovació tecnològica o de gestió, però un cop més aquesta combinació de facilitat en crear empreses amb un cost financer relativament baix i un alt component innovador es dona més als Estats Units que a la Unió.

El quadre de la pàgina següent mostra l'enorme diferència entre les inversions a capital risc als Estats Units en relació a la Unió Europea. Les formes de finançament, la implicació de les institucions financeres en els nous projectes empresarials, una menor burocràcia i una fiscalitat més favorable tornen a explicar l'avantatge comparatiu en la creació d'empreses innovadores i per tant més competitives.

TAULA 4
CAPITAL-RISC: REPARTIMENT DE LES INVERSIONS A EUROPA I ALS ESTATS UNITS EN FUNCIO DE L'ESTAT DE L'EVOLUCIÓ DE L'EMPRESA



Font: OCDE

En conseqüència, la indústria europea està basada en sectors més madurs tecnològicament i, encara que l'evolució de la productivitat li ha permès de reduir el seu desfasament en relació als Estats Units i el Japó, són poques les indústries que superen els nivells de competitivitat que presenten les nord-americanes i les japoneses. D'aquí l'encert de les propostes del Llibre

INDEX DE COMPETITIVITAT MUNDIAL

LLOC 1999	(LLOC 1998)		PUNTS 1999	(PUNTS 1998)
1	(1)	Singapur	2,12	2,16
2	(3)	Estats Units	1,58	1,41
3	(2)	Hong Kong	1,41	1,91
4	(6)	Taiwan	1,38	1,19
5	(5)	Canadà	1,33	1,27
6	(8)	Suïssa	1,27	1,10
7	(10)	Luxemburg	1,25	1,05
8	(4)	Regne Unit	1,17	1,29
9	(7)	Països Baixos	1,13	1,13
10	(11)	Irlanda	1,11	1,05
11	(15)	Finlàndia	1,11	0,70
12	(14)	Austràlia	1,04	0,79
13	(13)	Nova Zelanda	1,01	0,84
14	(12)	Japó	1,00	0,97
15	(9)	Noruega	0,92	1,09
16	(17)	Malaisia	0,86	0,59
17	(16)	Dinamarca	0,85	0,61
18	(30)	Islàndia	0,59	-0,18
19	(23)	Suècia	0,58	0,25
20	(20)	Austria	0,58	0,37
21	(18)	Xile	0,57	0,57
22	(19)	Corea	0,46	0,39
23	(22)	França	0,44	0,25
24	(27)	Bèlgica	0,39	-0,03
25	(24)	Alemanya	0,39	0,15
26	(25)	Espanya	0,37	0,02
27	(26)	Portugal	0,16	-0,02
28	(29)	Israel	0,15	-0,17
29	(n/d)	Mauricio	0,09	(n/d)
30	(21)	Tailàndia	-0,10	0,27

Font: World Economic Forum

Blanc de Delors per assegurar un més alt grau de competitivitat a l'economia i la indústria europea perquè puguin respondre amb èxit a les noves exigències derivades d'una economia internacional més oberta.

Acceptant aquesta intensificació en obertura exterior, el que cal és aprofundir en la realització del Mercat Interior Europeu i en els avantatges que proporciona la creació de la Unió Monetària i l'euro en consolidar la dimensió internacional europea. Per assegurar les oportunitats d'aquesta dimensió europea cal intensificar el procés de liberalització i transparència interns per obtenir uns preus unitaris més baixos en els sectors bàsics proveïdors de la indústria com l'energia, les telecomunicacions i els transports, considerant transformacions profundes en el mercat laboral afavorint paral·lelament els nivells de formació professional i continuada, i proporcionant unes infraestructures que afavoreixin l'activitat productiva d'acord amb les exigències que marquen els nivells d'obertura de l'economia europea als intercanvis exteriors.

La diagnosi fa temps que està feta però la implantació de la teràpia recomanada és lenta en part perquè la mateixa evolució de l'economia europea no marca cap pressió per aplicar les profundes transformacions que sens dubte es remeten objectivament si el que es vol és situar-se en un nivell superior de competitivitat per igualar o superar el dels Estats Units o el Japó, però això vol dir aplicar les línies proposades en el Llibre Blanc Delors, i també transformar els sistemes educatius, el mercat laboral i l'estructura fiscal i administrativa, potser massa canvis simultanis per a una societat essencialment conservadora.

Algunes consideracions sobre la política de la competència a la Unió Europea

JORDI GUAL

IESE

1. Vegeu la Merger Regulation (4064/89).

2. Que són els antics articles 85 i 86 (vegeu l'annex).

3. Per una discussió detallada, vegeu Neven et al. (1993) capítols 3, 6 i 8.

És pràcticament impossible resumir en unes breus pàgines la problemàtica i les perspectives d'una política europea complexa i important com és la política de la competència. Aquest article, per tant, serà forçosament selectiu en els temes a tractar.

En primer lloc efectuaré una anàlisi de la naturalesa i els objectius de la política comunitària de la competència. Aquestes consideracions sobre els fonaments em semblen importants car en el propi Tractat d'Amsterdam es delimiten característiques del disseny de la política de la competència que condicionen d'una manera crucial la seva efectivitat.

La segona part de l'article examina algunes de les principals tendències recents en la reglamentació comunitària de la competència i avalua la direcció de les reformes que s'estan portant a terme.

Un apartat final de conclusions aporta unes reflexions personals sobre el futur de la política de la competència i el paper que els economistes poden jugar en el seu desenvolupament.

1. LA NATURALESA I ELS OBJECTIUS DE LA POLÍTICA COMUNITÀRIA DE LA COMPETÈNCIA

La política de la competència comunitària ha tingut des dels seus inicis uns trets diferencials que la distingeixen de les polítiques estatals. Es tracta d'una política concebuda en els Tractats de la Unió Europea (UE) com a complement indispensable de les polítiques orientades a l'establiment del mercat comú. Per això, aquesta política no pretén d'una manera genèrica enfortir la competència en els mercats (com ho fa, posem per cas, la política de competència a Espanya) sinó que es tracta d'un mitjà per assegurar el correcte funcionament del mercat únic.

Així, la política comunitària disposa dels instruments habituals d'aquest tipus de política (controls sobre comportaments i estructures empresarials), però sols els utilitza per tal de modificar les actuacions empresarials quan poden afectar negativament el comerç intracomunitari. Les actuacions contràries a la competència que no tenen repercussions en el comerç interior de la Unió no són objecte de control per part de les autoritats comunitàries i, en principi, són examinades per les autoritats nacionals.

Tanmateix, la delimitació de la jurisdicció apropiada no és senzilla, ja que en nombroses actuacions potencialment contràries a la competència la definició del mercat rellevant és una qüestió central i, per tant, la delimitació de la jurisdicció podria ja prejudicar l'anàlisi del mercat rellevant.

A la Unió Europea aquest problema es resol d'una manera sistemàtica en el cas de les decisions sobre concentracions empresarials,¹ però no quan s'examinen possibles comportaments anti-competitius (articles 81 i 82).² Per les concentracions, la jurisdicció comunitària predomina si es compleixen uns mínims de facturació agregada de les empreses que es concentren, i cap de les empreses té una presència dominant en un dels mercats individuals.³ A més, les autoritats nacionals poden sol·licitar de la Comissió que una concentració s'analitzi a nivell d'Estat Membre si hi ha conseqüències especialment importants en el mercat local. Per exemple, Espanya va sol·licitar per primer cop aquest procediment amb motiu de l'adquisició de Cruzcampo per part de l'empresa Heineken l'any 1999.

La creixent internacionalització de les grans empreses planteja una problemàtica similar, tot i que en un àmbit jurisdiccional superior. En efecte, en termes generals la legislació comunitària és rellevant per acords anti-competitius portats a terme per empreses estrangeres, quan tenen un impacte en el mercat europeu.⁴ Per contra, en principi la legislació no s'aplica al comportament de les empreses europees en mercats tercers, car no afecta al comerç intraeuropeu. Tanmateix, aquesta és una qüestió complexa, ja que es poden produir situacions greus d'asimetria en el control del nivell de concentració dels mercats. De fet, això està explícitament considerat a la *Merger Regulation*, en la qual s'introdueix un principi de tractament recíproc en l'aprovació de concentracions. Els acords bilaterals per tal de «coordinar» els sistemes de control de la competència i evitar situacions de desequilibri són difícils, però semblen més viables entre zones amb uns nivells similars de desenvolupament econòmic i institucional. La importància d'aquesta qüestió ha fet que la Unió Europea hagi tancat ja dos acords (1991 i 1998) amb els Estats Units sobre aquest tema.⁵

La política de la competència de la UE té unes característiques addicionals que convé destacar. En primer lloc, és una política que està dirigida no sols a les empreses sinó també als Estats Membres de la Unió. En segon lloc, s'inscriu en un marc legal en el qual —tot i ésser la política de la competència una política bàsica de la Unió—, és una política que no té com a únic objectiu facilitar el mercat únic, sinó que a més ha de satisfer un conjunt d'objectius complementaris relacionats amb el progrés i la cohesió social i econòmica del conjunt de països de la Unió. A continuació s'examinen aquestes dues qüestions amb un cert detall.

1.1. Les actuacions dels Estats Membres

El fet que la política de la competència s'apliqui també als Estats Membres de la Unió mitjançant el control dels ajuts estatals és una peculiaritat del sistema europeu de competència, gens comparable per exemple al que succeeix en el sistema federal dels Estats Units. Hellerstein (1999) mostra com, en termes generals, als EUA no hi ha un control dels subsidis i s'afavoreix per tant la competència entre Estats.

El que és prohibit als EUA —en teoria, encara que menys en la pràctica—, és la introducció d'impostos que suposin una càrrega més alta pels productes, les activitats o les empreses que no són d'un Estat en relació a les que ho són. Tanmateix, aquesta prohibició és vàlida per avantatges fiscals que comporten una reducció o exempció d'obligacions ja existents, però no quan es tracta d'obligacions fiscals addicionals, a les quals es veuria obligada una empresa en el cas que portés a terme «ex novo» les activitats afavorides a l'Estat en qüestió. Per tant, el principi de no discriminació no afecta a impostos o a d'altres mesures que tenen molta importància en les decisions de localització empresarial (per exemple, l'impost sobre la propietat o l'impost sobre les transaccions per adquirir propietats).⁶ Hellerstein conclou que a través de la possibilitat d'atorgar subsidis lliurement, d'introduir exempcions i reduccions en impostos que poden alterar les decisions de localització, i amb d'altres mecanismes (préstecs a baix tipus d'interès, atorgament de terrenys a preus per sota del mercat, etc.) així com reduccions de l'impost sobre la renda (que tot i ésser possiblement il·legals són vigents en aquest moment a molts Estats), els Estats Units han expandit enormement el seus ajuts públics al llarg dels darrers vint anys.

L'enfocament nord-americà difereix, doncs, radicalment de la legislació europea. A la UE es pretén evitar una competència entre Estats pel temor a que porti cap a una proliferació d'ajuts que erosionin la base fiscal dels països membres. Als EUA predomina una visió més favorable a la competència fiscal entre els diferents Estats o regions, en la creença que aquesta és una força que tendeix a disminuir la pressió fiscal i els seus efectes negatius en l'activitat econòmica.

A Europa predomina una visió dels subsidis a les operacions de les empreses i els subsidis a la instal·lació (tots ells considerats ajuts estatals) com a intents dels diferents governs, o bé d'afavorir les seves empreses en la competència internacional, o bé d'influir en els processos de localització d'empreses estrangeres. Des d'aquesta perspectiva el comportament individual

a 33.
4. Végeti Gual (1995), pàgines 31.
5. Van Miert (1999), pàgina 13.
6. Hellerstein, op. cit., pàgina 12.

7. Vegeu Bewley i Seabright (1997).
8. Gual (1995).
9. Gual (1999).
10. Vegeu Gual (1995), pàgines 36-37 i Neven et al. (1993), pàgines 116-117 i 201-204.
11. Pàgines 103-105.

dels Estats Membres, tractant d'apropriar-se de rendes, genera una externalitat negativa en la resta d'Estats que exigeix una intervenció de coordinació centralitzada.

El marc normatiu dels EUA pot estar influït per la idea que la competència fiscal entre Estats contribueix a reduir un possible biaix dels Estats democràtics envers una alta pressió fiscal i, en general, per l'esperit del federalisme polític. D'altra banda, els models de finances públiques mostren que la competència entre jurisdiccions pot ésser positiva en tant que permet a cada jurisdicció escollir el nivell de béns públics i impostos que millor reflecteix les preferències dels seus habitants.⁷

1.2. Multiplicitat d'objectius

Tot i que la política de la competència té l'objectiu principal de garantir el funcionament competitiu del mercat interior, és important destacar que les reglamentacions comunitàries atorguen objectius complementaris a aquesta política que, en termes generals, podem classificar com a objectius de cohesió econòmica i social, i de competitivitat industrial.⁸ En més d'una ocasió aquest principi general ha dificultat, en la pràctica, una aplicació coherent i previsible de la política comunitària de la competència.

Un primer exemple el tenim en la política de control d'ajuts estatals. En principi, aquests ajuts són prohibits pels Tractats en la mesura que afecten negativament al comerç intracomunitari. Tanmateix, les regulacions comunitàries contempnen situacions en les quals els ajuts poden ésser acceptats si es produeixen guanys en objectius de cohesió econòmica i social. Tal i com he analitzat en un altre lloc,⁹ les reglamentacions comunitàries no estableixen d'una manera sistemàtica la relació entre aquestes millores socials i l'impacte negatiu sobre la competència que tenen els ajuts. Els guanys socials inclouen objectius d'eficiència (per exemple, millores en el finançament de PIMES o de les inversions en I+D, que corregeixen fallades del mercat), i objectius d'equitat (per exemple, ajuts a sectors en reestructuració o a empreses situades en regions econòmicament endarrerides). Aquesta pluralitat d'objectius fa impossible avaluar si hi ha una relació equilibrada entre la magnitud dels ajuts i els problemes que l'actuació estatal tracta de resoldre (tenint en compte, és clar, l'impacte negatiu en la competència intracomunitària).

Un segon exemple de com la pluralitat d'objectius dificulta la implantació efectiva de la política de la competència la tenim en l'àrea del control de fusions. La legislació sobre aquesta qüestió indica que les autoritats hauran de considerar tant el possible efecte anticompetitiu d'una concentració, com les potencials millores que s'obtinguin en termes del desenvolupament tècnic i el progrés econòmic, en el benentès que aquestes millores es traslladin als consumidors i no constitueixin un obstacle per la competència.¹⁰

Els problemes d'aplicació d'aquesta reglamentació sorgeixen perquè aquesta menció a millores d'eficiència no proporciona un mandat clar a les autoritats de defensa de la competència per tenir en compte l'anomenada *efficiency defence* d'una manera sistemàtica i estructurada en l'anàlisi de les operacions de concentració. Ilzkovitz i Meiklejohn (1999) argumenten que la no consideració explícita del *trade-off* entre eficiència en l'assignació de recursos i eficiència productiva porta en la pràctica a compromisos poc clars entre objectius de política de la competència i objectius de política industrial.

La consideració d'objectius d'eficiència productiva també és un possible factor d'exempció en una altra important norma de competència comunitària. Es tracta de la prohibició general d'acords empresarials que restringeixen la competència en el mercat únic (article 81). Aquests acords no estan permesos com a norma general, i les exempcions es poden atorgar si hi ha millores en «la producció i la distribució dels béns, o es promou el progrés tècnic i econòmic tot garantint als consumidors una participació justa en els beneficis» i no se suprimeix la competència (article 81.3). Neven et al. (1998)¹¹ han efectuat una anàlisi de l'aplicació pràctica d'aquest principi per la Comissió en les seves decisions i conclouen que «el conjunt de millores d'eficiència mencionat a les decisions de la Comissió és ampli, però no es presta una atenció seriosa a quasi cap d'elles», sense tractar en cap cas de procedir a avaluar-ne la importància.

2. TENDÈNCIES RECENTS

En aquest apartat discutiré les tendències actuals de la política comunitària que em semblen més importants des d'una doble perspectiva: la pràctica, de l'impacte de la política comunitària en l'economia, i la conceptual, que se centra en la discussió dels fonaments analítics de la política.

Des del vessant pràctic crec que és important reconèixer i discutir els esforços que s'estan portant a terme per millorar l'eficàcia de la política de la competència, així com per augmentar-ne la rellevància, tot i abraçant un nombre creixent de sectors que històricament no havien estat objecte d'aquesta política.

Des d'una perspectiva més teòrica, val la pena valorar en quina mesura s'estan implantant reformes legals que milloren els fonaments conceptuals en els quals es basa la legislació.

2.1. Millorar l'eficàcia de la política comunitària

La Comissió Europea ha tractat els darrers anys de millorar l'eficàcia de la política comunitària de competència, fonamentalment impulsant mesures que redueixin el nombre de casos analitzats per la Comissió, així com el cost en què incorren les empreses. Com a part d'aquesta estratègia s'introdueixen en el període 1997-98 la revisió de la «*De minimis*» notice, que estableix uns mínims de quota de mercat de les empreses per tal de procedir a l'obertura d'investigacions, i la notificació sobre cooperació entre la Comunitat i les autoritats nacionals de defensa de la competència.¹² Aquesta tendència ha rebut un fort impuls amb el Llibre Blanc presentat per la comissió l'any 1999 —que proposa un nou impuls al procés de descentralització de la política comunitària de la competència— i amb les següents iniciatives concretes.

En primer lloc, les reformes destinades a permetre l'aplicació directa de l'article 81.3 de tal manera que per a molts acords empresarials no sigui necessària la notificació prèvia i hi hagi una presumpció de legalitat.¹³

En segon lloc, la nova legislació sobre acords verticals. Un cop adoptada, implicarà que es jutjaran com a vàlids tots els acords verticals, existint sols una llista negra de clàusules que no gaudeixen de l'exempció, i uns límits de quota de mercat (vegeu, més endavant, punt 2.2).¹⁴

En tercer lloc, també s'han portat a terme canvis reglamentaris en ajuts estatals. L'any 1998 es va aprovar una regulació que faculta la Comissió per adoptar exempcions en bloc per la notificació d'alguns ajuts de tipus horitzontals, com ara els destinats a PIMES, I + D, protecció del medi ambient, ocupació i formació professional.¹⁵

En definitiva, per tal d'augmentar l'eficàcia de la política comunitària de competència, la Comissió impulsa reglamentacions que tracten de concentrar els esforços de la política en aquell tipus d'actuacions, per part d'empreses o Estats, en els quals és més probable que es generin comportaments anticompetitius. Es volen eliminar, així, actuacions que és molt improbable que detectin aquest tipus de comportaments i que tanmateix ocasionen despeses i inseguretat jurídica en les empreses.

D'altra banda, la Comissió ja ha portat des de fa temps una tasca de publicació de les línies directrius que informen la seva política. L'objectiu és en aquest cas que les empreses i els Estats puguin avançar correctament quins són els criteris que segueix la Comissió en les seves decisions. En ajuts estatals la Comissió ha publicat nombrosos documents (*guidelines* i *frameworks*) que tracten de clarificar les circumstàncies en què els ajuts públics poden ésser permesos acoïllint-se a les derogacions contemplades als articles 86.2, 87.2 i 87.3.¹⁶ En d'altres ocasions s'han publicat Llibres Blancs i Comunicacions per tal d'establir un diàleg amb els sectors socials afectats, tot mostrant quines són les orientacions de la política comunitària.

2.2. Millorar les bases analítiques

El senyor K. Van Miert, que ha estat durant dos mandats Comissari de la Competència de la Comissió Europea, emfatitza en un article de comiat publicat recentment tres aspectes

- 12. European Commission (1998).
- 13. European Commission (1993) pàgina 23.
- 14. European Commission (1993) pàgina 15.
- 15. European Commission (1993) pàgina 65.
- 16. Vegeu Meiklejohn (1999).

17. Aquest document detalla els canvis legislatius proposats, que s'espera que s'hagin implantat al llarg de l'any 2000. Vegeu, per un resum, European Commission (1999) pàgines 14-15.

en els quals la política de regulació de fusions ha millorat clarament els seus fonaments analítics els darrers anys. En primer lloc, l'establiment de criteris que permeten jutjar la probabilitat d'existència de domini oligopolístic. En segon lloc, la consideració explícita dels efectes verticals en les concentracions. I, finalment, l'anàlisi de l'impacte que té en la coordinació entre empreses el llançament d'una filial o «joint venture» comuna.

Una altra àrea en la qual la Comissió ha tractat d'incorporar majors dosis d'anàlisi econòmica ha estat en la valoració dels acords verticals. La Comunicació de la Comissió sobre aquest tema, aprovada el dia 30 de setembre de 1998, introdueix criteris d'anàlisi econòmica per avaluar aquests acords eliminant un tractament que fins ara havia estat molt lligat als tipus d'acords i als sectors específics, i basant l'anàlisi en una valoració del poder de mercat de les empreses implicades.¹⁷ Essencialment, els acords verticals no es prohibeixen d'una manera general, excepte en algunes categories molt concretes (acords de fixació de preus mínims i de manteniment de preus de revenda) o quan hom pot deduir que les empreses tenen poder de mercat, mesurat per determinades participacions en el mercat (l'exempció global es garanteix per quotes inferiors al 20% del mercat, però també pot atorgar-se quan aquesta xifra se situa entre el 20 i el 40%).

Neven, et al. (1998) consideren, tanmateix, que aquests avenços en els fonaments analítics de la política de la competència són encara reduïts. Pel que fa als acords verticals, aquests autors analitzen les alternatives que planteja la Comissió al Llibre Verd, i estimen que l'opció que finalment s'ha escollit (com s'indica a la Comunicació esmentada) no és satisfactòria ja que l'anàlisi econòmica mostra que la valoració del caràcter anticompetitiu d'un acord vertical depèn de qüestions com ara el nivell de competència en el mercat del producte final (*inter-brand competition*) que la nova reglamentació no pren en consideració.

2.3. Ampliar l'abast de la política de la competència

Una tercera tendència recent de la política de la competència europea ha estat l'augment del seu camp d'influència, fonamentalment mitjançant l'aplicació de les normes de la competència a un conjunt de sectors que històricament n'havien estat exclosos per raons reguladores.

En efecte, el programa del Mercat Únic llançat a mitjan anys vuitanta comprenia un inici d'integració dels mercats de serveis regulats, com ara les telecomunicacions o l'energia. Al llarg dels anys noranta, la UE ha avançat en aquest procés d'integració (directives del mercat interior d'electricitat (1996), i gas (1998); i una amplia legislació de telecomunicacions) i, com era d'esperar, la política de la competència ha aparegut com a complement indispensable a la política del mercat únic.

La necessitat d'una política de competència per fer efectiu el mercat únic de serveis regulats, també coneguts com a serveis de xarxa, és encara més palesa a causa de la mateixa naturalesa d'aquests sectors: es tracta d'activitats en les quals per raons històriques o tecnològiques existeixen unes poques empreses ja instal·lades que poden —mitjançant el domini de les xarxes— limitar greument la competència en la provisió dels serveis.

L'aplicació de la política comunitària a aquestes noves àrees planteja, però, algunes qüestions especialment conflictives.

La primera és delimitar el paper de l'autoritat europea de la competència en relació al regulador sectorial. En termes generals, hom considera que en sectors complexos d'indústries de xarxa és necessari que el regulador sectorial tingui un paper molt important en el període de liberalització. Tot i que aquest tipus d'institució pot ésser més fàcilment influïda per la indústria, les dificultats tècniques de regular aquests sectors aconsellen que en el període transitori el paper principal el tingui aquest tipus d'agència i que sols a llarg termini tendeixi a predominar l'autoritat «antitrust», en la mesura que el sector s'assembli a altres sectors econòmics. Tanmateix, a nivell europeu aquesta qüestió és encara més complexa, ja que tant el regulador sectorial com l'autoritat de la competència estan situats en la mateixa institució, la Comissió

Europea, que col·labora i negocia amb els organismes reguladors més o menys independents dels Estats Membres.

De fet, la qüestió més important és establir quin grau d'harmonització reguladora és desitjable, i fins a quin punt poden conviure en el mercat integrat models reguladors diferenciats.

A tall d'exemple, en telecomunicacions les directives comunitàries permeten una gran varietat de «models de competència» a nivell dels Estats Membres. Això permet experimentar diverses mesures desreguladores i que la política a nivell de cada Estat Membre s'acosti més, en principi, a les preferències locals. D'altra banda, és clar, es produeix un cert desequilibri regulador, que desnivella potencialment el terreny de joc competitiu europeu. A Alemanya, per exemple, el regulador ha optat per una liberalització ràpida del sector de telefonia fixa, i ha permès l'entrada de revenedors que no disposen d'infraestructura. Això ha comportat una reducció important de la quota de mercat de Deutsche Telekom, i una forta davallada dels preus. Per contra, a França el regulador recolza l'entrada de pocs competidors, i requereix la inversió en noves infraestructures. Els preus han baixat menys i France Telecom —que competeix amb Deutsche Telekom al mercat alemany—, no ha sofert una erosió significativa en els seus ingressos.

La resposta òptima a aquesta problemàtica no és probablement la mateixa per tots els sectors regulats. Es pot aventurar, tanmateix, que els guanys de permetre diferències reguladores probablement són més importants en entorns, com ara el de telecomunicacions, subjectes a forts canvis tecnològics. Per utilitzar l'exemple anterior, Deutsche Telekom pot estar perdent mercat enfront dels competidors, però no és clar que en un entorn de canvi ràpid aquest ambient de competència no constitueixi un factor positiu, tant pels consumidors com per la pròpia capacitat d'innovació i dinamisme de Deutsche Telekom (naturalment, els partidaris de l'enfocament francès, remarcaran la necessitat d'evitar «competència destructiva» i promoure l'entrada de noves empreses sols quan aportin infraestructura).

En sentit contrari, en sectors tecnològicament més madurs una regulació molt asimètrica pot atorgar avantatges als competidors d'alguns països membres i ha de requerir o bé la intervenció d'una autoritat reguladora *ex-ante* (augmentant l'harmonització), o bé l'actuació *ex-post* de la política de la competència per garantir que en la pràctica els comportaments dels Estats Membres dificulti la competència en un pla d'igualtat de les diverses empreses europees.

Aquesta situació és, fins a cert punt, la que es dona en el sector elèctric. D'una manera òbvia quan hi ha països que no respecten condicions recíproques d'entrada en els mercats (el cas de França amb Espanya), però també d'una manera més subtil i complexa quan els governs alteren les condicions de regulació de les seves empreses en un sentit favorable —un cas clar és el dels ajuts estatals, i un altre de més controvertit és el dels costos de transició a la competència del sector elèctric espanyol. La qüestió és, però, més general en tant que poden haver-hi tractaments molt diferents en les polítiques *antitrust* i en temes clau com ara la regulació de tarifes.

És obvi, per fi, que la qüestió de la regulació asimètrica que planteja l'expansió de la política de la competència als sectors en desregulació, no està deslligada de l'aspecte institucional (qui controla al sector?) ja esmentat. L'evolució de la política sembla indicar que per cada sector s'està determinant un nivell d'harmonització, no necessàriament òptim, i que els organismes de la Direcció General de la Competència de la Comissió intervenen *ex-post* per resoldre els desequilibris que es generen en el mercat i contra els que recorren els agents econòmics afectats.

Pel que fa al camp d'actuació de la política de la competència, cal afegir que l'augment de la cobertura s'ha enregistrat també en la política d'ajuts públics. Les noves àrees d'aplicació de la política són la banca, el sector audiovisual i el de línies aèries; tots ells sectors exclosos tradicionalment per raons de caràcter polític.¹⁸

Els problemes de disseny institucional i equilibri regulador en el marc europeu discutits fins aquí són, en part, també vàlids per aquests sectors. Tanmateix, tots ells tenen trets diferencials que dificulten d'una manera especial l'aplicació de la política comunitària de competència.

18. Els exemples són nombrosos, i afecten empreses com Credit Lyonnais, Banco di Napoli, l'ens públic de RTVE, Alitalia, Olympic Airways i Air France, entre d'altres.

En banca, la intervenció estatal pot rebre una justificació especial pel paper crucial que juguen les entitats financeres en el sistema de pagaments. En el cas de les línies aèries s'han esgrimit arguments de caràcter estratègic. En el sector audiovisual, per fi, la justificació de la intervenció té la seva arrel en arguments de servei públic o de defensa d'identitats culturals.

En qualsevol cas, en tots aquests sectors la creixent europeïtzació dels mercats comporta una major presència de la política de competència comunitària, com a àrbitre que garanteixi que les actuacions de les empreses i els Estats Membres no desvirtuen la lliure competència en el mercat únic.

3. CONCLUSIONS

Els anys noranta han estat testimoni de grans canvis en la política econòmica europea. Una de les tendències fonamentals ha estat la liberalització de molts mercats que en el passat havien estat fermament intervinguts per l'Estat. La major presència del lliure mercat també s'ha fet sentir en el sector financer, en el creixent predomini dels mercats de valors i en el desenvolupament del mercat de control empresarial (fusions i adquisicions). Aquestes tendències han obert un ampli debat social sobre la conveniència d'implantar a l'Europa continental unes institucions que tradicionalment han estat més arrelades en els països anglosaxons. Aquest és un debat necessari i saludable.

La política de la competència és, tal vegada, una de les institucions del capitalisme anglosaxó sobre la qual existeix menys controvèrsia. Tanmateix, s'està introduint molt lentament en els països d'Europa continental. Això és una llàstima, perquè es tracta d'una política cabdal en una economia desregulada per garantir que es mantingui un entorn de forta competència, sense que grans consorcis empresarials abusin del seu poder de mercat o gaudeixin del que Schumpeter anomenava la vida tranquil·la del monopolista. És difícil trobar arguments contraris a l'enfortiment d'aquesta política, tant a nivell de la UE com de cadascun dels Estats Membres.

La política europea de competència s'enfronta els propers anys a nombrosos reptes però, a tall de resum, en vull destacar dos. En primer lloc, trobar l'equilibri òptim entre el principi de subsidiarietat i els avantatges que en determinades circumstàncies atorga la centralització. La subsidiarietat és necessària no sols pel mandat dels Tractats, sinó també perquè pot comportar millores en l'eficàcia de la política i en l'acostament del marc legal a les preferències dels ciutadans. La centralització resulta, però, obligada quan les actuacions dels agents econòmics generen externalitats negatives en l'àmbit europeu.

El segon repte és garantir a nivell europeu el que ja succeeix a nivell de molts Estats Membres: que l'autoritat de competència és un organisme independent, que no es pot manipular amb pressions polítiques partidistes o nacionals. La consecució d'aquest objectiu està, naturalment, vinculada a l'evolució del marc institucional de la UE. Si en la futura conferència intergovernamental s'avança en la reforma de les institucions, per exemple incrementant el paper de la Comissió com a òrgan executiu europeu, potser llavors serà un bon moment per plantejar la viabilitat i utilitat d'organismes independents de competència i regulació d'àmbit europeu.

Finalment, crec que l'examen de l'evolució de la política de la competència comunitària ha de constituir un motiu de satisfacció pels economistes, alhora que un senyal d'alerta. És aflagador comprovar que els principis econòmics ocupen cada cop més, tot i que molt gradualment, un lloc de rellevància com a idees inspiradores de les regulacions en aquest camp.

Al mateix temps, però, és alarmant constatar que aquest creixent pes de les idees econòmiques no es veu reflectit en els àmbits professionals. El fonament intel·lectual de la política de la competència cada cop més té una sòlida arrel en la teoria econòmica, però dissortadament la presència d'economistes en el terreny professional, en l'assessorament i l'anàlisi en casos de competència, no ha estat fins avui en dia el que hom podria haver esperat.

Si s'està començant a guanyar terreny en el camp de les idees, confiem que com a professió serem capaços de fer-ho també en l'àmbit pràctic.

Bibliografia

Bergman, L. et al. (1998) *Europe's network industries: conflicting priorities. Telecommunications*, Monitoring European Deregulation 1, CEPR/SNS report, London.

Besley, T. and P. Seabright (1997) «The Effects and Policy Implications of State Aids to Industry: An Economic Analysis» Draft report to DG-III of the European Commission.

European Commission (1998) *European Community competition Policy 1997*, XXVIIth report on competition policy, Brussels.

European Commission (1999) *European Community competition Policy 1998*, XXVIIIth report on competition policy, Brussels.

Gual, J. (1995) «The three common policies: an economic analysis» a Buigues, Jacquemin and Sapir (eds.) *EC policies on trade, competition and industry*, Edward Elgar, Aldershot.

Gual, J. (1999) «Reducing state aid in the European Union» de propera publicació a *The Political Economy of Industrial Policy in Europe and the Member States*, editat per Damien Neven i Lars-Hendrik Röller, Sigma Pub.

Hellerstein, W. (1999) «State Aid Control in the American Federal System» de propera publicació a *European Competition Law Annual*, edited by G. Amato and C. D. Ehlermann. Hart Publishers

Ilzkovitz, F. and R. Meiklejohn (1999) «Efficiency defence and the European system of merger control» article presentat a XIVth Congress of the EEA. Santiago de Compostela.

Meiklejohn, R. (1999) «State Aid and the Single Market. Introduction and synopsis» in *European Economy Reports and Studies* n° 3.

Neven, D.; Nuttall, R. and P. Seabright (1993) *Merger in Daylight. the Economics and Politics of European Merger Control*, CEPR London.

Neven, D.; Papandropoulos, P. and P. Seabright (1998) *Trawling for Minnows. European Competition Policy and Agreements between Firms*, CEPR London.

Van Miert, K. (1999) «Deux Mandats comme Commissaire à la Concurrence: un bilan» a *EC Competition Policy Newsletter*, n° 2, June, pp. 1-15.

Annex. Numeració dels articles rellevants per la política de la competència des de l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam (1 maig 1999)

NÚMERO ANTIC	NÚMERO NOU
42	36
77	73
85	81
86	82
87	83
88	84
89	85
90	86
91	(eliminat)
92	87
93	88
94	89

La política monetària del BCE: un primer balanç

EUGENIO DOMINGO SOLANS

Economista i membre del Banc Central Europeu

1. INTRODUCCIÓ

Des del passat mes de gener, la política monetària de la nostra moneda, de l'euro, és competència d'allò que hem anomenat Eurosistema, és a dir, dels Bancs Centrals Nacionals (BCN) de l'àrea de l'euro i del Banc Central Europeu (BCE). Els primers, els BCN, s'ocupen bàsicament de l'execució de la política monetària, mentre que el BCE s'ocupa de la formulació. Les decisions es prenen a Frankfurt, al consell de govern del BCE, del qual formen part els onze governadors dels BCN, tot i que no els representen, més els sis membres del comitè executiu. L'execució de les decisions es duu a terme en els BCN.

Per formular la política monetària, és a dir, per prendre decisions, cal especificar uns objectius i una estratègia. L'objectiu general del BCE, l'estabilitat de preus, es recull a l'article 105 del Tractat de Maastricht i constitueix la base per a la formulació de la política monetària. L'especificació d'aquest objectiu, i també l'estratègia de política monetària a seguir i la instrumentació d'aquesta, no va venir donada exògenament sinó que va ser establerta pel BCE, després de molta dedicació, l'octubre de 1998.

2. L'OBJECTIU DE LA POLÍTICA MONETÀRIA DEL BCE

L'objectiu del BCE és, sense cap mena de dubtes, l'estabilitat de preus o, si es vol, l'estabilitat interna. L'article 105 del Tractat introdueix, de manera implícita i clarament subordinada, un objectiu secundari o, si es prefereix, un considerand, una cosa a tenir en compte, en establir que «sense perjudici d'aquest objectiu (estabilitat), el Sistema Europeu de Bancs Centrals (SEBC) recolzarà les polítiques econòmiques generals de la Comunitat a fi de contribuir als objectius comunitaris», entre els quals es troben —article 2 del Tractat— «un creixement sostenible i no inflacionista que respecti el medi ambient» i «un alt nivell d'ocupació i de protecció social». Queda clar, doncs, que el BCE ha d'enfocar prioritàriament les seves decisions cap a l'objectiu de l'estabilitat però que, a més i sense perjudici d'això, també ha de tenir en compte, ha de prestar atenció, de manera general, indirecta i subordinada, al creixement econòmic. La meua interpretació personal d'aquest implícit objectiu secundari parteix del convenciment que, a mig termini, la millor contribució que el BCE pot fer a favor del creixement sostingut, de la creació d'ocupació i de la protecció social és precisament crear un ambient d'estabilitat.

Perquè la inflació sigui perjudicial per a l'assignació de recursos no cal arribar a la hiperinflació. Una inflació moderada com la que era habitual a Espanya, encara que no fos superior a un percentatge de l'ordre del 5%, ja implica una prima de risc en els tipus d'interès que perjudiquen la inversió, el creixement i l'ocupació.

D'altra banda, l'estabilitat també és una categoria ètica, en la mesura que una inflació significativa deteriora injustament les rendes i els patrimonis de les persones. És a dir, la inflació és extremament injusta. L'estabilitat no solament és una qüestió d'eficiència, és també una qüestió d'equitat. La inflació és el més injust dels impostos que puguem imaginar.

L'estabilitat és un concepte més que no pas un nombre. Tot increment de preus suficientment petit o breu per no causar distorsions en el mecanisme de preus (seguint l'enfoc de l'escola austríaca) o prou petit o breu per no requerir un procés general d'indexació (seguint els

enfocs clàssic i neoclàssic de neutralitat del diner) és compatible amb el concepte d'estabilitat. Per tant, el BCE, amb la definició d'estabilitat de preus que va establir l'octubre de 1998, entén que un increment anual de l'Índex harmonitzat de preus al consum (HICP) per al conjunt de l'euroàrea per sota del 2% en una perspectiva a mig termini és compatible amb l'estabilitat. Aquesta definició més específica d'estabilitat de preus permet fer operatiu l'objectiu qualitatiu establert en el Tractat de Maastricht. La deflació és incompatible amb el concepte d'estabilitat, raó per la qual l'anterior definició es refereix a «increment» de preus.

Tres aspectes de la definició d'estabilitat del BCE mereixen ser comentats. En primer lloc, el límit de «per sota del 2%» és una definició quantitativa i no un objectiu anual, és a dir, es tracta d'un compromís permanent. A diferència de, per exemple, el Banc d'Anglaterra, que rep del Govern objectius anuals d'inflació (actualment 2,5%), el BCE té una definició quantitativa d'estabilitat establerta per ell mateix. No obstant això, cal admetre que, des de la perspectiva d'una estratègia de política monetària basada en previsions d'inflació, no hi hauria major diferència real entre establir un objectiu d'inflació o una definició quantitativa d'estabilitat, per moltes que siguin les diferències conceptuais entre tots dos.

El segon aspecte a destacar de l'anterior definició quantitativa d'estabilitat és que adopta una perspectiva global del conjunt de l'euroàrea. Un increment de preus de per sota del 2% a l'euroàrea pot implicar nivells d'inflació superiors al 2% en determinades regions o països, sense que això vulgui dir incoherència amb, o incompliment de, l'objectiu prioritari de l'estabilitat. En establir aquest límit convencional del 2% s'ha tingut en compte que es tracta d'una mitjana ponderada, que tindrà les corresponents desviacions al seu entorn. En particular, els països de l'euroàrea afectats per l'efecte Balassa-Samuelson o amb nivells més alts de despesa nominal en relació amb l'oferta tendiran a situar-se per damunt del nivell mitjà d'inflació de l'àrea i tal vegada per damunt del 2%, com és el cas actualment d'Espanya. Si admetem que la inflació és un fenomen monetari a mig termini, els diferencials d'inflació entre els països de l'euroàrea no poden ser excessius amb una política monetària comuna. Tot i amb això, és important fer esforços per llimar les rigideses de l'oferta i introduir més competència en els mercats, eliminar reduïdes inflacionistes i disciplinar la política fiscal, especialment en els països o regions amb inflació superior a la de l'euroàrea.

El tercer punt a destacar de la definició d'estabilitat del BCE és la seva orientació a mig termini. Una, o unes poques, «dades dolentes» d'inflació no tenen per què crear inestabilitat. Atesa la volatilitat de l'HICP, per l'efecte sobre d'ell d'impactes pel costat de l'oferta i per l'existència d'ajustos en els preus relatius, seria inapropiat considerar una o unes dades dolentes aïllades d'inflació per al conjunt de l'euroàrea com a senyal d'inestabilitat i reaccionar nerviosament i mecànicament davant d'elles sense adoptar una perspectiva a mig termini.

3. L'ESTRATÈGIA

Tot i que l'objectiu prioritari de la política monetària del BCE estigui clarament definit, la teoria econòmica ens diu que un banc central no pot controlar directament el nivell de preus utilitzant els instruments de política monetària a la seva disposició. Per contra, un banc central s'enfronta a un complex procés de transmissió des de les seves pròpies accions de política monetària fins a les variacions en el nivell general de preus. Aquest mecanisme de transmissió de la política monetària es caracteritza per l'existència de diversos canals distints, cadascun d'ells amb retards llargs, variables i no totalment predibles.

Atesa la complexitat del mecanisme de transmissió, la preparació, la discussió i la presentació de les decisions de política monetària s'han de desenvolupar dins d'un marc clar i coherent. Aquest és el paper que desenvolupa l'estratègia de política monetària.

Després de considerar diverses opcions, el BCE va escollir una estratègia que consta dels elements següents: (i) Una definició quantitativa de l'objectiu d'estabilitat de preus, i (ii) dos pilars sobre els quals recolzar per assolir aquest objectiu: un paper destacat del diner, as-

senyalat per l'anunci d'un valor de referència per al creixement d'un agregat monetari ampli, i una avaluació de les previsions d'evolució futura dels preus i dels riscos per a l'estabilitat de preus en l'àrea de l'euro en el seu conjunt, en funció d'un ampli nombre d'indicadors.

L'estratègia de política monetària del BCE és una estratègia original i no una barreja de les estratègies utilitzades pels diferents BCN de l'euroàrea. És veritat que l'estratègia del BCE ha incorporat elements d'algunes d'aquestes estratègies, per bé que no de totes (no, per exemple, de l'estratègia de tipus de canvi), però ho ha fet per combinar aquests elements i assolir una estratègia distinta i genuïna. Al producte final només li ha mancat una etiqueta, una marca, més enllà de la denominació purament descriptiva d'«estratègia de política monetària orientada a l'estabilitat».

Per què una estratègia nova? Perquè es refereix a la política monetària d'una nova moneda, regulada per una nova institució, que opera en una nova àrea econòmica supranacional en la qual s'està produint una notable integració i desenvolupament dels mercats que donarà com a resultat un nou entorn financer. El nou i l'incert estan relacionats. És difícil d'entendre plenament l'estratègia de la política monetària del BCE si es prescindeix de la idea d'incertesa. I no em refereixo només a les incerteses generals derivades de la tradicional crítica de Lucas, sinó també a les incerteses específiques derivades de la integració de deu monedes nacionals en l'euro, amb tot el que això implica en els camps de l'estadística, sistemes de pagament, operacions, mercats, etc. Davant d'aquesta realitat, que el 4'5% d'increment de M3 sigui una referència i no un objectiu i, per tant, l'afirmació que ningú no ha d'esperar una reacció mecànica de la política monetària davant possibles desviacions sembla plenament justificat. Com també penso que està justificada l'existència d'un segon pilar, ja que les dades monetàries, tot i que contenen informació necessària per a una formulació de la política monetària rigorosa, aquesta no és suficient, almenys no en totes les circumstàncies. El conjunt ampli d'indicadors amb què s'avaluen els riscos per a l'estabilitat de preus són, entre d'altres, salaris, tipus de canvi, preus de valors de renda fixa, corbes de rendiments, indicadors pressupostaris, índexs de preus i de costos, enquestes de confiança empresarial i dels consumidors i perspectives de creixement econòmic. Observi's que un dels desenvolupaments de l'objectiu secundari del BCE (donar suport a les polítiques econòmiques generals de la Unió Europea a fi de contribuir al creixement econòmic) es pot integrar en el segon pilar de l'estratègia, la qual cosa dóna coherència a l'actuació del BCE. També és important notar que el tipus de canvi és una variable a tenir en compte en l'estratègia de política monetària del BCE, però no com a objectiu sinó com a indicador dels riscos per a l'estabilitat de preus.

La pedra de toc de qualsevol estratègia de política monetària és l'existència d'una clara «funció de reacció». Clara en el sentit de «ben especificada», no en el sentit d'«automàtica». Crec que el grau d'especificació dels dos pilars de l'estratègia de política monetària del BCE, complementats entre si, és prou concret per permetre als mercats entendre la presa de decisions del BCE, la qual cosa és important per a la pròpia efectivitat de la mesura adoptada. A més, el binomi objectius i estratègia és la base per a la necessària rendició de comptes del BCE davant el Parlament i la societat europeus.

4. LA FORMULACIÓ

A partir dels seus objectius i de la seva estratègia és possible formular la política monetària del BCE, és a dir, és possible prendre decisions coherents i explicables. Aquesta formulació té unes característiques pròpies que no es poden desconnectar de la forma com la institució entén que ha d'enfocar-se la consecució dels seus objectius i l'aplicació de la seva estratègia. Igual com en establir els objectius i l'estratègia apareixen uns senyals d'identitat diferents dels d'altres bancs centrals, també la formulació de la política monetària del BCE és identificable a partir d'unes coordenades bàsiques que, tot i que en part poden ser pròpies de qualsevol política monetària, adquireixen determinats matisos en el cas concret del BCE. En-

tre d'altres possibles, cal remarcar quatre característiques de la formulació de la política monetària del BCE el coneixement i reconeixement de les quals pot ajudar a comprendre millor la presa de decisions. Aquestes característiques són mig termini, passivitat, discrecionalitat i perspectiva global europea.

La nostra política monetària està, en efecte, enfocada al mig termini, per bé que reconeix efectes a curt termini en el pla de les expectatives i de la confiança. Proveeix un marc o ambient general orientat principalment a l'estabilitat i, sense perjudici d'aquesta, al suport de les polítiques econòmiques generals tot creant unes condicions favorables al creixement econòmic, però tot això de manera «passiva», ex ante.

En qualsevol cas, una política monetària passiva i enfocada al mig termini pot tenir efectes sobre el cicle. Certament, no contrarestarà directament cada fluctuació cíclica —no serà, si es vol, «contracíclica»— però contribuirà a suavitzar la intensitat de les oscil·lacions, coadjuvarà a estendre la longitud d'ona econòmica i, amb això, a millorar les condicions per a un creixement econòmic sostingut.

Una tercera característica de la formulació de la política monetària del BCE és l'absència d'automatisme, en el sentit que les decisions que s'adopten no constitueixen una resposta mecànica a canvis en el valor de determinades variables. En el tradicional dilema entre regles i discrecionalitat, el BCE és més a prop de la discrecionalitat. Dit això, el més important és no identificar discrecionalitat ni amb opacitat ni amb arbitrarietat, no identificar automatisme amb transparència. La política monetària no es pot basar només en regles perquè mai no podran ser prou robustes per poder eliminar la necessitat de discrecionalitat en formular la política monetària. Sense negar la importància de meritòries contribucions teòriques com la regla de Friedman o de Taylor, és evident que la política monetària requereix quelcom més que això.

L'última característica de la formulació de la política monetària del BCE a la qual em vull referir és la d'adopció d'una perspectiva global europea. La impossibilitat de discriminar regionalment és una característica general de qualsevol política monetària, però hem de convenir que l'heterogeneïtat econòmica, financera, política i institucional de l'euroàrea fa que aquest punt sigui especialment sensible. Acceptem que formular i aplicar la política monetària en una gran àrea heterogènia té limitacions, però també reconeguem els avantatges i les possibilitats d'una política monetària comuna per a una moneda única en un espai econòmic integrat.

Una d'aquestes limitacions té a veure amb el fet que una política monetària comuna implica un únic tipus nominal d'interès d'intervenció per a tota l'àrea i un únic tipus d'interès nominal per al mercat monetari a curt termini en tota l'àrea. A partir d'aquí, els efectes de la política monetària a cada país o regió poden ser diferents, i dependran de diversos factors rellevants. Un d'ells és el diferent nivell d'inflació de cada país o regió, que implicarà diferents tipus d'interès reals tant d'intervenció com de mercat, la qual cosa pot causar efectes procíclics locals. D'altra banda, els mecanismes de transmissió de la política monetària funcionen de manera distinta a cada país, ja que són diferents les estructures dels sistemes financers i els hàbits bancaris del públic, cosa que donarà com a resultat efectes diferents en intensitat i en temps de la política monetària. No es tractarà, en tots dos casos, d'efectes dramàticament diferents entre països, però de cap manera poden ser negligibles.

Davant d'això, el que és més raonable és demanar a les autoritats nacionals que, mitjançant polítiques econòmiques pròpies, tractin de compensar aquestes limitacions de la política monetària supranacional. Però, sobretot, el més raonable és entendre que el BCE està obligat a adoptar una perspectiva global de tota l'àrea quan formula la política monetària i no cometre l'error d'interpretar les decisions del BCE des d'una perspectiva nacional.

5. EL MARC OPERATIU

A fi d'assolir l'objectiu d'estabilitat de preus, i basant-se en l'estratègia i en la manera de formular la política monetària que hem descrit abans, l'Eurosistema té a la seva disposició un

conjunt d'instruments de política monetària que es poden classificar en tres grups: operacions de mercat obert, facilitats permanents i el coeficient de caixa.

Les operacions de mercat obert exerceixen un paper molt important en la nostra política monetària perquè tenen com a objectius el control dels tipus d'interès, la gestió de la situació de liquidesa del mercat i la senyalització de l'orientació de la política monetària. L'instrument més important a disposició de l'Eurosistema per a la realització d'operacions de mercat obert és la subhasta setmanal de finançament. Es tracta d'operacions temporals d'injecció regular de liquidesa de freqüència setmanal i venciment de dues setmanes, executades pels bancs centrals nacionals. El tipus d'interès de la subhasta setmanal constitueix el tipus marcadore de la política monetària del BCE.

Les facilitats permanents tenen com a objectiu proporcionar i absorbir liquidesa a un dia, assenyalar l'orientació general de la política monetària i controlar els tipus d'interès del mercat a un dia. Les entitats financeres que compleixen els criteris d'elegibilitat del BCE disposen d'una facilitat marginal de crèdit per obtenir liquidesa a un dia dels bancs centrals nacionals contra actius de garantia a un tipus d'interès superior al de les subhastes setmanals. Aquestes entitats poden utilitzar també la facilitat de dipòsit per col·locar la seva liquidesa sobrant a un dia en els bancs centrals nacionals, lògicament a un tipus d'interès per sota del de la subhasta setmanal. És el BCE el que determina els tipus d'interès de les dues facilitats.

Per últim, el coeficient de caixa, que està remunerat al tipus d'interès de la subhasta setmanal, s'aplica a les entitats de crèdit de l'àrea euro i té com a objectius primordials estabilitzar els tipus d'interès del mercat monetari i crear —o augmentar— el dèficit estructural de liquidesa.

Lògicament, hi ha algunes diferències entre l'actual marc operatiu de la política monetària i el que existia a Espanya abans de la introducció de l'euro, tant en l'aspecte dels instruments a disposició del banc central com en el dels procediments seguits en la utilització dels instruments de regulació monetària.

Una de les principals diferències de l'actual marc operatiu és el seu elevat grau de flexibilitat, de manera que, sense canvis discrecionals, determinats instruments poden donar una adequada resposta a situacions diferents dels mercats o de les institucions financeres. En aquesta línia, l'existència de les dues facilitats permanents permet a discreció de les entitats bancàries o de contrapartida obtenir crèdit a un dia o dipositar els excedents de liquidesa. Amb això es redueix la necessitat d'efectuar intervencions d'ajust a terminis més curts que el de les operacions regulars de finançament i s'elimina la pràctica de realitzar excepcionalment i discrecionalment préstecs individuals a les entitats de crèdit contra la pòlissa de mercat. Les facilitats permanents tenen els avantatges derivats del seu preanunci, del seu automatisme (sense més exigència que disposició de garanties o colateral en el cas d'accés a la facilitat marginal de crèdit), del control permanent de la volatilitat dels tipus d'interès a un dia, del fet que redueix la necessitat i freqüència de realitzar operacions d'ajust i del seu clar efecte de senyalització de la política monetària. L'única limitació funcional, irrellevant en el cas de la política monetària de l'euro, és la seva inadequació per intervenir sobre el tipus de canvi a través de modificacions significatives dels tipus d'interès.

Una altra diferència a significar és la distinta naturalesa del coeficient de caixa. L'anterior coeficient de caixa del Banco de España tenia un període de còmput més curt i un menor desfasament entre el període de còmput i el període de cobertura, la qual cosa causava una major volatilitat dels tipus d'interès a un dia, a menys que el Banco de España intervingués més activament en el mercat per contrarestar-lo. L'actual coeficient de caixa permet a les entitats bancàries una millor planificació de les necessitats de liquidesa i, en combinació amb les facilitats permanents, redueix la volatilitat dels tipus d'interès a curt termini i fa menys necessàries i, per tant, menys freqüents, les operacions d'ajust.

Amb tot, la major diferència entre el coeficient de caixa actual i del Banco de España és la remuneració al tipus d'interès de les operacions principals de finançament. D'aquesta ma-

nera, el coeficient de caixa deixa de constituir una font de renda monetària per al banc central i, per tant, un cost per als bancs, la qual cosa els permet competir en igualtat de condicions amb els bancs dels sistemes on no s'exigeix, sense perjudici de la finalitat bàsica del coeficient que és la de tensar les condicions de liquidesa i augmentar l'efectivitat de la política monetària.

Si dels instruments passem a considerar els procediments, la major diferència entre la pràctica anterior del Banco de España i l'actual rau en l'elecció del tipus de subhasta utilitzat en les operacions principals de finançament. Contra la pràctica habitual del Banco de España de realitzar subhastes a tipus variable, l'Eurosistema només ha realitzat fins ara en les seves operacions principals de finançament subhastes a tipus fix amb fixació de quantitat, en què les entitats de contrapartiden liciten per la quantitat de liquidesa amb què desitgen operar al tipus d'interès preestablert pel BCE i aquest adjudica només l'import requerit per les necessitats de la política monetària proratejant-lo en funció del volum total sol·licitat.

Vagi per endavant que tots els procediments tenen avantatges i inconvenients. L'avantatge de les subhastes a tipus fix amb la fixació de quantitat és que permet controlar simultàniament la quantitat de liquidesa assignada i el tipus d'interès, amb uns efectes de senyalització molt més clars. En un escenari d'incertesa com l'existent a l'inici de la política monetària comuna no es pot dir que hagi estat una mala elecció, tot i sopesant l'inconvenient que propicia la licitació per damunt de les quantitats de liquidesa realment requerides per les entitats de contrapartida, sobretot si es té en compte l'expectativa de prorateig.

En últim terme, la possibilitat d'obtenir més liquidesa amb el procediment de subhasta a tipus fix amb fixació de quantitat depèn de la disposició de prou volum d'actius de garanties o colateral per part de les entitats bancàries, disposició que varia en funció del tipus d'actius financers que predominen a cada país, fet que condiciona l'estructura dels balanços bancaris. El desavantatge relatiu, en aquest aspecte, de determinades entitats bancàries espanyoles com d'altres països —que no té res a veure amb la solvència relativa, sinó que és una mera conseqüència dels hàbits financers— s'ha tractat de pal·liar clarificant que la interpretació correcta del procediment de subhasta és la de no exigir la disposició d'actius de garantia per cobrir el muntant de la licitació, sinó que el que es requereix és tenir capacitat financera per disposar del corresponent colateral en el moment i per la quantia de l'adjudicació final. A més, amb la creació del model de corresponsalia entre bancs centrals, una entitat sempre pot recórrer al colateral que posseeix en un altre país de la zona euro com a actiu de garantia per a les subhastes setmanals, possibilitat important per a les entitats bancàries espanyoles mancades de colateral.

D'altra banda, en la mesura que la política monetària de l'Eurosistema encerti en el seu objectiu operatiu de guiar el tipus d'interès interbancari a un dia cap al nivell del tipus oficial d'intervenció, el cost d'oportunitat d'obtenir la liquidesa en el mercat a curt termini en comptes d'obtenir-lo a les subhastes de regulació monetària es redueix.

L'altre procediment de subhasta utilitzat per l'Eurosistema és el tipus d'interès variable múltiple (sistema americà), d'acord amb el qual les entitats de contrapartida declaren les quantitats de diner i els tipus d'interès als quals desitgen realitzar transaccions amb l'Eurosistema. El BCE resol adjudicar les quantitats segons les necessitats de liquidesa del sistema als tipus sol·licitats (no al tipus marginal o tipus que esgota la quantitat a adjudicar, com en el sistema a tipus d'interès variable únic o subhasta holandesa). Aquest procediment de subhasta es fa servir per a les operacions de finançament a més llarg termini, de freqüència mensual i venciment trimestral, que injecten al voltant del 30% de la liquidesa subministrada per l'Eurosistema. Aquest és, precisament, el procediment de subhasta al qual més acostumades estan les entitats bancàries espanyoles perquè era el que habitualment utilitzava el Banco de España. Té l'avantatge que està més en línia amb el mercat i que permet satisfer les necessitats de liquidesa de qualsevol entitat de contrapartida sempre que en la licitació sol·liciti quantitats a un tipus d'interès per damunt del marginal. En canvi, aquest procediment no pot aconseguir, simultàniament, enviar senyals clars al mercat sobre el nivell dels tipus d'interès i adjudicar les quantitats convenients de liquidesa, per la qual cosa sol requerir el complement d'operacions d'ajust.

Com que en les operacions de finançament a més llarg termini l'Eurosistema no pretén, com a regla general, enviar senyals al mercat, aquest procediment de subhasta té, en aquest cas, uns clars avantatges.

El marc operatiu de la política monetària única ha suposat una major acceptació d'actius de garantia per a les operacions de crèdit, tant de política monetària com de crèdit intradia a través del sistema de pagaments Target. S'admeten no solament títols de deute públic com abans, sinó també valors de renda fixa privats, negociables o no, i fins i tot, en l'anomenada «llista dos», s'accepten crèdits bancaris no titolitzats d'alta qualitat i valors de renda variable negociats en un mercat organitzat, tot això sota determinades condicions i restriccions, i amb possibilitat d'ús transfronterer. La disponibilitat de colateral depèn de l'estructura financera de cada Estat i de l'estructura del balanç de cada entitat, però sembla clar que l'Eurosistema ofereix força flexibilitat per a l'acceptació d'actius com a garantia de les operacions de crèdits.

En resum, el marc operatiu de la política monetària de l'Eurosistema és flexible, està dotat d'automatisme, té un grau de discrecionalitat reduït, permet controlar la volatilitat dels tipus d'interès, potencia l'efecte senyalització de la política monetària i està orientat en la línia del mercat.

6. BALANÇ D'UN ANY D'UNIO MONETÀRIA

El llançament de la Unió Monetària Europea (UME) i la introducció de l'euro —inclòs el temut cap de setmana del 31 de desembre de 1998 al 3 de gener de 1999 en què actius i passius de la zona euro van ser redenominats en euros— es van dur a terme sense problemes tècnics i, el que és més important, sense especial volatilitat en els mercats financers i de divises. L'estabilitat de l'euro en els primers dies de vida potser no hauria d'haver constituït cap sorpresa ja que la confiança que el mercat dipositava en el projecte UME ja s'havia demostrat en l'estabilitat de les paritats bilaterals prefixades el 2 de maig del 1998.

Els mercats monetaris, que lògicament han sofert canvis estructurals amb el naixement de l'euro, com el d'estar subjectes a un únic sistema de refinançament per a tota l'àrea, tampoc no han mostrat major volatilitat. El tipus interbancari a un dia representatiu de la zona euro (l'EONIA) s'ha mantingut proper a la paritat central del corredor determinat per les facilitats marginals de préstec i de dipòsit del BCE (actualment del 4% i del 2% respectivament). A més, la dispersió dels tipus de l'interbancari a un dia entre distints països de la zona euro ha estat relativament petita, menys de 10 punts bàsics de mitjana. Aquesta és una dada més rellevant del que en un principi podria semblar ja que una política monetària única requereix un sol tipus d'interès en el termini més curt de la corba de rendiment. Diferències substancials entre els tipus de l'interbancari a un dia en els distints països europeus podrien ser molt perilloses, per això els esforços que s'estan realitzant per evitar-les i fins i tot reduir-les en la mesura que sigui possible. La «mesura que sigui possible» està limitada per les diferències en l'estructura i funcionament dels mercats monetaris en els països membres, que només es reduiran amb el temps.

El BCE també ha tingut un inici sòlid d'ençà que va començar a operar com a banc central el 4 de gener de 1999. Aquell mateix dia va entrar en funcionament un nou sistema de pagaments, Target, que garanteix la liquidació bruta dels pagaments en temps real per a tota la zona euro. En facilitar les transaccions transfrontereres, Target és una de les principals contribucions del BCE a l'harmonització dels tipus d'interès a curt termini, i en conseqüència a la política monetària única. D'altra banda, no hem d'oblidar la importància que té el bon funcionament del sistema de pagaments per a l'estabilitat del sistema financer.

Una altra contribució important del BCE al bon funcionament de la política monetària única són les xarxes informàtiques que permeten una comunicació segura i immediata entre els onze BCN i el BCE. La immediatesa en la transferència de dades és essencial pel caràcter descentralitzat de la instrumentació de la política monetària a la UME. És important assenyalar que la descentralització de la instrumentació de la política monetària és una característica

intrínseca i pràcticament única de l'Eurosistema, intrínseca perquè està consagrada en el principi de subsidiarietat recollit a l'article 12 de l'Estatut del BCE, i pràcticament única perquè en altres casos comparables, com ara la FED o el Bundesbank, l'execució de la política monetària es realitza en una única seu.

El BCE també ha pogut dur a terme, des del moment de la seva creació, anàlisis detallades de la situació econòmica de l'àrea euro sobre les quals es basen les discussions de política monetària dels seus òrgans de govern (el Comitè Executiu de manera preliminar i, en última instància, el Consell de Govern), i que no haurien estat possibles si no s'haguessin desenvolupat les estadístiques necessàries per a la zona euro en el seu conjunt. Aquestes anàlisis, emmarcades dins l'estratègia de política monetària dissenyada pel BCE, i tenint en compte l'objectiu establert pel Tractat de Maastricht, han constituït la base de les decisions de política monetària del BCE, incloent-hi l'última pujada de tipus del 4 de novembre de 1999.

En conclusió, el balanç que es recull de la introducció de la UME i de l'euro i del funcionament del BCE és positiu. El primer any de vida de l'euro i de la política monetària única s'han caracteritzat per la normalitat regnant en els mercats financers i de divises, situació que ha continuat fins al dia d'avui. D'altra banda, el BCE, a més d'introduir un nou sistema de pagaments i supervisar la instrumentació de la política monetària, ha demostrat estar preparat per prendre les decisions de política monetària pertinents com a garant de l'estabilitat de preus a la zona euro.

Les noves polítiques d'ocupació a europa: més enllà de la flexibilitat

ESTEVE SANROMÀ

Universitat de Barcelona

1. Agraïxo la col·laboració de Sònia Romieu en la recopilació del material utilitzat per a la redacció d'aquest article.

1. INTRODUCCIÓ¹

L'atur és un problema present a l'economia europea des de fa un quart de segle. Les dades dels Estats Units, en canvi, semblen indicar que allà ha desaparegut la desocupació. L'explicació més usual d'aquesta diferència entre els dos mercats de treball destaca el major grau de flexibilitat laboral a l'Amèrica del Nord. Les dues àrees haurien estat sotmeses als mateixos shocks externs adversos des de la dècada dels setanta, però haurien aconseguit superar-les i tornar a créixer. Aquest creixement hauria permès reduir l'atur als Estats Units, mentre la rigidesa de la normativa laboral europea hauria impedit traduir el creixement en llocs de treball.

Aquesta explicació oblida, però, dos aspectes centrals de la dècada dels noranta. Primer, els països europeus han avançat de manera bastant clara en el camí de la flexibilitat laboral sense que això els hagi permès reduir gaire el seu atur. Segon, l'economia europea ha patit durant els anys noranta un seguit de shocks recessius (transició i crisi dels països de l'Est, unificació alemanya, polítiques de convergència nominal, crisi asiàtica i russa) que no han afectat els Estats Units, els quals han pogut créixer més intensament. De fet, les divergències en creació d'ocupació entre els diferents països europeus s'expliquen bàsicament pel diferent ritme de creixement econòmic.

Les victòries electorals dels partits d'esquerra als principals països europeus han creat les condicions per a una nova política d'ocupació a Europa. Aquesta es caracteritza per tres eixos bàsics: afavorir el creixement econòmic mitjançant l'impuls de la demanda interna, posar en marxa una política d'ocupació de dimensió europea, i complementar-la amb actuacions nacionals de contingut idiosincràtic i, fins a cert punt, innovador (com els nous jaciments per a joves i les lleis de les 35 hores a França).

L'estratègia comuna europea s'impulsa decididament a Luxemburg el novembre de 1997 i consisteix en un sistema de vigilància comunitària sobre els plans nacionals d'acció per l'ocupació preparats segons les orientacions europees sobre el tema. Les 22 directrius contingudes en aquestes orientacions emfasitzen el paper preventiu de la formació i l'experiència laboral i minimitzen les mesures de caire flexibilitzador. El sistema presenta limitacions (excessiva rigidesa, manca de quantificació dels objectius i absència de sancions), però també nombrosos avantatges (orientació política clara, major col·laboració, diàleg i transparència, reducció de l'atur de llarga durada, relació amb altres polítiques comunes i possibilitat de perfeccionament futur).

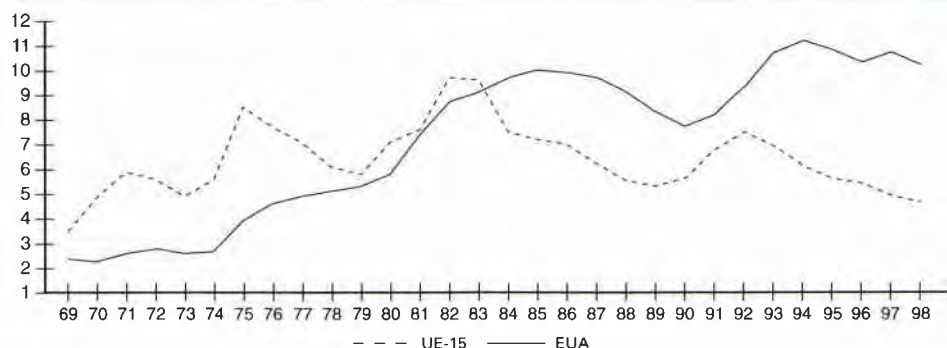
Hi ha una alta probabilitat que el procediment actual evolucioni cap a una autèntica política europea d'ocupació, la qual, combinada amb el creixement econòmic pronosticat i una menor pressió demogràfica, acabarà per fer d'Europa la societat de la plena ocupació.

2. EL PROBLEMA DE L'ATUR A EUROPA

El problema de l'atur no és nou a l'economia europea. Ara fa un quart de segle, amb la crisi econòmica dels anys setanta va retornar la desocupació a uns països on havia quedat oblidada durant més de tres dècades. Al llarg d'aquests darrers vint-i-cinc anys l'economia europea

ha viscut diversos shocks i diferents fases cícliques que han afectat les xifres d'atur. Més en concret, la crisi dels setanta va fer augmentar l'atur fins al deu per cent de la població activa, mentre que als darrers quinze anys la successió de recuperacions i recessions ha fet oscil·lar la desocupació al voltant d'aquesta xifra (gràfic 1).

GRAFIC 1
TAXA D'ATUR EUA I UE-15



L'atur no és, però, un problema que afecta a tots els col·lectius amb la mateixa intensitat. Les dades de la taula 1 permeten comprovar que la incidència és clarament superior en el cas dels joves fins a 24 anys i també que afecta més les dones que no pas els homes.

La comparació amb els Estats Units —una economia de dimensions i de nivell de desenvolupament relativament similars— permet extreure algunes conclusions addicionals sobre els resultats del mercat de treball europeu.

Primera, la taxa d'ocupació europea és clarament inferior a la nord-americana. Aquesta diferència és general tant per sexes com per edats. Tot i així, la diferència és particularment intensa en el cas de les dones (16 punts inferior) i de les edats extremes, fins a 24 anys i a partir de 55 (21 punts inferior).

Segona, la major ocupació, sobretot femenina i juvenil, encara que també de les edats avançades, als Estats Units no és deguda a una presència superior de treball a temps parcial, atès que el seu protagonisme és fins i tot inferior a l'europeu.

Tercera, la menor ocupació a Europa es tradueix en una taxa d'atur que és el doble de la nord-americana. També en correspondència amb les dades d'ocupació, les diferències en punts percentuals d'atur són molt importants en el cas dels joves i de les dones.

Quarta, una diferència absolutament clara entre els dos blocs és que la incidència de l'atur de llarga durada és molt limitada als Estats Units, mentre que representa la meitat de l'atur total a la Unió Europea.

Cinquena, ocupació menor i atur més alt es tradueixen en menors incentius per estar present en el mercat de treball, i dona com a resultat una taxa d'activitat més reduïda. També aquí es troben diferències molt importants a les edats extremes (19 punts més baixa la taxa europea) i a les dones (13 punts inferior).

Cal precisar, però, que els efectes econòmics, però sobretot socials, d'aquests resultats divergents no són tan grans com podria semblar. Pel que fa als aspectes econòmics, pot observar-se a la taula 2 que el grau de subutilització de la mà d'obra a Europa no és tan diferent com pot donar a entendre la comparació directa de les taxes d'atur. L'indicador utilitzat esporàdicament per l'OCDE —que suma aturats, inactius a causa del desànim i persones que treballen a temps parcial de manera involuntària— presenta una diferència menor entre la UE i els Estats Units.

TAULA 1
RESULTATS DEL MERCAT DE TREBALL: UNIÓ EUROPEA I ESTATS UNITS (1998)

	UE-15	EUA
TAXA D'OCUPACIÓ		
Total	61.1	73.8
15 a 24 anys	37.7	59.0
25 a 54 anys	74.3	81.1
55 a 64 anys	37.1	57.7
Homes	71.0	80.5
15 a 24 anys	41.6	60.8
25 a 54 anys	85.6	88.8
55 a 64 anys	48.0	66.2
Dones	51.3	67.4
15 a 24 anys	33.8	57.2
25 a 54 anys	62.9	73.6
55 a 64 anys	26.6	50.0
TAXA D'ACTIVITAT		
Total	69.8	77.4
15 a 24 anys	46.6	65.9
25 a 54 anys	81.3	84.1
55 a 64 anys	40.4	59.3
Homes	77.8	84.2
15 a 24 anys	50.4	68.4
25 a 54 anys	92.4	91.8
55 a 64 anys	52.2	68.1
Dones	58.0	70.7
15 a 24 anys	42.7	63.3
25 a 54 anys	70.1	76.5
55 a 64 anys	29.0	51.2
TAXA D'ATUR		
Total	10.0	4.5
15 a 24 anys	19.1	10.4
25 a 54 anys	8.6	3.5
55 a 64 anys	8.1	2.6
Homes	8.7	4.5
15 a 24 anys	17.6	11.1
25 a 54 anys	7.3	3.3
55 a 64 anys	8.0	2.8
Dones	11.5	4.7
15 a 24 anys	20.8	9.8
25 a 54 anys	10.3	3.8
55 a 64 anys	8.3	2.4
OCUPACIÓ A TEMPS PARCIAL		
(en %)		
Total	16.0	13.4
Homes	5.9	8.2
Dones	28.1	19.1
ATUR DE LLARGA		
DURADA (en %)		
Total	50.1	8.0
Homes	48.7	8.8
Dones	51.5	7.1

Font: OCDE

TAULA 2
TAXA D'ATUR I DE SUBUTILITZACIÓ DE LA MÀ D'OBRA (1993)

	TAXA D'ATUR	TAXA DE SUBUTILITZACIÓ DE LA MÀ D'OBRA (a)
UE	11.1	13.5 (b)
USA	6.8	10.2

(a) Aturats més desanimats més treballadors a temps parcial involuntari en percentatge de la població activa

(b) UE-15 excepte Àustria i Luxemburg

Font: OCDE

Pel que fa també al desaprofitament dels recursos humans, pot observar-se a la taula 3 un resultat fins a cert punt sorprenent. Mentre que el percentatge de joves aturats és més alt a

Europa, el de joves que no treballen però tampoc estudien és similar o superior als Estats Units. La interpretació sembla clara. Mentre al continent europeu les dificultats del mercat de treball impulsen els joves a invertir en formació i a millorar la seva productivitat futura, als Estats Units els joves aturats —certament menys en nombre— corren el perill d'entrar en un procés de marginació social en estar allunyats tant de la feina com de l'escola.

TAULA 3
JOVES DE 18 ANYS QUE NI TREBALLEN NI ESTUDIEN (1994) (EN PERCENTATGE DE LA POBLACIÓ ACTIVA)

	UE (a)	EUA
Homes	12.0	12.0
Dones	14.8	16.8

(a) Excepte Àustria, Finlàndia, Luxemburg i Suècia
Font: OCDE

La taula 4 permet avançar en aquesta direcció en mostrar que, malgrat les diferències en ocupació i atur, el risc d'exclusió social atribuïble a la desocupació és molt similar a les dues bandes de l'Atlàntic. En efecte, el percentatge d'aturats que viuen en llars on no té feina cap persona és gairebé el mateix en els dos casos. El fet que l'atur europeu afecti majoritàriament persones que generalment no representen la principal font d'ingressos de la llar i, addicionalment, que els vincles familiars siguin més intensos expliquen que el risc de marginació social provocat per l'atur sigui moderat a Europa.

TAULA 4
PERCENTATGE D'ATURATS QUE VIUEN EN UNA «LLAR ATURADA» (1996)

	UE	EUA
De 15 a 24 anys	31.7	29.4
De 25 a 54 anys		
Homes	57.8	54.8
Dones	38.2	48.0
De 55 a 64 anys	59.7	58.3

Nota: «Llar aturada» és una llar on no treballa cap persona
Font: OCDE

Finalment, la taula 5 planteja un tema conegut, el dels treballadors pobres. En efecte, en el cas del Estats Units, l'alta ocupació té com a contrapartida unes diferències salarials molt més altes que als països europeus. Aquest fet ve agreujat per una dada complementària, els treballadors que cobren salaris baixos no són un col·lectiu testimonial, sinó que representen una quarta part del total.

TAULA 5
DIFERÈNCIES SALARIALS

	DISPERSIÓ DELS SALARIS (A)	PERCENTATGE D'OCUPATS AMB SALARIS BAIXOS (C)
UE	2.8(b)	11.3(d)
EUA	4.4	25.0

(a) Quocient entre el salari del novè decil i el del primer.

(b) Excepte Espanya, Grècia, Irlanda i Luxemburg

(c) «Salari baix» és inferior a 2/3 del salari mig

(d) Excepte Dinamarca, Espanya, Grècia, Irlanda, Luxemburg i Portugal

Font: OCDE

Aquests resultats semblen coherents amb una argumentació prou coneguda. Segons aquesta explicació, els Estats Units disposen d'un marc institucional en el seu mercat de treball que és molt flexible i que permet ajustos ràpids i poc costosos i que dona com a resultat ocupació alta i atur reduït, però també fortes desigualtats de renda i alt risc d'exclusió social. Els països europeus, en canvi, s'han dotat d'una normativa més protectora dels treballadors que limita les desigualtats i proporciona una xarxa de protecció contra la pobresa, però que —en ser més rígida— desincentiva la iniciativa empresarial i dificulta la creació d'ocupació.

Hi ha, per tant, una relació d'intercanvi entre protecció social i ocupació de manera que només es pot aconseguir més ocupació —i menys atur— a costa de menys protecció social, menys estabilitat laboral i menys igualtat d'ingressos? Expressat en altres termes, el que explica la diferència entre l'atur europeu i el dels Estats Units és la rigidesa de les normes laborals i la protecció social?

3. LES CAUSES DE L'ATUR EUROPEU

L'aparició d'un atur gairebé massiu a Europa va estimular la realització de nombrosos estudis per part d'experts del món acadèmic i dels organismes internacionals. En un primer moment es va posar molt d'èmfasi en els efectes recessius de l'encariment del petroli i en un comportament dels salaris poc adaptat a les noves condicions econòmiques. Més endavant, en canvi, es va haver de buscar explicacions a la persistència de l'atur malgrat el fort creixement econòmic de la segona meitat dels anys vuitanta. Fou llavors que l'atenció es va centrar en les rigideses del mercat de treball (poder sindical, costos d'acomiadament, prestacions per atur). Finalment es va imposar una interpretació que incorpora ambdós elements —shocks adversos i rigideses institucionals— a l'hora d'explicar l'atur europeu.

Segons aquesta interpretació dominant, els països occidentals van rebre dos shocks en forma d'encariment del preu del petroli al llarg dels anys setanta. Tant els Estats Units com Europa van reaccionar desaccelerant el seu ritme de creixement i augmentant les seves xifres d'atur, de manera que el 1983 les dues zones presentaven taxes de desocupació molt similars (9,6% els Estats Units i 9,1% la UE-15). Les diferències sorgiren a partir d'aquell moment. Els Estats Units aprofitaren la recuperació econòmica dels anys vuitanta per reduir l'atur fins al nivell previ als shocks energètics. En canvi, la millora econòmica dels països europeus no va reduir més que dos punts percentuals la taxa d'atur.

L'explicació d'aquest diferent comportament es va centrar en els elements institucionals.

a) El sistema de negociació salarial a la majoria de països europeus no és ni totalment descentralitzat ni totalment centralitzat. Això fa que els salaris negociats ni s'ajustin a la situació real de cada empresa —com succeeix en el model descentralitzat— ni tinguin en compte el nivell global d'atur de l'economia i els efectes negatius sobre la competitivitat i l'ocupació dels increments salarials excessius. Van ser precisament els països amb un sistema descentralitzat —com els Estats Units, però també el Regne Unit— o amb un sistema centralitzat —Suècia, Finlàndia, Àustria— els que aconseguiren mantenir més baixes les seves taxes d'atur.

b) Els països europeus es caracteritzen també per la presència de dificultats a l'hora d'acomiar. Aquesta normativa protectora té per efecte dotar d'un poder negociador els assalariats contractats de forma indefinida (*insiders*) en encarir fortament la seva substitució per aturats (*outsiders*) eventualment disposats a treballar a canvi de salaris més baixos. En aquestes condicions no competitives, els *insiders* aprofitaren l'expansió econòmica dels anys vuitanta per millorar les seves retribucions, impeding així l'augment de l'ocupació i la reducció de l'atur. En canvi, als Estats Units —un mercat de treball sense restriccions a l'acomiadament i, per tant, més competitiu— l'expansió econòmica es va traduir més en creació d'ocupació que no pas en increment generalitzat dels salaris.

c) Els països europeus es caracteritzen, així mateix, per un sistema de protecció als aturats en forma de prestacions per desocupació notablement més generoses que les vigents als Estats Units, tant en l'import de la prestació com en la durada. Aquestes prestacions tindrien l'efecte de desincentivar la cerca de feina per part dels aturats, atès que compten amb ingressos garantits gràcies a les prestacions. En no estar en el mercat de treball competint activament pels llocs de treball disponibles, els aturats subsidiats no contribueixen a limitar les pressions salarials en moments d'expansió de la demanda de treball.

Els estudis empírics realitzats la primera meitat dels anys noranta —amb una majoria de dades referides a la dècada dels vuitanta— van tendir a confirmar les idees precedents. L'evidència empírica mostrava clarament els efectes negatius de les formes de negociació salarial intermèdies i de les prestacions d'atur amb una durada llarga. En canvi, era més ambigua sobre els efectes negatius de l'import d'aquestes prestacions, així com de les restriccions a l'acomodament. A més, els estudis empírics destacaven la importància d'altres aspectes, com l'efecte negatiu sobre el mercat de treball de l'atur de llarga durada, la inadaptació dels aturats als requeriments de qualificació exigits pels nous llocs de treball (*mismatch*) i la insuficiència de les despeses en polítiques actives d'ocupació, particularment les de contingut formatiu. Però aquests elements addicionals, en no formar part del discurs de la flexibilitat, foren sovint oblidats o, si més no, destacats de manera insuficient.

La constatació que els Estats Units mostrava un millor comportament en matèria d'atur i l'evidència empírica acumulada —tot i no ser definitiva en molts aspectes— van ajudar a asentar com a dominant la interpretació precedent. En aquesta línia, l'OCDE va publicar el seu influent treball *The OECD Jobs Study* el 1994 que aconsellava un conjunt de recomanacions de caire flexibilitzador.

Seguint aquestes orientacions, durant la dècada dels noranta els països europeus han aplicat —amb convenciment divers, amb intensitat diferent i amb efectes variats— nombroses mesures per augmentar la flexibilitat dels seus mercats de treball i encara ara, prop de finalitzar la dècada, els informes dels organismes internacionals i la majoria de textos sobre l'economia europea emfasitzen el paper de les rigideses per explicar el diferencial d'atur entre els Estats Units i Europa. Però, no ha succeït res de nou durant els anys noranta? Es pot seguir sostenint avui en dia —com una dècada enrere— que els Estats Units i Europa han patit els mateixos shocks i que les desiguals taxes d'atur responen únicament a la diferència en flexibilitat laboral? La pregunta no és irrellevant, perquè al llarg de la darrera dècada Europa ha avançat en el camí de la flexibilitat laboral —tendint a acostar-se al model nord-americà—, però ha sofert un conjunt de shocks contraris que no han afectat aquell país.

Convé recordar, abans de res, que el 1991 les taxes d'atur no eren gaire diferents, ja que tan sols les separava poc més d'un punt percentual (8,1% a Europa front a 6,8 als Estats Units). Com és que ara (finals de 1999) la diferència és d'uns cinc punts (9,1 front a 4,2)? Pot explicar-se l'ampliació del diferencial d'atur i, el que és més important, la divergència en les tendències —atur creixent a Europa i a la baixa als Estats Units— com a resultat de la menor flexibilitat europea?

Més aviat sembla tractar-se d'una explicació poc satisfactòria a la vista de les diferents circumstàncies que ha afrontat l'economia europea al llarg de la dècada, circumstàncies certament ben diferents de les dels Estats Units.

En primer lloc, la transició i crisi dels països de l'Est. Pel que fa a l'antiga URSS, les estimacions de l'ONU xifren en un 42% la caiguda del PIB a Rússia entre 1990 i 1997, del 33% a Bielorússia, del 58% a Ucraïna i del 60% a Moldàvia. I pel que fa a la resta de països de l'Est, només dos, Polònia i Eslovènia, han assolit el nivell de PIB que tenien el 1989. El fet de tractar-se d'economies tancades al comerç amb occident ha limitat els efectes recessius sobre la Unió Europea. Tot i així, l'impacte ha estat clar en els països nòrdics. Com, sinó, explicar l'escalada de l'atur a Finlàndia del 3,2% (1990) al 16,8% (1994)? Un efecte similar però menor registra

Suècia (de l'1,7% al 9,4%), agreujat, és cert, per la crisi del sistema financer i per decisions de política econòmica destinades —amb l'objectiu de la flexibilitat— a desmuntar un antic equilibri basat en salaris baixos per tal de garantir plena ocupació complementats amb un salari social finançat amb impostos fortament progressius.

En segon lloc, la unificació alemanya el 1990. La caiguda del mur va permetre incorporar a Alemanya el territori de l'antiga República Democràtica Alemanya. Les condicions en què va tenir lloc el procés —particularment la decisió política de fixar una taxa de conversió totalment fictícia entre les dues monedes— va implicar la fallida de l'economia de la part oriental i la multiplicació de l'atur a aquella zona, ajudant a fer créixer la taxa alemanya del 4,8% al 8,4% i, de retruc, l'europea.

Però la unificació alemanya va acabar tenint efectes encara pitjors. La decisió de no finançar les despeses derivades de la unificació amb impostos va augmentar el dèficit públic alemany, fent témer per la inflació al Bundesbank, el qual va endurir la política monetària incrementant les taxes d'interès. La resposta de la resta de països europeus va haver de ser seguir al Bundesbank amb el resultat d'un augment de les taxes d'interès a tot Europa i un ralentiment del creixement que va acabar amb una aguda crisi el 1993-1994 que l'atur va pujar fins a l'11,2%.

Un tercer element a tenir present és el procés de convergència nominal. Els països europeus es van comprometre a Maastricht a aplicar polítiques de demanda restrictives per tal de complir els criteris de convergència. A llarg termini una inflació baixa estimula el creixement i un dèficit públic limitat permet —ha permès ja— reduir les taxes d'interès reals amb el mateix efecte. Però a curt termini, l'aplicació de forma simultània i generalitzada de polítiques restrictives a tots els països europeus va suposar un shock de demanda negatiu amb efectes innegables sobre el mercat de treball.

Per últim, la crisi asiàtica el 1997 i sobretot la crisi russa de 1998 amb caigudes del PIB a Rússia i també a Ucraïna, a Romania, a Bulgària, a Croàcia i a Txèquia. Aquesta davallada a l'est d'Europa ha estat a punt d'avortar una recuperació encara massa feble a països com Alemanya i Itàlia, que tenen una gran importància quantitativa en el PIB europeu.

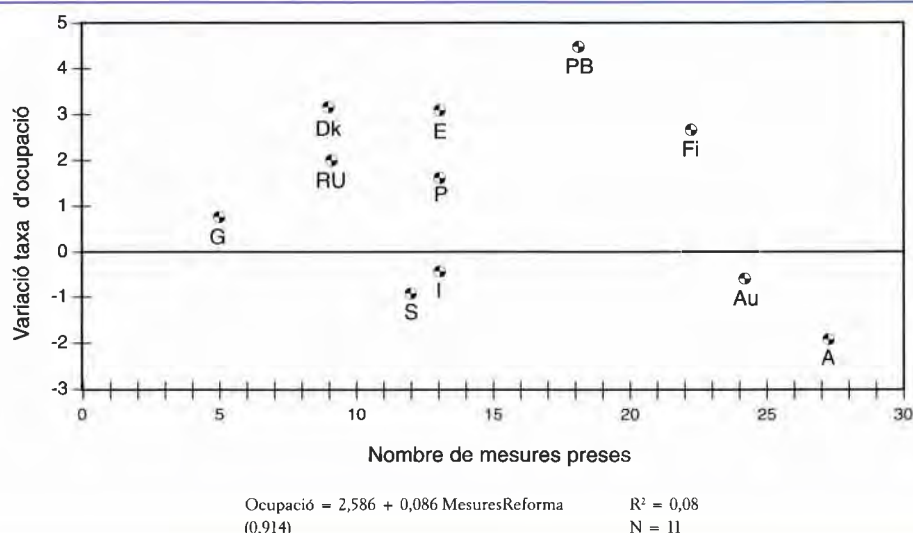
De resultes d'aquest conjunt de shocks recessius, l'economia europea ha viscut la dècada dels noranta amb una certa indefinició, amb la preocupació centrada en l'estabilitat macroeconòmica, amb un creixement moderat (1,8% de mitjana) i veient com l'atur es mantenia elevat.

Mentrestant, els Estats Units han crescut de manera continuada i intensa (2,4%, més de mig punt de creixement por sobre de la mitjana europea al llarg de tota una dècada) i han reduït la xifra d'atur fins a poc més del 4%. Aquests resultats favorables han estat possibles en bona part perquè l'economia nord-americana ha quedat exempta de patir els shocks adversos que ha registrat Europa. Més aviat al contrari, s'ha vist afavorida per dos fets. D'una banda, la caiguda del bloc soviètic li va permetre gaudir dels anomenats «dividends de la pau» en poder reduir despesa pública militar. D'altra, el ràpid progrés tècnic derivat de les noves tecnologies de la informació ha suposat un shock d'oferta positiu sobre la productivitat que —independentment que afecti el conjunt del teixit productiu o només les empreses del «planeta Internet»— està impulsant el creixement i limitant la inflació. Aquests fets, més una gestió macroeconòmica adequada per part de la Reserva Federal, s'han traduït en creixement econòmic i creació d'ocupació.

Sembla clar que el signe contrari dels shocks registrats per les dues grans zones econòmiques durant els anys noranta no permet afirmar avui en dia que els cinc punts diferencials de l'atur europeu responen a la major rigidesa del seu mercat de treball. Més encara si es té en compte que al llarg de la dècada el continent europeu ha instrumentat mesures laborals de caire flexibilitzador. Sense ànim d'exhaustivitat, pot esmentar-se que s'ha descentralitzat o, com a mínim, flexibilitzat parcialment el procés de negociació salarial a Alemanya, Àustria, Espanya, Itàlia i Països Baixos. A més, s'han reduït les restriccions a l'acomiadament a Alemanya, Bèlgica, Dinamarca, Itàlia, Espanya, Finlàndia, Països Baixos, Portugal i Suècia. I finalment s'ha limitat la generositat de les prestacions per atur a Alemanya, Àustria, Dinamarca, Espanya, Finlàndia, Països Baixos i Suècia.

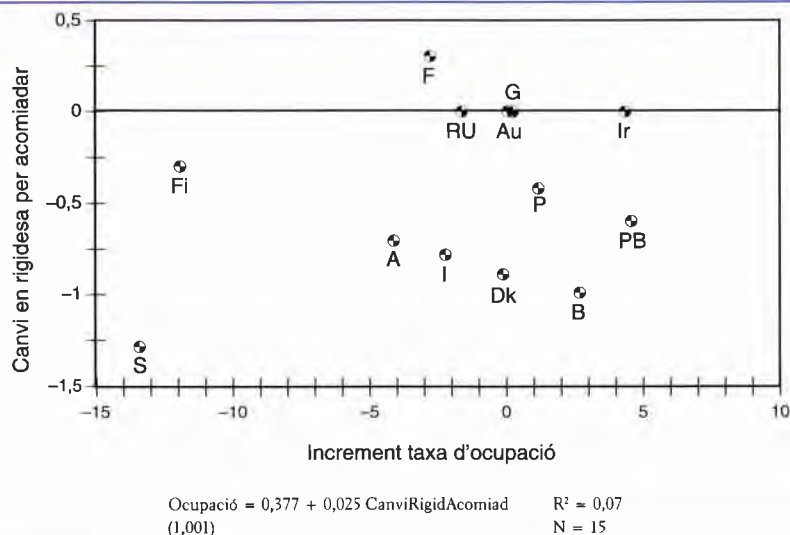
Amb independència de l'efecte favorable sobre l'ocupació que puguin tenir aquestes reformes a llarg termini, particularment quan la recuperació cobri intensitat, el cert és que de moment no s'aprecia gairebé cap relació entre les mesures flexibilitzadores del mercat de treball i la millora de l'ocupació. Com pot observar-se en el gràfic 2 i en els resultats de la regressió, l'aprovació de mesures laborals reformadores no afecta (almenys no ha afectat fins aquest moment) el ritme de creixement de l'ocupació. Tampoc s'aprecia en el gràfic 3 cap relació entre la reducció de les restriccions a l'acomiadament —un dels elements centrals de l'agenda flexibilitzadora— i la millora de l'ocupació. Tampoc en aquest cas la variable és estadísticament significativa.

GRAFIC 2
REFORMES LABORALS I CREACIÓ D'OCUPACIÓ (1994-1997)



Font: OCDE i CE

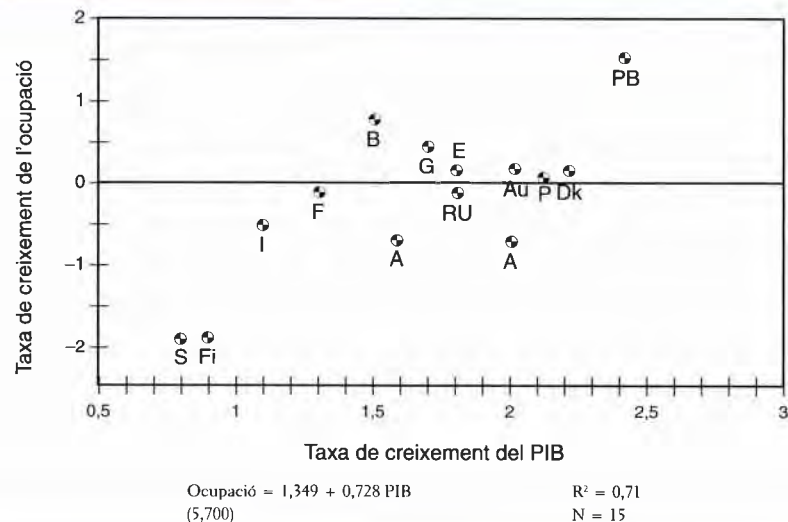
GRÀFIC 3
CREIXEMENT DE L'OCUPACIÓ I CANVI EN LA RIGIDESA PER ACOMIADAR



Font: OCDE i CE

En canvi, el gràfic 4 posa de manifest de manera clara que el creixement econòmic és una forma efectiva de crear ocupació. En efecte, mentre els països de creixement lent (inferior a l'1,5%) perden llocs de treball, tots els que han crescut més del 2% han aconseguit millorar les xifres d'ocupació. A més, Luxemburg i els Països Baixos (fora del gràfic), amb creixements molt intensos són també els països que creen més ocupació. Els resultats de la regressió confirmen clarament aquesta relació directa entre creixement i ocupació.

GRAFIC 4
PIB I OCUPACIÓ (1990-1997). TAXA DE CREIXEMENT



Font: CE

A la vista d'aquests resultats, no ha de sorprendre que els responsables europeus hagin intentat explorar noves vies de combatre l'atur complementàries a la flexibilitat laboral.

4. LES NOVES POLÍTIQUES EUROPEES D'OCUPACIÓ

El nou marc social i polític propiciador de la nova política d'ocupació ve definit per les victòries electorals dels partits d'esquerra als principals països europeus (Alemanya, França, Itàlia i Regne Unit). El lideratge, però, en el disseny de la nova política ha estat a càrrec de França i, en part, d'Alemanya, en coincidir en aquests dos països unes condicions econòmiques (importància del país), polítiques (estabilitat interna) i ideològiques (orientació socialdemòcrata clara) que no sempre es donen a la resta.

Els eixos bàsics d'aquesta nova política d'ocupació són tres: afavorir el creixement econòmic, endegar una política europea d'ocupació no basada en la desregulació laboral i complementar-la amb actuacions nacionals de caire innovador afavoridores de l'ocupació.

1. L'estímul del creixement s'ha basat en l'expansió de la demanda interna. Com a actuacions de caràcter global i compartides per més d'un país es poden esmentar, en primer lloc, el ralentiment en el ritme de reducció del dèficit públic per tal de permetre una certa expansió de la inversió pública i, en segon lloc, les pressions polítiques sobre el Banc Central Europeu a favor d'una reducció de la taxa d'interès en un moment de creixement econòmic baix i risc de deflació. A més, com que la feblesa de l'euro podia temptar el BCE a augmentar el tipus d'interès per reforçar la moneda europea, es proposa mantenir l'estabilitat canviària internacional mitjançant un sistema de zones objectiu garantides per les intervencions coordinades dels bancs centrals d'Europa, Estats Units i Japó en el mercat de divises.

Però cal destacar també un conjunt d'actuacions impulsades pels governs amb l'objectiu d'estimular la demanda interna. Sense tractar de ser exhaustiu es poden esmentar les següents mesures.

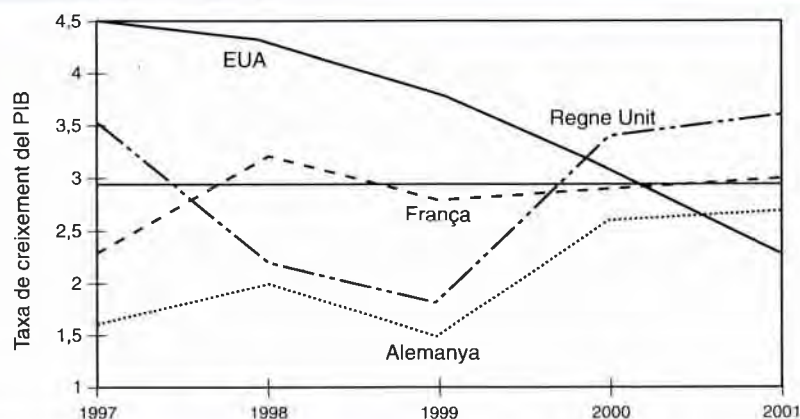
En el cas de *França*, el govern Jospin decidí, el juliol de 1997, augmentar el salari mínim en un 4% fins a unes 130.000 pessetes al mes; el 1998 va reduir en 4,75 punts les cotitzacions per malaltia a càrrec dels assalariats a fi d'augmentar el poder de compra dels salaris i va establir un sistema de compensació per tal de garantir el poder adquisitiu de pensionistes i aturats, i el 1999 ha abaixat l'IVA sobre els consums domèstics de gas i electricitat del 20,6% al 5,5%, alliberant així renda familiar per al consum.

A *Alemanya*, el Parlament ha aprovat aquest any la reforma fiscal dissenyada per Lafontaine que conté augments del mínim exempt i reducció de tipus de l'impost sobre la renda amb l'objectiu d'afavorir especialment els ciutadans d'ingressos baixos, és a dir, de propensió al consum alta. Addicionalment, s'ha eliminat la retenció fiscal sobre els treballadors que cobren el salari mínim (630 marcs), si bé ara hauran de cotitzar a la Seguretat Social.

En el cas del *Regne Unit* les condicions econòmiques eren diferents, ja que en trobar-se el cicle econòmic en una fase més avançada era menys necessari l'estímul de la demanda interna. Tot i així, es poden esmentar en aquesta direcció tant la reducció de l'IVA del gas i de l'electricitat d'usos domèstics com determinats ajuts concedits a pensionistes, així com l'entrada en vigor del salari mínim el passat ú d'abril, el qual —amb un nivell de 3,6 lliures a l'hora— ha suposat una millora retributiva important per a molts joves, per a bona part de les minories ètniques i per a una part dels treballadors del camp.

No resulta fàcil precisar l'impacte d'aquestes mesures sobre el creixement econòmic, però no hi ha gaire dubte que hauran impulsat la demanda interna, particularment de consum. Com pot veure's en el gràfic 5, després del fre en la recuperació que es va produir a la segona meitat de l'any 1998 per l'efecte retardat de la crisi asiàtica sobre les exportacions europees, a partir de finals de 1999 les economies tornen a recuperar-se i el 2000 assoliran ritmes propers al 3% —potser amb l'excepció d'Alemanya— impulsades en molt bona part pel dinamisme de la demanda interna, especialment en el cas de França, país que amb més esforç ha tractat d'estimular el consum domèstic.

GRÀFIC 5
TAXA DE CREIXEMENT DEL PIB



Font: OCDE i CE.

2. La magnitud del problema de l'atur impulsa els nous governs europeus a completar l'efecte positiu del creixement econòmic sobre l'ocupació amb altres mesures que accelerin la

creació de llocs de treball. Aquestes mesures podrien ser catalogades d'idiosincràtiques, ja que presenten unes característiques nacionals pròpies, arrelades en les pràctiques de cada país.

A *Alemanya*, on el sistema de formació dual ha donat bons resultats al llarg dels anys, el nou govern ha posat en marxa aquest any 1999 un programa d'acció immediata contra l'atur juvenil basat en l'aprenentatge i la formació. El programa pretén oferir una ocupació o una oportunitat d'aprenentatge a cent mil joves. Els dos eixos centrals són, en primer lloc, la creació de noves places d'aprenentatge per a joves impulsades per iniciatives regionals i per xarxes de petites empreses, així com mesures formatives específiques per a joves mancats de qualificacions per participar en aquestes oportunitats d'aprenentatge; d'altra banda, la subvenció dels costos salarials de llocs de treball que garanteixin la millora del nivell formatiu dels joves que no han completat la formació professional.

Adicionalment, durant aquest any 1999 el govern, els sindicats i la patronal han estat negociant el «Pacte per l'Ocupació, la Formació i la Competitivitat». Les parts estan d'acord a negociar diversos aspectes del món del treball en la direcció de:

- reduir el costos indirectes del treball i reformar la Seguretat Social
- flexibilitzar el temps de treball i estendre el treball a temps parcial
- facilitar les jubilacions avançades
- oferir noves oportunitats de treball o formació als treballadors poc qualificats
- combatre l'atur juvenil i de llarga durada mitjançant noves oportunitats d'aprenentatge i estímuls addicionals per acceptar llocs de treball
- millorar les oportunitats de formació i participació en beneficis dels treballadors
- establir una conducta salarial que promogui la creació d'ocupació
- aplicar la reducció fiscal a les petites i mitjanes empreses a partir de l'1 de gener de l'any 2000
- facilitar l'accés al capital risc per a les empreses de petita i mitjana dimensió
- reduir les barreres estructurals a la creació d'empreses.

També cal esmentar la reducció de les cotitzacions socials a càrrec d'empresaris i treballadors (del 20,3% al 19,5%) per tal d'abaratir el factor treball i reduir la bretxa fiscal. La menor recaptació serà coberta amb l'impost ecològic sobre la benzina i altres derivats del petroli per automoció i calefacció, així com el gas i l'electricitat que ha entrat en vigor l'1 d'abril de 1999.

Més recentment, l'octubre d'enguany, el govern ha arribat a un acord amb el sindicat IGMetall per tal de permetre —al llarg dels propers cinc anys— accedir a la jubilació amb 60 anys. L'objectiu declarat és facilitar la substitució de més de cent-vuitanta mil persones d'edat per joves que d'altra manera estarien a l'atur. El finançament d'aquestes jubilacions avançades correria a càrrec d'empreses i treballadors, que aportarien a un fons un 0,5% dels increments salarials anuals. L'aprovació definitiva d'aquesta mesura depèn de la seva acceptació per part de la patronal en el si de les converses del «Pacte per l'Ocupació, la Formació i la Competitivitat», cosa que de moment no està succeint.

França és, sens dubte, el país de referència en les mesures innovadores per combatre l'atur. Dues actuacions destaquen sobretot. D'una banda, el programa «Nous serveis-nous treballs» per contractar joves en els anomenats jaciments d'ocupació i, d'altra, la normativa relativa a la reducció del temps de treball.

— El Programa «Nous serveis-nous treballs» va ser aprovat per llei la tardor de 1997 i té per objectiu crear llocs de treball per a joves en ocupacions noves. Els destinataris del programa són joves de 18 a 26 anys, però també menors de 30 anys que no hagin treballat més de quatre mesos seguits. Els contractes són temporals per un període de cinc anys i la retribució és igual al salari mínim. El 80% del salari corre a càrrec del govern i el 20% restant és pagat per l'organisme que contracta, que només pot ser una administració pública o una institució sense ànim

de lucre. Les vint-i-dues professions que seran desenvolupades pels joves contractats amb aquesta modalitat constitueixen els anomenats nous jaciments d'ocupació i consisteixen bàsicament en serveis de proximitat (com acompanyants de nens, minusvàlids i persones grans, tutors de joves amb problemes escolars o tutors de reclusos) o bé proveïdors de béns públics nous (com agents de manteniment dels espais naturals o mitjancers en litigis familiars o veïnals). Les estimacions realitzades a la primavera d'aquest 1999 quantifiquen en uns 60.000 els joves contractats sota aquestes modalitats.

— La mesura sens dubte més polèmica i innovadora és la reducció de la jornada laboral fins a les 35 hores setmanals. El 1998 es va publicar la primera llei de les 35 hores i a finals de 1999 ha estat aprovada la segona llei sobre el mateix tema.

La llei de juny de 1998 va fixar la durada legal del temps de treball en l'equivalent a 35 hores setmanals per a l'any 2000 a les empreses de més de 20 treballadors i el 2002 a la resta d'empreses. Treballadors i empresaris havien de negociar la manera concreta d'organitzar aquest temps de treball màxim, així com el moment d'aplicar la normativa. El govern va concedir un conjunt d'ajuts a aquelles empreses que apliquessin la reducció de jornada abans del 2000. En concret, si la reducció era del 10% (de 39 a 35 hores setmanals) i l'ocupació augmentava en un mínim del sis per cent —deixant, per tant, que la productivitat absorbís quatre punts— les empreses es podien beneficiar d'una reducció de cotitzacions socials equivalent a 9.000 francs anuals durant un màxim de cinc anys per cada nou contractat —o també per cada lloc de treball salvat de ser destruït—, sempre que l'acord s'assolís el mateix 1998 o el primer trimestre de 1999. Els acords signats a partir d'aquell moment gaudien d'un ajut inferior.

Segons estimacions governamentals, durant els primers quinze mesos d'aplicació de la llei —és a dir, fins a setembre del 1999— s'han signat un total de 15.831 acords d'empresa a l'empara de l'esmentada llei que afecten uns 2,2 milions de treballadors (el 28% dels assalariats de les empreses de més de 20 treballadors), els quals, per tant, ja treballen l'equivalent a 35 hores setmanals. L'efecte sobre l'ocupació d'aquests acords s'ha quantificat en 197.962 llocs de treball, 17.964 dels quals són acomiadaments evitats.

El 15 de desembre d'aquest any ha estat aprovada per l'Assemblea Nacional francesa la segona llei de les 35 hores. Els seus punts centrals són els següents:

— La jornada laboral legal no podrà ser superior a l'equivalent a 35 hores setmanals amb cinc setmanes de vacances i 11 dies legalment festius. Això suposa que el límit anual d'hores se situa en 1.600.

— El còmput de les hores treballades es farà en períodes de 12 setmanes i en cap cas es podran treballar més de 44 hores en una mateixa setmana.

— La data d'entrada en vigor serà l'1 de gener de l'any 2000 per a les empreses de més de 20 treballadors i l'1 de gener del 2002 per a la resta.

— Les hores extres tindran un màxim anual de 130 el 2002 (224 el 2000 i 177 el 2001) i patiran un recàrrec creixent segons el nombre d'hores. Les primeres quatre hores extres —és a dir, les compreses entre les 35 de la llei i les 39 actuals— pagaran una penalització del 10% l'any 2000, però del 25% a partir del 2001. La reducció de la penalització del 25% fins al 10% per a l'any proper s'ha interpretat com una concessió per permetre una aplicació més lenta i flexible de la llei.

— Les empreses rebran ajuts públics en forma de reducció de cotitzacions socials per aplicar la normativa. Aquests ajuts seran superiors en les cotitzacions dels treballadors de baixa qualificació; així, per exemple, 21.500 francs anuals pels que cobren el salari mínim i només 4.000 pels que cobren 1,8 vegades el salari mínim. La intenció és que la millora esperada de productivitat no elimini els llocs de treball poc qualificats.

— El finançament d'aquests ajuts ha estat un dels temes més polèmics de la llei. Inicialment el govern pretenia finançar-ne el cost per tres vies: el recàrrec sobre les hores extres, les

2. Probablement no estigui de més recordar en aquest sentit que a la cimera de Florència celebrada el juny de 1996 el Consell va descartar el Pla de Confiança per l'Ocupació que havia encarregat preparar a Santer, fins i tot després que aquest rebaixés la reassignació —que no increment— de despesa de 2,1 bilions de pessetes a tan sols 194.000 milions. Significativament, el Consell va concedir en aquell mateix moment un ajut addicional de 130.000 milions de pessetes als ramaders francesos com a compensació per la crisi britànica de les anomenades «vaques boges».

cotitzacions empresarials a la Seguretat Social i els fons de la Unedic (organisme paritari que gestiona les prestacions d'atur) amb l'argument que la llei permetria reduir la desocupació. L'oposició frontal d'empresaris i sindicats ha fet rectificar la proposta inicial, de manera que els ajuts es finançaran transitòriament amb el recàrrec sobre les hores extres i amb els ingressos procedents de la fiscalitat sobre l'alcohol.

5. UNA ESTRATÈGIA COMUNA PER A LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ EUROPEES

El tercer eix de les polítiques a favor de l'ocupació dels nous governs europeus —a més de l'impuls al creixement i les mesures estrictament nacionals contra l'atur— ha consistit a impulsar una estratègia per l'ocupació d'àmbit europeu.

L'estratègia europea contra l'atur té com a precedent clar el *Llibre Blanc sobre Creixement, Competitivitat i Ocupació* de la Comissió Europea, presentat el 1993, un moment de recessió en què les xifres d'atur estaven assolint nivells considerablement alts en els països europeus. A partir d'aquella data els avenços a definir una estratègia comuna són molt lents, en imposar-se la idea que l'atur és un problema estrictament nacional. Tres motius podrien justificar aquesta actitud. D'una banda, l'intent de preservar les institucions i les polítiques comunitàries d'un problema greu i de difícil solució. D'altra, la reticència de països —com Espanya— amb una taxa d'atur alta a ser examinats públicament en aquesta matèria. I en tercer lloc, el temor de certs països, com Alemanya —principal finançador net del pressupost comunitari— però també el Regne Unit, Suècia i Holanda, que el disseny d'una política europea d'ocupació comportés augments de la despesa comunitària. Aquests motius, i més concretament el darrer d'ells, expliquen la manca de concreció de cap de les propostes del *Llibre Blanc* i el rebuig per part de l'Ecofin i el Consell europeu de qualsevol intent en aquesta direcció, fins i tot en les seves versions més moderades.²

L'abandonament d'aquesta línia d'actuació no va impedir, però, avançar en paral·lel, tot i que de forma lenta, en el disseny d'un procediment comunitari de vigilància multilateral sobre les accions nacionals en matèria d'ocupació. Aquest procediment, començat a perfilar a Essen el 1994, va ser finalment incorporat en el títol sobre política d'ocupació del Tractat d'Amsterdam de 1997. En essència, consisteix en el següent:

- cada any el Consell aprova unes «orientacions generals de política econòmica» i unes «orientacions generals de política d'ocupació»;
- seguint aquestes orientacions, els Estats membres elaboren i presenten un «pla nacional d'acció per l'ocupació»;
- la Comissió i el Consell analitzen i avaluen els diversos plans nacionals, tant pel que fa a la seva adaptació a les orientacions generals com als seus resultats sobre el mercat de treball;
- a la vista de tota la informació disponible, el Consell aprova les noves orientacions per al proper any.

L'impuls a tot aquest procés per part dels nous governants europeus es concreta en dos aspectes: l'acceleració del procés i la quantificació d'algunes de les principals accions. Així, gràcies a la insistència del govern Jospin, el novembre de 1997 va tenir lloc a Luxemburg una cimera extraordinària sobre el problema de l'atur per tal de posar en funcionament el títol sobre ocupació del Tractat d'Amsterdam abans que aquest fos ratificat i, per tant, entrés en vigor. La reunió va acordar endegar el procés i, amb aquest fi, va aprovar les primeres orientacions generals de política d'ocupació per a 1998.

Aquestes orientacions constaven de 19 directrius estructurades en quatre grans blocs, coneguts com els quatre pilars de Luxemburg. Les directrius van ser ampliades a 22 en les

orientacions per a 1999 i han quedat confirmades amb petites modificacions formals en les orientacions per a l'any 2000, les quals estan resumides en el requadre adjunt.

3. Excepte aquells països, com Espanya, que tenen una taxa d'atur particularment elevada.

ORIENTACIONS DE POLÍTICA D'Ocupació PER A L'ANY 2000

Pilar 1: Millorar l'ocupabilitat

1. Oferir una nova oportunitat (ocupació, formació, reciclatge, pràctiques laborals o altres) a tots els joves aturats abans que hagin estat sis mesos a l'atur.
2. Oferir un nou començament (ocupació, formació, reciclatge, pràctiques laborals o orientació professional individualitzada) a aturats abans que hagin estat 12 mesos a l'atur.
3. Incrementar el nombre de persones acollides a polítiques actives en la direcció d'arribar a un percentatge de cobertura equivalent a la mitjana dels tres països amb millors resultats i, com a mínim, el 20%.
4. Reestructurar els sistemes de prestacions i de fiscalitat a fi d'afavorir l'acceptació de feina o formació per part d'aturats i inactius i de prolongar la vida activa dels treballadors d'edat avançada.
5. Fomentar acords per a la formació, aprenentatge, pràctiques o altres formes d'inserció professional.
6. Incrementar el nombre de persones que es beneficien de formació contínua.
7. Millorar l'eficàcia dels sistemes escolars per tal de reduir el nombre de joves amb fracàs escolar.
8. Dotar els joves de capacitat d'adaptació modernitzant els sistemes d'aprenentatge, oferint coneixements informàtics, dotant les escoles amb material informàtic i facilitant l'accés dels estudiants a Internet abans del 2002.
9. Elaborar polítiques preventives i actives per integrar al mercat de treball persones discapacitades, desfavorides i les minories ètniques.

Pilar 2: Desenvolupar l'esperit d'empresa

10. Reduir les càrregues administratives i les despeses per crear empreses i contractar nou personal.
11. Fomentar el treball per compte propi i la creació de petites empreses reduint els obstacles fiscals i de seguretat social i oferint formació i serveis específics.
12. Aprofitar les oportunitats existents per crear llocs de treball a l'àmbit local i a l'economia social.
13. Aprofitar el potencial d'ocupació dels serveis i els serveis relacionats amb la indústria.
14. Reduir la càrrega fiscal total i la fiscalitat sobre el treball i les cotitzacions socials (particularment sobre el treball poc qualificat) i estudiar la creació d'una taxa sobre l'energia o sobre les emissions contaminants.
15. Estudiar la reducció de l'IVA sobre els serveis intensius en mà d'obra.

Pilar 3: Fomentar la capacitat d'adaptació de treballadors i empreses

16. Modernitzar l'organització del treball, inclosa la flexibilització i la reducció del temps de treball.
17. Introduir contractes laborals «més adaptables» que ofereixin seguretat i reconeixement professional al treballador i flexibilitat a l'empresa.
18. Reduir les traves fiscals a la inversió en recursos humans i incentivar la formació a l'empresa.

Pilar 4: Reforçar la igualtat d'oportunitats entre homes i dones

19. Afavorir la integració laboral de la dona i aplicar les directrius amb aquesta mateixa intenció.
20. Recolzar l'augment de l'ocupació femenina i promoure la igualtat salarial.
21. Conciliar la vida laboral i la vida familiar amb mesures a favor de la família, com serveis de cura de nens i persones a càrrec i esquemes de permís parental.
22. Suprimir els obstacles (en matèria de formació, prestacions i fiscalitat) a la reincorporació a la vida activa d'homes i dones després d'un període d'inactivitat.

En el contingut de les directrius destaca el paper central de la formació a tots els nivells —reglada, contínua i ocupacional—, així com altres elements nous —com la reducció del temps de treball— en detriment de les propostes de caire flexibilitzador, les quals tenen una presència mínima.

El segon element característic de l'impuls a la política europea d'ocupació —la quantificació d'algunes de les accions—, està present a les directrius primera, segona i tercera. En efecte, la cimera extraordinària de Luxemburg va aprovar una quantificació en les accions referides a oferir oportunitats de feina o formació al 100% dels aturats joves i al 100% dels aturats de llarga durada en un termini de tres anys i a un mínim del 20% de tots els aturats en un termini de cinc anys.³

Seguint les esmentades orientacions, els països europeus han elaborat anualment els seus respectius plans nacionals d'acció per l'ocupació. Segons la valoració global que en va fer la Comissió Europea, aquests plans han suposat un pas endavant en la lluita contra l'atur en ampliar el ventall de les accions dutes a terme als diferents països, en intensificar les accions, en oferir un enfocament més global i un mètode més transparent i, en definitiva, en reafirmar el compromís polític de potenciar la qualificació i desenvolupar les polítiques actives per combatre l'atur. Les principals limitacions detectades són la poca precisió d'algunes mesures i la absència o insuficiència dels mètodes de seguiment i avaluació.

Una valoració més detallada dels plans nacionals, de la seva adaptació a les directrius comunes i dels principals resultats assolits a cada país es troba a l'*Informe conjunt sobre l'ocupació 1999* presentat per la Comissió i el Consell a la cimera d'Hèlsinki de desembre del 1999. Es tracta del segon informe sobre l'ocupació realitzat a partir del procés iniciat a Luxemburg el novembre del 1997, però del primer informe realitzat oficialment segons el previst a l'article 128 del Tractat d'Amsterdam entrat en vigor l'1 de maig de 1999. Les principals idees contingudes en aquest informe són les següents:

- Els països europeus estan aplicant estratègies preventives i actives per lluitar contra l'atur juvenil i de llarga durada com les contingudes a les directrius quantificades 1 i 2, però no tots han avançat amb la mateixa intensitat. En concret, hi ha quatre grups: Suècia, Regne Unit, Dinamarca i Irlanda han complert els objectius quantitatius. França, Espanya, Portugal, Finlàndia i Àustria esperen assolir els objectius numèrics abans del 2002. Alemanya, Holanda i Luxemburg han de fer més progressos, i Bèlgica, Grècia i Itàlia són el que estan més endarrerits.
- Pel que fa a l'objectiu mínim de beneficiar el 20% dels aturats amb mesures actives, la majoria de països l'han assolit o superat. En canvi, França, Àustria, Espanya, Grècia i Portugal no ho han fet, però esperen arribar-hi el 2002.

TAULA 6
GRAU DE COMPLIMENT DE LES DIRECTRIUS 1, 2 I 3

	DIRECTRIU 1	DIRECTRIU 2	DIRECTRIU 3	
			Total	Formació
Àustria	AP	AP	13,7%	8,0%
Bèlgica	NR	NR	64,8%	6,0%
Dinamarca	AC	NA	40,0%	n.d.
Finlàndia	AP	AP	30,4%	17,0%
França	AP	AP	n.d.	n.d.
Alemanya	AP	NR	37,2%	22,0%
Grècia	NR	NR	18,0%	14,0%
Irlanda	AC	AP	36,0%	7,9%
Itàlia	NR	NR	n.d.	n.d.
Luxemburg	NA	NA	31,0%	8,0%
Holanda	AP	NA	n.d.	n.d.
Portugal	AP	AP	18,4%	7,8%
Espanya	AP	AP	12,5%	9,0%
Suècia	AC	AC	93,3%	47,8%
Regne Unit	AC	AC	n.d.	n.d.

Nota: AC: Aplicació completa

AP: Aplicació parcial

NA: No aplicació

NR: No respecte

Font: CE

- Diversos països europeus estan revisant i, fins a cert punt, reformant el seus sistemes fiscals i de prestacions socials. El progrés, però, és lent.

- La participació en activitats de formació permanent és inadequada i a molts països hi manquen objectius concrets.

- Els països han presentat nombroses iniciatives per fomentar l'esperit d'empresa, però resulta difícil avaluar-ne els resultats a causa de la manca d'objectius, de terminis i d'indicadors. Més en concret, es troben a faltar mesures detallades per reformar la fiscalitat en favor de l'ocupació, objectius quantitatius de reduïda de la imposició sobre el treball i mesures a favor del desenvolupament dels serveis.

- El balanç de les actuacions dirigides a modernitzar l'organització del treball resulta decebedor i s'ha limitat a les qüestions relatives al temps de treball.

- Fa falta fer més esforços polítics dirigits a reduir la desigualtat entre homes i dones pel que fa a ocupació, atur i salaris.

- Cal avançar en la construcció d'indicadors comuns sobre els objectius definits i els terminis previstos, que permetin supervisar els esforços realitzats i avaluar els resultats de les mesures adoptades.

- Ha de potenciar-se la presència i la participació dels interlocutors socials en el disseny i l'aplicació de les polítiques d'ocupació.

Sembla prou clar, doncs, que l'esforç realitzat fins ara per aplicar una política d'ocupació activa i preventiva a tot Europa, tot i ser important, ha de ser reforçat i desenvolupat amb més i millors instruments.

6. CONCLUSIONS: BALANÇ I PERSPECTIVES

Si qualsevol valoració ha de ser necessàriament matisada, el balanç de les accions europeus recents en favor de l'ocupació encara ha de ser-ho més, ja que presenta limitacions d'importància.

Així, són diversos els aspectes a tenir en compte a l'hora de valorar l'estratègia comuna europea. En primer lloc, resulta obligat destacar-ne les seves febleses principals.

S'ha criticat, per una part, l'excés de dirigisme de les directrius. La diversitat de situacions i la riquesa d'actuacions per part dels diferents països poden resultar de difícil encaix en una estructura necessàriament tancada de quatre pilars i 22 directrius. A més, les prioritats nacionals a l'hora d'afavorir l'ocupació poden no coincidir amb les comunitàries.

També és criticable, d'altra, el sistema de quantificació emprat a les directrius primera, segona i tercera, ja que s'han quantificat els inputs —accions sobre els aturats— i no els resultats, com l'augment de l'ocupació o la reducció en el nombre d'aturats joves, de llarga durada, o totals.

Un tercer punt feble del sistema és la manca d'estímuls i de sancions. A diferència dels criteris de convergència de Maastricht o del Pacte d'Estabilitat i Creixement, l'incompliment de les directrius sobre política d'ocupació no comporta res més que una sanció moral, la qual cosa resta credibilitat al sistema.

Però el balanç ha de tenir en compte també els aspectes positius del procés encetat a Luxemburg.

Cal esmentar, en aquest sentit, que el sol fet d'endegar el procés ha suposat situar en el primer pla del debat públic el problema de l'atur després de quasi una dècada en què ha estat presidit per l'estabilitat macroeconòmica.

A més, ha generat una dinàmica de reflexió governamental sobre les accions desplegades, un major debat, una més gran col·laboració entre els diferents agents i entre els diferents nivells de les administracions i una major transparència de les polítiques aplicades i dels recursos assignats a cada prioritat, amb l'oportunitat que uns països aprenguin dels altres.

En tercer lloc, l'aplicació de les mesures contingudes en els plans nacionals d'acció per l'ocupació ajudarà sens dubte a reduir la magnitud de l'atur de llarga durada, que suposa un important factor de persistència de l'atur en les fases de recuperació econòmica.

S'ha destacat, també, que l'aprovació de les directrius relatives a l'ocupació ha posat sobre la taula altres temes de gran importància en la construcció europea, com la necessitat de frenar la cursa competitiva per reduir la fiscalitat sobre el capital i d'harmonitzar la fiscalitat a tot el territori europeu.

Cal recordar, per últim, que el procés és perfeccionable i que la construcció europea ofereix exemples d'actuacions que han estat revisades o reformades al llarg del temps per adaptar-les a les noves condicions o per corregir-ne les limitacions. Cal tenir present, en aquest sentit, que la propera presidència portuguesa té com un dels seus mandats principals estudiar la política europea d'ocupació i proposar-ne les millores oportunes.

A la vista d'aquests elements, sembla convenient recolzar el procés de Luxemburg, em-

brí del que acabarà sent, sens dubte, una autèntica política europea d'ocupació. Precisament per això, i per altres aspectes, el futur dels mercats de treball a Europa sembla força positiu.

En primer lloc, ja s'ha afirmat que les mesures expansives aplicades als principals països europeus estan tenint un efecte positiu a curt i mig termini sobre el creixement i sobre l'ocupació. A més llarg termini les previsions per l'economia europea són també favorables. Un recent informe de l'OCDE fet públic a finals de 1999 sobre les perspectives de l'economia mundial per a les properes dècades (*The future of the global economy. ¿Toward a long boom?*) pronostica una fase d'expansió duradera a Europa que, d'aquesta manera, prendria el relleu als Estats Units.

En segon lloc, és previsible que aquest creixement es tradueixi en llocs de treball. L'evidència empírica relativa a la dècada dels noranta mostra una estreta correlació entre ambdues variables, la qual cosa permet sostenir que els principals factors de persistència de l'atur han començat a ser dominats. Les reformes flexibilitzadores dutes a terme des de finals dels anys vuitanta, d'una banda, i els esforços en formació i l'ampliació d'aquestes accions a l'empareda de la nova estratègia europea per l'ocupació, d'altra, acabaran per reduir significativament tant el poder dels treballadors fixos (*insiders*) com la inadaptació (*mismatch*) dels aturats als requeriments empresarials de qualificació, els quals van ser dos dels principals factors generadors de persistència de l'atur durant la recuperació dels vuitanta.

I, en tercer lloc, la dinàmica demogràfica acabarà invertint la seva pressió sobre el mercat de treball. El descens continuat de la natalitat està reduint i reduirà encara més el nombre de joves que accedeixen al mercat de treball. En aquestes condicions totes les previsions indiquen que a llarg termini el problema més aviat serà el contrari: la manca de mà d'obra. Al principi, aquest serà un problema limitat a certes activitats de molt alta o de molt baixa qualificació —cosa que ja està començant a succeir ara mateix a determinades regions europees—, però més tard la mancança serà de caràcter general i afectarà tota la Unió. Així, segons les molt recents estimacions de la Divisió de Població de Nacions Unides, cas de continuar les actuals tendències vegetatives, Europa perdrà 35 milions d'habitants els propers 25 anys. Això implica que haurà de millorar molt intensament els seus nivells de productivitat o, alternativament, un cop absorbit l'atur haurà d'importar mà d'obra estrangera en proporcions majúscules.

Tot fa pensar, per tant, que com millor sigui la política d'ocupació aplicada, més urgent serà començar a dissenyar una política demogràfica i d'immigració, aquesta també necessàriament d'àmbit europeu.

El finançament privat d'infraestructures. Una visió europea.

MATEU TURRÓ

Catedràtic de Transports (UPC)
Assessor Econòmic del Banc Europeu d'Inversions

1. INTRODUCCIÓ

El sector públic és omnipresent en tot allò que té a veure amb les infraestructures. Aquestes, per definició, afecten a molts usuaris i ben sovint generen externalitats considerables, o sigui que repercuteixen també sobre els no usuaris. Això fa que tinguin un gran impacte sobre la societat i molta visibilitat política. Com que, a més, suposen inversions molt importants i produeixen efectes diferenciats dins el territori i entre la població, no és d'estranyar que l'administració pública jugui un paper determinant en tot el que hi té a veure. Malauradament aquesta presència manca sovint de coherència i de la visió a llarg termini necessària per a obres que han de perdurar i, de vegades, s'observa com predominen els interessos individuals i d'alguns grups pel damunt dels col·lectius. Els interessos dels partits polítics, condicionats en les nostres democràcies per les contínues fites electorals, són particularment difícils de compaginar amb el planejament d'horitzó llunyà que convé a les infraestructures.¹ Tot i amb això es procura sistemàticament introduir racionalitat en llur construcció mitjançant fórmules de planejament i amb procediments de presa de decisions basats en l'anàlisi de rendibilitat socioeconòmica.

De fet ni els economistes més liberals qüestionen la necessitat d'una forta regulació de les infraestructures per part del sector públic. Però, per poc que hom analitzi el funcionament dels diversos sistemes d'infraestructures, hom s'adona de seguida de les distorsions i de la ineficiència que ha generat, al llarg dels anys, una intervenció de l'administració que s'ha mogut amb criteris sovint contradictoris. Un argument defensat per la majoria d'economistes és que una més gran participació del mercat hauria de millorar la situació. De fet ja no es posa en dubte, per exemple, que el sistema de telecomunicacions ha d'estar en mans privades i sotmès a competència. El sector energètic també està essent privatitzat en gairebé tots els països més desenvolupats. De l'èxit de la introducció de la iniciativa privada en aquests dos sectors neix, en bona part, l'interès creixent de veure-la participar en la construcció i explotació d'infraestructures, com les de transport i de serveis urbans, que estan encara fonamentalment en les mans de les administracions públiques.

Si el desenvolupament de les infraestructures d'àmbit estatal, regional i àdhuc local —on hi ha governs que les controlen directament— presenta problemes de coherència, què no pasrà en l'àmbit europeu. Les instàncies comunitàries tenen una capacitat de maniobra mínima per realitzar els projectes que beneficien al conjunt de països membres però que no són particularment interessants per al país on s'ubiquen. És força lògic, doncs, que la política europea d'infraestructures s'hagi portat des d'una òptica molt política i molt poc integrada. Aquesta situació s'intenta corregir amb el desenvolupament d'unes xarxes transeuropees (XTEs) que responguin a les necessitats del Mercat Únic. S'intenta també fer potenciant una participació més gran de la iniciativa privada en aquestes xarxes, de manera que l'esperit liberalitzador que inspira la unió comercial s'estengui al sector de les infraestructures.

L'article pretén descriure el context en què es vol endegar aquesta nova política comunitària i quins són els criteris i els instruments a mans d'algunes institucions de la Unió Europea (UE) per tirar-la endavant.

¹ Vegeu, per il·lustrar el tema, L'ET (1998).

2. Un article recent molt interessant que il·lustra els esdeveniments del segle XIX és el d'Arbulu i Vasilin (1999).

3. Dedicats, en particular, a electricitat (25 %), petroli (36 %), telecomunicacions (28 %) i transport (7 %).

2. MÉS PARTICIPACIÓ PRIVADA

La diferència principal amb les inversions industrials i comercials és que les infraestructures solen implicar capitals més importants, tenen molta més visibilitat pública i, en general, llur execució està sotmesa a llargs i complexos processos administratius. La recuperació de la inversió es fa a molt llarg termini perquè el perfil de demanda és relativament pla mentre que l'oferta augmenta necessàriament per esglaons, de manera que l'adaptació entre la capacitat i l'ús sol ésser dolent. Aquestes circumstàncies tendeixen a foragitar del sector als capitalistes que tenen possibilitats de fer inversions amb rendibilitat més immediata i amb menys condicionants.

Tot i amb això, al llarg de la història sempre s'han finançat infraestructures amb capitals privats i, si bé se sol parlar més aviat dels fracassos (sovint sense esbrinar-ne les causes), la realitat és que moltes operacions han resultat exitoses. El desenvolupament del ferrocarril durant el segle XIX, que va ésser rapidíssim i majoritàriament producte de la iniciativa privada, és un exemple molt interessant i carregat de lliçons. Però, com en gairebé tots els negocis, molts dels qui van arribar tard o amb propostes poc madures i especulatives per construir línies ferroviàries van fer fallida.²

En aquests darrers anys, a banda dels sectors de l'energia i de les telecomunicacions, s'ha observat un interès renovat per involucrar l'inversor privat en el finançament d'infraestructures ambientals i de transport. En alguns països, com la Gran Bretanya, aquest interès s'ha estès a d'altres sectors com ara l'ensenyament, la sanitat o les presons. El «finançament per projecte», o sigui el finançament que s'estructura sobre les despeses i els ingressos propis dels projecte, amb un muntatge comptable i fiscal independent, ha augmentat moltíssim. Segons Project Finance International, el finançament per projecte fet pels bancs s'ha multiplicat per 7,5 des del 1990 al 1997, per assolir uns 75 miliards d'euros.³ Però a Europa, en general, una vegada pràcticament privatitzades les telecomunicacions i posades les bases per arribar a una situació similar en el sector energètic, el repte més complex per continuar aquesta tendència es presenta en relació a les infraestructures de transport i a d'altres que podríem anomenar municipals i que inclouen l'adducció, tractament, distribució i depuració d'aigua, el tractament dels residus sòlids i les operacions de renovació urbana.

Aquest nou interès per part del sector públic en la participació financera dels privats en un terreny que considerava propi, té raons de tipus macroeconòmic i d'altres degudes a canvis estructurals. En els països europeus, el creixement del sector públic observat des dels anys 70 ha portat que pràcticament la meitat del PIB sigui afectat a despesa pública i ha fet assolir als Estats uns nivells de deute insostenibles. La Unió Monetària ha establert un cert ordre en les finances públiques dels països membres de la Unió Europea, però les dificultats de retallar la despesa corrent han produït una reducció important de la inversió pública que difícilment podrà recuperar-se a mitjà termini. De fet, cal preveure una disminució del pes de l'Estat, si més no per la dificultat creixent de recaptar impostos en una societat globalitzada i cada cop més incontrolable gràcies al desenvolupament de les telecomunicacions que porten a noves fórmules de treball i de comerç molt menys dependents de la localització geogràfica, base de la política fiscal actual. Per satisfer els desigs dels ciutadans, que reclamen més i millors infraestructures sense augmentar la pressió fiscal, descompensar l'equilibri macroeconòmic o crear inestabilitat social amb una reducció dràstica de les prestacions socials, l'única solució evident és el recurs al capital privat i al pagament per part dels usuaris d'alguns serveis que avui són considerats béns comuns.

La reducció del pes del sector públic en la provisió d'infraestructures té també una raó més estructural, de tipus polític, lligada a l'evolució global envers una economia més liberal, que assumeix que l'empresa privada és més eficaç que la pública per satisfer les necessitats dels ciutadans. Des de l'òptica de l'economia del benestar, aquesta més gran eficiència seria positiva, ja que produiria un guany socioeconòmic per al conjunt de la societat, encara que la distribució dels fluxos financers pogués portar a situacions injustes si els beneficis de l'empresa privada ex-

cedissin molt la compensació que ha de tenir pels riscos que absorbeix. Algunes administracions veuen també la participació privada com una fórmula més eficaç per a la implementació dels projectes, perquè el privat té més flexibilitat per defugir alguns obstacles de tipus polític.⁴

Per part del sector privat les condicions són avui molt més adients que fa uns anys per involucrar-se en el finançament d'infraestructures. Les empreses directament relacionades amb elles (en particular, les constructores) són més grans i disposen de més capital. Els interessos baixos i la poca retribució del capital fan que les inversions a llarg termini siguin més atractives que en períodes de més volatilitat. Grans masses financeres són controlades per relativament pocs operadors, que tenen la sofisticació necessària per participar en operacions complexes com les relacionades amb les infraestructures. El disposar de capital abundant i que es pot moure amb facilitat, empeny als grans fons d'inversió a diversificar llurs portafolis amb inversions més arriscades però que tenen expectatives de beneficis importants a llarg termini. Tenint en compte que la inversió privada a la Unió Europea és actualment d'uns 1,2 bilions d'euros a l'any i que creix al volant d'un 5,5% cada any, sembla lògic que es dediqui una petita part d'aquesta quantitat a infraestructures. Les quantitats invertides són encara marginals pel que fa a transports i medi ambient. Evidentment la inversió només es produirà si el potencial de beneficis és acceptable. En aquest sentit, l'operador privat veu que hi ha moltes possibilitats de millorar la gestió actual d'un sistema públic carregat de problemes i poc innovador i valora l'oportunitat de fer més beneficis dels que es poden preveure si continua el model actual.

3. AVANTATGES I INCONVENIENTS

Una vegada vistes les raons que expliquen l'interès d'incorporar capitals privats a les infraestructures, sembla interessant sintetitzar els principals arguments que solen utilitzar-se per defensar o atacar d'aquesta participació.

CAIXA 1. ARGUMENTS UTILITZATS A FAVOR I EN CONTRA DEL FINANÇAMENT PRIVAT D'INFRAESTRUCTURES

Arguments a favor:

- a) El sector privat identifica millor les oportunitats, detecta millor els factors crítics i està més obert a la innovació
- b) És més eficaç en la projectació i execució de les obres i en la seva explotació, cosa que fa reduir la inversió i els costos de funcionament
- c) Permet una millor gestió dels riscos del projecte
- d) Per un nivell determinat d'ingressos, proporciona millor servei i redueix, per tant, el cost global per als usuaris
- e) Té més capacitat de generar ingressos provinents dels clients/usuaris
- f) Pot aprofitar-se millor d'algunes externalitats, com ara el potencial de desenvolupament del sòl
- g) Permet accelerar la implementació del projecte millorant així la seva rendibilitat econòmica
- h) Multiplica el nombre de projectes que poden ser executats amb la mateixa quantitat de despesa pública o permet reduir la pressió fiscal
- i) Introdueix un procés decisional més eficaç i amb una visió de llarg termini, menys afectada pels calendaris electorals
- j) Pot incorporar millor el concepte de vida útil del projecte, amb solucions tècniques que optimitzen el conjunt construcció-manteniment

Arguments en contra:

- a) El capital privat és més car
- b) Calen inversions addicionals (per exemple, nusos d'autopista més complicats o estacions de peatge) i porten a més costos d'explotació (cobrament de peatges)
- c) Redueix la transparència i pot induir a pràctiques corruptes
- d) L'interès comú queda supeditat als interessos particulars dels agents privats
- e) Necessita regulació per evitar que hi hagi abusos de posició dominant
- f) El benefici que poden resultar d'una posició monopolística haurien de caure sempre en les mans del sector públic
- g) Les tarifes més altes (o el peatge, en el cas d'autopistes) limita la demanda i redueix la rendibilitat econòmica del projecte
- h) No augmenta el total de recursos disponibles sinó que facilita transferències entre sectors econòmics que poden ser molt ineficients
- i) Els participants privats (consultores, constructores, fabricants d'equipament, entitats financeres, etc.) veuen el projecte només com una oportunitat de negoci a curt termini i no s'interessen pel llarg termini
- j) Costos de preparació més elevats i terminis d'execució més llargs com a conseqüència de procediments d'adjudicació i de negociació més complexos

Tots aquests arguments tenen una part de raó i assenyalen tant el potencial del tema com la seva complexitat. Almenys en el marc de l'economia del benestar, hi hauria d'haver però, tan sols un sol argument per justificar una més gran participació privada en la inversió en infraestructures: la recerca d'una millor utilització global dels recursos escassos en mans de la societat. La combinació ideal de participació seria la que portaria a un màxim la relació entre beneficis i costos per al conjunt de la societat, incloent-hi els efectes redistributius que se'n poden derivar.

4. Algunes qüestions, com les expropiacions o les compensacions per impactes ambientals, que són sovint transformats artificialment en conflictes polítics, solen ser més fàcils d'abordar des d'una òptica privada.

5. Una qüestió que he tractat a bastament a Turró (1994) i als capítols 6 i 7 de Turró (1999).

6. Llevat dels possibles costos de transacció addicionals deguts a un procés més complicat d'accés al capital.

La caixa 2 dóna una síntesi d'aquesta qüestió que pot semblar un mica teòrica,⁵ però que hauria d'ésser el fonament de la decisió política. L'element clau de la decisió és la ponderació de les externalitats, que han d'incloure els elements macroeconòmics (com ara la manca de recursos pressupostaris) a més dels factors polítics (p.e. impactes sobre el desenvolupament regional) o ambientals. Molt sovint els elements macroeconòmics, com un deute públic excessiu, són els qui determinen que se cerqui una contribució privada a la inversió sense ponderar-ne les implicacions ni analitzar si d'altres solucions (que rauen en l'àmbit econòmic controlat per l'Estat) podrien tenir el mateix efecte. En alguns casos això pot portar a una mala assignació dels recursos públics. En definitiva, cal ésser conscient de la complexitat de l'equació i que per resoldre-la cal tenir compte de diversos criteris però sempre sobre la premissa que són els impactes sobre els usuaris de la infraestructura els que són fonamentals per justificar-la.

Un punt crític en la discussió és que, des de l'òptica col·lectiva, les transferències de beneficis o despeses no tenen efectes sobre la rendibilitat econòmica. Si de cas cal considerar llurs efectes redistributius dins les externalitats produïdes pel projecte. Aquestes transferències són sovint percebudes de forma errònia i porten a crítiques de la participació privada en el finançament d'infraestructures, com algunes de les incloses en la caixa 1, que convé matisar. La primera és la del cost elevat del capital privat. Dins l'anàlisi financera aquesta diferència de cost apareix amb claredat, però al darrere del diferencial el que hi ha és simplement l'absorció per part del sector públic d'uns riscos que el privat ha d'incloure dins el finançament, ja que no els pot compensar escampant els riscos sobre una multitud de projectes (gràcies a una comptabilitat pública poc transparent) com fa el sector públic. És, doncs, només un cas de transferència de riscos (com les assegurances) que no produeix pèrdua de recursos.⁶

Un altre element de litigi prové del fet que sembla que el privat pot rebre una retribució excessiva basada en l'explotació d'un bé públic. Això apareix amb molta força, com en el cas de

CAIXA 2. CONDICIONS TEÓRIQUES PER A LES APPS.

Idealment s'haurien de realitzar els projectes d'inversió seguint un ordre estricte que seguís llur rendibilitat socio-econòmica. Ara bé, donat que aquest procés és molt difícil de dur a cap i sovint les propostes s'analitzen independentment. Hom pot suposar, de fet, que no existeixen opcions d'inversió alternatives a la realització de la proposta que tinguin rendibilitats molt elevades i l'execució de les quals faria que el projecte en qüestió fos rebutjat. Així hom es pot acontentar amb la garantia que la rendibilitat de la inversió pública és superior a un mínim preestablert.

En aquest marc de decisió aïllat es pot establir un model molt senzill per ponderar la viabilitat d'un projecte i els límits del component públic:

Inversió inicial:	$I_{pi} + I_{pk}$
Despeses durant la vida útil:	$D_{pij} + D_{pka} + D_{irk}$
Avantatges:	$G_{pk} + B_{piu} + E_{piu}$
on:	
I_{pi}	= Inversió pública
I_{pk}	= Inversió privada
D_{pij}	= Pagaments del sector públic al privat dins l'acord d'associació. Són el resultat d'un seguit de transferències entre els dos bàndols, com ara peatges ficticis, cànon i impostos addicionals deguts al projecte. Poden doncs tenir signe positiu o negatiu.
D_{pka}	= Altres despeses del sector públic degudes al projecte.
D_{irk}	= Despeses privades de conservació, explotació, etc.
G_{pk}	= Ingressos que provenen dels usuaris (peatges) o d'altres beneficiats identificables.
B_{piu}	= Avantatges per als usuaris, o altres beneficiats identificables, més enllà del que paguen per l'ús de la infraestructura.
E_{piu}	= Externalitats (positives o negatives), que afecten al conjunt de la societat.

La condició global per justificar l'execució del projecte és que els avantatges descomptats a la taxa de descompte social de referència (δ), siguin superiors als costos reals (o sigui, sense transferències) descomptats:

$$1) I_{pi}^{\delta} + I_{pk}^{\delta} + D_{pka}^{\delta} + D_{irk}^{\delta} < G_{pk}^{\delta} + B_{piu}^{\delta} + E_{piu}^{\delta}$$

Perquè funcioni l'associació publico-privada cal satisfer dues altres condicions:

$$2) I_{pi}^{\delta} + D_{pka}^{\delta} < B_{piu}^{\delta} + E_{piu}^{\delta}$$

el que vol dir que la participació pública s'ha de saldar amb una rendibilitat econòmica suficient, i

$$3) I_{pk}^{\delta} + D_{pij}^{\delta} + D_{irk}^{\delta} < G_{pk}^{\delta}$$

on ϕ és la taxa de descompte (rendibilitat) mínima que exigeix el capital privat.

les autopistes catalanes, quan els projectes es fan madurs. Les infraestructures tenen uns períodes de retorn del capital molt llargs, de manera que hi ha forts dèficits de caixa durant els primers anys i només al cap del temps, quan la infraestructura és plenament utilitzada, es produeixen els guanys que, descomptats a l'origen, han de compensar aquells dèficits. És una transferència de gran impacte polític però que no afecta l'aplicació global de recursos, si bé és clar que té uns efectes redistributius importants. La mala definició inicial dels termes de les concessions, que limitaven l'àmbit d'actuació de les empreses concessionàries, està a l'origen de molts dels conflictes. Sense aquestes limitacions —poc justificades— i donat que les condicions de mercat han evolucionat de manera adient, les concessions catalanes, per exemple, s'haurien pogut consolidar com grans operadors europeus d'infraestructures i haurien pogut aplicar els beneficis a noves inversions que haurien afavorit el desenvolupament de Catalunya, encara tan mancada d'infraestructures. Molts dels problemes polítics haurien desaparegut automàticament.

7. Libro Blanco «Crecimiento, competitividad, empleo, Retos y pistas para entrar en el siglo XXI», Boletín de las Comunidades Europeas 6/93, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburg, 1993.

8. Aproximadament la meitat dels Fons de Cohesió van a infraestructures de transports i la meitat a projectes de protecció del medi ambient.

5. LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LES ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS.

Les associacions público-privades (APPs) suposen una entesa formal entre diverses administracions i/o entitats públiques, d'una banda, i persones o entitats d'estatut privat, de l'altra, per tal de planejar, dissenyar, construir, finançar i explotar un projecte d'infraestructura. Els arguments a favor de les APPs, són molt potents, en particular en el context actual que persegueix la reducció del pes de l'Estat, que cada cop es veu més incapaç de mantenir els nivells actuals de recaptació fiscal. La globalització de l'economia, la llibertat de moviments del capital i el desenvolupament del comerç electrònic fan que l'Estat hagi de reduir el seu pes i es concentri a regular les activitats privades, sobretot en els sectors on el mercat té falles, com ara en situacions de monopolis naturals com les infraestructures de transport. La Unió Europea és particularment sensible a aquesta situació i també a la necessitat de tenir unes infraestructures adaptades a les necessitats del Mercat Únic. Per això, especialment a partir del llibre blanc de Delors,⁷ que preconitza la realització d'infraestructures d'interès comú com un mitjà per al creixement econòmic i la creació de llocs de treball, s'activa des de la Comunitat una política de xarxes transeuropees (XTEs) per als transports, l'energia i les telecomunicacions. Ja des de l'inici es planteja la necessitat de la incorporació del capital privat en el desenvolupament de les xarxes. L'acció comunitària per afavorir les APPs se centra, però, en les XTEs de transport, ja que les altres rauen ja, en bona part, en el sector privat. Pel que fa a les infraestructures de medi ambient, l'acció de la Unió Europea es concentra més aviat en la normativa sobre la qualitat de les aigües, els residus, etc. i, des del punt de vista financer, només a donar ajuts als projectes de vocació ambiental dins els Fons Estructurals i de Fons de Cohesió.⁸

La Comissió, que té el poder d'iniciativa, ha estat la impulsora principal d'aquesta política. Les línies principals de la seva actuació persegueixen que:

- el sector públic s'impliqui més profundament en el finançament de les infraestructures i que cada nivell administratiu ho faci en funció dels beneficis que en pot obtenir.
- les administracions públiques impulsin la constitució d'APPs.
- la Unió Europea fomenti la creació d'APPs per a la realització de les xarxes transeuropees. Per això els dona un suport específic a l'hora d'atribuir les ajudes de la línia pressupostària XTEs.
- les ajudes financeres públiques es facin amb mecanismes com deute subordinat o contribucions financeres que es puguin considerar com recursos propis (garanties, bonificacions d'interès, etc.) i que no interfereixin amb la gestió del projecte.
- s'estimuli la contribució dels usuaris al finançament, amb peatges o tarifes per a l'ús de la infraestructura, ja que augmenta el potencial de finançament privat.

9. L'única justificació d'aquesta possibilitat creditícia addicional de la UE es trobaria en unes menors exigències de garanties o, en una altra lectura, en una politització més gran dels préstecs atorgats per les institucions comunitàries.

10. Comissió Europea, 1997 (a).

11. Els impactes que les accions en un segment concret de la xarxa produeix en d'altres components, allunyats, de la xarxa.

12. I afegim, de manera una mica sorprenent, que també per qui té més interès en controlar-los. És sorprenent perquè no és gens evident que les ganes de controlar portin a un control més eficaç.

13. Cal assenyalar que els fons de pensions, les companyies d'assegurances, etc. tenen encara moltes limitacions a Europa a l'hora d'invertir. La liberalització d'aquests sectors podria afavorir molt l'aparició d'un autèntic mercat financer a llarg termini adaptat als projectes d'infraestructures.

La Comissió també creu que la Comunitat podria anar més enllà en la impulsio de les APPs establint mecanismes de garantia comunitaris i normes legislatives harmonitzades per facilitar les relacions entre les administracions i els promotors privats. També reviu, de tant en tant, una vella aspiració que permetria el que pogués endeutar-se directament, amb el suport del pressupost de la UE, per donar crèdits que s'afegirien als que dóna el Banc Europeu d'Inversions (BEI).⁹

Per donar més pes a la seva acció va considerar que calia concretar els plantejaments de suport de les APPs, en particular per accelerar la realització de les XTEs. Neil Kinnock, el Comissari per als Transports, va impulsar el treball d'un grup d'alt nivell que havia de determinar quines són les condicions per tenir èxit amb les APPs. L'informe del Grup Kinnock, que va tenir força ressò,¹⁰ considera que:

- la col·laboració entre el sector públic i el privat ha de començar el més aviat possible dins el cicle de vida del projecte, de manera que l'orientació comercial ja en guiï els primers passos.
- el marc del projecte ha d'ésser definit clarament pel sector públic, però que l'acció pública ha de canalitzar-se bé (a través d'un nombre mínim d'interlocutors) i ha d'ésser prou flexible.
- la creació de companyies específiques és la millor solució per a la realització de grans projectes, però han de tenir molta autonomia i una gran capacitat de gestió tècnica, econòmica i financera que s'ha de compensar amb una forta responsabilització sobre els resultats
- cal crear un entorn jurídic-administratiu que faciliti les APPs. En particular una aproximació comuna als riscos polítics (que han d'ésser absorbits pel sector públic) facilitaria molt els projectes transfronterers.
- s'haurien de clarificar algunes directives comunitàries amb respecte a les licitacions i adjudicacions de contractes i a la propietat intel·lectual, ja que les vigents no s'adapten bé a les concessions d'infraestructures de transport. També és important d'aclarir algunes normes de competència, en particular amb relació al ferrocarril, que planteja problemes a l'obertura de la seva xarxa a la competència. De fet les APPs es veuen com una bona eina per desllorigar la necessària reforma dels ferrocarrils de la UE.
- la problemàtica ambiental i social dels projectes s'ha de plantejar tan aviat com sigui possible per reduir les incerteses de tipus polític lligades a infraestructures, ja que tenen una gran projecció mediàtica.
- els efectes de xarxa¹¹ i els derivats de la creació d'un sistema transeuropeu han de tenir-se en compte a l'hora d'analitzar els beneficis socioeconòmics dels projectes.

Per altra banda, pel que fa als aspectes més purament financers, assenyalava que:

- Els riscos han d'ésser assumits per qui és més capaç de controlar-los¹² i tenint en compte que el sector privat només admet un cert marge d'incertesa i amb les compensacions pertinents.
- El sector públic hauria d'afavorir l'aparició en el mercat financer d'instruments adients per a les APPs, tant en l'àmbit estatal com europeu.
- Caldria desenvolupar els instruments financers existents per adaptar-los a les necessitats específiques de les APPs. En particular planteja la conveniència de promoure els préstecs subordinats i préstecs per cobrir la fase inicial del projecte fins que estigui en funcionament estable.
- Algunes ajudes comunitàries podrien utilitzar-se per contribuir als fons propis o quasi-propis dins els vehicles de promoció de projectes. Això ajudaria a l'aparició de fons d'inversió a escala europea especialitzats en grans infraestructures, en els quals participarien els inversors institucionals.¹³
- Caldria innovar pel que fa a les ajudes públiques a les APPs per a la realització de les xarxes transeuropees. Parla, en concret, de compensacions als concursants que presentin ofertes interessants però que no guanyin els concursos i d'iniciatives de la Comissió, el BEI o el

Fons Europeu d'Inversions (FEI) que contribuïssin a procediments més eficaços de distribució del risc. També insisteix que és important de millorar el tractament comptable de les APPs, per determinar millor quina part rau en el sector públic i quina en el privat.

Aquestes recomanacions del Grup Kinnock van ser assumides per la Comissió que, en la corresponent comunicació,¹⁴ posa molt èmfasi en els aspectes de competència i en les accions comunitàries que podrien afavorir el desenvolupament de les APPs i invita al BEI i al FEI a contribuir a l'esforç de potenciació d'aquestes estructures. Si bé els resultats immediats d'aquests documents han estat poc evidents, sembla clar que han creat un ambient favorable i que s'han pres algunes decisions importants. Una, que respon a un seguit d'accions comunitàries per a impulsar la inversió en infraestructures,¹⁵ és la d'augmentar la línia pressupostària XTE fins a 5,5 miliards d'euros per al període 2000-2006. Una altra és la inclusió, en la majoria de propostes de finançament de les institucions de la UE, de clàusules que plantegen afavorir les APPs. Finalment es van donar passos vers la creació d'un marc legislatiu i fiscal més adaptat.

6. EXPERIÈNCIES

Els Estats membres de la UE utilitzen cada cop més diverses formes d'associació amb el sector privat per finançar i gestionar infraestructures. Les fórmules de col·laboració més tradicionals (com la construcció d'infraestructura pública claus en mà per empreses privades o la concessió administrativa d'autopistes de peatge o de terminals portuàries) s'han expandit durant els darrers vint anys. A Gran Bretanya és on han anat més enllà, amb privatitzacions de ports, aeroports i ferrocarrils i amb l'extensió de la gestió privada a sectors, com les presons, que semblava que només podien tenir una administració pública. La Private Finance Initiative, que es va anunciar el 1992 però que no es va posar en marxa fins al 1995, és considerada, en general, com un èxit. El govern laborista sembla voler més aviat potenciar-la. Un cas particularment complex i interessant en el sector transports és el del CTRL, la línia ferroviària que unirà Londres amb el túnel sota el Canal de la Mànega.

A França les concessions d'infraestructures tenen una llarga tradició. Si bé moltes d'elles s'adjudiquen a empreses vinculades al sector públic, algunes empreses privades de gestió d'infraestructures d'utilitat col·lectiva, en particular en el sector de l'aigua, però també en el de les autopistes i del transport urbà, s'han desenvolupat amb força. La vinculació de les concessions d'infraestructures amb el sector públic era encara més forta a Itàlia. Darrerament, a ralent de l'èxit de tres operacions en el sector energètic, s'han iniciat una sèrie d'accions legislatives i d'anàlisi per promoure la participació privada en el sector. La més espectacular, de moment, és la privatització d'Autostrade, la concessionària d'autopistes, que ha passat a ésser controlada per un grup financer privat.

A d'altres països també hi ha hagut darrerament un desenvolupament espectacular de les APPs. A Portugal, seguint el muntatge complex, però molt il·lustratiu, del nou pont Vasco de Gama sobre el Tejo, i de les centrals elèctriques de Pego i Tapada, s'ha endegat el procés de privatització d'infraestructures de transport —començant per la concessionària pública d'autopistes BRISA— i d'adjudicació de noves concessions tant amb peatges reals com ficticis. El pont sobre el Tejo representa un cas interessant perquè el concessionari privat ha estat compensat amb l'adjudicació d'una infraestructura existent (el pont «25 d'abril») i amb unes subvencions procedents del govern portuguès i del Fons de Cohesió. També ha tingut préstecs del BEI. Cal fer observar que, gràcies a una estructura força ben pensada i prou flexible, es va poder solucionar amb relativa facilitat el problema polític de l'anul·lació de l'augment de peatge previst en el pont existent.

A Espanya, que té una llarga tradició concessional, s'ha estimulat l'adjudicació de noves autopistes en concessió i la participació privada s'ha anat imposant en els grans ports, però les idees sobre APPs en el terreny ferroviari (amb l'excepció del tren d'Arganda a Madrid) o aero-

14. Comissió Europea, 1997 (b).

15. Comissió Europea, 1998.

16. El Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), que està construint la línia d'alta velocitat Madrid-Barcelona-Frontera, si bé necessita unes contribucions importants de fons públics (una bona part d'ells provinents de la UE), contempla la possibilitat d'involucrar empreses privades en algunes operacions amb risc compartit (p. e. senyalització, manteniment, etc.).

17. Darrerament amb la concessió a una empresa privada dels serveis de rodalies de Estocolm, que abans eren gestionats per l'empresa pública SJ.

18. És interessant de fer notar que una taxa aeroportuària addicional va ésser instaurada a tots els aeroports grecs per a finançar el projecte.

19. Fins ara mitjançant el programa Phare, en el futur immediat amb els fons més substancials de ISPA i, un cop hagin accedit a la Unió, amb els fons estructurals i de cohesió.

20. El cas més conegut és el de l'autopista M1 (Budapest-Viena) a Hungria, que pretenia fer pagar uns peatges tan elevats que només els vehicles estrangers semblaven disposats a acceptar.

21. El conflicte entre uns funcionaris amb un poder, almenys teòric, considerable però molt mal pagats i uns gestors privats de nivell (i sous) internacionals amb grans recursos econòmics, apareix amb tota la seva cruïsa en els PECO.

portuari han avançat molt poc en la pràctica. Hi ha nogensmenys la intenció d'analitzar sistemàticament les opcions APPs per als grans projectes en execució o previstos.¹⁶

Als països del Nord, on el sector públic està molt arrelat i no hi ha el costum de pagar peatges per l'ús de les autopistes, s'han desenvolupat alguns models originals de cooperació. Suècia, que va ser pionera en la separació entre la infraestructura i els operadors de serveis, ha anat introduint la competència en el sector,¹⁷ però la inversió roman bàsicament pública. Però en el cas dels enllaços fixos sobre el Gran Belt i l'Oresund, s'han creat unes empreses privades de capital públic, en el segon cas aportat a mitges entre el govern suec i el danès. Les empreses, que són responsables del disseny, construcció, finançament, propietat i funcionament dels enllaços respectius, cobren cànon d'ús als ferrocarrils i peatges als usuaris de la infraestructura de carretera. Si bé tenen garantia estatal, els projectes estan dissenyats per recuperar la inversió amb la recaptació dels usuaris. Hi ha hagut un augment important de la inversió sobre el pressupost inicial, però es considera que el resultat global del muntatge és positiu i millor que si s'hagués fet amb un esquema tradicional.

A Alemanya, on des de mitjans del anys 80 s'ha endegat un procés de privatització d'algunes infraestructures i serveis, s'ha avançat amb lentitud en el sector transports. El «model alemany» de participació privada consisteix en l'ajornament del pagament de la inversió, que és pagada en terminis durant un màxim de 15 anys, incorporant les despeses financeres, un cop s'ha lliurat la infraestructura. D'aquesta manera es pot allisar el perfil de la inversió pressupostària. És evident que el model tenia una certa utilitat per a Alemanya, confrontada alhora amb unes fortes necessitats inversores en els nous estats de l'Est i amb uns condicionants macroeconòmics estrictes per a la convergència exigida per la unió monetària. És evident també que aquest prefinançament privat és poc més que un préstec garantit per l'Estat, però que és proporcionat pel banc del constructor en comptes del deute públic, que seria més barat, però que perjudicaria la imatge dels comptes públics. Hi ha, però, algunes actuacions innovadores en marxa, com el túnel de peatge a Rostock en construcció.

A Finlàndia, igual que a la Gran Bretanya i a Portugal, s'han imposat les concessions de peatges ficticis. Els concessionaris privats es responsabilitzen de la construcció o millora d'un tram d'autopista i del seu manteniment durant un cert nombre d'anys i han de garantir unes condicions de qualitat del servei ofert (per exemple amb un nombre màxim de carrils tancats durant l'any) i cobren unes quantitats que oscil·len en funció del trànsit, de manera que el concessionari té interès a potenciar-lo, almenys fins a un cert llindar. A Grècia, per altra banda, s'han concedit diverses autopistes (el cas més conegut és el pont Rion-Antirion) i el nou aeroport de Spata. Les contribucions estatals¹⁸ i comunitàries i els crèdits del BEI han estat fonamentals per lligar l'estructura financera complexa de Spata, que limita els possible beneficis monopolístics de l'operador privat.

En els països de l'Est és on el potencial per a les APPs és més gran, perquè és on hi ha més per construir i perquè les condicions econòmiques generals fan que la demanda sigui sovint poc adaptada a les concessions purament privades. Això vol dir que s'ha de trobar el mitjà adient per introduir subvencions estatals i comunitàries¹⁹ de manera que es puguin aprofitar els avantatges del sector privat pel que fa a innovació i eficiència. Les experiències fins ara han estat negatives quan no s'han tingut en compte les circumstàncies específiques de la regió,²⁰ o positives quan l'adaptació a les necessitats reals i al potencial de recaptació ha estat adient, si bé globalment l'experiència és modesta. Un dels problemes principals en aquesta zona és la manca d'una tradició mercantil i la dificultat d'aconseguir que l'administració es converteixi en un interlocutor efectiu enfront d'un sector privat de caire internacional i amb molts recursos tècnics i econòmics.²¹

7. EL FINANÇAMENT COMUNITARI

La política europea de potenciació de les APPs ha estat promoguda fonamentalment des de la Comissió i, en particular, amb relació a les infraestructures de transport. Ja s'ha vist

que hi ha molts aspectes normatius que convé canviar al nivell comunitari per facilitar el desenvolupament de les associacions público-privades, però sembla també necessari adaptar les dotacions financeres a aquesta política. L'instrument més flexible, en aquest sentit, és la línia pressupostària XTE, que en ser gestionada més directament per la Comissió, pot tenir un biaix més fort. Els recursos, encara que insuficients perquè es materialitzin les xarxes en els terminis previstos, comencen a ser capaços de redirigir algunes actuacions inversores dels Estats Membres i podrien incidir en l'obertura dels mercats (sobretot en el cas del ferrocarril i dels aeroports) i en la creació d'APPs si les subvencions estiguessin sotmeses a unes exigències clares sobre participació del sector privat en el finançament i gestió de la infraestructura.

LÍNIA PRESSUPOSTÀRIA XTE (TRANSPORTS). AFECTACIONS PASSADES I PERSPECTIVES (EN MILIONS D'EUROS)

1982 a 1987	1987 a 1992	1992 a 1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
285	367	1044	474	500	562	601	650	700	760	831	888

Les altres fons importants de finançament comunitari d'infraestructures són els Fons Estructurals, destinats a regions amb problemes de desenvolupament regional (Objectiu 1) o amb alguns problemes estructurals (Obj. 2, 5b, 6). És possible que es poguessin potenciar les APPs dins els plans de desenvolupament regional sobre els quals es basa l'acció comunitària, especialment en les zones Objectiu 2, on existeix un teixit econòmic més madur, però no sembla que es plantegi amb prou força en les propostes que actualment estan en discussió. On hi ha més possibilitats és en el Fons de Cohesió, que finança el component públic de grans projectes d'infraestructura de transport i ambiental. En un nombre limitat de projectes i admetre una negociació individualitzada per projectes entre la Comissió i l'Estat beneficiari (Irlanda, Portugal, Grècia i Espanya) es podria empènyer aquells projectes que incorporessin més participació privada. És obvi que aquest biaix només pot funcionar si és acceptat pels propis Estats beneficiaris que així es forçarien a promocionar les APPs. Aquesta condició vindria justificada pel fet que, ja que el Fons de Cohesió finança fins al 85% de la part pública, la tendència natural dels Estats seria a seguir el model de finançament pressupostari tradicional. El biaix vers les APPs serviria per assegurar l'addicionalitat dels fons comunitaris.

El Banc Europeu d'Inversions

El BEI és actualment l'únic vehicle creditici per al finançament de projectes propi de la Comunitat Europea.²² És la major institució financera internacional en termes de xifra de negoci, si bé el 90% de l'activitat té lloc a l'interior de la UE, on finança prop del 2% de tota la inversió. El BEI va signar, el 1999, prop de 32 miliards d'euros de préstecs. La seva especialitat és el finançament a llarg termini de projectes que ajuden a promoure les polítiques europees (de desenvolupament regional, de millora de les comunicacions entre les regions, de protecció del medi ambient, etc.). En donar unes condicions de cost, terminis, períodes de gràcia, etc., molt adaptades a les necessitats dels projectes, que no solen poder ser obtingudes de les banques comercials, la seva activitat permet completar-ne el finançament.²³ El BEI s'ha convertit així en un dels instruments més importants a l'abast de la UE per al desenvolupament de la infraestructura d'interès comú.

Donada la seva importància en el finançament de les infraestructures, no és pas estrany que tant el Consell Europeu com la Comissió hagin insistit que el BEI participi activament en la política de potenciació de les APPs. De fet, malgrat els forts condicionants dels seus estatuts pel que fa a l'exigència de garanties molt sòlides perquè, en passar als promotors les mateixes condicions que obté del mercat de capitals (és a dir, sense els marges que poden compensar els riscos), no pot permetre's assumir les pèrdues eventuais, el BEI ha estat molt actiu en inver-

22. El BEI i la Comissió Europea participen com a socis del Banc Europeu per a la Reconstrucció i el Desenvolupament (BERD), dedicat a la reconversió de les economies dels països de l'antic bloc oriental, però que incorpora molts socis que no són membres de la UE.

23. Aquesta complementarietat està assegurada per la limitació dels préstecs BEI al 50 % del cost del projecte.

TAULA 2
ACTIVITAT DEL BEI EN EL SECTOR TRANSPORTS (EN MILIONS D'EUROS DE L'ANY)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	SIGNATS 1993-98	APROVATS 1993-98
Grans projectes	436	634	400	733	514	520	3238	4382
Ferrocarrils	957	544	2150	1125	1873	2202	8851	10775
Carreteres, autopistes	2267	2252	2322	2310	2425	1760	13336	17592
Aeroports i equipament control	333	307	271	195	600	670	2376	4575
Avions	95	107	195	32	704	498	1630	2727
Ports	82	49	348	33	35	91	637	767
Transport urbà	705	1364	532	386	901	814	4702	5891
Altres (centres intermodals, etc.)	30	71	5	43	13	0	162	311
TOTAL	4905	5328	6224	4856	7064	6556	34932	47019

sions en infraestructura que impliquessin capital privat. Un dels crèdits del BEI que ha tingut més projecció, en aquest sentit, és el que va permetre la realització del Túnel sota el Canal de la Mànega en aportar el finançament a més llarg termini. A Catalunya ha contribuït, entre d'altres, a la realització d'autopistes concessionades per la Generalitat, si bé amb garanties bancàries de primera línia.

S'ha reclamat sovint al BEI que contribuís més a les APPs prenent més riscos. L'evolució dels darrers anys va en aquest sentit, però hi ha importants dificultats, en alguns països, entre ells Espanya, a poder obtenir del propi projecte garanties suficients basades en els ingressos del projecte. Una garantia molt sòlida és una exigència natural del BEI ja que, almenys sota les condicions actuals, no contempla cap marge per a la presa de riscos.

El Fons Europeu d'Inversions

En part per pal·liar aquest problema es va crear el 1994, amb l'objectiu de donar garanties adaptades a préstecs bancaris, emissions d'obligacions, col·locacions de capital privades, etc., i de participar al capital social de projectes que es puguin considerar d'interès europeu i, en principi, relacionats amb les xarxes transeuropees o les petites i mitjanes empreses.

El FEI té com a socis el BEI (40%), la Comissió Europea (30%) i al voltant de 80 banques i institucions financeres dels 15 Estats membres, que han pres la major part de la resta del capital autoritzat total, que és de 2 miliards d'euros. El FEI actua com una entitat comercial i cobra comissions per les seves garanties. La importància del seu capital li permet de repartir el risc i, a termini, s'espera que pugui garantir fins a 8 miliards d'euros. A finals del 1998 havia signat operacions per un total de 2,6 miliards d'euros i havia subscrit participacions per valor de 120 milions d'euros, la major part en fons de capital-risc.

El FEI hauria d'esdevenir, amb el temps, un instrument fonamental de suport de les APPs comunitàries i ajudar també als seu desenvolupament en els països que accediran aviat a la UE.

8. CONCLUSIÓ

La participació privada en el finançament d'infraestructures presenta moltes dificultats degut a les característiques particulars de la inversió i de la demanda, però també a la forta intervenció del sector públic, que ha creat un marc legal i administratiu poc adaptat a aquesta participació. Les APPs, que podrien facilitar-la, es troben també condicionades per uns interessos molt divergents a l'interior de l'associació. Malgrat tot es van imposant a poc a poc com una solució acceptable per reduir el pes dels pressupostos públics en sectors que tenen necessitat de fortes inversions per evitar la congestió, per impulsar el desenvolupament econòmic i per pal·liar els impactes sobre l'entorn natural.

La Unió Europea està potenciant la formació d'APPs per mantenir les condicions macroeconòmiques exigides per la unió monetària, per facilitar la introducció de mecanismes de

mercat dins una política d'apropament entre el pagament i els costos dels serveis i del principi «qui pol·luciona, paga» de manera que els usuaris paguin les externalitats que generen i com a factor que faciliti la liberalització de sectors que han estat molt regulats i que són clarament ineficaços. Són solucions que es veuen particularment útils per al desenvolupament de les xarxes transeuropees de transport, que es consideren fonamentals per a l'establiment del Mercat Únic Europeu. Per això, a part d'algunes mesures legislatives, encara extremadament prudents, la UE ha establert un cert biaix a favor de les APPs en alguns dels fons que s'utilitzen per subvencionar projectes d'interès comú així com en els productes financers oferts pel BEI i el FEI. Resta, en tot cas, molt per fer i cal esperar que els propers anys portaran una transformació substancial del paper del sector públic en la construcció, operació i finançament de les infraestructures.

Bibliografia

- Arbulu, Pedro i Vaslin, Jacques-Marie «Le financement des infrastructures par la Bourse de Paris au XIX^{ème} siècle». *Revue d'Economie Financière*, n.51, gener 1999.
- Barrett, Thomas i Turró, Mateu «Financements du type PPP en faveur des infrastructures européennes: le rôle de la Banque européenne d'investissement», Ministère de l'Équipement, Paris, 1999.
- Comissió Europea «Final Report of the High Level Group on Public-Private Partnership Financing of Trans-European Transport Projects» (Informe del Grup Kinnock), VII/321/97, 1997 (a).
- Comissió Europea «Communication on Public-Private Partnerships in Trans-European Transport Projects», COM(97)453, 3/9/1997 (b).
- Comissió Europea «L'investissement publique dans le cadre de la stratégie économique», COM(98)682, 2/12/1998.
- Conferència Europea de Ministres de Transport «Public-Private Partnerships (PPPs) in the Transport Sector», CEMT/CM(99) 21/Final, juny 1999.
- Izquierdo de Bartolomé, Rafael «Gestión y financiación de las infraestructuras de transporte terrestre», Asociación Española de la Carretera, Madrid, 1997.
- LET «Temps, irréversibilités et grands projets d'infrastructures. Actes du colloque du 5 mars 1998», Laboratoire d'Economie des Transports, Lyon, 1998.
- Ministerio de Fomento «Gestión del riesgo en las agrupaciones público-privadas para grandes proyectos de transporte», Actas del Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo celebrado en Santander en 1998, Ministerio de Fomento, 1999.
- Turró, Mateu «Evaluación y rentabilidad de inversiones» a Izquierdo, R. et al. «Transportes. Un enfoque integral», Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1994.
- Turró, Mateu «Capitales privados-subsidencias comunitarias. La solución para financiar las grandes infraestructuras de transporte europeas?», *Revista de Obras Públicas*, Madrid, febrer 1996.
- Turró, Mateu «La financiación privada de infraestructuras ferroviarias», *Líneas del tren*, no. 200, juny 1999.
- Turró, Mateu «Going trans-European. Planning and financing transport networks for Europe», Pergamon, Elsevier Science, Oxford, 1999.

Les ambicions de la UE en política exterior

FRANCESC GRANELL

Economista, Conseller principal de Desenvolupament, Comissió Europea

1. ELS CONCEPTES EUROPEUS I LA SOCIETAT DE MERCAT GLOBAL

La qüestió de la política de relacions exteriors de la integració europea ha adquirit molta importància els últims anys com a conseqüència del pes que els Quinze tenen en l'economia mundial i les perspectives que aquest pes de la UE augmenti en un futur pròxim a causa de les esperades ampliacions de la UE, però ens equivocariem si penséssim que la discussió entre Estats membres i institucions europees sobre el pes que Europa com a tal ha de tenir en el diàleg i l'acció internacional és quelcom de nou, i només condicionat pel pes econòmic d'Europa en el context mundial.

És cert que avui parlem més d'Europa i del seu paper internacional, però és cert també que, quan la Comunitat Europea i la seva antecessora la CECA van formar-se, la notícia de constitució no va rebre un relleu periodístic extraordinari mentre que avui estem acostumats a que qualsevol Consell Europeu semestral i no diguem ja les notícies europees importants, com ara el llançament de l'euro, acaparin les primeres pàgines dels principals rotatius mundials i l'atenció de totes les xarxes de ràdio i televisió.

Si això passa és perquè la UE s'ha convertit en quelcom que condiona molt els ciutadans d'Europa i de la resta del món però també perquè, deu anys després de la caiguda del Mur de Berlín i del final de la Guerra Freda, Europa ja no es conforma d'ésser un petit submon, amb només algun crit apassionat de De Gaulle en favor de la independència respecte de les dues grans potències de l'època.

Europa no vol participar cegament del consens de Washington que es manifesta per l'aplicació de les idees del Fons Monetari Internacional i del Banc Mundial a tots els països del món en base a recomanacions ben conegudes: obertura dels mercats, privatització, flexibilització dels mercats de treball, reducció de la despesa pública, menys estat, etc.

Després de molts anys, en què els governs de dretes i d'esquerres s'han anat alternant al poder als principals països europeus, l'Europa actual ja no creu en el capitalisme salvatge en què encara creuen a d'altres indrets del món en els quals la schumpeteriana «convergència de sistemes» té menys credibilitat. Els europeus, en general, creuen més en el capitalisme solidari, la lluita contra la pobresa i la democràcia formal —sí, però acompanyada del respecte als drets socials i econòmics de tots els ciutadans i tots els països i no solament dels més rics.

Utilitzant una paraula ara molt de moda podem dir que la nostra Europa contemporània —amb governs de dretes o d'esquerres— no creu en el model de «societat de mercat» que l'única gran potència mundial impulsa a tots els nivells. Europa no creu que la caiguda del Mur de Berlín hagi determinat la «fi de la història» i té por que la desaparició del Mur Est-Oest entre països capitalistes i països socialistes pugui ésser compensada per la construcció d'un Mur Nord-Sud encara més terrible entre països rics i pobres.

L'Europa, de dretes o d'esquerres, creu en l'economia de mercat com diuen els seus líders de dretes i d'esquerres però, en el Vell Continent, tothom creu també en els correctors socials, des dels dirigents de la Internacional Socialista, com ara Blair, Jospin i Schroeder en les seves accions individualitzades al front dels governs britànic, francès i alemany, fins als dirigents de dretes —com pot ser el cas d'Aznar— o com la societat civil majoritària representada pels parlaments i també en part per l'opinió pública i per les ONGs.

I si això és cert en el pla intern, en el pla de les polítiques de relacions internacionals Europa no pot acceptar la Societat de Mercat i el que de vegades s'ha anomenat el «Casino Global» sense tractar de lluitar en contra que les injustícies del món es perpetuïn en un model que pensa més en la tècnica i en els resultats aritmètics que no pas en l'eliminació de la pobresa i la lluita per millorar la situació de tots els països components del sistema mundial.

Una part important d'Europa creu en la diversitat cultural i en la humanització de les multinacionals, i per això fins i tot s'ha alegrat que fracassessin les negociacions d'un Acord Multilateral sobre Inversions a l'OCDE. I també que la reunió de Seattle per la qual s'havia de llançar la Ronda del Mil·lenni de l'OMC hagi fracassat.

Europa vol diferenciar-se, en el seu missatge, dels Estats Units i del Japó i per això ha d'ésser capaç de tenir una identitat pròpia en tots els àmbits. Això ho hem vist en els preparatius de la Reunió Ministerial de Seattle per la qual l'Organització Mundial de Comerç va tractar de posar en marxa la més gran operació que s'hagi fet mai en favor de la globalització i on s'han sentit queixes de molts dirigents europeus i de països subdesenvolupats i de moltes ONGs progressistes recordant que el liberalisme i la globalització estan bé però que no serveixen per a res si no s'aconsegueix que les diferències entre els països rics i els països pobres es vagin reduint en comptes d'anar ampliant-se, com de fet està passant avui per avui. El mateix podríem dir de l'antagonisme a una globalització que comporti la destrucció del medi ambient per la recerca cega del benefici feta per algunes empreses transnacionals o pel fet que les normes internacionals i els resultats de les conferències que han tractat de definir marcs solidaris amb el futur i les noves generacions no s'apliquen suficientment.

El President Clinton i l'Administració nord-americana van fer, per exemple, de la Cimeira del G-8 celebrada a Denver el juliol del 1997 una vitrina per presentar el model americà com l'únic model que funcionava al món. Eren moments en què l'economia americana tirava com a locomotora mundial i en què l'economia europea tenia problemes de creixement.

Aquell va ser, potser, el moment en què la divergència sobre la necessitat d'un model mundial individualista o solidari va manifestar-se més eloqüentment en el pla de les relacions internacionals.

Els Estats Units han tingut sempre un dels nivells de contribució als països pobres, en termes de Relació Ajuda/PIB, més baixos del món. Els Estats Units no són membres de la UNESCO perquè no creuen en la seva «orientació ideològica» per més que Federico Mayor —que va plegar com a Director de l'Organització el novembre de 1999— els hagi tractat de convèncer del contrari i els Estats Units estan molt endarrerits en el pagament de les seves contribucions a Nacions Unides al mateix temps que tracten d'imposar el seu «pensament únic» en el govern de les institucions financeres, de les quals són a més a més el més grans accionistes. Les lluites de poder entre la Casa Blanca i el Capitoli a Washington no ajuden a millorar les coses, perquè el Senat bloqueja totes les iniciatives que el president Clinton ha tractat de posar en marxa per tal de corregir el cop.

2. ELS AVENÇOS PER FER UNA «EUROPA INTERNACIONAL» FORTA

Això ha pogut ser així perquè l'Europa Comunitària s'ha mostrat desunida en moltes facetes de la seva actuació internacional. Els diferents països europeus adoptaven posicions diferents quan es tractava d'orientar l'actuació del Fons Monetari Internacional o del Banc Mundial, dels quals en són accionistes essencials. Els diferents països europeus adoptaven posicions diferents al moment de reconèixer o no reconèixer els nous països que es volien independitzar de l'antiga federació iugoslava a la fi de les èpoques d'unió forçada del Règim de Tito. Els diferents països europeus mostraven una actitud diferent quan es tractava de fer front als Estats Units en la crisi de la banana o en la recerca de solucions al problema del deute extern dels països pobres fortament endeutats. Els diferents països europeus no compartien la visió sobre la

reestructuració del Consell de Seguretat de les Nacions Unides (respecte del qual Javier Solana ha proposat que la UE tingui un lloc permanent).

És així com l'Europa Comunitària no va estar en posició de ser capdavantera en les relacions internacionals per molt que al llarg dels seus anys d'existència hagués fet alguns esforços en sentit contrari.

L'intent d'organitzar una «Europa Internacional» amb una veu forta al món va néixer poc després de la signatura del Tractat de París, del 1951, pel qual els Sis països de la Comunitat Europea inicial van posar en marxa la integració.

Ja amb l'agreujament de la Guerra de Corea i la necessitat de rearmament de l'Alemanya Federal, el Pla Pleven i el Projecte de creació d'una Comunitat Europea de Defensa (Projecte de 27 de maig del 1952 que va caure en negar l'Assemblea Nacional Francesa la ratificació el 30 d'agost del 1954), tractaven d'impulsar una cooperació militar que finalment només va quedar en la creació de la Unió Europea Occidental (Tractats de Londres del 1948 i de Brussel·les del 1954), que encara avui no hem arribat a definir del tot si s'integrarà en les estructures de la UE segons l'orientació del Tractat de Maastricht del 1992 o si seguirà la seva vida dels últims anys —entre independència i dependència militar de l'OTAN— primer amb Alt Representant de la UE per a la política exterior i de seguretat comuna i després Secretari general de la UEO, Mr.PESC, però les estructures hauran d'anar convergint perquè les respostes siguin positives.

Després d'aquell primer intent frustrat, els Plans Fouchet del 2 de novembre del 1961 i 18 de gener del 1962 van tornar a posar sobre la taula la qüestió d'una unió política europea relativa a política estrangera, política de cultura i política de defensa. Era, però, una època en la qual el General De Gaulle estava molt escèptic i en què les concepcions sobre Europa i la seva independència respecte als Estats Units revelaven profundes diferències. La qüestió no era estrictament política i militar perquè en el pla del Dòlar i el Sistema Monetari Internacional la posició de París i d'altres països europeus va ser també aquells anys molt diferent.

Les coses només van començar a canviar en el Pla Europeu quan el General De Gaulle va desaparèixer de la política activa i abans que els britànics es convertissin en membres de la llavors Comunitat Europea dels Sis i, a partir d'aleshores, dels Nou, el gener del 1973.

Pompidou va llançar la seva idea de Cooperació Política a la Cimera de L'Haia de desembre del 1969 i el concepte i mecanismes d'aquell disseny inicial de Cooperació Política Europea van millorar-se en les Cimeres de París (1972) i Copenhaguen (1973) per concretar-se en la creació formal del Consell Europeu a la Cimera de París del 1974.

Després, i malgrat la Declaració sobre la Unió Europea del Consell Europeu de Stuttgart del 1983 i dels Projectes d'Unió Política de Spineli (1984) i Dooge (1985), només la Conferència Intergovernamental decidida pel Consell Europeu de Milà el 1985 —el primer Consell al qual va assistir Espanya que acabava de signar el seu ingrés a la CE— obriria les portes a la Cooperació Política Europea que es formalitzava a l'Acta Única Europea (1986).

El disseny de l'Acta Única Europea preveia una Cooperació Política limitada a la informació, consulta i concertació dels països comunitaris (a l'AUE no es parla d'Estats membres) en qüestions diplomàtiques i de seguretat i, per descomptat, sense obligació de resultat.

Aquest procés de concertació europea avançaria notablement amb la creació de la Política Exterior i de Seguretat Comuns (PESC) com a Segon Pilar —intergovernamental— del Tractat de la Unió Europea entrat en vigor al novembre de 1994 i que instituïa les «Posicions Comunes» i les «Accions Comunes» i perfeccionava la coordinació comunitària obligatòria respecte a organismes internacionals, a més de crear, de forma oficial, l'ajuda comunitària al desenvolupament abans sustentada en unes pobres bases legals.

Aquest procés progressiu de formació d'una voluntat comunitària externa i el que hem denominat una «Europa Internacional» ha culminat en tres fets recents : la creació de l'euro, la creació del Comissionat de la UE per a la PESC (en termes populars Mr. PESC) i la decisió de creació d'un Cos Militar de Pau, de caràcter permanent.

La creació de l'euro —l'u de gener de 1999— i la corresponent posada en marxa del Banc Central Europeu, té una importància capital respecte a la projecció internacional de l'economia europea que no és necessari glossar aquí.

Després i amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, el maig de 1999, es va crear el quadre de les «estratègies comunes», es va donar al Secretari General del Consell la categoria de Mr. PESC i es va redefinir la «Troika» en què els presidents del Consell actual i futur, la Secretaria del Consell i la Comissió han de treballar junts per aconseguir que la UE tingui una veu internacional única. Per completar el retrat, la coincidència temporal de la substitució del Secretari General de la Unió Europea Occidental ha fet possible que el primer Mr. PESC (Javier Solana) hagi pogut acumular les dues funcions simultàniament des del 25 d'octubre del 1999.

L'últim esglaó de concreció de les ambicions polítiques internacionals de la nova UE ha estat el compromís del Consell Europeu d'Hèlsinki de desembre del 1999 de crear en tres anys un Cos Militar de caràcter permanent d'uns 50.000 homes per tal que la UE pugui utilitzar-lo per a missions de pau, la qual cosa va acompanyada de la vertebració d'uns òrgans de gestió adequats: Comitè Polític i de Seguretat (COPS), Comitè de Gestió Civil de les Crisis, Comitè Militar, Estat Major i Consell de Ministres de Defensa..

Tot aquest procés no ha resolt el problema que Kissinger, en les seves memòries, defineix com de manca d'un telèfon únic d'Europa però sí ha permès que els països europeus tinguin un procés cada cop més integrat a l'hora d'intervenir en les negociacions mundials i a l'hora de definir les orientacions d'actuació dels grans organismes internacionals. És curiós que als Estats Units s'hagin aixecat algunes veus dient que hi pot haver dificultats entre aquest pilar europeu de defensa i l'OTAN, quan la postura nord-americana sempre havia estat la d'impulsar que els europeus assumissin una part de la seva pròpia defensa.

Amb tot això, l'Europa de després dels Tractats de Maastricht i Amsterdam i l'Europa que està posant fil a l'agulla per instrumentar els acords del Consell Europeu d'Hèlsinki no només pot parlar amb una sola veu a l'hora de negociar acords comercials i acords de pesca —posem per cas— sinó a l'hora de fixar orientacions polítiques mundials molt més sucoses com ara impulsar els drets de l'home, els drets socials, l'ecologia, l'educació i la salut, la no-corrupció i tants altres valors molts cops oblidats malgrat haver passat ja més de cinquanta anys des de l'aprovació de la Declaració Universal dels Drets de l'Home.

3. ELS PROTAGONISTES DE L'ACCIÓ EXTERIOR EUROPEA

Des d'aquest punt de vista de l'Europa defensora de valors socials de cara al món no crec que sigui rellevant quina de les institucions europees té més força a l'hora de dur a terme la projecció exterior.

El Parlament Europeu es queixa, per exemple, que malgrat el fort avançament que ha tingut en matèries de codecisió no és present en processos com les missions de la Troika a països tercers. El Banc Central Europeu es queixa que el seu paper en el FMI és només d'observador mentre que són els Estats membres els qui continuen essent membres malgrat haver perdut la gestió de la política monetària després de l'arribada de l'euro. La Comissió es queixa que el seu paper en la representació externa de l'euro no és suficient. El Consell de Ministres es queixa que la Comissió no és totalment transparent a l'hora d'executar els mandats que ha rebut per negociar acords comercials o de pesca. Els ambaixadors que formen part del COREPER es queixen que les noves estructures per a l'aplicació de decisions de Defensa del Consell Europeu d'Hèlsinki minven les seves competències que fins ara tenien en mans de PESC.

Aquests exemples no són més que una mínima part de les discussions que molts cops es produeixen i preocupen —de vegades amb raó— els politicòlegs, constitucionalistes i juristes

experts en dret internacional i comunitari, però la discussió em sembla més burocràtica que altra cosa.

En els termes de defensa dels valors europeus en el món actual, aquestes discussions i picabaralles no em semblen rellevants.

La Comissió Europea, posem per cas, té efectivament la capacitat d'iniciativa en les qüestions cobertes pel pilar comunitari dels Tractats actuals, però aquesta capacitat que teòricament és exclusiva ve enormement influenciada per les circumstàncies de la política i l'economia de cada moment. Quan s'ha de negociar un acord de pesca amb el Marroc o quan s'està fent l'anàlisi de les possibilitats d'ingrés a la UE d'un nou país que ha demanat d'entrar al Club Europeu o quan s'estableix una harmonització tècnica comunitària o una norma sobre el comerç just amb el Tercer Món, la Comissió no pot prescindir de consideracions globals i de consideracions polítiques que possiblement no estan explícitament en l'esfera de les seves competències, però que al capdavant pesen molt.

Quan el Banc Central Europeu ha de modificar els tipus de interès a la zona de l'euro, no solament es tenen en compte les idees dels experts sinó que s'oculten les batregades del cos social.

Per això, el sistema institucional comunitari és i ha de ser complex i per això existeix una comunicació permanent entre la societat civil representada al Comitè Econòmic i Social i al món de les ONGs, els governs representats al Consell, les Regions i ciutats representades al Consell de les Regions, el Parlament que representa la ciutadania i els partits polítics, la Comissió Europea com a administració comunitària i el Banc Central Europeu, que té el mandat d'aconseguir que la moneda i l'economia europea funcionin sense desequilibris.

Però l'important no és qui fa què, si el Banc Central Europeu com a real poder federal, el Parlament i la Comissió com a institucions comunitàries o el Consell com a emanació intergovernamental de les sobirania dels Estats membres, sinó quines són les conseqüències de la presència dels valors europeus en l'esfera internacional sigui quina sigui la institució europea que estigui exercint la funció en cada cas determinat.

A l'hora de dissenyar l'acció exterior de la UE, la problemàtica comunitària en la definició de les orientacions exteriors és fins i tot més clara que la que es produeix, posem per cas, als Estats Units, on la Presidència, les diferents Secretaries del Govern (Defensa, Afers Estrangers, Comerç...), Senat, *lobbies* i grups d'interessos poden tenir idees completament diferents sobre moltes coses. Els *lobbies* tenen una força més gran als Estats Units que a Europa, i no hem d'oblidar que poden mobilitzar recursos i fer canviar polítiques sense assumir cap responsabilitat política interna o internacional. La qüestió de la «guerra de la Banana» en el si de l'Organització Mundial de Comerç (OMC) és ben demostrativa d'això que diem. Els Estats Units no són productors directes de bananes, però han assumit un protagonisme radical per fer canviar el règim comunitari en aquest tema a causa de la influència d'algunes transnacionals fruiteres en el finançament de les campanyes electorals nord-americanes.

A Europa el diàleg per definir la política exterior té en compte protagonistes i afectats a través d'òrgans representatius i interessos que s'articulen ordenadament ponderant equilibradament els factors interns i els factors internacionals a tenir en compte en cada cas. Si Europa pateix de les sancions comercials imposades pels nord-americans com a conseqüència de les decisions dels Panels de l'OMC sobre la carn hormonada o les bananes és després que el Parlament, estats membres i Comissió han avaluat el que eren les diferents alternatives en presència. En el cas de la carn hormonada no solament estem discutint d'un additiu més o menys perillós per als consumidors sinó de tota la problemàtica de la prepotència nord-americana en biotecnologia i en el dictat de les dietes alimentàries al món en el seu conjunt. En el cas de les bananes, Europa fa valer la seva solidaritat respecte als productors domèstics i als productors dels països d'Àfrica, els Caraïbs i el Pacífic (ACP) perquè considera que aquesta solidaritat ha d'estar per sobre de l'exercible amb alguns productes latinoamericans amb nivells de pobresa inferiors als dels països ACP.

4. LES ÀREES I ÀMBITS DE L'ACCIÓ EXTERIOR DE LA UE

Aquesta filosofia es plasma en les àrees i àmbits d'acció exterior de la UE que al final del segle XX abraça la totalitat del món —per efecte o per defecte— i la totalitat de les qüestions temàtiques internacionals d'aquest moment històric.

La temàtica de les relacions externes de la UE actual abraça des de les qüestions purament polítiques com poden ser les discussions al Consell de Seguretat de Nacions Unides sobre la pau a la zona de l'Àfrica Central fins a les qüestions humanitàries associades a la pacificació de l'ex-Iugoslavia, passant per les qüestions econòmiques i socials derivades de la cooperació bilateral i multilateral amb països rics i pobres. I passant també pel tipus especial de relacions externes que tenen com a finalitat el convertir països que fins ara han estat actors externs de l'acció comunitària en països integrats en el si de la mateixa Unió.

L'àrea geogràfica on no es faci sentir el pes de l'acció comunitària d'una o d'altra manera és avui inexistent. Els productors de carn de Madagascar saben que només poden introduir els seus productes en els mercats europeus si son capaços d'adaptar els estàndards sanitaris i tècnics europeus conseqüència de la pressió dels consumidors europeus cada cop més exigents. Els Estats Units saben que la Boeing i la McDonell Douglas només poden fusionar-se si s'avenen a trencar els contractes d'exclusiva amb certes empreses àeries que la política de competència lleial de la UE els obliga a denunciar.

Però és evident que les accions comunitàries a les diferents parts del món no poden ser iguals. Estats Units, Rússia, Andorra, Cuba, Marroc, Turquia, Polònia o Sudan no ponen tenir un mateix tracte i és per això que la Comunitat ha anat definint estratègies i plantejaments diferents per relacionar-se amb les diferents parts del món.

L'Europa Comunitària té, per definir aquestes relacions, una potent diplomàcia representada per més de 130 delegacions i oficines de representació de la Comissió Europea a altres tants països i organitzacions internacionals i està representada també pels centenars d'ambaixades bilaterals dels Quinze estats membres de la UE repartides per tot el món així com per les dues delegacions obertes pel Consell com a representació a les seues novaiorquesa i ginebrina de Nacions Unides. El Banc Central Europeu i el Banc Europeu d'Inversions tenen també presència internacional.

La barreja de les legacions diplomàtiques dels Estats membres i de les delegacions de la Comissió a països tercers és quelcom de molt important per assegurar que els contribuents europeus estan segurs del que es fa a cada lloc i per assegurar una coordinació consistent en cada cas.

Això no vol dir que de vegades la posició d'un Estat membre i de la Comunitat en el seu conjunt sobre un determinat país no estigui subjecta a pressions i sensibilitats diferents. Marroc és per a Espanya i els seus pescadors un terreny de relacions molt més important del que pot ser per als finesos o els danesos que quan parlen del «Mare Nostrum» estan pensant més en el Bàltic que en el Mediterrani. De vegades es produeixen algunes incoherències globals. Onze països de la UE tenen oberta ambaixada a L'Havana pels grans interessos econòmics existents entre els seus respectius països i Cuba, però ningú no vol que la Comissió obri una Delegació al lloc on només hi ha, ara per ara, una Oficina Humanitària Europea. Europa dona suport a L'Havana contra Estats Units en el cas de la Llei Helms-Burton, però té una posició comuna sobre la democratització de Cuba que impedeix la signatura d'un Acord bilateral amb el règim de Castro (és l'únic país d'Amèrica amb el qual Europa no té relacions) o, fins i tot, l'accés d'aquest país al Conveni de Lomé que actualment lliga la UE amb 71 països ACP, alguns dels quals tenen graus de democràcia autènticament descriptibles.

El mateix tema de la complementarietat i la cooperació entre institucions comunitàries i estats membres es manifesta en el terreny de la presència europea als organismes internacionals amb independència que en molts casos la CE com a tal només té estatut d'observador mentre que són els Estats membres els que són els reals membres de l'organització internacio-

nal intergovernamental de què es tracti. L'experiència demostra que el que existeix aquí és un gran pragmatisme en què els representants dels Estats membres i els delegats de la CE fan causa comuna per fer valer els valors europeus.

Però la manera d'abordar la relació amb els diferents països del món varia segons una pila de circumstàncies i d'interessos. Els països ACP reben un màxim de preferències comercial i d'ajuda financera de la UE com a conseqüència del fet que la majoria d'aquest col·lectiu d'Estats va tenir relacions colonials amb els actuals membres de la UE, mentre que altres països asiàtics amb el mateix nivell de pobresa tenen accés a règims d'ajuda de menor entitat.

L'interès d'Espanya i Portugal per l'Amèrica Llatina no és el mateix que tenen alguns països europeus nòrdics.

El grau d'interès respecte a les ajudes multilaterals als Organismes de la família de les Nacions Unides no és el mateix en els països nòrdics que en els països llatins que, a més de dedicar un menor esforç global a l'ajuda al desenvolupament, tenen una certa preferència per les ajudes bilaterals.

Els països mediterranis i els països de l'Est d'Europa es beneficien de les polítiques de proximitat amb què la UE tracta d'evitar les interdependències negatives (com per exemple el tràfic de drogues, el crim organitzat, les immigracions il·legals, la degradació mediambiental i els contagis de malalties) entre estats amb fronteres o espais marítims comuns cosa que no és així en altres països allunyats físicament d'Europa i que en alguns casos tenen relacions molt més intenses amb altres grans països que amb Europa (com per exemple els països del Caraïb amb Estats Units o els països del Pacífic amb Austràlia i Japó).

5. LES RELACIONS EXTERIORS DE LA UE DEL FUTUR.

Però amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, amb l'euro, amb la crisi de Kosovo i amb les perspectives d'ampliació de la UE fins a convertir-se (dins d'uns anys) en un àrea amb més de 25 Estats membres, les coses poden anar canviant profundament.

Està clar que totes les transformacions comunitàries es produeixen lentament i això en tots els àmbits com ho demostra l'experiència.

Arribar a definir la Unió Econòmica i Monetària des de les primeres propostes de Werner, quan es va esfondrar el Sistema de Bretton Woods als anys seixantes i setantes, ha costat 25 anys i encara avui Regne Unit, Dinamarca, Suècia i Grècia no estan integrades en l'euro i tampoc no està prou clara i definida la representació externa de l'euro i el paper del Banc Central Europeu, la Comissió Europea i el Consell de Ministres en els àmbits internacionals on això té importància: Fons Monetari Internacional, Banc de Pagaments Internacionals, G-7, etc.

Arribar a crear l'embrió d'una política-política europea ha estat també una tasca difícil com s'explicava abans, però la crisi de Kosovo ha estat extraordinàriament important per fer veure la impotència d'Europa en el terreny militar per lluitar contra Milosevic i en haver de disposar la confiança en una acció de l'OTAN que, ningú no pot enganyar-se, va ser una acció majorment protagonitzada pels Estats Units.

El desplaçament de Javier Solana de la Secretaria General de l'OTAN a la figura de Mr. PESCE i les seves bones relacions personals amb el President de la Comissió Europea Romano Prodi i el Comissari per les Relacions Exteriors Chris Patten, així com la seva sintonia amb les propostes de creació d'una identitat europea de defensa suportada per França, Regne Unit i Alemanya, crea noves possibilitats per molt que els quatre Estats neutrals de la UE prefereixen que es parli de «Força Europea de Gestió de Crisi» en comptes d'Aliança Militar Europea. Els pròxims anys seran crucials per vertebrar el procés però Europa, per primer cop després que Delors digués que som un «gegant econòmic però una formiga política», està pensant se-

riosament a tenir una capacitat pròpia de resposta i no haver de seguir depenent del que pensi Washington.

En àmbits com les migracions il·legals, l'espai judicial europeu i altres també sumament polítics i de relació amb l'exterior, el Consell Europeu de Tampere d'octubre del 1999 ha obert noves portes i el Consell espera propostes de la Comissió respecte a temes que fins ara havien estat intergovernamentals i en els quals els Estats europeus no volien sentir parlar, encara, d'harmonització Europea : això és també un pas important d'acció comunitària exterior.

En els àmbits estrictament comunitaris el mandat de Maastricht és prou clar. Europa ha d'actuar cada cop més unida internacionalment i ha de fer-ho fent respectar els valors polítics, econòmics i socials tant davant de països tercers de forma bilateral o multilateral (recorrem les conclusions de les Cimeres Euro-asiàtica de Bangkok o Euro-latinoamericana-caribeny de Rio de Janeiro i la perspectiva de l'EuroAfricana del Caire) com davant d'organismes internacionals.

Tot ha d'estar lligat. La UE no pot donar ajuda econòmica a un país que no sigui democràtic o que no respecti les regles de bon govern i de lluita contra la corrupció i no pot ni signar un Acord amb un estat que no respecti els Drets Humans.

Per tot això, l'Europa actual ha de jugar bilateralment per impulsar aquests principis i ha d'influir perquè els organismes que creen les regles del joc internacionals no pensin que es poden quedar en declaracions grandiloqüents al mateix temps que les diferències entre rics i pobres van agreujant-se arreu del món. El capitalisme europeu, per dir-ho clarament, ha de ser capaç de transmetre que és un capitalisme diferent del capitalisme nord-americà.

Però l'important no és solament que l'Europa actual actuï d'aquesta manera sinó que l'Europa del futur, aquella que englobarà els països actualment membres i els que aspiren a ser-ho, no perdi l'orientació que el Tractat de Maastricht, el Tractat d'Amsterdam i la realitat de les accions comunitàries dels últims temps han assentat amb claredat.

Una primera cosa que tenim guanyada és que les normes d'ampliació comunitària ens diuen que els països que vulguin convertir-se en nous socis del Club han de respectar la totalitat de la normativa comunitària tot i que en alguns àmbits s'hagi d'acceptar la cooperació reforçada, que no és més que una expressió políticament correcta per definir una Europa a diferents velocitats.

L'assumpció de la identitat europea pels països candidats a l'ingrés a la UE és teòricament i políticament fàcil, però no ho resulta tant tècnicament per a antics països de l'Est d'Europa que no solament tenen problemes respecte a l'acoblament de la Política Agrària Comuna, els reglaments estructurals o les normes mediambientals i de competència, sinó que no tenen una autèntica política de relacions exteriors basada en els mateixos valors —fins ara— que l'Europa Comunitària i que no tenen la tradició que Europa ha pogut crear els últims anys d'intensa cooperació integradora.

No ens hem pas, però, d'enganyar, el perfil internacional d'Europa i de les seves relacions exteriors respecte a Estats Units, els altres països desenvolupats, els organismes internacionals i els països en desenvolupament no el donaran, ni aspiren a donar-lo, els nous petits països que aspiren i estan negociant d'entrar al Club Europeu, sinó les grans i mitjanes potències europees amb més projecció i tradició en el món de la diplomàcia i les relacions exterior i de cooperació al desenvolupament.

Són, en definitiva, una sèrie d'elements sumats els que permeten que l'Europa actual tingui una imatge potent al món i els que han de permetre que Europa pugui tenir fortes ambicions de presència internacional.

La UE en el seu conjunt és el millor model mundial d'integració i té àmplies competències de projecció externa. El Regne Unit té intenses relacions amb els més de 50 països de la Commonwealth. França té relacions especials amb la francofonia i també amb Alemanya

(d'ençà del Tractat franco-alemany de l'Elysée de 22 de gener del 1963). Alemanya té poderosos interessos econòmics arreu. Espanya té unes relacions iberoamericanes i mediterrànies ben conegudes. Itàlia és membre del G-7. Aquests són, per descomptat, els països amb més pes de cara a la projecció internacional de la UE, però no cal oblidar que alguns països comunitaris del Nord tenen especials sensibilitats socials, tercermundistes i mediambientalistes que poden ajudar a definir l'Europa internacional del segle XXI.

La Unió Europea vista des de Catalunya: el paper del Consell

RAMON TORRENT*

Universitat de Barcelona

INTRODUCCIÓ: REGIONS, ESTAT I COMUNITAT EUROPEA¹

La visió que durant força temps hi ha hagut a Catalunya de les relacions entre Comunitat Europea, Estat i regions ha estat distorsionada per una tesi errònia institucionalment i ingènua políticament: la tesi segons la qual la primera (la Comunitat) i les darreres (les regions) exercien una mena de «pinça» sobre el segon (l'Estat), les competències del qual serien «xuclades» cap dalt (envers la Comunitat) i cap baix (envers les regions). En les versions més fantasioses d'aquesta tesi, s'arribava a concebre una mena de procés de «devolució» directa a les regions de les competències que la Comunitat hauria substret als Estats.

Aquesta tesi no comprenia que, des del punt de vista de la Comunitat Europea, «l'Estat» no és «l'Estat central» sinó «l'Estat-Constitució» («l'Estat-ordinament», com diuen els italians) amb tots els seus nivells i organismes de govern, inclosos els regionals. Així, quan la Comunitat «xucla» competències de l'Estat, no xucla solament competències de l'Estat *central* sinó que ho fa de l'Estat *en tots els seus nivells de govern*.

Convé formular aquesta idea amb més precisió. El problema es planteja pel que fa referència a les competències no exclusives de la Comunitat, ja que, pel que fa a les seves competències exclusives, aquestes ja han estat cedides pels Estats en el moment de la ratificació i entrada en vigor dels successius tractats constitutius o modificadors. En canvi, les competències no exclusives de la Comunitat cobreixen àmbits on els Estats segueixen essent competents. En exercir-les, la Comunitat «xucla» competències dels Estats (si es vol utilitzar aquesta expressió) perquè, en virtut del principi de la primacia del dret comunitari, ocupa un àmbit de regulació de la realitat social i econòmica en el qual ja no hi cabrà cap legislació nacional que contradigui la comunitària; a més, en virtut de «l'efecte AETR», la Comunitat adquireix una competència externa exclusiva per negociar i concloure acords internacionals que se solapin amb les regles comunitàries internes.

Un exemple, d'innegable significació política i econòmica, permetrà de comprendre tota l'argumentació precedent amb més claredat. La Comunitat té una competència no exclusiva en matèria d'harmonització de legislacions nacionals relatives a les condicions de comercialització dels productes (article 95, ex 100A, TCE). En exercici d'aquestes competències, la Comunitat va adoptar la directiva 79/112 CEE, de 18 de desembre de 1978 sobre etiquetatge de productes alimentaris, que, entre d'altres coses, conté disposicions sobre la llengua en què poden estar redactades les etiquetes. Quan la Comunitat va adoptar aquesta directiva, va «xuclar» només competències de l'Estat central?: òbviament no; va xuclar també competències de les regions, en la mesura que aquestes en disposarien per regular la utilització de la llengua pròpia.

Per això que l'estratègia menada des del Comitè de les Regions de la Comunitat Europea en relació al principi de subsidiarietat² era incorrecta institucionalment (per la qual cosa tampoc no ha de sorprendre que hagi estat completament infructuosa des del punt de vista polític). Segons aquesta estratègia, el principi de subsidiarietat havia de ser «reinterpretat» per «fer-lo útil» per a les regions; per aconseguir-ho, s'havia de fer aplicable a les relacions, internes a cada Estat, entre Estat central i regions. Aquesta estratègia ignorava que el principi de subsidiarietat ja és útil a les regions en tant que principi que pretén limitar l'exercici de les competències no exclusives de la Comunitat per deixar més de terreny lliure a l'exercici de les competències de l'Estat-ordinament (incloses dins d'ell les institucions de govern regional!): que les

* Catedràtic de la Universitat de Barcelona i director de l'Observatori de la Globalització recentment creat dins del Parc Científic de la Universitat. Ex-director responsable de relacions econòmiques exteriors en el Servei jurídic del Consell de la Unió Europea fins a abril de 1998. La major part dels temes tractats en aquest article estan discutits en més detall en el llibre "Derecho y práctica de las relaciones económicas exteriores en la Unión Europea", Ed. Cedecs, Barcelona 1998.

1. Com tots els lectors d'aquesta Revista saben, la creació de la Unió Europea pel tractat de Maastricht no ha comportat la desaparició de la Comunitat Europea, que segueix existint i ha adquirit, a més, una nova competència exclusiva en matèria monetària. De fet, parlar massa d'"Unió Europea" és molt perillós perquè, en utilitzar aquesta expressió, no es precisa si els arguments es refereixen a la Comunitat Europea o als Estats membres actuant en el si de la Unió o a una embrionària Unió dotada de personalitat jurídica (diferenciada de la de la Comunitat i dels Estats membres?, com?).

2. Estratègia ben "transversal" car hi coincidien tant els informes Pujol i Fraga-Gebauer sobre la reforma dels Tractats en 1995 com l'orientació ulterior del president del Comitè, Pasqual Maragall.

3. Per a comprendre-ho n'hi ha prou amb recordar que la Comissió no té (excepte en l'àmbit del dret de la competència) dos dels poders que defineixen a un executiu: el poder reglamentari i el poder d'actuació administrativa. Aquests dos poders els adquireix solament per atribució explícita cas per cas del Consell i en les condicions —de substància i de forma— que aquest determina.

4. I això per dues raons:

— El Consell és la institució comunitària que concentra un major poder de decisió en nom de la Comunitat; en particular, és ell qui atribueix poders d'execució a la Comissió (veure nota precedent).

— El Consell és tres coses al mateix temps: a) la institució comunitària que concentra un major poder de decisió, com acabem de veure; b) la institució que actua en els àmbits no comunitaris tractats en el si de la Unió (Política Exterior i de seguretat comuna, Cooperació en els àmbits de justícia i policia); c) la reunió dels 15 governs dels Estats membres que en qualsevol moment poden decidir de tractar conjuntament en el si de la Unió temes d'interès comú. Aquesta triple naturalesa del Consell fa d'ell l'única institució que pot articular amb coherència totes les activitats dutes a terme en el si de la Unió i pot establir un mínim de coherència entre aquestes activitats i les que els Estats desenvolupen fora del sistema institucional de la Unió.

regions utilitzin el principi de subsidiarietat perquè exemples com el de l'etiquetatge i les llençues no es puguin tornar a produir (si es considera que aquest exemple és perjudicial) en lloc de voler treure'l del context per al qual ha estat proclamat (el de les relacions Comunitat-Estats ordinament) per aplicar-lo a un context que ja està regulat per les Constitucions de cada Estat (el de les relacions entre els diferents poders i nivells de govern de l'Estat), Constitucions, que —no ho oblidem— tenen una legitimitat democràtica «originària» mentre que la dels Tractats comunitaris i de la Unió és solament «derivada» (resultat de la seva ratificació i acceptació pels procediments previstos per cada Constitució).

La percepció de les coses ha variat, sortosament, en els darrers temps. Des de les regions, la Comunitat és vista, cada vegada més, no com «una aliada» en la tasca de «buidar» l'Estat central sinó com un actor que pot limitar l'exercici de les competències regionals. Aquesta nova percepció té un perill i un avantatge. El perill rau en el possible moviment pendular que pot engendrar: del «europeisme anti-estatalista» ingenu d'abans a un «anti-europeisme regionalista» futur que només vegi en la construcció europea una amenaça per a les reivindicacions regionalistes-nacionalistes. L'avantatge és conseqüència del fet que aquesta nova percepció oblige a comprendre amb més rigor l'entrallat institucional de la Unió Europea i els efectes de les decisions que s'hi prenen. Un dels resultats positius més concrets d'aquest avantatge ha estat el redescobriment de dos aspectes essencials d'aquell entrallat institucional:

— que la Comissió no és «l'executiu comunitari» (tot i que els periodistes ens martel·legin continuament amb aquesta expressió)³

— que el Consell, la institució composta pels representants a nivell ministerial dels 15 Estats membres, és l'única institució que pot efectivament «governar» i donar coherència al conjunt d'activitats dutes a terme en el si de la Unió Europea.⁴

Aquest redescobriment ha relançat i ha donat una nova prioritat a una discussió que fa anys que s'arrossega: la de la participació de les regions en les activitats i decisions del Consell. Aquesta discussió no ha quallat encara en una fórmula que hagi rebut l'assentiment dels principals implicats (govern central i governs de les Comunitats Autònomes); les pàgines que segueixen volen contribuir a fer que el seu desenllaç sigui el més afortunat possible, tot prenent, al mateix temps, argumentar la necessitat de «reinventar» el Consell.

Per arribar-hi, sembla convenient distingir tres qüestions que s'analitzaran successivament, la primera d'ordre més general i les dues darreres més directament referides al tema regions-Estat-Consell.

LA NECESSITAT DE DISTINGIR ENTRE LES DUES FUNCIONS DELS TRACTATS

Per plantejar correctament els temes que ens ocupen, cal distingir amb tota netedat dues funcions dels tractats que molt sovint es confonen:

— la d'imposar obligacions als Estats (com qualsevol altre tractat internacional) en els àmbits en els quals aquests segueixen essent competents;

— la de transferir competències dels Estats a la Comunitat Europea perquè aquesta produeixi una legislació.

Dos exemples reals o hipotètics però de relativa actualitat i de naturalesa econòmica il·lustraran aquesta distinció millor que molts arguments generals.

El primer exemple es refereix a la segona funció i ja ha estat utilitzat: el d'una legislació comunitària en una matèria (l'etiquetatge, per exemple) on les Comunitats Autònomes tenen certes competències (per exemple, en matèria de llengua). En aquest cas, té plenament sentit

que, des de les Comunitats Autònomes (i, en particular, des del seu govern), es plantegi el problema de la seva participació en les decisions «de Brussel·les». En efecte, aquesta legislació serà aprovada pel Consell de la Unió, compost per un representant de nivell ministerial de cada Estat membre amb capacitat per actuar en nom del govern d'aquest Estat. Els governs autònoms poden perfectament sostenir que ells són part del «govern d'aquest Estat» i que han de poder actuar en conseqüència.

Però una Comunitat Autònoma pot descobrir (per exemple, el País Basc) que, en àmbits on ella és competent i on la Comunitat no ha legislat (per exemple, certs aspectes de la fiscalitat directa aplicable a les empreses), no es pot fer «tot el que voldrien» les seves institucions de govern perquè els tractats ho impedeixen. El problema és ara diferent. En ella mateixa, i parlant de manera estricta, aquesta limitació no resulta de cap acte «de Brussel·les»; és ben simplement una limitació lliurement acceptada per l'Estat espanyol quan va ratificar i acceptar un tractat signat a Roma (el tractat constitutiu de la Comunitat Europea), i després d'un procediment parlamentari en el qual el Partit Nacionalista Basc, per exemple, va votar a favor d'aquesta acceptació.

El problema en aquest cas es refereix a la primera funció dels tractats: crear obligacions que els Estats (els Estats-Constitució amb tots els seus nivells de govern) han de respectar en exercir les competències de les quals continuen disposant. Si es considera que existeix un problema en aquest àmbit, el problema no es resoldrà, ni poc, ni molt, ni gens, amb una millora dels mecanismes de participació de les regions en les institucions de la Unió Europea. El problema es resoldrà, en tot cas, amb una modificació dels tractats que exigirà l'acord de tots els Estats membres. El problema no és un problema de «Brussel·les»; és un problema de Copenhaguen i de Viena, entre d'altres, i de ratificacions parlamentàries i fins i tot de referenda.

Resumint, doncs: no pretenguem resoldre a través dels mecanismes de participació de les regions en el Consell el que són problemes engendrats directament per l'acceptació dels tractats comunitaris per l'Estat espanyol. Si aquest segon tipus de problemes volen ésser plantejats des d'una Comunitat Autònoma, que se sàpiga que la dificultat no raurà a negociar-los amb Madrid: serà infinitament més difícil negociar-los amb París, Viena, Roma o Copenhaguen per arribar a un consens sobre la modificació dels tractats.

LA DIVISIÓ DE COMPETÈNCIES ENTRE COMUNITAT I ESTATS NO ES CORRESPON AMB L'EXISTENT ENTRE ESTAT CENTRAL I COMUNITATS AUTÒNOMES

Simplificant una mica per anar de pressa, es podria dir que la Comunitat Europea té dos tipus de competències: unes per matèries i les altres «funcionals». Les primeres (règim aplicable al comerç de mercaderies amb països tercers, agricultura, medi ambient, per exemple) tenen un abast que de vegades pot ésser difícil de delimitar; això no obstant, pot tenir-se'n una idea intuïtiva suficient. Les segones, en canvi, permeten a la Comunitat legislar en àmbits que «tinguin com a objecte l'establiment i el funcionament del mercat interior»; l'abast d'aquestes competències «per objectius» és gairebé impossible de definir; si observem la pràctica, comprovarem, per exemple, que, en exercici d'aquestes competències, la Comunitat ens fa canviar l'hora dels rellotges dues vegades a l'any i obliga Vigo a anar a la mateixa hora que Berlín (com si als Estats Units l'existència de diferents fusos horaris impedis l'existència d'un mercat interior), o bé regula el règim lingüístic de les etiquetes, o bé produeix plans d'estudis per a alguns títols universitaris que haurien provocat una reacció virulenta contrària per «reglamentistes» si els hagués pretès adoptar l'Estat central espanyol.

Aquesta breu presentació, amb els exemples esmentats, permet de comprendre que el problema d'encaixar l'esquema de competències de la Comunitat (i la legislació que en resulta) amb l'esquema de divisió de competències dins l'Estat espanyol és extremadament difícil de resoldre, per no dir insoluble.

La dificultat s'incrementa pel fet que els dos sistemes de divisió de competències estan

5. De vegades es defensa l'aplicació d'aquest enfocament en el cas espanyol argumentant que és "el sistema belga" i que a Bèlgica funciona correctament. Aquest argument no és convincent; primerament perquè oblidia que la realitat política i institucional belga i l'espanyola són molt diferents, i segonament perquè desconeix com funciona en realitat el sistema belga (tal com l'hem pogut viure els qui hem treballat en l'interior del Consell i tal com ho va explicar públicament en un seminari del Centre d'Estudis Internacionals de la Universitat de Barcelona d'abril de 1999 l'ambaixador de Schoothete, responsable de la concepció i aplicació del sistema en tant que representant permanent de Bèlgica en el si de la Unió Europea). Recordem solament alguns elements: a) a Bèlgica només hi ha tres regions (i tres Comunitats lingüístiques); b) les regions i les Comunitats tenen uns poder "de darrer recurs" que no tenen les Comunitats Autònomes (per exemple, han de ratificar acords com els de l'Uruguay Round o com el Tractat de Maastricht); c) les especials circumstàncies de la política belga permeten al Ministeri d'Afers Estrangers jugar un paper d'àrbitre o de mediador entre el govern central i els governs regionals, tots els quals són governs de coalició on "tot" — molt sovint, massa — es pot negociar i fer objecte d'un compromís; d) el sistema, a la pràctica, no funciona com l'aplicació d'un criteri rigid de divisió d'atribucions "a priori" sinó com un sistema de diàleg i discussió permanent.

6. Com els lectors de la Revista sens dubte saben, no hi ha cap mena "d'excepció cultural" en el GATS, tot i que ben sovint es pretengui el contrari.

sotmesos a la interpretació en última instància de dos tribunals diferents: el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees per una banda, i el Tribunal Constitucional espanyol per l'altra: el que és «agricultura» per un, per exemple, pot no ésser-ho per l'altre.

I la dificultat s'agreuja de manera exponencial quan pretenem aplicar els dos sistemes de divisió de competències a la negociació i conclusió d'acords internacionals, sobretot si aquests acords utilitzen nocions «horitzontals» com les de «tracte» (i, en particular, «tracte de les empreses»). En efecte, aquestes nocions no tenen traducció en dret intern, el qual descompon aquesta noció horitzontal en infinitat d'aspectes sotmesos a la legislació de l'Estat central o de les Comunitats Autònomes. (Precisem un punt: el problema no és el de si les Comunitats Autònomes han de participar en la negociació i conclusió d'un acord *per a l'Estat espanyol*; el problema és el de com ha d'estar representat l'Estat espanyol en el Consell de la Unió Europea quan aquest conclou un acord *en nom de la Comunitat* en temes que, en el marc constitucional espanyol, són competència de les Comunitats Autònomes).

Si es volen fer encaixar els dos sistemes de divisió de competències, sorgeix un dilema dolent en les seves dues branques:

- Es pot pretendre d'anar cas per cas, intentant de determinar, per cada regla comunitària, qui és competent en el si de l'Estat espanyol. Aquest enfocament té tres inconvenients principals: a) exigiria d'anar article per article i paràgraf per paràgraf de cada peça de legislació comunitària, perquè pot perfectament ésser que una directiva o un reglament — i encara més un acord internacional — cobreixin diferents aspectes, que internament siguin, uns de competència de l'Estat central, uns altres de les Comunitats Autònomes; b) tot anant article per article, podria perfectament resultar que ens trobéssim amb temes respecte dels quals l'Estat central i les Comunitats Autònomes tenen competències compartides o concurrents; c) i, en la pràctica, aquest enfocament seria un niu permanent de conflictes.

- Es pot pretendre d'establir una distinció «a priori» entre aquelles matèries en les quals correspondrà a les Comunitats Autònomes representar al conjunt de l'Estat i la resta, en les quals la representació correspondrà a l'Estat central.⁵ Aquest enfocament xoca amb la dificultat principal: com fer correspondre les matèries tractades en el si de la Unió amb la divisió de competències existent entre Estat central i Comunitats Autònomes. Il·lustrem aquesta dificultat amb dos exemples, el primer ja mencionat i el segon nou: a) «mercat interior», a qui correspon?; difícilment es pot argumentar que a les Comunitats Autònomes amb exclusió de l'Estat central; però si s'atribueix a aquest darrer, com es resol el problema que una legislació típica de «mercat interior» pot tractar un tema com el de la llengua de les etiquetes?; b) a qui correspon representar l'Estat espanyol quan es tracti el tema de la futura ronda de negociacions de l'OMC?; al govern central?; s'és conscient que un dels acords gestionats per la OMC, l'acord sobre serveis (el GATS), cobreix el tema de la cultura i l'audiovisual⁶ i, per tant, afecta un tema com el de la llengua de les produccions audiovisuals?

EL FUNCIONAMENT REAL DEL CONSELL DE LA UNIÓ EUROPEA

He afirmat abans que el Consell és l'única institució que *pot* governar i donar coherència al conjunt d'activitats dutes a terme en el si de la Unió Europea. El que succeeix, malauradament, és que el Consell no fa el que pot fer (i hauria de fer): governar la Unió (i la Comunitat Europea en el si de la Unió). Vegem-ho amb un mínim de detall.

EL CONSELL: UNA INSTITUCIÓ SENSE CONSCIÈNCIA DE LA SEVA PRÒPIA EXISTÈNCIA

Els periodistes han posat de moda un llenguatge segons el qual «la Comissió proposa als 15» una directiva, per exemple, sobre els additius autoritzats en els productes alimentaris; des-

prés, no se sap exactament si són «els 15» els qui adopten la directiva o bé si «els 15» donen el seu acord perquè la Comissió l'adopti definitivament, (el llenguatge utilitzat tendeix més aviat a transmetre aquesta segona idea). Com que tothom sap que, a part «dels 15», hi ha alguna cosa que és «Brussel·les», aquest llenguatge dona necessàriament la idea que «Brussel·les» és una mena d'entitat (de burocràcia) separada «dels 15». De fet, és així com l'opinió pública percep el funcionament de la Comunitat: les reglamentacions comunitàries són, als seus ulls, l'obra dels «buròcrates de Brussel·les». I aquesta opinió pública quedaria molt sorpresa si descobris que aquestes reglamentacions han estat aprovades per una institució (el Consell) on no hi ha ni un buròcrata sinó exclusivament ministres de governs democràticament elegits.

Però és encara més greu que els propis protagonistes percebin d'aquesta manera el que fan, desconeixent així el propi fonament institucional de la Unió. Per a no perdre'ns en arguments abstractes, vegem-ho en la pràctica:

- el funcionari d'una Administració nacional que participa en una reunió de treball del Consell (preparatòria d'una decisió a prendre a nivell ministerial) es desplaça a Brussel·les la majoria de les vegades com un futbolista que juga un partit en camp contrari, més aviat a la defensiva i sense conèixer el terreny de joc; el seu objectiu principal no és el de produir una bona legislació comunitària sinó el d'evitar que aquesta legislació li compliciti la vida i l'obligui a modificar les reglamentacions nacionals que aplica; ell tendeix a donar el seu acord al text en discussió perquè «no li causa problemes» (els termes brussel·lesos típics són els termes anglesos «I can live with» o els francesos «je peux vivre avec»); la seva actitud no és la de qui té el poder i pren decisions sinó la de qui intenta controlar (sense massa esperances d'èxit) el que «Brussel·les decideix» (però Brussel·les és ell!)

- quan el funcionari de la Comissió que representa aquesta institució en el grup de treball del Consell s'adreça als seus interlocutors, no utilitza mai («mai» és realment mai) l'expressió «vosaltres, el Consell» o «vostès, els membres del Consell»; l'expressió utilitzada de manera sistemàtica (i sense que cap membre del Consell protesti) és «vosaltres, els Estats membres» (és a dir, «els 15», com el periodista); amb la qual cosa queda clar que el que no són els Estats membres, és a dir «Brussel·les», és ell.

- El lapsus freudià més habitual entre els funcionaris de les Administracions nacionals és el que els porta a parlar de «competències de la Comissió» en lloc de «competències de la Comunitat» (amb la qual cosa torna a quedar clar que, per a ells, «Brussel·les» és quelcom exterior); i, en la mateixa línia, qui no ha escoltat repetidament en boca de ministres i presidents de govern —centrals i autònoms— l'expressió «directives de la Comissió» quan en realitat es volien referir a «directives de la Comunitat»?

- I com es presenten davant de l'opinió pública les successives presidències semestral del Consell?; no ho fan pas com el que són, presidències del Consell, sinó com a «presidències de la Unió»; com aquest càrrec és inexistent, si se'ls preguntés què vol dir en realitat, segurament contestarien «president dels 15».

¿Què tenen en comú totes aquestes actituds i expressions?: la desaparició del Consell de la Unió Europea com a institució; els 15 existeixen certament, però el Consell esdevé inexistent. La conseqüència política que se'n deriva és clara: el que no són «els 15» (la Unió, la Comunitat, «Brussel·les») s'identifica amb la Comissió; i el Consell ja no és percebut com la institució que governa la Comunitat «des de dintre» sinó com un simple lloc on es reuneixen «els 15» per a controlar «des de fora» el que «Brussel·les» (és a dir, la Comissió) fa.

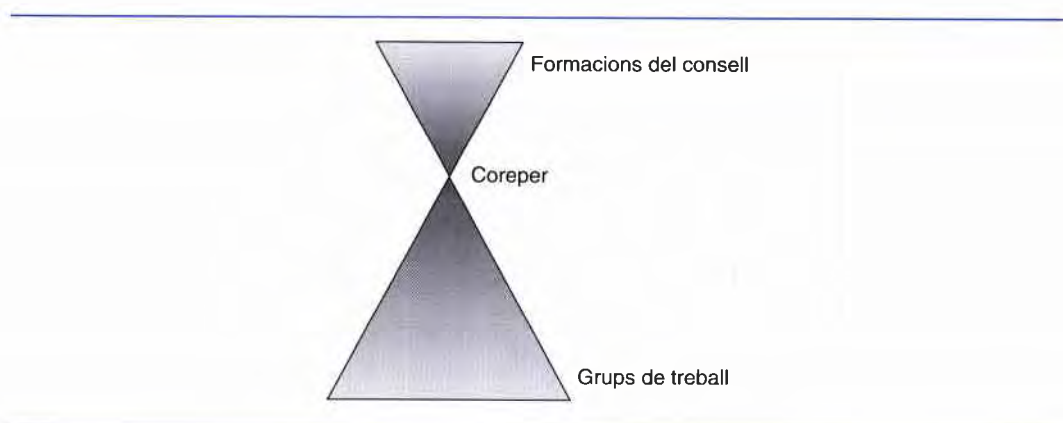
EL CONSELL: UNA INSTITUCIÓ DESMEMBRADA

Perquè el Consell pogués jugar el paper que li atribueixen els tractats, hauria de funcionar com una mena de piràmide. En la base hi hauria tot el conjunt de grups de treball on a ni-

vell de funcionaris es preparen les decisions. El resultat dels treballs dels grups aniria ascendint progressivament per la piràmide fins arribar al cim, on, en successives sessions, un Consell únic integrat per un representant ministerial de cada un dels 15 governs prendria les decisions definitives i aprovaria les diferents peces de legislació.

Avui, el Consell no funciona així. El model de la piràmide ha explotat perquè no existeix un cim únic on es prenen decisions. El Consell com a institució única s'ha convertit en una mena de ficció jurídica perquè el que existeixen a la pràctica són «Consells especialitzats» (Consell «Agricultura», Consell «Transports», Consell «Economia i Finances» —ECOFIN— ...) on participen els corresponents ministres especialitzats que decideixen sense que cap d'ells es responsabilitzi de dissenyar una política de conjunt aplicable a tots ells.

Si el model de la piràmide ha explotat, un model alternatiu podria ser el de dues piràmides superposades amb la de dalt, més petita, invertida.



En aquest model, la unitat del Consell no es trobaria, de fet, en el cim de la figura sinó en el punt intermedi que uneix les dues piràmides, on es centralitzaria el resultat dels treballs dels grups que estan a la base per a canalitzar-lo cap a les diferents formacions del Consell situades a dalt de la figura. Correspondria al Comitè de Representants Permanents (Coreper) ocupar aquest lloc intermedi i complir aquesta funció de centralització-canalització.

Durant un període força llarg, el funcionament del Consell s'apropà a aquest model. «Apropà», tan sols, perquè, en la realitat, aquest paper de punt intermedi era compartit per tres comitès: Coreper I, Coreper II i CSA. En efecte, el Coreper es descompongué en dos (amb una divisió de funcions variable, però reservant sempre al Coreper 1^a part, compost pels representants permanents adjunts, les qüestions relatives a l'establiment del mercat interior i al Coreper 2^a part, compost pels ambaixadors representants permanents, les relacions exteriors i les grans qüestions institucionals) i el Comitè especial agricultura (CSA) s'ha responsabilitzat sempre dels temes relatius a la gestió de les organitzacions comunes de mercat agrícoles.

El Tractat de Maastricht va voler consagrar aquest model (o, almenys, el paper que hi jugava el Coreper), introduint una disposició que atribuïa explícitament al Coreper «la preparació dels treballs del Consell». Però aquesta consagració va arribar en el precís moment en què el model havia entrat en una crisi probablement irreversible.

Les raons de la crisi eren variades i, en part, eren conseqüència de la pèrdua de pes polític dels ministres d'affers estrangers dins dels governs nacionals. Convé assenyalar, no obstant, algunes raons específicament «brussel·leses».

En primer lloc, a mesura que els «Consells especialitzats» s'han consolidat, els ministres que representen en ells els respectius governs han tingut tendència a crear les seves pròpies instàncies preparatòries compostes de persones que gaudien de la seva confiança directa, en

particular mitjançant la creació de grups «ad hoc» d'alt nivell compostos pels directors generals responsables, en cada ministeri, dels temes en discussió. Aquest procés s'ha exacerbat, després de l'entrada en vigor del tractat de Maastricht, amb l'aplicació de les noves disposicions que ha introduït en el tractat CE en matèria d'Unió Econòmica i Monetària. S'ha desenvolupat així una veritable «via» —»filière», en l'argot brussel·lès— paral·lela, en virtut de la qual el Consell «Economia i Finances» —l' ECOFIN— aprova les decisions preparades pel Comitè Monetari, sense cap participació efectiva del Coreper.

En segon lloc, el desenvolupament de la Política exterior i seguretat comuna (PESC) ha envaït els ordres del dia del Consell en la seva formació de ministres d'Afers estrangers, el qual s'ha convertit així en un Consell especialitzat més (el «Consell PESC») tot i que, de manera un punt patètica, segueix aferrant-se a la denominació de «Consell Afers Generals». Aquest enconyiment de l'abast dels treballs duts a terme pel Consell «Afers Generals» ha comportat necessàriament un afebliment del Coreper 2^a part, compost per diplomàtics i que, en conseqüència, tenen uns lligams més estrets amb els ministres d'Afers Estrangers que amb cap altre ministre.

En tercer lloc, s'ha exacerbat també la tendència de les burocràcies (tant nacionals com de les institucions de la Unió) a resoldre tots els temes en discussió «a nivell tècnic» (és a dir, dins dels grups de treball), per a evitar així que «els polítics» hi intervinguin. Els ministres, en conseqüència, es limiten molt sovint en les reunions dels Consells especialitzats a beneir i segellar (com a punt A de l'ordre del dia, és a dir, sense cap mena de debat) les decisions i els textos legislatius elaborats pels seus funcionaris. Aquesta pràctica accentua encara més la marginació del Coreper, que només tracta els punts que no han quedat resolts en els grups de treball.

Si aquest segon model ha entrat en crisi, es podria pensar en un tercer model que donés al Consell unitat i coherència. En aquest tercer model s'acceptaria que el Consell funciona en base a «vies» —»filières»— diferenciades, però tota aquesta estructura estaria recoberta per (i sotmesa a) una instància que reunís els caps de govern: el Consell Europeu. Es podria fins i tot defensar aquest tercer model com una transposició en el pla de la Unió de l'estructura dels governs nacionals.

Aquest tercer model orienta ja, de fet, en una mesura considerable el funcionament intern del Consell. Això no obstant, és un model que mai no podrà resoldre adequadament el problema que ens ocupa. La raó fonamental és que les preteses analogies entre

Unió	Estats
«Consells especialitzats»	Ministres
Consell Europeu	Caps de govern

són radicalment falses per tres motius principals:

a) En el marc dels Estats, els ministres (i els ministeris que dirigeixen) són «ministres en el si del govern»; hi ha ministres i hi ha govern i tothom comprèn el sentit d'aquesta distinció. En el marc de la Unió, la distinció no existeix; només hi ha «Consell», i el Consell hauria de complir alhora dues funcions: prendre decisions especialitzades i ésser un veritable govern col·lectiu. En la situació actual, com no hi ha, de fet, un Consell sinó «Consells especialitzats», la primera funció es compleix però no la segona.

b) En el marc dels Estats, els poders polítics dels caps de govern van units als poders jurídics (i tots sabem que són els segons els que donen entitat i efectivitat als primers). En el marc de la Unió, el Consell Europeu reuneix als 15 caps de govern però no té pràcticament cap poder jurídic.

c) En el marc dels Estats, un cap de govern exerceix les seves funcions tots els dies de manera continuada. En el marc de la Unió, el Consell Europeu existeix solament tres o quatre dies per semestre (com a màxim) i la seva acció ha de ser necessàriament puntual.

El Consell Europeu ha demostrat que pot complir raonablement bé el paper que els tractats li atribueixen: «donar a la Unió els impulsos necessaris pel seu desenvolupament i definir les seves orientacions polítiques generals». Més enllà d'aquest paper, un protagonisme excessiu de part seva en la gestió continuada dels afers de la Unió més aviat exacerba alguns riscos de mal funcionament i en pot engendrar de nous. Per una banda, pot conduir a que el Consell encara estigui més temptat d'evadir-se de les seves responsabilitats de govern i de traspassar al Consell Europeu qualsevol tema de difícil solució. Per l'altra, pot accentuar la tendència a un funcionament desordenat a sacseigs. En darrer lloc, conduiria necessàriament a amalgamar en un sol mecanisme de presa de decisions dos tipus de qüestions (les grans orientacions polítiques i les decisions sobre temes tècnics) que, per la seva diferent naturalesa, exigeixen un tractament diferenciat.

CONSELL EN CRISI I REGIONS

Per plantejar correctament el mecanisme més adequat de participació de les regions en les activitats del Consell i en la representació dels governs dels Estats en el seu si, cal tenir ben present la realitat del funcionament del Consell. Si el Consell funcionés bé i complís correctament les funcions que els tractats li atribueixen, seria molt més senzill plantejar el problema de la participació de les regions. Malauradament, la premissa no es dóna: el Consell funciona malament (i no és aquest el lloc per tornar a apuntar vies de correcció d'aquest mal funcionament). Com fer participar les Comunitats Autònomes en una institució que funciona malament?; com evitar el risc que aquesta participació no solament quedi buida de contingut efectiu sinó que, a més, accentui aquell mal funcionament i afebleixi la participació de l'Estat espanyol en el seu conjunt? Una reflexió sobre aquest risc pot permetre de tancar aquest article.

LA PARTICIPACIÓ DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES EN EL CONSELL; ELS RISCOS D'UNA MALA SOLUCIÓ I UN POSSIBLE ENFOCAMENT ALTERNATIU

Els riscos d'una mala solució

Segons sembla, el plantejament defensat des de les Comunitats Autònomes (i en particular des de Catalunya i el País Basc) se centra en el tema de la «participació efectiva» en les reunions: els membres dels governs autònoms han de poder ésser «representants de rang ministerial de l'Estat espanyol» i participar en les reunions del Consell; i, paralel·lament, els funcionaris de les Administracions autònomes han de poder participar en les reunions preparatòries dels comitès i grups de treball del Consell. Per arribar a aquest objectiu, cal definir un mecanisme pel qual les Comunitats Autònomes es posaran d'acord entre elles per designar un representant (o un nombre reduït de representants) i per definir la posició que aquest representant defensarà.

Però primer de tot s'ha de definir en quins casos aquest mecanisme de participació s'aplica i en quins casos correspon al govern central i als seus funcionaris la representació de l'Estat espanyol. Semblaria que, d'una manera o altra, aquesta definició es faria «per matèries»: matèries que corresponen a l'Estat central i matèries que corresponen a les Comunitats autònomes.

Després de la discussió precedent sobre la realitat del funcionament del Consell, els tres riscos principals que comporta una solució d'aquest tipus semblen clars.

1. En primer lloc, és una solució que accentua encara més les conseqüències del desmembrament del Consell. El Consell ja no actua ara com una institució única i coherent sinó com una agregació de Consells especialitzats; ningú no estableix la política de conjunt a la qual han de respondre aquests Consells especialitzats ni ningú no assegura la coherència de les se-

ves decisions. Un cert sentit comú fa dir que aquesta situació presenta riscos per a l'Estat i els ciutadans espanyols en el seu conjunt i per a Catalunya i els seus ciutadans en particular. Però no hi ha dubte que una solució com l'apuntada no fa més que accentuar el desmembrament del Consell i de la participació d'aquells que, sigui quina sigui la matèria, haurien de representar els ciutadans de Catalunya i defensar-ne els seus interessos legítims, car no oblidem que l'Estat central *també* representa els ciutadans de Catalunya en els àmbits de la seva competència. Recordem, a més, que aquesta representació i defensa exigeixen molt sovint —de fet, contínuament— d'arribar a compromisos complicats i a estira i arronses sobre diferents temes vinculats entre ells —o que es vinculen per l'estranya lògica de la presa de decisions a Brussel·les—, alguns dels quals poden ésser de competència de l'Estat central i d'altres de les Comunitats Autònomes.

2. En segon lloc, no dóna cap garantia que pugui funcionar de manera eficaç. En efecte, com serà aplicat el repartiment per matèries en el qual es basa la solució? Es podria pensar que el desmembrament del Consell en Consells especialitzats facilita aquesta aplicació; es podria pensar, per exemple, que no cal definir què és «cultura»; que n'hi hauria prou amb posar-se d'acord que el Consell «Cultura» «toca» als governs autònoms, un membre dels quals hi participarà com a representant de l'Estat espanyol. Aquesta manera de resoldre el problema del repartiment per matèries, aparentment pragmàtica i de sentit comú, xoca amb la realitat brúsel·lesa que, ben sovint, té un sentit comú ben particular: dins d'aquesta realitat, no hi ha correspondència entre els ordres del dia dels Consells especialitzats i la seva denominació (la qual cosa tampoc és tan estranya atès que, jurídicament, els Consells especialitzats no existeixen i que el Consell és una institució única siguin quins siguin els ministres que hi participen).

Novament algun exemple ho aclarirà més que mil arguments. Mai el Consell «Cultura» ha discutit el gran tema de política i economia cultural internacionals: la regulació que es dóna al sector de la cultura i de l'audiovisual en els acords de l'Organització Mundial de Comerç (OMC). Qui ha discutit el tema són els Consells en formació de Ministres d'Afers estrangers i de Comerç. Es pot assegurar que passarà el mateix quan el tema reaparegui en la propera Ronda de Negociacions de l'OMC que es llançarà a Seattle aquest mes de desembre.

Els exemples es podrien multiplicar. Si resulta que la Convenció de Lomé amb els països ACP és «massa important» perquè se n'ocupi el Consell «Desenvolupament» (i està retinguuda «en propietat» pel Consell «Afers Generals»), no sorprendrà el més mínim que un tema que interessa tant als governs autònoms (i a la promoció per la seva part de les respectives llengües i cultures pròpies) com la televisió tampoc no figuri en l'ordre del dia del Consell «Cultura» sinó en el del Consell «Mercat interior» (tot com el tema de la regulació de la llengua de les etiquetes).

Resumim-ho en una pregunta. ¿Com s'aplicarà un model de participació basat en la divisió per matèries a la futura Ronda de Negociacions de l'OMC on es discutiran les obligacions a acceptar en matèria de «tracte a les empreses», noció absolutament horitzontal i que, en conseqüència, abasta tots els temes en els quals tant l'Estat central com les Comunitats Autònomes són competents?

3. El tercer perill és eminentment pràctic però extremadament important. M'he referit abans al fet que, molt sovint, els funcionaris (i els ministres) participen en els treballs del Consell com el futbolista que juga en camp contrari, a la defensiva i amb un cert complex d'inferioritat respecte als «professionals de Brussel·les». Una solució que descompon la representació de l'Estat espanyol en dos, atribuint-ne bon nombre d'aspectes (i dels aspectes més importants) als ministres i funcionaris del govern central, tot reservant-ne alguns a membres dels governs autònoms i als seus funcionaris, pot agreujar aquest problema (i seria ingenu no adonar-se d'aquest risc). Si els funcionaris (i els ministres) dels grans ministeris de l'Estat central tenen sovint consciència «d'amateurs» en temes comunitaris (i són tractats així per molts funcionaris de la Comissió), ¿no hi ha perill que el funcionari d'una Comunitat Autònoma tingui encara un desconeixement (i una inseguretat personal) més gran? ¿No hi ha el perill que arribi a crear-se

una mena de divisió entre representants de primera (els de l'Estat central, que poden disposar de tots els seus recursos i tota la seva xarxa d'influències amb les Administracions d'altres Estats membres) i representants de segona (els de les Comunitats Autònomes)?

Com sempre, caldria fer front a tots aquests riscos si no hi hagués altra solució. Però si existeix una altra solució, aquests riscos han de ser considerats i analitzats seriosament per no córrer el perill que la pretesa solució sigui solament un miratge que, com tots els miratges, solament porta a endinsar-se cada cop més en el desert (tot i que permeti l'autosatisfacció relativament buida de poder «participar directament en el Consell»).

UN ENFOCAMENT ALTERNATIU

Existeix un enfocament alternatiu que solament puc apuntar. El seu eix vertebrador és ben senzill: es tracta de creure's el que els tractats comunitaris i de la Unió diuen, per una banda, i la Constitució espanyola imposa i permet, per l'altra.

Pels tractats comunitaris, tal com el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees els ha interpretat, l'Estat espanyol és «l'Estat-Constitució», integrat per tots els seus diferents nivells i òrgans de govern. És indubtable, per tant, que, pels tractats comunitaris, «Estat espanyol» no vol dir «Estat central» sinó «Estat central + Comunitats Autònomes».

Els tractats comunitaris creen una institució *única*, el Consell, compost per un representant de rang ministerial de cada Estat membre que pugui actuar en nom del seu govern. Les sessions del Consell són preparades per comitès i grups que apleguen funcionaris de les Administracions nacionals. Quan els tractats parlen de «govern de l'Estat membre», ho fan en termes absolutament genèrics, que, en el cas espanyol, abasten tant el govern central com els governs autònoms (i les seves respectives administracions) en funció de les seves respectives competències dins el marc constitucional espanyol.

Quin és, doncs, el problema? Arribar a *una* representació de l'Estat espanyol *en el seu conjunt*. Evidentment, no es tracta que aquesta representació sigui apropiada en monopoli de manera il·legítima pel govern central. Però tampoc no es tracta de descompondre-la en diverses representacions, una de l'Estat central i una altra (o més) de les Comunitats Autònomes.

¿Com s'arriba a aquesta representació única?: força senzillament; posant-se d'acord, govern central i governs autònoms, no per dividir-la i descompondre-la, sinó per crear-la. Com? Per dues vies principals:

a) Creant un fòrum permanent i eficaç on se seguís de manera efectiva la realitat brusselsa sense preocupar-se massa de qui és competent per a què (i ajudaria a crear aquest fòrum que no solament el Parlament central sinó també els Parlaments autònoms possessin en marxa mecanismes de seguiment com els que existeixen en altres Parlaments europeus).

b) Designant de comú acord, govern central i governs autònoms, els representants de l'Estat espanyol en *tots* els diferents grups i comitès del Consell (i en les reunions a nivell ministerial). Aquesta designació de comú acord podria ésser possible si les Comunitats Autònomes no s'obsessionessin en l'objectiu de «ens hi hem d'asseure nosaltres» (¿nosaltres?; ¿qui, per altra banda?, perquè totes no hi caben a les sales de reunió de Brussel·les) sinó a aconseguir que els qui componen la representació espanyola única tinguin clar que representen el conjunt de l'Estat-Constitució. Quan aquesta representació estigui encomanada a funcionaris, que són els qui porten el pes del procés de presa de decisions en el si del Consell, cal que *tots* els funcionaris que representen l'Estat espanyol sàpiguin que (tot i que siguin funcionaris de l'Administració central) les Comunitats Autònomes han participat en la seva designació (i poden instar el seu cessament).

Sóc conscient que avançar en aquesta via de solució no és fàcil. Però els fets demostren que, de moment, la via seguida des de les Comunitats Autònomes tampoc no permet d'arribar

a una solució. ¿Si les dues solucions semblen igualment difícils, no caldria primer analitzar quina és millor?. En altres paraules, ¿què és més important per Catalunya i pels seus ciutadans: fer-se representar per un funcionari d'una altra Comunitat Autònoma en *alguns* temes o bé participar a través del seu govern en la designació dels funcionaris que representen el conjunt de l'Estat espanyol en *tots* els temes (tot i que aquests funcionaris siguin, normalment, de l'Administració central)?

Europa després de l'euro: integració econòmica i integració política

ANTONI CASTELLS

Economista, Universitat de Barcelona

CULMINACIÓ I ESGOTAMENT DE LA «LÒGICA MONNET»

L'any 1999 passarà a la història per un doble motiu: és l'any de l'entrada en vigor de l'euro, i per tant de la integració monetària a Europa, un dels esdeveniments més crucials (si no el que més) en el camí de la construcció europea; però també és l'any de potser la major crisi política (tal vegada la cadira buida de De Gaulle ho va ser més) de la Comunitat, amb la dimissió de la Comissió. Hi ha relació entre els dos fets? Aparentment, no. Però si anem més al fons jo crec que sí que n'hi ha: tradueix la impossibilitat de continuar mantenint el difícil equilibri que avui existeix entre la feblesa de la construcció política, en contrast amb la creixent integració econòmica. L'adopció d'una moneda única per part de la gran majoria (encara que sigui, de moment, amb l'absència qualificada del Regne Unit) dels països que componen la Unió Europea constitueix, sens dubte, la culminació d'una etapa en la qual la integració econòmica ha «estirat», ha fet de motor de la integració institucional i política, però també mostra l'esgotament d'aquesta etapa i l'inici d'una de nova en la qual caldria posar els objectius polítics i la vertebració institucional de la Unió al capdavant del procés d'integració europea.

El procés d'integració econòmica ha progressat molt significativament al llarg dels últims quinze anys. Després de l'etapa d'«euro-pessimisme» dels primers anys vuitanta, en els quals la Comunitat Europea semblava abocada a conformar-se amb poc més que una unió duanera més algunes polítiques comunes, especialment l'agrària, l'època Delors va donar un impuls extraordinari al procés d'integració europea. Durant aquesta etapa van coincidir tres elements que la història ha demostrat que són indispensables per avançar en aquest sentit: una sintonia bàsica de l'eix franco-alemany, l'existència d'un nucli sòlid i compenetrat de polítics europeus que comparteix unes orientacions essencials, i una Comissió (un líder de la Comissió) capaç de jugar un paper entre visionari i de motor.

L'època Delors va ser, des d'aquest punt de vista, decisiva en diversos aspectes. En primer lloc, va donar el pas que faltava, que no era petit, per a la creació d'un veritable mercat únic, de mercaderies, serveis, capitals i treballadors, i en consonància amb aquesta orientació va establir les bases que havien de portar a un autèntic mercat, i per tant a promoure una major competència, en el camp de nombrosos serveis (telecomunicacions, electricitat, etc.). En segon lloc, va comprometre de forma irreversible el camí cap a la unió monetària, que va quedar consagrat en el procés de convergència aprovat en el Tractat de Maastricht. La moneda única que va entrar en vigor l'any 1999 és fruit, de fet, de decisions polítiques adoptades durant aquells anys. En tercer lloc, va suposar el reforçament indiscutible del pressupost comunitari. Els diversos paquets Delors, malgrat les retallades i les revisions a la baixa de què van ser objecte, van eixamplar apreciablement el camp d'acció de la Comunitat i li van atorgar més mitjans per dur-les a terme.

Amb totes les limitacions que es vulgui, doncs, aquesta etapa va suposar un pas endavant molt apreciable en el procés de construcció europea. Ara pot dir-se que el camí recorregut era inevitable. Tal vegada sí, i tal vegada no. Això no es pot saber. El que sabem és que s'ha recorregut aquest camí, donades aquestes circumstàncies i amb aquests protagonistes, i res no ens permet afirmar que els esdeveniments són ineluctables i que en qualsevol cas s'haurien produït en la mateixa direcció.

Durant tot aquest temps s'ha imposat la lògica Monnet. És a dir, la idea que la integració econòmica havia de precedir la integració política. La convicció que la integració econòmica crearia una situació «de fet» que arrossegaria de manera inevitable una certa (en el sentit de segura), encara que tortuosa i contradictòria, integració política. En el fons, es tracta d'una circumstància en certa manera paradoxal i contradictòria: els pares fundadors (Monnet, Schumann i els altres) eren federalistes europeus, volien, fonamentalment, la integració política, però no s'atrevien a proclamar clarament aquest objectiu. Pensaven que si ho feien espantarien els Estats membres i les opinions públiques europees, i que no es donarien els passos precisos per avançar-hi. I per tant, no els en parlaven clarament. Creien que era millor una política discreta, poc explícita, de fets consumats. Amb un disseny clar, però pensant que era millor no aixecar banderes massa precises per por que fossin rebutjades.

Aquesta lògica ha permès dur a terme avanços inqüestionables. Però en aquests moments, justament quan la moneda única significa, d'alguna manera, la seva culminació, podem dir que comença a donar signes d'esgotament. I això, per dos motius. En primer lloc, perquè existeix la impressió que aquesta vegada els passos que s'han donat en el camí de la integració econòmica i monetària no han propiciat, sinó al revés, progressos significatius en el camí de la integració política. Fins i tot el reforçament de les institucions comunitàries en els aspectes més tècnics i operatius, que semblava una adaptació inevitable després de la unió monetària i un pre-requisit per abordar amb èxit l'ampliació a nous països, progressa amb grans dificultats. El Tractat d'Amsterdam ha resultat decebedor i no està gens clar a hores d'ara que la nova Conferència Intergovernamental pugui permetre avançar. Aquest cop, doncs, i de moment, els passos en la integració econòmica no han estat seguits per progressos apreciables des d'aquest punt de vista. En segon lloc, perquè aquesta vegada la integració política és una condició per a la pròpia integració econòmica i monetària. La integració política no és només un objectiu desitjable en si mateix, per aquells que voldrien que Europa actués amb veu pròpia i amb capacitat de decisió a través d'unes institucions representatives i democràtiques. A més, actualment, la pròpia integració econòmica i monetària necessita d'un major progrés en la unió política per tal de consolidar-se.

En els propers paràgrafs tractaré d'aportar alguns arguments en aquest sentit. Abans voldria, però, deixar clares un parell de coses entorn del nexa entre unió econòmica i unió política. La primera: no crec que sigui precís trobar un argument utilitarista, en termes d'interès econòmic, per defensar la integració política. No cal que la integració política sigui «útil» (i fins i tot imprescindible) per a la integració econòmica per a defensar-la. Es pot estar a favor d'aquest objectiu perquè es considera desitjable en si mateix i crec, més aviat, que és convenient explicitar-lo clarament. La segona és que els progressos en la integració política no poden consistir només, ni essencialment, en l'adopció de mesures fonamentalment tècniques de caràcter institucional (nombre de comissaris, vot ponderat, majories qualificades). Aquestes mesures són necessàries i no serveixen de res les declaracions retòriques si després no s'avança a trobar mecanismes de presa de decisió que inevitablement han de ser el resultat d'una laboriosa arquitectura institucional. Però cal ser precisos sobre l'ordre dels factors: primer cal l'acord polític sobre els grans objectius, i aquest acord ha de ser clar i explícit; i després, cal fer tot el desplegament d'imaginació de tècnica jurídica que faci falta. Quan les discussions se centren en aquest segon aspecte sense haver aclarit el primer, esdevenen normalment irresolubles, i acaben prevalent, de manera inevitable, els jocs d'interessos de les parts en disputa, perquè darrere de cada proposta tècnica, cada una d'elles pot descobrir-hi, i amb raó, unes conseqüències concretes per als seus interessos.

L'EUROPA ECONÒMICA NECESSITA UNA EUROPA POLÍTICA

El primer any d'unio monetària les coses han funcionat, al meu entendre, raonablement bé. En la fase preparatòria, i ja no diguem fa uns quants anys, moltes persones no ens

hauriem acabat de creure que entràriem a l'any 2000 amb una moneda única, compartida per onze països de la Unió Europea, que la inflació (no ho oblidem, el principal objectiu del Banc Central Europeu, com estableix clarament l'art. 105 del Tractat) estaria totalment sota control, que hi hauria una expansió moderada, però raonable, i que l'autoritat monetària podria fer front de manera discreta i efectiva a les necessitats del cycle, amb els instruments que té al seu abast, i en concret amb la variació del tipus d'interès.

És cert que l'euro s'ha depreciat considerablement respecte al dòlar durant aquest any, però també és veritat que l'any 1998 s'havia apreciat molt, i que la prioritat del Banc Central és abans l'estabilitat de preus que la cotització de la divisa (més encara quan, amb la integració econòmica i monetària, el pes del comerç exterior a la zona euro sobre el total del PIB s'ha reduït molt considerablement). No per aquest fet, doncs, l'euro ha deixat de ser una moneda forta. Ara bé, l'existència d'una moneda única ha posat encara més de manifest, si calia, la necessitat d'un contrapès polític adequat. De vegades sembla com si aquesta afirmació posés en qüestió la independència del Banc Central i l'autonomia de la política monetària. Res més allunyat de la realitat. Precisament al contrari, com més autonomia té el Banc Central, més imprescindible és que hi hagi altres interlocutors, a nivell europeu i comunitari. Es comentava que Kissinger deia que ell es prendria seriosament Europa quan, davant d'una crisi internacional, sapigués a qui havia de telefonar. Bé, el problema subsisteix. O és que algú pensa que davant d'una situació d'aquest tipus el president Clinton hauria de telefonar al senyor Duisenberg?

Europa té altres problemes i altres objectius, a part del control de la inflació. Els té en el terreny polític i els té també en el terreny estrictament econòmic, i no s'acaba de veure altra manera de fer-hi front que progressant més del que s'ha fet fins ara en la construcció política, per tal de garantir el funcionament dels mecanismes de presa de decisió adequats. Aquesta necessitat, de fet, s'ha manifestat ja de manera clara abans de la unió monetària. L'entrada en vigor de l'acta única i del mercat únic, amb la lliure mobilitat de factors i productes, ja requeria clarament avançar més decididament en aquest sentit, i ara l'existència de la moneda única encara ho ha reforçat. Encara que n'hi ha més d'una, jo apuntaria sobretot tres raons fonamentals que tractaré de desenvolupar a continuació.

La regulació del mercat

Per funcionar adequadament, el mercat necessita de l'existència d'un poder polític regulador. A nivell comunitari, de fet, ja és o vol ser també així. La Comissió té, entre les seves tasques més importants, la de vetllar per la política de la competència. Però, de fet, fins i tot per vetllar per aquest objectiu cal que el poder decisor tingui una autoritat, una legitimitat, que eviti, com tan sovint succeeix, que les seves decisions siguin sistemàticament qüestionades, en raó dels interessos polítics «nacionals» que estan en litigi. La tècnica (i el caràcter d'aquestes decisions pretén ser de caràcter tècnic) no aconsegueix mai prevaldre sobre la política (que és joc d'interessos i legitimació, és a dir, acceptació perquè es comparteixen uns valors i unes regles del joc).

Però és que, a més, cal un poder polític moderador del mercat. El mercat pot assolir raonablement alguns dels objectius que ens proposem. És indiscutiblement l'instrument més eficaç (quan és competitiu) per assegurar una assignació eficient dels recursos, el que millor garanteix que són destinats a allò que són més productius, el que proporciona més incentius per millorar l'eficiència i la productivitat. Però el mercat no dóna resposta, per ell mateix, als diversos objectius als quals aspira una societat democràtica. No garanteix la distribució de la renda que considerem més justa, ni assegura un ús adequat dels béns i serveis dels que no tenim plena informació (i és en aquest sentit que no protegeix un ús correcte dels recursos naturals). A Europa, el mercat per ell mateix pot portar a un més gran creixement, tal vegada, però també a més desequilibris tant personals com territorials. I si volem corregir-los, no n'hi ha prou amb el mercat. Cal una acció dels poders públics que actuï en aquest sentit.

Naturalment, podria argumentar-se que això ja ho fan els Estats dins de cada un dels països. I de moment és certament així, perquè quantitativament els pressupostos més importants són encara els nacionals (incloent el del govern central i els dels governs intermedis i locals), que representen entorn del 45%-50% del PIB per l'1,2% que significa el pressupost comunitari. La redistribució té lloc bàsicament a nivell de cada país. L'espai de solidaritat, si podem denominar-lo així, és fonamentalment, encara, el de cada país, i és entre els individus (i, per tant, entre els territoris) de cada país que tenen lloc els fluxos redistributius més importants. Els que es produeixen a nivell europeu són encara poc significatius, i tot i així fixem-nos en l'enrenou que s'organitza i les resistències que es generen als països que han de pagar en termes nets. Tanmateix, si volem avançar cap a una Europa de ciutadans, hi haurà d'haver una igualtat bàsica dels drets i deures dels ciutadans que haurà de tenir unes certes conseqüències en el terreny de la fiscalitat i dels serveis públics i, per tant, en el de la redistribució de la renda. Però per avançar-hi resulta essencial, un cop més, posar al davant la política. És a dir, l'aspiració de constituir-nos en una comunitat política i, per tant, la identificació amb els altres ciutadans d'aquesta comunitat, sense la qual qualsevol esforç de solidaritat resulta impensable.

L'eficàcia de les polítiques públiques

La integració econòmica suposa una limitació molt forta per a l'eficàcia de moltes de les polítiques que es realitzen a nivell dels Estats membres. Dit d'una altra manera, perquè la majoria de les polítiques econòmiques siguin eficaces cal una certa correspondència entre l'àmbit territorial dels poders públics que en són responsables i l'àmbit territorial sobre el qual s'estenen els seus efectes. Si no existeix aquesta correspondència, normalment els agents econòmics, que actuen en un espai econòmic integrat i que tenen plena llibertat per desplaçar-s'hi, buscaran sempre el territori que els ofereixi condicions més favorables i, en la pràctica, evitaran les decisions econòmiques que els perjudiquin. Naturalment, això dependrà del grau de mobilitat dels agents econòmics implicats. A Europa, per exemple, on la mobilitat dels assalariats, especialment dels de rendes baixes, no és de moment gaire gran, determinades mesures (per exemple de política tributària) no provoquen grans trastorns des d'aquest punt de vista, encara que sí des d'altres.

D'altra banda, es pot adduir que la competència entre les polítiques econòmiques dels diferents Estats membres pot tenir efectes positius: contribueix a millorar-ne la seva eficiència, a prescindir de disposicions innecessàries, a fer més fàcil la difusió de les innovacions dignes de ser imitades. Sens dubte, és cert. La diversitat és positiva des de molts punts de vista, i aquest pot ser un argument molt poderós en favor de la prudència a l'hora de decidir si cal o no atribuir massa competències al nivell europeu de govern (es configuri aquest com es configuri). Però avui, en realitat, el problema real que tenim no és el d'un nivell europeu amb amplíssimes competències i capacitat pressupostària, i uns febles governs nacionals, sinó més aviat el contrari. I si bé és cert que la competència entre polítiques públiques pot ser útil en alguns casos, en altres és imprescindible més aviat la cooperació si volem assegurar-ne l'eficàcia. Un cas ben clar és el de la política tributària, on la integració econòmica i la llibertat de moviment de capitals han conduït a una progressiva redistribució de les rendes del capital, en no haver-hi ni la necessària coordinació entre les administracions tributàries dels diferents països, ni l'atribució d'unes responsabilitats tributàries més grans al nivell europeu de govern. En qualsevol cas, en no haver-hi els instruments polítics i pressupostaris adequats a nivell comunitari.

D'alguna manera, i espero que s'entengui el to una mica provocatiu de l'expressió, podríem dir que un mercat únic requereix un govern únic si volem que les polítiques que eren eficaces a nivell nacional continuïn essent-ho a nivell comunitari. De la mateixa manera que els governs nacionals eren el contrapès adequat dels mercats nacionals, avui ho ha d'ésser el govern europeu en relació al mercat europeu. Alguns diuen que els EUA tenen un «big market» i que nosaltres no el tenim i l'hem de tenir. És cert. Però els EUA també tenen (en certa manera) un «big government» (entengui's, un govern federal que representa entorn del 20% del PIB). I

avui a Europa el que ens falta no és el «big market», que ja el tenim, sinó el «big (o «mild», o «medium», no ho sé) government». Si volem que l'Estat continuï fent amb eficàcia moltes de les coses que feien els Estats del benestar nacionals, avui aquestes coses s'haurien de fer, cada cop més, a nivell europeu. No fer-les a nivell europeu equival a no fer-les, o a fer-les malament, i, per tant, a deixar-les exposades a una crítica cada cop més justificada. Aquest és el debat de fons; si volem fer-les, si volem fer-les revisant-les o si volem deixar-les de fer. En aquest debat no tothom està en les mateixes posicions. Molts, des de posicions liberal-conservadores, voldrien reduir dràsticament el pes de l'Estat i les activitats pròpies de l'Estat del benestar. I aprofiten la construcció europea per portar l'aigua al seu molí. És a dir, per desactivar aquestes polítiques per la via de fer-les fer a qui no correspon o no les pot fer bé. Els que estan pel manteniment, o per la revisió constructiva, de l'Estat del benestar haurien de ser-ne conscients i adonar-se de la importància de reforçar per aquest propòsit el govern europeu. Cada cop més l'espai de solidaritat ha de ser l'europeu. El que no vol dir, evidentment, que no resulti sensat aprofitar la transició d'aquestes polítiques dels governs nacionals al govern europeu per introduir-hi les necessàries reformes (alleugerint-les, en molts casos), en un clima de resistència menor del que trobarien si s'haguessin de fer a escala nacional (en primer lloc, perquè, per definició, les situacions de canvi sempre són més proclius als canvis que les d'immobilitat; en segon lloc, perquè sempre pot jugar-hi l'efecte imitació). En tot cas, aquest darrer és encara un argument addicional per plantejar-se seriosament el reforçament de l'Estat (deixi-se'm dir-ho així) europeu en diversos camps.

Hi ha també un argument que es fa servir sovint, que consisteix a dir que realment el mercat no és ja ni tan sols europeu, sinó que és mundial, i que per tant de poc serviria transferir determinades càrregues (o polítiques) de l'Estat del benestar del nivell de govern nacional a l'europeu. Això és cert només en part, i en una part petita. En primer lloc, la part fonamental del comerç dels països de la UE és intra-comunitari. En segon lloc, les empreses europees, quan projecten les seves inversions i no diguem la localització de les seves seus, busquen un entorn en què les infraestructures, la proximitat del capital humà, l'estabilitat política i el consens entorn d'una determinada cultura empresarial són elements essencials, entorn que els ofereix Europa (i potser, no és segur, EUA) i no els països emergents, per molt baixos que hi siguin els salaris i reduïdes les càrregues fiscals. Quan una empresa asseguradora alemanya va voler lliurar un pols a O. Lafontaine si aquest decidia apujar els impostos, l'amenaçava, òbviament, amb anar-se'n a altres països europeus, no certament a Nigèria, Colòmbia o Indonèsia.

L'estabilitat macro-econòmica

L'estabilitat macro-econòmica (i aquí hi incloc tots els objectius macro-econòmics més o menys desitjables, incloent-hi el de l'ocupació) requereix també un poder polític europeu. Observi's que dic un poder polític europeu, i no em pronuncio, de moment, sobre si aquest poder ha de tenir bàsicament un caràcter intergovernamental o comunitari. D'aquesta qüestió en parlarem més endavant. Aquí la idea fonamental és la següent: la creació de la moneda única i del Banc Central Europeu han traspassat a nivell comunitari un instrument clau de la política macro-econòmica, com és la política monetària, que té l'objectiu essencial (establert en els Tractats) d'assegurar l'estabilitat de preus. Això és útil i positiu, i ningú no ho discuteix. Ara bé, és realment imaginable que aquest, així com els altres objectius macro-econòmics (entre els quals, per resumir, hauríem de posar en primer pla el creixement econòmic i l'ocupació) poden assolir-se d'una manera mínimament solvent si no atribuïm al nivell comunitari competències també significatives en l'altre gran instrument de què disposem, que és la política pressupostària? Aquesta és la qüestió bàsica que cal plantejar-se, i els economistes, els tècnics, els polítics i els alts funcionaris en saben perfectament la resposta. I la resposta és que no és possible i la prova és que primer el Tractat de Maastricht i després el Pacte d'Estabilitat i Creixement han establert fortes condicions fiscals i pressupostàries per accedir a la moneda única i assegurar-ne l'estabilitat. El problema és que aquestes condicions han introduït severes limitacions a la uti-

lització de les polítiques fiscals nacionals sense atribuir-les, de fet, a la Comunitat (a la Comissió o a l'Ecofin, és a dir, a una instància intergovernamental).

La necessitat de reforçar el protagonisme de la política fiscal a nivell comunitari ve imposada per diverses raons, d'algunes de les quals se n'ha parlat força extensament al llarg dels darrers mesos. La primera té a veure amb la funció estabilitzadora del pressupost davant de situacions recessives que afectin de forma específica alguns dels territoris de la unió monetària. La política monetària aquí no hi pot fer res, perquè és la mateixa per a tothom, i es determina en funció de la situació del bloc central de l'euro. Per tant, si en algun territori el cicle econòmic està desacompassat respecte a aquesta zona central, o bé s'hi produeix algun tipus de «shock» asimètric, la política monetària no podrà fer-hi front. L'instrument adequat ha de ser en aquest cas la política fiscal. Podria ser la pròpia política fiscal «nacional», certament, i existeix un marge de maniobra per utilitzar-la. Però tant raons econòmiques com legals (les imposades pel Pacte d'Estabilitat) fan difícil pensar que els diferents països de la unió monetària podran dur a terme polítiques fiscals sensiblement diferents. És per això que el paper essencial hauria de correspondre al pressupost comunitari, que si tingués el pes suficient podria jugar el paper d'estabilitzador automàtic de caràcter anticíclic en els diferents territoris que tenen els pressupostos federals en altres països. Però avui aquest pressupost és massa petit i està subjecte a limitacions massa grans per pensar que pot desenvolupar aquesta funció. Hi ha també altres raons, a part d'aquesta. Com abans deia, l'únic objectiu macroeconòmic no és la contenció de la inflació. També ho són el creixement i l'ocupació. I tant per a un com per a l'altre cal assegurar un nivell adequat d'inversions públiques en infraestructures, educació i recerca. És cert, de nou, que aquí els governs nacionals tenen un paper important a jugar. Però també és cert que les polítiques de consolidació pressupostària han portat a un descens alarmant de la inversió pública, i que moltes vegades aquests governs tendiran a tenir, en situacions recessives, un comportament més aviat pro-cíclic que anti-cíclic. Novament en aquest terreny caldria un paper actiu del pressupost comunitari (el pla Delors de lluita contra la desocupació volia ser-ho) que vagi en aquesta direcció.

Ens trobem així en una situació relativament paradoxal, caracteritzada pels següents elements: i) la unitat monetària, amb la unificació de la política monetària, farà més necessària que abans, i no menys, una utilització reforçada, versàtil i flexible, de la política fiscal; ii) aquesta utilització ha de tenir lloc, cada cop més, a nivell comunitari, entre altres raons perquè legalment els Tractats i el Pacte d'Estabilitat dificulten els marges d'actuació nacional (encara que aquests, no cal exagerar, no són inexistents, entre altres raons perquè les rigideses del mercat laboral són un factor dissuasiu important per a algunes de les possibles conseqüències perverses de l'atribució de les polítiques fiscals als governs sub-centrals); iii) en contra del que es podria suposar, el pressupost de la Comunitat no s'ha reforçat, ni les seves facultats d'actuació en aquest sentit s'han potenciat.

La integració econòmica i monetària requerirà, doncs, cada cop més una certa integració política. El reforçament del pressupost comunitari, del qual aquí s'ha parlat, la fa inevitable, perquè la responsabilitat pressupostària és en la seva pròpia essència política i, si no té els requisits de transparència i legitimitat democràtica precisos, es generen recels, anti-cossos i acaba essent devaluada i posada en qüestió als ulls dels ciutadans. El que succeeix és que avançar en aquesta direcció és difícil, perquè la unió monetària ja ha suposat una renúncia de sobirania política molt important, i en molts estats membres s'ha produït com una sensació de vertigen en aquesta carrera cap a un futur d'integració política relativament desconegut. I ara, en aquest moment, la reacció ha estat més aviat de donar-se una pausa, un descans, que no la d'acceptar noves renúncies de sobirania política com les que sens dubte s'han de produir en el terreny polític i pressupostari. Un descans és raonable, un retrocés cap a la re-nacionalització de la Unió seria, en canvi, un error i, a més, és impensable sense posar en qüestió tots els avanços que fins ara s'han produït.

Els darrers acords, segellats la primavera del 1999 a la cimera de Berlín, sobre les perspectives financeres (per al període 2000-2006) preveuen que el pressupost de la Unió es mantingui en els nivells actuals, sense sobrepassar l'1,2% del PIB comunitari. Al meu entendre, es tracta d'un objectiu, per mínim, poc realista, que només s'explica per les circumstàncies nacionals d'alguns països, la proximitat de les eleccions europees i la feblesa política extrema de la Comissió. Ara bé, tot i això, tan poc realista és pensar que el pressupost comunitari podria passar, de sobte, a situar-se en magnituds de l'ordre del 20% del PIB, que és el que representa el pressupost federal als EUA, com imaginar que amb l'ampliació, la moneda única i el mercat únic, es podrà seguir mantenint en xifres de l'1,2% del PIB, i gestionat per una Comissió condicionada políticament, limitada tècnica i reglamentàriament i en sospita permanent davant de les diferents opinions públiques. Cal avançar, per una via o una altra, cap a un govern europeu més fort, legítim i potent en termes pressupostaris del que avui hi ha, i el curs natural de les coses hi portarà irreversiblement, de manera ordenada i estable si se sap actuar a temps, o a través de crisis, tensions i problemes institucionals si no se sap fer.

COM HA DE SER L'EUROPA POLÍTICA?

Fins aquí he tractat d'argumentar sobre la necessitat de progressar cap a la construcció política d'Europa. Però no he dit res sobre com hauria de ser aquesta construcció. Ara voldria dir-ne alguna cosa. No m'hi estendré molt, perquè és un tema prou complex i important, i evidentment no em proposo oferir receptes màgiques en unes poques ratlles. Sí que voldria, però, apuntar algunes reflexions. La primera és que l'arquitectura política europea serà inevitablement una arquitectura complexa, en la qual difícilment podran cercar-se mimetismes elementals amb l'estructura dels actuals països federals. Vull dir amb això que si de veritat volem avançar cap a la creació d'un autèntic poder europeu (diguem-li així), no podem obsessionar-nos a copiar de manera mecànica les institucions i mètodes de funcionament dels actuals sistemes federals. Els «federalistes» europeus, doncs, hauran d'inventar, probablement, un nou tipus de federalisme, i en aquest sentit tenia raó Delors quan parlava d'una federació d'Estats-nació. Qualsevol proposta política, si es vol que serveixi per a alguna cosa, ha de partir de la realitat, i avui la realitat és que a Europa el pes dels Estats nacionals és molt fort, i el sentiment de pertinença a les comunitats nacionals predomina encara sobre el de pertinença a la comunitat europea. Qualsevol projecte que no tingués en compte aquest punt de partida resultaria més aviat contraproduent. Per això, la construcció europea s'ha de basar, en molt bona mesura, en mecanismes intergovernamentals, i per això, en la realitat, el govern europeu, en el sentit de qui juga un paper de lideratge polític, ho és més, o ho és tant, el Consell (i els seus organismes) que no la Comissió. Avançar en la construcció europea significa, doncs, en bona mesura, trobar la manera que aquests mecanismes intergovernamentals actuïn en clau europea. És a dir, «pensin» en termes d'Europa i no només d'interessos nacionals. Caldria, doncs, fer les coses de manera que aquestes institucions no fossin, com ho són massa sovint, una taula de regateig entre institucions nacionals (tu em dones això, jo et dono allò i ens posem d'acord), sinó una plataforma del projecte europeu, a partir dels interessos que Europa té i els valors i aspiracions que encarna.

Això no és senzill, evidentment (i algun altre article d'aquest número de la Revista ho mostra ben clarament). Ara bé, i aquesta és la segona reflexió que caldria fer-se, si volem que el poder europeu sigui real, ha de ser democràtic i resultat d'unes eleccions. Aquesta és una qüestió essencial. No hi haurà govern europeu mentre aquest govern no sorgeixi de la voluntat dels ciutadans europeus expressada en unes eleccions democràtiques d'àmbit europeu. És a dir, mentre no s'apliqui una norma tan elemental com la que s'aplica en tots els països que qui mana és el que guanya les eleccions. Una altra cosa és si aquestes eleccions han de ser les mateixes que serveixen per elegir el Parlament o si han de ser específiques per elegir el govern europeu. És a dir, si el sistema ha de ser més aviat de tipus parlamentari o presidencialista. Els

dos tenen avantatges i inconvenients, i en tot cas aquesta és una qüestió que hauria de ser debatuda a fons. En l'actual context, jo potser m'inclinaria més aviat per un sistema presidencialista, perquè em temo que la fragmentació parlamentària i l'alineament per opcions nacionals faria força inestable un govern sorgit d'una majoria parlamentària, i perquè crec que aquest govern hauria de tenir l'autoritat necessària per fer de contrapès al poder dels Estats membres. Però en tot cas el que resulta essencial és que el govern sorgeixi d'unes eleccions, que els ciutadans sàpiguen que quan voten estan votant el seu govern. Només si hi ha aquest vincle, existirà autèntica transparència i els ciutadans estaran en condicions de demanar comptes al seu govern i aquest obligat a rendir-los als seus ciutadans. I també només així el govern comunitari tindrà l'autoritat necessària per imposar-se (i oposar-se, si cal) als interessos nacionals, quan així sigui precis fer-ho per tal d'assegurar els d'Europa. Només la legitimitat democràtica dóna el poder polític, i només cal veure com el Parlament Europeu, amb poc més poder que el d'haver estat escollit en unes eleccions democràtiques, i malgrat tenir ben poques competències, ha anat fent-se un espai real i respectat en l'arquitectura institucional europea. És un fet positiu i marca un camí a seguir. Un govern democràtic, com a fruit d'unes eleccions. Aquest és un requisit indispensable. L'altre és que aquest govern tingui unes competències clares, precises i conegudes pels ciutadans europeus. No cal que sigui un «gran» govern en el sentit d'un govern pesant i hipertrofiat. Però serà un gran govern si el que fa és important i és conegut: moneda, relacions exteriors, defensa, fiscalitat en alguns camps.

És clar que cal fer conciliable aquest principi orientador amb el primer que abans he assenyalat, el de reconèixer el paper dels governs nacionals i dels Estats membres. No es tracta d'objectius incompatibles, però articular-los exigeix avançar per una senda una mica desconeguda i requereix trobar solucions complexes. Però l'arquitectura comunitària està feta d'aquesta mena de complexitats: només cal recordar quin és el procediment per a l'aprovació del presupost pel Parlament i el Consell (hi ha un article en aquest número de la Revista que ho explica molt bé). Només si hi ha una instància comunitària de govern elegida democràticament, els governs nacionals trobaran els contrapesos apropiats que forçaran que hagin d'actuar en allò que abans he anomenat clau comunitària. Si no és així, em temo que els Mr. Pesc que ja hem creat, i els Mr. Ecofin que puguem crear estaran massa ocupats a repartir somriures i fer-se agradar pels caps dels executius nacionals com per plantar-los cara quan calgui, dient-los: «Mireu, ja sé que això no us agrada, però a mí m'han elegit els ciutadans europeus perquè exerceixi les meves responsabilitats, i crec que hem d'anar cap aquí».

Finalment, és clar, avançar cap a la integració política europea ha de voler dir també anar cap a una realitat política fortament descentralitzada, no cap al reforçament dels poders centrals (l'europeu i els nacionals) en detriment dels poders territorials (regionals i municipals). El Tractat de la Unió consagra el principi de descentralització d'una forma clara, en proclamar, en el seu article primer, que les decisions són preses el més a prop possible dels ciutadans, i aquest Tractat, i els altres Tractats comunitaris, tenen una força vinculant que obliga a incorporar-los a les legislacions dels Estats membres. Aquest principi, més que no el de subsidiarietat (que està formulat bàsicament per defensar el poder dels governs nacionals enfront del comunitari), és el que ens hauria d'inspirar. Des d'aquesta perspectiva, és convenient no confondre ni barrejar dos tipus de conflictes. Un és el que pot sorgir entre el poder europeu i els poders nacionals. Sobre aquesta qüestió ja n'hem parlat, i jo crec que caldria ajudar a fer avançar el curs de les coses cap a un reforçament del poder europeu. L'altre és la tensió entre tots els nivells de govern, pròpia de la construcció d'una nova realitat política, que jo crec que ha de ser de caràcter fonamentalment descentralitzat.

També aquí caldrà trobar les formes més apropiades per avançar. Per una banda, en la distribució de poders i responsabilitats entre els diferents nivells de govern, incloent l'europeu. Per una altra, trobant els mecanismes apropiats per assegurar la presència, amb veu pròpia, dels governs territorials en la formació de la voluntat general. Europa, certament, té una gran diversitat, de cultures, de llengües, d'identitats nacionals. Reconèixer aquest fet és un signe de

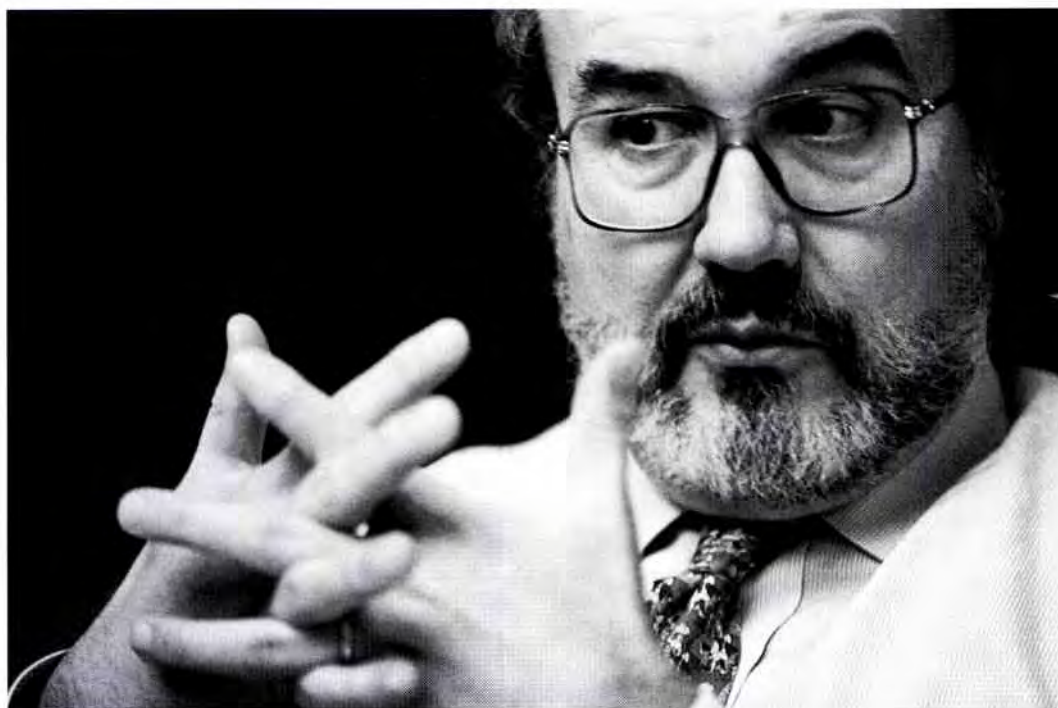
realisme. Però de cap manera és una fatalitat. Al contrari, aquesta diversitat constitueix la nostra gran riquesa. Trobar la manera d'encaixar-la en un marc polític, que necessàriament haurà de ser pluri-nacional i descentralitzat, en la qual totes aquestes realitats nacionals s'hi trobin més còmodes del que avui estan, és sens dubte el gran objectiu que avui presideix l'horitzó de la integració europea.

Entrevista a Pedro Solbes

Comissari europeu d'Afers Econòmics i Monetaris

XAVIER VIDAL-FOLCH

Periodista



Pedro Solbes Mira (Alacant, 1942), ex ministre d'Agricultura i d'Hisenda amb el president Felipe González, és el comissari europeu d'Afers Econòmics i Monetaris en l'equip de Romano Prodi. Com a tal, és un dels màxims responsables de vetllar per la salut de l'euro i de completar la unió monetària amb una integració de les polítiques econòmiques practicades pels quinze socis de la Unió Europea (UE).

Solbes s'expressa amb claredat i amb prudència, vesteix el càrrec amb transparència compatible amb discreció. Tracta de treure importància a l'evolució recent en la cotització de la moneda única europea —favorable al dòlar— durant el seu primer any de vida, tant relativitzant els moviments d'alta i de baixa, com, sobretot, emfasitzant el pronòstic segons el qual la UE està entrant en una etapa de més gran creixement econòmic, que es traduirà en una distinta valoració de la seva moneda.

El comissari és optimista sobre la pròxima integració de Grècia, i demostra fermesa però també flexibilitat en el cas del Regne Unit. Planteja la necessitat de fer front, en el seu cas, als «xocs asimètrics» en el si de la Comunitat, però d'una manera pragmàtica, sense necessitat de crear d'antuvi un Fons especial al qual serien reticents els socis contribuents nets del club comunitari. Exhorta a escurçar la distància tecnològica que separa els Estats Units d'Europa i recomana ortodòxia en la lluita contra els dèficits pressupostaris.

El text que presentem és producte de quatre converses mantigudes amb el comissari al seu despatx de Brussel·les, la primera de les quals va ser publicada al diari EL PAIS.

Culminar la unió monetària és el seu primer repte. Quatre Estats membres de la Unió encara n'estan fora. Quines són les seves previsions?

Grècia es el cas tècnicament més senzill. Quan compleixi les condicions de convergència podrà ingressar. Les autoritats gregues estan tenint resultats excel·lents en el control del dèficit públic i bastant bons en inflació, però hi ha més diferencial en tipus d'interès i cert debat quant al tipus de canvi. A finals de novembre, el Consell de Ministres ja va prendre la decisió que Grècia ja no estava en una situació de dèficit excessiu. Atenes ja ha dit que el mes de març demanarà que la Comissió i el Banc Central Europeu facin els seus informes sobre el compliment dels criteris de convergència per part de Grècia, perquè el Consell pugui prendre la decisió, probablement el juny, de la participació de Grècia a l'euro.

Queden els altres tres, Suècia, Dinamarca i Regne Unit.

Aquests representen problemes diferents. El Regne Unit i Dinamarca, que gaudeixen de clàusules «opting out» tindrien dificultats menors per complir els requisits de Maastricht. A Dinamarca es depèn d'una decisió política interna, que possiblement vingui molt influenciada per l'actitud britànica. A Suècia el veritable problema és d'opinió pública. Una part d'aquesta en va ser molt reticent fins fa ben poc, però el món empresarial, molt internacionalitzat, ha generat una dinàmica favorable.

El principal problema rau al Regne Unit.

La qüestió consisteix en com s'ha d'avaluar l'estabilitat del tipus de canvi de la lliura esterlina. Segons el Tractat i les conseqüents decisions de l'Ecofin, és condició necessària formar part del mecanisme de canvis (del Sistema Monetari Europeu, o SME-bis). Però els britànics argumenten que l'exigència de fons és només demostrar l'estabilitat de la moneda nacional; que això es pot fer també de facto i no necessàriament essent membres del SME; i que en la pràctica l'ampliació de bandes de fluctuació decidida l'agost de 1993 va deixar el requisit de pertànyer al mecanisme de canvis com a cosa superada. El gran problema britànic és la decisió política interna. I aquest ve històricament complicat per la convulsió política interna que va envoltar la sortida del Regne Unit del SME.

¿Es pot ser flexible amb Londres quant a aquest criteri, per tal d'accelerar la seva integració?

S'han de complir les condicions i respectar els Tractats. Els britànics han de saber que desitgem que la lliura formi part de l'euro, però aquesta és una decisió que els correspon prendre a ells. El que nosaltres sí que podem fer és, si ells prenen la decisió política, evitar que trobin obstacles derivats del fet de no haver estat en la moneda única des del seu inici. En tot cas, és veritat que ja hi ha hagut certa flexibilitat quant al compliment dels dos anys de pertinença al SME, en els casos de Finlàndia i d'Itàlia.

L'entrada de la lliura, reforçaria la credibilitat de l'euro?

Jo sóc favorable a un euro com més ampli possible, sempre que es respectin les condicions de convergència. Per raons institucionals, perquè tot el que signifiqui crear institucions duals, com ara el Consell Euro-Onze, pot generar contradiccions, encara que el seu treball està essent positiu. I per raons econòmiques, perquè la participació d'un gran nombre de monedes amplia la base de l'euro com a mercat financer i comercial. Implica una més gran estabilitat, una menor exposició als impactes de les possibles crisis exteriors, no oblidem que el Regne Unit és un gran soci comercial i financer. Per tot això veig positiva una integració de la lliura en la moneda única. Ara bé, aquest assumpte té poc a veure amb la seva credibilitat, que ve donada pels bons resultats econòmics i la solidesa de les polítiques econòmiques. La credibilitat de l'euro és

absoluta, és total. S'ha convertit ja en la segona moneda mundial en emissions internacionals d'obligacions, pràcticament al mateix nivell que el dòlar. La credibilitat és, doncs, fora de dubte. Cal que no barregem el concepte de credibilitat amb l'evolució del valor de la moneda respecte d'altres, com ara el dòlar.

EVOLUCIÓ DE L'EURO

A què es deguda aquesta desfavorable evolució?

Sempre he pensat que, abans de entrar en vigor l'euro, es van generar, el 1998, expectatives excessives resultants de determinades anàlisis sobre la seva funció com a divisa internacional a llarg termini, oblidant que en el curt termini l'evolució de les monedes té molt a veure amb les realitats de les conjuntures econòmiques. I la realitat econòmica ha estat que les expectatives d'un millor comportament de l'economia europea i un de pitjor per part de la nord-americana no s'han confirmat. Però tot això no és molt significatiu perquè el que és lògic és esperar que el creixement nord-americà s'estabilitzi, i que l'europeu vagi a més: són importants les expectatives de millora d'Alemanya, i tots els pronòstics apunten a creixements en l'entorn del 3%. Així doncs, haurem d'acostumar-nos a viure amb un euro que puja i baixa, això no implica que sigui una moneda més o menys forta. Estic convençut que estem a l'inici d'un procés de més gran creixement europeu, per la qual cosa es pot esperar una modificació a l'alça de l'euro.

Però, quina és la raó de fons de les diferències de creixement entre els Estats Units i la UE? Molts apunten al desequilibri en l'equipament tecnològic per a la societat de la informació i el coneixement, el gran alçaprem actual del creixement econòmic. Formulats curt i ras, Europa no té un Silicon Valley.

Quan s'han buscat explicacions al llarg període de creixement dels Estats Units, tothom ha estat d'acord que la seva aposta per les tecnologies punteres n'ha estat un factor bàsic. Ara bé, no existia Silicon Valley el 1995? I malgrat això és un any que registra un espectacular repunt europeu respecte dels Estats Units. Cal doncs no oblidar altres factors. Aleshores les seves perspectives de creixement eren inferiors. Dit això, cal no menystenir el *gap* tecnològic que ens separa dels Estats Units. És ben cert que constitueix un element essencial per al seu major creixement. Però el nostre retard no és inapel·lable. La diferència actual no és un fet tancat, entre d'altres raons perquè el desenvolupament tecnològic nord-americà implica la venda dels seus processos, i per tant l'obertura d'un marge de maniobra per als europeus en termes de productivitat. La gran qüestió rau a saber si els europeus, a més de beneficiar-nos-en, serem o no capaços de fer un salt més enllà. Aquesta és la preocupació de la Comissió entorn de la «societat de la informació», i per això ha presentat a la recent cimera d'Helsinki una proposta detallada elaborada pel meu colega Erkii Liikanen.

Es torna a parlar de la «bombolla» de Wall Street, a causa precisament de les valoracions que aconsegueixen les empreses d'alta tecnologia, telecomunicacions i operadores en Internet.

No és un tema estrictament nou. Els nostres estudis no són excessivament concloents al respecte. No podem parlar taxativament de «bombolla financera», però sí constatem que determinades valoracions en Borsa són molt més altes que les assolides històricament. Es justifiquen o no? Aquesta és la gran qüestió. Un element de reflexió és l'enorme quantitat de canvis de posicions en el *ranking* de les grans empreses cotitzades l'any 1999 en relació amb el precedent.

En les explicacions de l'evolució de la cotització de l'euro potser passa també que a Alemanya, com a gran nació exportadora, ja li va bé un tipus de canvi a la baixa.

Això seria tant com dir que Alemanya té la capacitat de influir en el mercat financer per corregir-ne un resultat. A més del sector exportador, l'economia alemanya té un component importador molt significatiu, que no està interessat en aquesta tendència. I a més, genera inflació.

Unes declaracions del president del BCE sobre el tipus de canvi semblen haver col·laborat a provocar els últims descensos de l'euro.

Ni Wim Duisenberg ni el BCE han dit que calia intervenir en el mercat, només han assenyalat que l'evolució del tipus de canvi s'hauria de tenir en compte en la política monetària; que és una variable a prendre en consideració.

Entrarà algun dels tres països exclosos o autoexclosos, Grècia a part, en la moneda única, abans que circulin les monedes i bitllets denominats en euro?

No n'estic molt segur. Queda molt poc temps. A mi m'agradaria que hi fossin tots, però no depèn de mi. Quan l'euro prengui forma física, introduirà nous debats. Visualitzarà la diferència entre els països de la UE que pertanyen a la moneda única i els que no. En tot cas m'alegro que la voluntat reiterada per Grècia d'incorporar-se a l'euro —cosa que vol formalitzar a partir del pròxim mes de març— hagi tingut ja repercussions positives sobre altres països: ha accelerat el replantejament de la qüestió a Suècia. I crec que és molt possible que Grècia compleixi els criteris de convergència.

L'EUROPA DE L'EST

¿Podrà exportar-se l'euro no solament com a unitat de reserva, sinó també com a moneda-àncora, en països com els balcànics i altres veïns?

No només és possible, és que ho veurem. A Kosovo la moneda que s'ha posat en marxa és el marc alemany. Quan l'euro estigui implantat, serà una moneda enormement líquida, tindrà un gran atractiu, entre d'altres per als països de l'Europa oriental.

Quines repercussions té l'adopció del marc alemany —de fet, una fracció de l'euro— com a moneda oficial a Kosovo?

Ancorar la pròpia moneda a una altra o adoptar-ne una d'aliena té més repercussions per al país que ho fa que per al país de la moneda adoptada, com ho demostra l'adopció del dòlar per l'Argentina. Així, la incidència sobre el marc alemany de les decisions preses per Kosovo i per Montenegro serà escassa, no generaran per si mateixes noves transferències al seu favor. Cara a aquests països, la cosa és més complexa. Montenegro ha argumentat que com que el marc ja s'utilitzava tant com el díнар i que aquest es devaluava un i altre cop, això generava problemes de pagaments de pensions i salaris. La incògnita es pressupostària: si ara els ha de pagar en marcs, n'ha d'obtenir altres tants, però Montenegro al·lega que té prou reserves. A llarg termini serà qüestió de si millora la seva balança comercial. L'altra qüestió és el tipus de canvi per als seus intercanvis exteriors: afavorirà l'ocupació? En absència d'increments d'inflació superiors als d'Alemanya, no tindran problemes; en cas contrari, sí.

Quan podran incorporar-se a la moneda única els països de l'Est que són candidats a integrar-se en la Unió Europea?

Quan compleixin els criteris de convergència, al meu parer és imprescindible una permanència de dos anys en la UE per poder entrar en l'euro. Per raons legals, perquè el Tractat exigeix pertànyer al Sistema Monetari-bis durant dos anys. I perquè és econòmicament raonable, com a fórmula de comprovar l'estabilitat monetària, ja que ignorem si com a conseqüència del seu ingrés a la UE la seva estabilitat es consolidarà o no. El problema és que per a alguns països serà un pas endavant i per a d'altres, un pas enrere. Per exemple, Estònia, que té la seva moneda ancorada al marc, exhibeix una estabilitat superior a la contemplada en les bandes amples del SME: caldrà fer una adaptació i reduir les bandes per a ella, perquè en cas contrari s'enviaria als mercats un senyal de desconfiança que afebliria la seva moneda. En tot cas, la perspectiva del

seu ingrés a l'euro provoca efectes secundaris interessants, com ara les noves inquietuds en algun país comunitari veí que no en forma part, i comença a preocupar-se per si al final tots el passaran al davant i serà el darrer de la cua.

XOCS ASIMÈTRICS

La política monetària comuna genera ja certes disfuncions entre els seus integrants.

El cicle no té el mateix comportament en tots els països europeus. Una política més expansiva ha pogut afectar més a països com ara Espanya o Irlanda, però el que és més lògic és que la política monetària s'orienti en funció de la situació de la zona amb un pes econòmic més important, Alemanya-Benelux-França, i que la resta s'hagi d'anar ajustant. A més, l'evolució dels preus del petroli té un impacte desigual en cada país, perquè l'estructura del seu consum i cost energètic és distinta. És per això que alguns es veuen més afectats que d'altres. També per aquestes raons considero imprescindible avançar en una política econòmica més coordinada. Hi treballem.

Fins a quin punt li preocupa?

Més que preocupar-me, m'ocupa. Les diferències de creixement no són superiors a les internes d'altres zones, com Estats Units, o de països com ara Espanya, entre les distintes comunitats autònomes. Possiblement l'euro ha incrementat algunes divergències, però falta temps per extreure'n conclusions sòlides, donat que ja hi havia situacions divergents en el punt de partida.

El president Romano Prodi ha tornat a parlar dels «xocs asimètrics» i a plantejar la necessitat de trobar-ne alguna solució.

Aquest assumpte ja es va plantejar a Maastricht. Aleshores, cap Govern no va voler definir un nou Fons que gaudís de una dotació concreta utilitzable en casos de «xoc asimètric», segurament per por a crear una segona generació de fons estructurals. Després, quan es va posar en marxa l'Institut Monetari Europeu (IME), el seu president, Alexandre Lamfalussy, va encarregar un estudi a fons, centrat sobretot en les crisis energètiques i en la unificació alemanya. I va arribar a la conclusió que el problema no es generava tant pel «xoc» en si mateix, com perquè les polítiques que van ser aplicades per fer-ne front eren divergents.

Bé, però la preocupació continua.

Insisteixo que el moment actual del debat no permet, després de només un any de funcionament de l'euro, extreure de les divergències conclusions definitives. Atinguem-nos al Tractat, a l'article 100-b (ex-103). Si entenem que la construcció europea és un tema d'interès comú, els problemes d'un país concret són també d'interès comú. Per tant, si es planteja un problema específic derivat d'un «xoc asimètric», caldria recórrer a decisions comunitàries. Ara bé, això es pot fer amb un model que permetés aplicacions automàtiques, cosa que exigiria una anàlisi de tipologies de situacions complexes de preveure, i suscitaria un debat frustrant perquè serien de molt difícil aplicació, o es pot fer per la definició d'una resposta específica en cas de dificultats d'algun país, que demanaria segurament una decisió presa per unanimitat. Jo sóc més favorable a aquest últim enfoc.

Vostè ha propugnat la necessitat de completar l'euro creant un autèntic mercat monetari i financer. Com?

No tenim un mercat de deute com l'americà. Les múltiples emissions es fan amb característiques i terminis distints. El meu antecessor, Yves-Thibault de Silguy, va llançar la idea de

crear una Agència Europea del Deute Públic destinada a substituir els Tresors nacionals, que és sens dubte desitjable, però segurament caldrà arribar-hi a través de fases successives. D'entrada, hem de suprimir els obstacles específics. En el Comitè Econòmic i Financer discutirem els programes d'emissió; després, segurament, les seves característiques; si finalment s'imposa la necessitat, tirarem endavant l'Agència. Una altra idea és avançar també en altres aspectes del mercat financer i del mercat monetari. Disposem ja d'un informe sobre els obstacles en el mercat de «repos», que demostra com les garanties exigides varien d'un Estat membre a l'altre. I és que hi ha problemes pràctics fins i tot en un mercat tan unificat com aquest. Caldrà tirar endavant sense cap mena de retard les accions previstes per completar la integració dels mercats i serveis financers.

CONSOLIDACIÓ FISCAL

La puja del tipus d'interès del BCE pot frenar les inversions, i en conseqüència, ralentir el creixement.

Aquesta va ser una decisió presa amb caràcter preventiu. Però la disminució dels tipus a llarg és positiva per a les inversions, per a un creixement permanent i sostingut.

Els càlculs de la Comissió que pronostiquen un creixement del 3% en l'immediat futur han estat realitzats sobre la base d'un preu del petroli a 21,5 dòlars el barril. No són massa optimistes, vista l'evolució del cru?

És la hipòtesi que considerem més probable, ens hem basat en els preus actuals en el moment de fixar les previsions i no hi havia elements nous que permetessin augurar canvis.

Tant vostè com molts altres dirigents insisteixen en la coordinació de polítiques econòmiques. Quines són les mesures concretes de coordinació que es podrien haver adoptat i encara no s'han pres?

Si la política monetària és única, els marges els ofereixen la política fiscal a curt termini i, a més llarg termini, les polítiques estructurals. El sostre del 3% del PIB i l'objectiu de l'equilibri per al dèficit imposa un límit a la política fiscal. Ara, a mesura que els pressupostos arribin a l'equilibri, és veritat que el marge ofert per la política fiscal augmentarà. Però l'actual augment d'ingressos planteja distintes alternatives. A la Comissió preferim aprofitar l'excedent per tal que els països, sobretot els que exhibeixen més dèficit, el redueixin més acceleradament. La senda contrària, gastar més, pot incrementar les tensions inflacionistes, i és més inconvenient si una despesa superior es produeix en l'àmbit de la despesa corrent que en el de la despesa de inversió.

Al final s'imposa l'eclecticisme, cada qual aplica al seu aire els excedents de l'etapa de creixement.

No és exactament així. Cal avançar en un marc general pressupostari, si bé amb marges d'actuació nacionals, però evitant les rebaixes fiscals que suposin efectes distorsionadors en la competitivitat. Les Grans Orientacions de Política Econòmica tindran cada cop més importància, tant pel que fa a la competència, com a la liberalització dels mercats o als sistemes de Seguretat social i al seu finançament, passant per la millora de les infraestructures.

INVERSIÓ, OCUPACIÓ

La recepta contra la desocupació és el creixement, i, per tant, la inversió. Però la inversió pública ha experimentat una forta caiguda.

Sí, d'entre un punt i mig i dos punts del PIB. Però, atenció, cal que les xifres no ens enganyin, perquè les inversions en aviació civil, telecomunicacions o certes infraestructures sotmeses a peatge abans s'imputaven al sector públic i ara no, car l'Estat ha exercit en aquestes una funció menor. Amb aquesta salvetat, estic d'acord que cal recuperar una certa inversió pública.

Però les xarxes de transport transeuropees que va inventar Jacques Delors en el seu Llibre Blanc estan a mig camí...

La iniciativa de Delors va ser rebuda amb reticència per part dels Governos. Per què? Perquè la inversió addicional no es podia computar fora dels dèficits nacionals, de manera que tota inversió en les xarxes augmentava el dèficit públic nacional. Per resoldre el problema es va decidir el suport del Banc Europeu d'Inversions (BEI), amb crèdits a tipus de mercat. El problema consisteix en el fet que en el camp de les grans infraestructures no resulta evident que la inversió, amb endeutament a tipus de mercat, sigui rendible per a les empreses. Després es va plantejar una solució mixta, combinar la inversió privada i la pública. Al final, els Governos han d'optar per unes inversions o per altres, no poden estirar més el braç que la màniga, perquè ningú no pot gastar més del que s'ha compromès a gastar.

Tesis doctorals presentades des de juny del 1999 fins a gener del 2000

TESIS DOCTORALS

UNIVERSITAT RAMON LLULL

Autor: Francisco López Gallego

Títol: La fundamentación del conocimiento administrativo en Colombia

Director: Eugenio Recio

Autor: Alessandro Magnoli

Títol: Efficiency and equity in social services delivery. Do concepts matter? On the importance of being clear in policy design.

Director: Rob Vos

Autor: Rubén Darío Parra Ramírez

Títol: Los modelos de decisión y la práctica del empresario frente a la toma de decisiones: esquema teórico y estudio de la empresa

Director: Eduard Bonet

UNIVERSITAT DE BARCELONA

Autor: Joan Ramon Borrell Arqué

Títol: Los precios de los medicamentos en Inglaterra y en España: competencia regulació y financiación pública

Director: A. Costas

Autor: Francisco Javier Varea Soler

Títol: Análisis de la siniestralidad total con subcarteras poisson-correlacionadas y aplicación al reaseguro stop-loss

Director: A. Alegre i J. Arrasi

Autor: Ramon Santacana Feliu

Títol: Las inversiones taiwanesas en China continental y sus repercusiones económicas y extraeconómicas

Director: J. Muns Albuizech

Autor: Carlos M. Rivera Alemán

Títol: Un análisis del sistema tecnológico de la industria de El Salvador

Director: J. Arriola

Autor: Huberto Román Priego Alvarez

Títol: Consumo en salud: la perspectiva del consumidor sanitario urbano de Tabasco

Director: José A. Rodríguez

Autor: Anna Capitan Camañes

Títol: Ángeles rotos, las imágenes culturales de los amputados

Director: J. M. Comelles

Autor: José M^a Pérez Lacasta

Títol: Fondos de pensiones: funciones y garantía. Una propuesta de reforma del sistema de pensiones

Director: J. A. García-Durán de Lara

Autor: Ramon M. Soldevila de Monteys

Títol: Análisis de la evolución y situación actual de la hotelería en España y la información contable de costes

Director: A. Rocafort Nicolau

Autor: José Ramón García Sanchís

Títol: El comerç de Catalunya amb l'estranger (1985-1994) i característiques del seu comerç intra-industrial

Director: Manuel Artís Ortuño

Autor: Elisabet Viladecans Marsal

Títol: El papel de las economías de aglomeración en la localización de las actividades industriales. Un análisis del caso español.

Director: M. T. Costa Campí

Autor: Pau Salsas Forn

Títol: Anàlisi microeconòmica de la insolvència empresarial en presència de dades atípiques

Director: M. Guillén Estany

Autor: M. Mercedes Pifarré Llor

Títol: Algunas concepciones históricas y doctrinales de la contabilidad

Director: J. Casanovas

Autor: Eugeni Garcia Alegre

Títol: Los efectos de la ilusión financiera en la gestión económico-financiera de las AA.PP. El caso de los ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes de Cataluña

Director: Eugeni A. Pedrós Abelló

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA

Autor: José Vicente Blanes Cristóbal

Títol: La naturaleza y determinantes del comercio intra-industrial de España

Director: Carmela Martín

Autor: Carles Gispert Pellicer

Títol: Corporate Governance in Spain Three Empirical Essays

Director: Rafael Crespi

Autor: Antoni Vila Fernández-Santacruz

Títol: La modelización del WACC a nivel macroeconómico europeo: una aproximación empírica

Director: César Villazón

Autor: Mercè Sala Schnorkowski

Títol: Nous sistemes de gestió empresarial. El canvi de la jerarquia a la responsabilitat

Director: Enric Ribas

Autor: María Jesús Freire Seren

Títol: Three Essays on the determinants of economic growth

Director: Ángel De la Fuente

Autor: Lluís Bru Martínez

Títol: Vertical relationships and productive efficiency

Director: Xavier Vives Torrents

Autor: Fabrice Rousseau

Títol: Three essays in financial economics

Director: József Sákovics Dömölky

Autor: Melchor Fernández Fernández

Títol: Política fiscal y capital público: un modelo de equilibrio general de la economía española

Director: José Clemente Polo Andrés

Autor: Antonio Quesada Arana

Títol: Knowledge, Belief and Rationality in Extensive Games

Director: Xavier Vilà Carnicero

La «riquesa de les regions»: existeix l'economia catalana?

JORDI MALUQUER DE MOTES

Universitat Autònoma de Barcelona

CRÍTICA DE LLIBRES

La primera part de l'encapçalament d'aquesta nota procedeix, com és obvi, de l'adaptació del títol de l'obra d'Adam Smith feta per remarcar l'interès per l'estudi de l'economia o de la història econòmica de les regions. Va ésser utilitzat al darrer Congrés de l'Asociación española de Historia Económica celebrat a Girona l'any 1997 per una ponència, presentada per Luis Germán —de la Universitat de Saragossa— i jo mateix.

L'èxit de la convocatòria ens va sorprendre als mateixos convocants, ja que hi van ser debatudes nogensmenys que vint-i-set comunicacions d'excel·lent nivell, moltes més que en qualsevol altra de les ponències de tots els Congressos fins ara celebrats. Té sentit l'economia regional? Té sentit la història econòmica regional? A jutjar per la capacitat de convocatòria d'aquella ocasió, evidentment moltíssim.

Amb aquestes preguntes i les ratlles que segueixen pretenc solament fer algunes precisions que em semblen necessàries i encetar una discussió de major entitat en relació amb el comentari que X. Tafunell dedicava, en el número 33 de la *Revista Econòmica de Catalunya*, al meu llibre *Història econòmica de Catalunya. Segles XIX i XX*, coeditat per la Universitat Oberta de Catalunya i l'Editorial Proa. L'obra va merèixer el Premi Joan Sardà Dexeus concedit per la mateixa *Revista Econòmica de Catalunya* al millor llibre d'Economia General de l'any 1998.

LLEGIR I RESSENYAR: UN EXERCICI DELICAT

Aquest és un país on es llegeix poc i també, com sabem molt bé els que pertanyem a algun consell de redacció de revistes especialitzades, on es difícil aconseguir ressenyes. De vegades, les dues coses es combinen tot produint estranyes criatures.

Potser la falta d'hàbit explica la facilitat amb què s'incorre sovint en inexactituds i en imprecisions

de gran dimensió, fins i tot —i no és pas sempre així— quan hi ha la millor voluntat. Alguna cosa d'aquest estil deu haver passat amb la ressenya que comento perquè s'hi diuen coses difícils d'entendre que em veig obligat a puntualitzar.

El meu llibre objecte del comentari, per exemple, conté un glossari dedicat a definir molts dels conceptes que es fan servir al text. No pas tots, naturalment. No és un diccionari enciclopèdic i no té cap pretensió d'exhaustivitat. És estrany, però, que el ressenyador trobi a faltar aquells que sí que hi són. Per exemple, el primer de la seva llista: «cost d'oportunitat» (pàgina 269 del llibre).

També és estrany que, per al ressenyador, l'esmentat glossari sigui dedicat només a «nacions econòmiques» i faltin termes històrico-econòmics. El lector jutjarà quines «nacions econòmiques» són aquestes: balança migratòria (p. 258), conferència de Bretton Woods (p. 259), decret de col·lectivitzacions (p. 260), colònia industrial (p. 260), llei de contractes de conreu (p. 262), sistema de *cupos* (p. 262), esperança de vida en néixer (p. 264), estraperlo (p. 265), sistema gremial (p. 265), imperialisme (p. 265), Instituto Nacional de Industria (p. 266), convenis de Madrid (p. 268), maquis (p. 268), sistema de racionament (p. 271), Servicio Nacional del Trigo (p. 273), Sistema Monetari Europeu (p. 273), etc.

El ressenyador troba a faltar, concretament, tres termes. Dos fan referència a processos d'abast estatal —pla d'estabilització i acord preferencial— i no, per tant, a l'àmbit d'una economia regional. L'altre —reforma agrària— no ha tingut absolutament cap mena de relació amb la història de Catalunya. També troba a faltar que es defineixi una paraula d'ús comú com ara subocupació. Sorprenent!

EDITAR O ENCARREGAR, UNA MATEIXA COSA?

Ja més importància té el comentari que l'estructura del llibre respon a les constriccions d'un encàrrec. Això és radicalment fals i ho he de desmentir amb rotunditat. La Universitat Oberta de Catalunya em va proposar de fer una síntesi de la història econòmica de la Catalunya contemporània, certament. És ben destacable, d'altra banda, que una Universitat que comença es preocupi de disposar de textos de

síntesi per desenvolupar la seva tasca. Aquesta és una mena d'«encàrrec» absolutament remarcable. No és ben bé la mateixa cosa que si es tractés, per exemple, de l'encàrrec d'una immobiliària dedicada a construir i vendre pisos a gran escala.

Però allò que més m'interessa destacar és que la Universitat Oberta de Catalunya mai no em va indicar absolutament res sobre el contingut del volum de síntesi que m'encarregava. L'estructuració del meu text és de la meua exclusiva responsabilitat. Els capítols dedicats a períodes consecutius van ésser traçats per mi mateix sense ni un sol comentari de la institució editora.

Se suposa que per culpa d'aquelles —inexistents— imposicions de la UOC, l'autor —jo mateix— dona idèntica importància a un període crucial de la història de l'economia catalana que a tots els altres: «això significa —se'n diu— que es dedica la mateixa atenció a la revolució industrial que a qualsevol dels altres períodes». Torna a ésser del tot fals. La veritat és que el famós capítol, el dedicat a la revolució industrial, no mereix la mateixa atenció que els períodes més recents al meu llibre sinó molta menys. Concretament, abraça més de cinquanta anys (1840-1891) mentre que els darrers n'ocupen només a l'entorn de vint (1955-1975 i 1975-1996).

Això no és de cap manera producte d'una imposició empresarial sinó d'una elecció molt pensada de l'autor. El criteri que «res ha canviat tan radicalment les nostres condicions de vida com el progrés tecnològic incorporat a les dècades centrals del segle XIX» que postula el ressenyador em sembla surrealista i tronadíssim. Especialment, en tancar el segle XX amb canvis —potser també d'alguna importància— com ara l'electricitat i l'automòbil, l'aviació i l'energia nuclear, el telèfon i la radio, el cinema i la televisió, la informàtica i la robòtica, els avenços de la medicina i de la cirurgia i la moderna biotecnologia, la carrera espacial que ens ha dut a la Lluna i la comunicació per satèl·lit.

En un altre ordre de coses, què es pot entendre de la Catalunya contemporània si es descobreix la immensa immigració procedent de la resta d'Espanya? Això no és pas producte d'una sèrie de processos que tingueren lloc al segle XX? L'entrada de moltes empreses multina-

cionals, la recuperació de l'autonomia política, la integració a la Unió Europea, la internacionalització dels darrers anys, són fenòmens menors al costat d'allò que va succeir cent cinquanta anys enrere?

Aquella Catalunya de mitjan segle XIX, que tant admira el ressenyador, tenia una població de només una quarta part de l'actual, molt majoritàriament analfabeta. El PIB no feia, en pesetes constants, ni el 2 per cent de l'actual. Es pot pensar seriosament que alguna cosa que va passar a aquella economia minúscula «ha canviat radicalment les nostres condicions de vida»?

Amb aquesta mena de criteris en l'elecció dels fets rellevants del passat que han influït sobre la nostra existència no és estrany que a algunes universitats els estudiants abominin de la història econòmica que els expliquen els seus professors. Pensar que els modestos canvis d'un enginy simplíssim com la màquina de vapor han variat radicalment les nostres condicions de vida resulta, si més no, ben original.

NO ÉS POSSIBLE EL CONEIXEMENT DE LA «RIQUESA DE LES REGIONS»?

La llista de les inexactituds del ressenyador es faria interminable. Es diu, per exemple, que el text no s'ocupa del sector financer, la qual cosa és perfectament falsa perquè no solament el finançament privat sinó el finançament públic, el dèficit fiscal, la inversió agregada o l'entrada de capitals estrangers hi troben espais monogràfics i prou amplis.

Es critica que es dediqui algunes pàgines a l'agricultura dels darrers anys malgrat haver «esdevingut una activitat absolutament marginal», quan el text és dedicat, justament, a remarcar que el sector agroalimentari s'ha convertit avui en una indústria de punta a la nova estructura productiva catalana.

La ressenya que motiva aquests paràgrafs diu que el sector serveis «està relegat a un paper d'actor secundari». Repto al ressenyador a citar un sol volum de síntesi de l'economia espanyola o d'alguna altra economia europea on s'analitzi el comerç minorista o les grans superfícies, l'hosteleria i el turisme, el transport aeri o les comunicacions telefòniques de la manera que es fa al meu llibre.

Es retreu que les comparacions de les dades

catalanes es facin gairebé sempre amb Espanya i no pas amb les d'altres regions, espanyoles o de fora. El ressenyador no pot ignorar que *per ara* l'economia catalana és una fracció d'una unitat superior que s'anomena Espanya i que és l'espai de referència per definició. El ressenyador no pot ignorar que l'anàlisi regional es fonamenta específicament a identificar les especialitzacions —allò que té major dimensió relativa— i les deficiències en relació a l'espai superior a què es pertany. La referència permanent a aquest espai superior, per tant, és obligada. Però, a més, el ressenyador no hauria d'ignorar que *per ara* no és possible disposar de dades de les altres regions espanyoles o europees de la manera que s'ha pogut treballar en el volum comentat.

Per què tantes diguem-ne imprecisions? O és que, per ventura, la ressenya va ésser feta sense llegir el llibre? Si així fos, em semblaria una autèntica mostra de deshonestedat intel·lectual. Però fins i tot això darrer, desgraciadament present al món universitari dels nostres dies, no seria tan frapant com la negació mateixa de la validesa de l'exercici analític: el coneixement científic de la «riquesa de les regions».

En efecte, el ressenyador troba problemàtic l'«objecte d'estudi»; és a dir, l'economia catalana. Escrit a la *Revista Econòmica de Catalunya* sona, com a mínim, poc considerat amb la publicació i amb el Jurat del Premi Joan Sardà Dexeus. Però encara afegeix: «analitzar l'economia catalana separatament de l'espanyola és un exercici intel·lectual bastant artificiós». Això vol dir que l'economia catalana només es pot analitzar dins d'un estudi de l'economia espanyola? O vol dir, simplement, que l'economia catalana no es pot analitzar?

M'agradaria saber per quina raó sí es pot estudiar l'economia d'un barri de Barcelona, com ara Sant Martí de Provençals, i no la de Catalu-

nya. És, sens dubte, un prejudici que procedeix de l'època preconstitucional. Personalment, tinc el convenciment que Catalunya existeix. Ara, fins i tot, a la Constitució. Si existeix, òbviament, ha de poder ésser analitzada. Aquesta és la funció, i el privilegi, de la ciència: aprofundir en el coneixement d'allò que existeix.

Catalunya constitueix ara mateix una de les regions més avançades del continent europeu. L'aglomeració industrial de la Catalunya metropolitana n'és la cinquena més important, segons la DATAR. El PIB regional supera el de nombrosos països europeus, inclosos quatre dels membres de la Unió Europea, i es troba situat en un petitíssim grup de regions que comparteix la quarta posició de les 196 regions de la Unió Europea, només per darrere d'Île de France, Llombardia i el Gran Londres, segons EUROSTAT.

Les exportacions catalanes ultrapassen en valors absoluts —i, molt més encara, en termes per càpita— les de la majoria dels països independents d'Europa, d'Amèrica o d'Àfrica. Pel valor absolut de les exportacions a l'estranger —deixant de banda les vendes a la resta d'Espanya—, ara mateix Catalunya seria el cinquè país d'Amèrica, darrere dels Estats Units, Canadà, Brasil i Mèxic. Aquesta realitat econòmica no pot ésser analitzada per ella mateixa? És impossible l'anàlisi de l'economia catalana?

La ressenya conté una col·lecció d'elogis, que agraeixo de bon grat i que considero fins i tot exagerada. Aquesta rèplica per tant no és pas una queixa sinó, ben simplement, un seguit de puntualitzacions que em semblen imprescindibles, per respecte a les institucions i a les persones, i algun aclariment urgent. És també una discussió d'una qüestió tan banal però alhora tan essencial com si existeix o no l'economia catalana. La resposta és fàcil: sí, existeix!

Economía política del crecimiento, fluctuaciones y crisis.

Josep M. Bricall i Óscar de Juan (Coordinadors)

Ariel Economía. Octubre 1999, 208 pàgs.

En els darrers quinze anys els teòrics de l'economia han mostrat una especial preocupació per les qüestions relacionades amb el creixement i els cicles econòmics.

El volum que dirigeixen Josep M. Bricall i Óscar de Juan analitza –des d'una perspectiva que té com a arrel principal la de l'economia política clàssica– les principals hipòtesis, teo-

ries i models que s'han proposat en els darrers anys relacionades amb el creixement endògen. L'obra s'inscriu en el corrent postkeynesià de l'economia i incorpora també una visió evolutiva schumpeteriana.

S'estructura en cinc capítols a càrrec d'Edward J. Nell (El creixement transformatiu), Óscar de Juan (Onades llargues de prosperitat i depressió en la dinàmica capitalista), Josep M. Bricall (Estructura d'un procés d'acumulació), Josep González Calvet (Els cicles: aspectes reals i monetaris), i Heinz D. Kurz i Neri Salvadori (La «nova» teoria del creixement: vi vell en botes noves).

Desarrollo, redes e innovación.

Lecciones sobre desarrollo endógeno.

Antonio Vázquez Barquero

Ediciones Pirámide, Madrid, novembre 1999, 272 pàgs.

El treball del professor Antonio Vázquez Barquero cobreix un buit en un dels camps que més demanda ha tingut els darrers anys: el desenvolupament endogen. A mesura que avançava el procés de globalització de l'economia s'ha posat de manifest la necessitat d'estudiar les factors de localització de l'activitat econòmica i, de forma general, els processos de de-

senvolupament en la seva relació amb els territoris i les societats en què tenen lloc.

L'autor utilitza els avenços més recents en els camps de la teoria del creixement endogen, l'economia urbana i les xarxes de ciutats, i les teories relacionades amb l'organització industrial i la innovació.

És de particular interès la forma d'abordar la ciutat com espai per al desenvolupament, tot i introduir la noció de xarxa de ciutats.

El text dedica tota una part a l'estudi de les noves polítiques de desenvolupament endogen, i avança hipòtesis sobre la formació d'una nova generació de polítiques regionals.

Las áreas metropolitanas: análisis teórico y experiencia comparada.

Josep Sorribes Monrabal

Consell Metropolità de l'Horta, València, setembre 1999, 292 pàgs.

El fenomen metropolità afecta a més del 70% de la població dels països desenvolupats. És un fenomen molt generalitzat que presenta però una elevada heterogeneïtat. L'objecte del treball del professor Sorribes és el d'estudiar un conjunt de 17 ciutats metropolitanes americanes i europees amb la finalitat de posar de manifest com, malgrat la gran diversitat de situacions existents, s'hi donen fenòmens i pro-

blemes comuns. La qüestió de la manca de correspondència entre l'àmbit municipal i les necessitats d'atendre problemes a escala metropolitana és força generalitzada. Sorribes estudia primer els criteris de delimitació existents a Estats Units i Europa, i planteja els termes del debat obert sobre la qüestió del govern metropolità. El nucli de la recerca és l'estudi exhaustiu de les àrees metropolitanes de Boston, San Diego, Portland, Montreal, Toronto, Helsinki, Göteborg, Århus, Frankfurt, Lille, Lyon, Marsella, Bolònia, Torí, Barcelona, Bilbao i València. Finalment n'extreu unes conclusions en forma d'ensenyaments de l'anàlisi comparatiu de casos.



NOTÍCIA DE LLIBRES





El sector servicios y el empleo en España. Evolución reciente y perspectivas de futuro.

Juan R. Cuadrado Roura

Fundación BBV, Novembre 1999, 672 pàg.

Els serveis constitueixen el conjunt d'activitats predominant en les economies avançades i, malgrat això, han estat relegats a un segon pla entre els objectius de recerca aplicada de naturalesa sectorial o ocupacional. Resulta paradoxal que sigui en els serveis on es concentri el potencial de generació d'ocupació futura en les nostres economies i que no es disposi d'estudis sistemàtics. L'obra, que dirigeix el professor Juan Ramon Cuadrado Roura, i que té com a equip d'investigació el que forma aquesta talaia dedicada a l'estudi del sector

serveis que és el Servilab de Madrid, es proposa com a objectiu aprofundir en les característiques de l'ocupació terciària i les seves principals pautes de comportament. D'acord amb les tesis d'aquesta investigació, el futur de l'ocupació a Espanya passa necessàriament pel sector serveis.

S'estudien les tendències al conjunt de la OCDE i a Espanya, tant des d'una òptica macroeconòmica com microeconòmica, i és particularment exhaustiu l'estudi dels mercats de treball relacionats amb les activitats terciàries.

La perspectiva que adopta aquesta investigació no és la molt generalitzada que confronta el procés de terciarització amb el d'industrialització i que explicaria el creixement de l'ocupació terciària pel menor avenç en la productivitat. Al contrari, s'inscriu en un corrent que afirma que ambdós processos són complementaris.

Creixement i organització industrial a l'arc de la Mediterrània i al corredor de l'Ebre

Agustí Segarra Blasco (director)

Universitat Rovira i Virgili i Autoritat Portuària de Tarragona, Tarragona, octubre 1999, 352 pàgs.



L'objecte d'aquest estudi és l'anàlisi tant macroeconòmic com microeconòmic de l'àrea en la qual s'emmarca l'economia de Tarragona. En particular, i després d'una anàlisi agregada a escala europea, s'estudien els eixos de creixement de la Vall de l'Ebre i l'Arc de la Mediterrània, que convergència en l'àmbit de la província de Tarragona.

L'enfoc adoptat per la recerca és molt analític. Empra les eines d'anàlisi de les teories del creixement endògen, la geografia econòmica i l'organització industrial, fent una anàlisi

exhaustiva de les economies de localització i urbanització.

Destaca els resultats relatius al paper de les infraestructures en el creixement econòmic, que indiquen la subdotació de capital social públic, tant a Catalunya en general com a Tarragona en particular. Destaca també la detecció de la importància de la localització de les activitats econòmiques per explicar la continuïtat de la producció, especialment en la indústria, essent la demarcació de Tarragona especialment ben localitzada. També sobresurten les conclusions relatives a l'estratègia i conducta de les empreses, i en particular la detecció que l'entorn territorial esdevé rellevant en la definició de les pautes estratègiques per les petites i mitjanes empreses.

L'estudi ha comptat amb la participació conjunta amb Agustí Segarra de Maria Callejón, Miguel Manjón, Mònica Martín, Josep Maria Arauzo i Esther Mestres.

El sistema català de reproducció

Anna Cabré

Ed. Proa, Barcelona, setembre del 1999.<

Aquest llibre, que la directora del Centre d'Estudis Demogràfics dedica al professor Jordi Nadal, representa la culminació d'un programa de recerca sobre la demografia de gran abast. L'obra, que té com antecedent escrit la tesi doctoral de l'autora, representa una fita en la recerca demogràfica a Catalunya que ha d'interessar a tothom que vulgui entendre el teixit social de <la doctora Cabré sosté que sense les migracions la població de Catalunya no seria avui de sis milions sinó tan sols d'uns 2.360.000 habitants. L'estudi dels patrons demogràfics del període 1856-1960 li permet a l'autora establir, entre altres tesis: 1) que la immigració ha estat part integrant i principal del modern sistema català de reproducció, i que amb l'excepció de

l'allau immigratòria dels anys seixanta, ha estat un fenomen endogen, és a dir, generat més per l'atracció de les zones d'arribada que per l'expulsió de les zones de sortida; 2) que el moviment d'immigració extracatalana no és més que la continuació, més enllà de l'Ebre, de l'èxode rural català coetani de la davallada de la fecunditat; 3) que la davallada de la fecunditat i la migració interna tindrien orígens comuns, que cal cercar en les processos d'industrialització i de creixement de la ciutat de Barcelona i no en el model de transmissió patrimonial tradicional a Catalunya; 4) que l'absorció dels immigrants no és fruit de l'atzar sinó a l'existència d'un sistema familiar específic i molt arrelat; 5) que «el modern sistema català de reproducció» no ha estat tradicionalment amenaçat per la baixa fecunditat però sí per la gran onada immigratòria dels anys seixanta qualificada per l'autora com «l'explosió demogràfica».



Desequilibrios regionales en España y Europa

Antoni Castells i Núria Bosch (editors)

Ariel Economía, Octubre 1999, 368 pàgs.

La qüestió dels desequilibris territorials a Espanya i Europa, i la seva derivació en forma del disseny de polítiques específiques de correcció, ha ocupat en les darreres dècades una part important de l'atenció dels més destacats economistes europeus. La intensificació del procés d'integració econòmica i monetària ha obert noves incògnites respecte a l'existència o no de convergència regional, així com a la manera d'abordar una estratègia de correcció de les desigualtats. El llibre es planteja com objectiu l'anàlisi de l'evolució de les desigualtats interterritorials a Europa i Espanya, així com l'estudi de la incidència del procés d'integració sobre la cohesió territorial a Europa.

Després d'una introducció que tracta bàsicament del paper del sector públic en la reducció dels desequilibris regionals, l'obra s'estructura en quatre grans apartats. En el primer s'estudien les tendències actuals en l'evolució de la renda regional a Espanya i Europa. El segon analitza el paper de la inversió pública en la reducció dels desequilibris regionals. El tercer apartat tracta sobre l'equitat interterritorial i els sistemes d'anivellament interregional. El darrer apartat fa referència als fluxos econòmics interregionals en el context europeu.

En l'obra han participat juntament amb els editors Antoni Castells i Núria Bosch, un conjunt de professors i experts: Ronald Hall, Joan M. Esteban, Enrique López Bazo, Dieter Biehl, Claus Niegsch, Philipp Nimmeermann, Ángel de la Fuente, Marta Espasa, Francisco Pérez García, Horst Zimmermann, Glen Bramley, Martí Parellada, Rémy Prud'homme i Ramón Barberán.



Telefónica



**El banc a distància que
trobaràs més a prop teu.
Les 24 h del dia.**

bancatalan@ net

<http://www.bancatalananet.com>
<http://bancatalananet.inf>



BANCA CATALANA



A LA TEVA EMPRESA HI HA MOLTS DINERS PENJANT D'UN FIL.

Retevisión ofereix a les empreses els descomptes més competitius en les conferències nacionals i internacionals.

Més de **120.000 empreses** ja es beneficien de les tarifes reduïdes de Retevisión. A aquests avantatges, **Retevisión** hi afegeix ara unes noves condicions personalitzades:

- Descomptes per volum de trucades.
- Descomptes en trucades a les 10 províncies que vostè esculli.
- Pla Renove: si vol modernitzar la seva centraleta, l'ajudarem a finançar-la.

A partir d'ara, les conferències nacionals i internacionals des del seu lloc de treball li sortiran molt més a compte. **I aquest és només el primer pas...**

INFORMI-SE'N DE FRANC TRUCANT AL 900 855 015



retevisión

Per fi hi ha algú al teu costat.

PERQUÈ LA LLIBRETA TOTAL MAI NO LI QUEDI LLUNY
ACCÉS A INTERNET GRATIS



w w w . c a i x a c a t . e s

Perquè als avantatges de la Llibreta Total ara s'hi afegeix
Caixa Catalunya On-Líne. Perquè, sigui on sigui, pugui realitzar
consultes i moviments en els seus comptes a través d'Internet.

A més, podrà disposar de la seva pròpia adreça de correu elec-
trònic i tenir accés a Internet completament gratis. 24 hores al
dia, tots els dies de l'any. Informi-se'n a qualsevol oficina de
Caixa Catalunya o trucant a Línia Total: 900 36 37 38.



**LLIBRETA TOTAL
TAMBÉ A TRAVÉS D'INTERNET**

CAIXA CATALUNYA 

TELÈFONS D'INTERÈS

Informació	93 402 22 22
Presidència	93 402 22 55
Gabinet de Comunicació.....	93 402 20 94
Gabinet d'Integració	
Europea i Solidaritat	93 402 25 04
Institut d'Edicions	93 402 21 16
Àrea de Règim Interior, Hisenda i Planificació	93 402 22 60
Àrea de Cooperació	93 402 22 30
Àrea d'Esports	93 402 24 63
Àrea de Salut Pública	93 402 24 66
Àrea de Serveis Socials	93 402 24 70
Àrea de Cultura	93 402 22 29
Oficina del Pla Jove	93 402 25 56
Àrea d'Educació	93 402 24 74
Àrea de Vies Locals.....	93 402 24 77
Àrea d'Espais Naturals	93 402 24 89
Àrea de Medi Ambient	93 402 24 57
Àrea de Promoció Econòmica.....	93 402 22 27

web: <http://www.diba.es>

Rambla de Catalunya, 126
08008 Barcelona



Diputació de Barcelona



REVISTA ECONÒMICA DE CATALUNYA

DIRECTOR
Martí Parellada

SECRETARI CONSELL DE REDACCIÓ
Joan Trullén

CONSELL DE REDACCIÓ
Ezequiel Baró
Ignasi Casanovas
Antoni Castells
Jordi Conejos
Enric Genescà
Francesc Granell
Andreu Morillas
Valentí Pich
Miquel Rubirola
Francesc Santacana

PROMOCIÓ
Col·legi d'Economistes
Telèfon 93 416 16 04

CONSELL ASSESSOR
Eugeni Aguiló
Lluís Argemí
Manuel Artís
Jordi Bacaria
Lluís Barbé
Josep M. Bricall
Fabià Estapé
Joan M. Esteban
José Luis García Delgado
Teresa García-Milà
Josep Jané Solà
Ernest Lluch
Aurelio Martínez
Andreu Mas
Joaquim Muns
Jordi Nadal
Vicenç Oller
Alexandre Pedrós
Jacint Ros Hombravella
Antoni Serra Ramoneda
Juan Tugores

SECRETARIA I ADMINISTRACIÓ
Carme Cuartielles

DISSENY DE LA COBERTA
Dario Grossi

COORDINACIÓ I PRODUCCIÓ EDITORIAL
Antoni Munné
Aura Comunicació
Pl. Lesseps, 33. 08023 Barcelona

SUBSCRIPCIONS
Anna Fatjó
Avda. Diagonal, 512, pral. 08006 Barcelona
Telèfon 93 416 16 04

IMPRESSIÓ
Índice S.L.
Fluvià, 81-83
08013 Barcelona

DIPÒSIT LEGAL. B. 8.160-1975
ISSN 135-819 X

REDACCIÓ
Col·legi d'Economistes de Catalunya
Avda. Diagonal, 512, pral. 08006 Barcelona
Telèfon 93 416 16 04

COMITÈ D'EDICIÓ
Rosa Cava
Martí Parellada
Valentí Pich
Artur Saurí

JUNTA DE GOVERN
DEL COL·LEGI D'ECONOMISTES

DEGA
Valentí Pich Rosell

VICE DEGA
Jordi Conejos Sancho

SECRETARI
Jesús Betrian Piquet

VICE-SECRETÀRIA
Montserrat Casanovas Ramón

TRESORER
Oriol Amat Salas

INTERVENTOR
Raimon Casanellas Bassols

VOCALS
Artur Saurí del Río
Enric Genescà Garrigosa
Lluïsa Morales Frasnado
Joaquín Trigo Portela
Joan B. Casas Onteniente
M. Teresa Costa Campí
Xavier Mena López

VOCAL-PRESIDENT A GIRONA
Josep Pujolràs Nonell

VOCAL-PRESIDENT A LLEIDA
Jordi Vilalta Miquel

VOCAL-PRESIDENT A TARRAGONA
José Antonio Cardona del Alamo

CONSELLERS
Joan Ràfols Esteva
Josep M. Raventós Santamaria
Guillem Rovira Jacquet

NORMES PER A LA PUBLICACIÓ D'ORIGINALS

1. Els originals caldrà enviar-los a *Revista Econòmica de Catalunya*, Avda. Diagonal, 512, pral., 08006 Barcelona.
2. L'extensió dels treballs no superarà les vint pàgines a doble espai (8000 paraules), incloent-hi quadres, gràfics, mapes, notes i referències bibliogràfiques.
3. Els articles, que han de ser originals i inèdits, són sotmesos a avaluació per part d'especialistes qualificats.
4. La versió definitiva de l'article es lliurarà també en suport magnètic.

<http://www.bcn.es>



l'agenda de la ciutat actualitzada permanentment, amb una selecció d'actes recomanats



més de 200.000 adreces d'associacions, entitats, equipaments i empreses de la ciutat



nova cartografia de la ciutat amb 7 nivells d'aproximació



el Diari de Barcelona



gestions i tràmits amb l'Ajuntament



l'estat del trànsit



Barcelona Ciutat Digital

connecta't!