



# Elaboración de la política comercial

## Un marco artístico

JAVIER CASARES RIPOL Universidad Complutense de Madrid

### RESUMEN

*En este artículo se analiza la importancia de la economía artística a la hora de estudiar el desenvolvimiento de la política comercial. En el primer apartado se considera la tercera dimensión de la dicotomía positivo-normativa en la política económica (la artística); en el segundo se estudia el marco teórico del proceso de elaboración de la política comercial. Finalmente, se plantean algunas cuestiones específicas que anidan en el campo de la regulación del comercio minorista.*

### EL ARTE EN ECONOMÍA

La dicotomía positivo-normativa en política económica plantea que la vertiente positiva se ocupa de los hechos (de lo que “es”) y la economía normativa incluye los valores (lo que “debe ser”). En 1917, J. Neville Keynes introduce el arte como una tercera dimensión y posteriormente otros autores se interesan por esta fértil raíz intelectual. La economía artística trata de analizar la realidad económica de acuerdo con un conjunto de reglas y procurando destilar elementos estéticos. Como señala Colander (2001, pp. 48-49):

“...Esto significa que uno debe tomar en cuenta las instituciones y fricciones del mundo real que son abstraídas en el desarrollo de la teoría...”

Las reglas metodológicas básicas del arte en economía son las siguientes:

- No violar la ley de los dígitos significativos. En términos simples se puede señalar que para llegar a conclusiones de política económica es necesario incorporar variables cualitativas.
- Usar criterios personales con la mayor objetividad posible para analizar los fines de la sociedad y el papel del gobierno.

- Utilizar las mejores teorías disponibles. Debe haber una relación simbiótica con la teoría positiva.
- Analizar todas las dimensiones de los problemas y utilizar trabajos empíricos.
- Aceptar la interdisciplinariedad.
- Utilizar la retórica.

Estas reglas ayudan a configurar al artista que se ocupe de estudiar las políticas económicas de los gobiernos —entendida esta palabra en sentido lato; puede ser el gobierno de una nación, de una comunidad autónoma, de un ayuntamiento...

En el caso de la política comercial se trata de una política sectorial constituida por “fragmentos” instrumentales, pero con claras intenciones finalistas en lo relativo, sobre todo, a la estabilidad de precios, el empleo y la calidad de vida.

Superada en los países occidentales la etapa de la distribución de “subsistencias”, las esferas predominantes de la política pública de comercio interior se articulan en torno a la modernización del sector y al establecimiento de una normativa que favorezca el equilibrio sectorial con la pretensión de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En el cuadro 1 se resume el planteamiento de fines y medios de la política económica sectorial en el contexto artístico ya citado.

Sobrevolando el análisis de los objetivos señalados se podría incorporar el relativo a la distribución de la renta (entre grandes y pequeñas empresas, entre productores, distribuidores y consumidores, entre autónomos y empleados asalariados...). El tema es apasionante, aunque desborda los límites de estas páginas al introducirse complejas valoraciones éticas y requerirse un marco muy elaborado de interdependencias entre las distintas políticas económicas.

El Plan de Actuación en Comercio Interior, elaborado por la Dirección General de Política Comercial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2006), se vincula fundamentalmente con la mejora de la productividad sectorial y el aumento de la competencia, con lo que hincan sus raíces en el “humus” de la estabilidad de precios como gran objetivo de la política sectorial. Indirectamente se plantean cuestiones relativas a los objetivos de empleo y calidad de vida anteriormente señalados.

El amplio mosaico legislativo desarrollado por las comunidades autónomas, en el marco de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista y de los previsibles cambios derivados de la Directiva europea sobre el Mercado Interior de Servicios, pretende fundamentalmente llegar a un equilibrio entre formas comerciales adobado

CUADRO 1

**Fines y medios de la política de comercio interior**

FINES	MEDIOS
1. Estabilidad de precios	1. Fomentar la competencia. 2. Mejorar la productividad. 3. Aumentar la transparencia.
2. Creación de empleo	1. Apoyar la actuación de los autónomos. 2. Favorecer a los emprendedores. 3. Mejorar la cualificación profesional.
3. Calidad de vida	1. Planes de vitalización comercial de las ciudades. 2. Evitar repercusiones negativas sobre el medio ambiente. 3. Mejorar la calidad percibida del servicio por parte de los consumidores.

Fuente. Elaboración propia.



de referencias a la protección de los consumidores.

En líneas generales, esta legislación abundante y espesa puede vincularse con los objetivos de empleo y calidad de vida que anteriormente se han señalado.

**EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL**

En la elaboración de la política comercial aparecen una serie de fases en las que intervienen diversos factores determinantes de la misma. En el cuadro 2 se presenta un resumen ilustrativo.

Las distintas comunidades autónomas y el Gobierno de la nación tienen un papel preponderante en la elaboración de las medidas (también los ayuntamientos ad-

quieran gran importancia), aunque el papel de los grupos de presión es relevante dada la pujanza y segmentación de la clientela sectorial.

La Ley de Ordenación del Comercio Minorista (1996) y las disposiciones legislativas autonómicas han tenido que pasar por la fase 4, mientras que el Plan de Actuación sobre el Comercio Interior (2006) ha sido elaborado por la Dirección General de Política Comercial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio siguiendo las directrices del mandato del Gobierno para poner en marcha medidas de impulso de la productividad.

Se puede, por tanto, estimar que el citado plan surge desde una perspectiva de generación de objetivos de carácter general (productividad, eficiencia y transparencia de los mercados) con un ámbito de

CUADRO 2

**Proceso de elaboración de la política comercial**

FASES	CONTENIDO	ACTORES
1. Reconocimiento de problemas	Obtención de la información	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administración Pública</li> <li>- Gobiernos (incluyendo autonómicos, municipales)</li> <li>- Partidos políticos</li> <li>- Medios de comunicación</li> <li>- Grupos de presión</li> </ul>
2. Análisis de problemas y alternativas	Interpretación de los datos Realización de presiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno</li> <li>- Administración Pública (burocracia)</li> <li>- Asesores externos</li> </ul>
3. Diseño de medidas y consultas	Planteamiento de medidas y alternativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno</li> <li>- Burocracia</li> <li>- Asesores</li> <li>- Grupos de presión (Comisión Europea...)</li> <li>- Asesores</li> </ul>
4. Discusión y aprobación parlamentaria (en su caso)	Debate y aprobación de las medidas (si son leyes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partidos políticos (enmiendas, pactos...)</li> <li>- Gobierno</li> </ul>
5. Ejecución	Puesta en marcha de las medidas aprobadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno</li> <li>- Administración Pública</li> </ul>

*Fuente. Elaboración propia. Basado parcialmente en Cuadrado et alii (2005), p. 83.*

decisión que intenta disminuir la proyección de influencias provenientes de los grupos de presión y de los organismos internacionales.

En el caso de otras actuaciones legislativas, incluyendo la mayor parte de las intervenciones autonómicas, hay que tener en cuenta el relevante papel jugado por los grupos de presión. A este respecto hay que señalar que se desarrolla una especie de ley de Say invertida. La demanda de regulación por parte de los citados grupos genera la oferta de medidas por parte de los poderes públicos. La captura del legislador es una de las tareas fundamentales de estas coaliciones de intereses (Vid. Casares, 2002).

Es conveniente señalar que la fuerza relativa de los distintos grupos es asimétrica. Los que representan intereses bien definidos y tienen mayor poder económico pueden influir en gran medida en la toma de decisiones, mientras que los grupos con intereses vagos y difusos, con un elevado número de miembros y con reducido poder económico tendrán menor capacidad de influencia.



En el mercado político primario en el que se venden medidas a cambio de votos, la actuación de los grupos de presión se orienta hacia la participación en la elaboración de proyectos de política comercial, la formación de la opinión pública, utilizando los medios de comunicación y los acuerdos de carácter colusivo. Los grupos de presión pretenden la captura del regulador.

En el sector distributivo español, con distinto peso según la comunidad autónoma que se analice, aparecen funda-

mentalmente los siguientes grupos de interés:

- Agrupaciones gremiales de pequeños comerciantes.
- Asociaciones de grandes superficies.
- Asociaciones de medianas superficies (supermercados).
- Agrupaciones de mayoristas.
- Grupos especiales y asociaciones de centros comerciales.
- Asociaciones de fabricantes y de productores agrarios.
- Asociaciones de consumidores.



Del planteamiento bipolar, hegemónico en el período 1980-2000, se ha pasado a un tablero multipolar, de creciente complejidad en el que los distintos grupos señalados intentan asumir un mayor protagonismo en la configuración de las políticas públicas. Esta multipolaridad se ha visto acrecentada por los siguientes factores:

- Importancia de las cadenas de supermercados (son los grandes "tapados" de la distribución comercial). Su "invisibilidad" parcial no se correspondía con sus cuotas de mercado ni el número de establecimientos.
- Irrupción de las cadenas de "descuento duro". Esta forma comercial, no regulable por su superficie de venta, ha originado una legislación restrictiva en función del surtido, porcentaje de marcas del distribuidor, etc.
- Lenta pero paulatina irrupción de las organizaciones de consumidores. El poder compensador (el "countervailing power" de Golbraich) de los consumidores españoles es reducido

por la dispersión de intereses y asociaciones y por la propia segmentación de los compradores (preferencia por precios bajos, servicios, proximidad, aspecto lúdico de la compra, etc.). Sin embargo, iluminado el escenario por los focos de los problemas inflacionistas, se atisban nuevos enfoques de defensa de los intereses del consumidor...

- Preocupación de los fabricantes y productores agrarios por los problemas derivados de la morosidad y los plazos de pago, la "capitanía del canal", la pérdida de la condición de empresario por el empuje de las marcas propias, etc.

Ahora bien, además de este mercado político-económico primario aparece el mercado de ejecución de la política en el que los operadores económicos ajustan sus acciones y estrategias a los requerimientos de los gobiernos (para consultar algunas ideas básicas que ayuden a desenvolverse en el campo de la elección pública se recomienda la lectura de Muller (1997) y Dixit (1998)).

Se trata de un proceso secuencial. En primer lugar, se intenta condicionar la política; posteriormente los agentes afectados por las medidas que no les favorecen intentan adaptarse a las disposiciones reguladoras. Ejemplos canónicos de este mercado de ejecución de la política son los cambios de política inversora o de recursos humanos de las empresas que quieren obtener más transferencias públicas (por contratar mujeres, por mejorar el medio ambiente, por plantar alcornoques...). En estos casos, el regulador captura a los regulados en contraposición a la captura del regulador por los regulados anteriormente señalada.

En el mundo del comercio hay que destacar algunos casos especialmente llamativos de este proceso de adaptación del legislado a las políticas públicas. Citemos algunos ejemplos:

- El descuento duro –sometido a restricciones específicas en diversas comunidades autónomas– ha adaptado su surtido (porcentaje más reducido de marcas del distribuidor...), su dimensión y localización para poder hacer frente a las barreras de entrada.
- Carrefour está desarrollando una política de implantación de grandes supermercados ("mini-hipermercados", si se admite la contradictoria expresión) en ámbitos geográficos (sobre todo, Cataluña) donde hay restricciones a las nuevas implantaciones de grandes superficies (resulta elocuente su política de fortalecimiento de la enseña Champion y su sustitución por Carrefour Express).
- Las limitaciones establecidas en la normativa relativa a los plazos de pago a proveedores han generado una notable variedad de nuevos sistemas de facturación que los "capitanes del canal" ponen en marcha para no perder su hegemonía.
- Las restricciones legislativas en materia de promociones comerciales y rebajas han originado nuevos e imaginativos sistemas de atracción del consumidor: "semanas de oro",



“quincenas del ahorro”, “oferta especial”...

- Los notables esfuerzos de los decisores políticos para disminuir los costes de intermediación de las tarjetas de débito que repercuten negativamente en el pequeño comercio han conseguido sensibles mejoras en este campo, aunque las entidades financieras se “recuperan” por la vía de las comisiones y otros costes financieros.
- En materia de regulación de los horarios comerciales los procesos adaptativos han sido muy variados. Entre los fenómenos más sorprendentes que se han observado destacan las ciudades Patrimonio de la Humanidad que no son municipios turísticos (a efectos de la fijación de horarios) mientras que pequeñas poblaciones de tradición agraria y/o industrial han solicitado su conversión en zona turística (el caso de Arroyomolinos en Madrid, donde se ha instalado el gran Parque Comercial y de Servicios Xanadú, es relevante al respecto).

Ahora bien, tanto la captura del legislador como la del legislado plantean la cuestión lateral de la aparición de polizones. Es decir, grupos o empresas que no manifiestan interés por las políticas públi-

cas o que no contribuyen electoralmente pero que se benefician claramente de las mismas. Una empresa puede manifestar desinterés en relación con la construcción de un vial que favorezca el acceso a sus establecimientos. No aporta ayuda financiera para su puesta en marcha. No actúa como cliente electoral del gobierno –en sentido lato– que afronta su creación, pero obtiene beneficios de su utilización puesto que es un bien público. La tragedia de los polizones también se da en el ámbito de desenvolvimiento de la política comercial. La dispersión de intereses en el sector apuntala las posibilidades de los diversos grupos de beneficiarse, sin el menor coste, de las externalidades generadas por las acciones públicas (calles peatonales, centros comerciales abiertos, remodelación de mercados mayoristas y minoristas, etc.).

#### **ALGUNAS CUESTIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA POLÍTICA DE COMERCIO INTERIOR**

Los artistas –en el sentido expuesto en este artículo– que se enfrentan a la tarea de tomar decisiones en materia de comercio interior se deben plantear las siguientes cuestiones específicas en el

proceso de “esculpir y pintar” sus medidas públicas.

1ª El establecimiento de rigurosas fronteras en el ámbito del comercio termina por generar una considerable confusión. Según la Comisión Europea, el comercio minorista es una actividad local.

Sin embargo, en los tiempos actuales se dan procesos de globalización, internacionalización, concentración y diseminación para la actividad distributiva. Las grandes empresas multinacionales, las franquicias, los centros comerciales, las ciudades turísticas, etc., componen un entramado poliédrico que no permite las visiones simplistas.

La elipsis es cómoda para el analista (o para el decisor europeo), pero puede generar visiones muy limitadas de los problemas. Ante esta situación hay que retirarse a cierta distancia intelectual (una especie de anátesis aristotélica) para comprobar todas las interrelaciones del comercio y evitar perspectivas gravemente menesterosas de las ideas fundamentales para intentar mejorar el sector.

El Libro Verde (1996), el Libro Blanco (2000) y las Directivas sobre promociones de ventas y sobre el control de la morosidad, sobre prácticas comerciales desleales... y la propia Directiva de servicios se caracterizan por intentar conocer, regu-

CUADRO 3

**Cuestiones específicas del comercio. Implicaciones de política económica**

	PROBLEMAS	
1. Horarios comerciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divergencia de las aproximaciones empíricas.</li> <li>- Fractura social entre los diversos grupos de interés.</li> <li>- Notable heterogeneidad en las políticas practicadas en los países europeos (la regulación española es comparativamente importante según la OCDE; Casares y Rebollo (2005)).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de empleo temporal y destrucción de empleo fijo.</li> <li>- Repercusiones dudosas sobre los niveles de precios (aunque los costes suben más que las ventas).</li> <li>- Debate social sobre el impacto cultural, medioambiental, sociológico... de las aperturas en festivos.</li> </ul>
2. Barreras de entrada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de un valor administrativo o valor de licencia comercial favorable a los establecimientos ya instalados (que se benefician de las rentas de situación correspondientes)...</li> <li>- Cambio en las estrategias comerciales de las empresas y aparición de efectos frontera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importancia de la política de defensa de la competencia.</li> <li>- Importancia de las pautas urbanísticas y de diseño de las ciudades.</li> <li>- Mantenimiento de empleo de autónomos versus creación de empleo asalariado.</li> </ul>
3. Venta con pérdida	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pérdida de importancia del empresario innovador (recuérdese el planteamiento de Schumpeter).</li> <li>- Favorece la concentración empresarial.</li> <li>- Se produce una erosión de la libre competencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La política industrial y agraria se ve afectada.</li> <li>- Importancia de la política de calidad de vida (calidad de los productos, imagen, duración...).</li> <li>- La política de defensa de la competencia debe evitar prácticas depredadoras.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia.



lar y controlar las dispersas normativas de los Estados miembros.

Según la mitología griega, Sísifo, condenado a los infiernos por su vida depravada, cuando está a punto de alcanzar –tras duros esfuerzos de ascenso entre los peñascos– el último “eslabón” se vuelve a caer para iniciar “nuevamente” el ascenso. A la Comisión Europea parece ocurrirle algo similar. Como en el mito citado, cuando parece que está a punto de entender los problemas vuelve a caer... Contrastan el dinamismo de las actividades distributivas en un mundo globalizado con la rigidez y falta de especialización comparativa de sus estructuras administrativas europeas.

2. Entre las cuestiones comerciales que alcanzan mayor dimensión social y política hay que destacar los horarios de apertura y cierre de establecimientos comerciales minoristas (los horarios comerciales), las barreras de entrada y la denominada venta con pérdida. Sin entrar en

el análisis profundo de este triángulo de problemas, se pueden tener en cuenta las consideraciones establecidas en el cuadro 3 en lo relativo al papel de la política económica.

3. La coordinación de la política económica se plantea en el ámbito de los objetivos e instrumentos y en las consideraciones espaciales. Piénsese, a título de ejemplo, en el impuesto medioambiental aplicado por los gobiernos de Aragón, Cataluña, Navarra... a las grandes superficies. En esta medida se observan los siguientes componentes de política económica:

- Utilización de una política instrumental: la política fiscal.
- Desde el punto de los objetivos se trata de una medida que afecta a la calidad de vida (concretamente al medio ambiente).
- Su ámbito de desenvolvimiento es el de la política sectorial, puesto que afecta al sector comercial (no se han establecido impuestos similares a las fábricas de automóviles o a los parques temáticos...). Desde el punto de vista jurídico se ha elevado un recurso al Tribunal Constitucional (defendiendo los intereses de las empresas afectadas).
- Se trata de una medida de política regional, puesto que afecta al ámbito geográfico de una comunidad autónoma. Esta delimitación genera la aparición de efectos frontera, cambios en las posiciones estratégicas de las empresas, etc.
- En consecuencia, se requiere la armonización de las políticas nacionales, regionales y locales con el fin de contribuir a la mejora del comercio (y por supuesto, la Unión Europea debe incorporarse al interés por este proceso de modernización sectorial).

4. El sector distributivo de productos básicos tiene un componente estratégico que justifica la provisión de infraestructuras concurrenciales. A este respecto la red de Unidades Alimentarias de Mercasa y el apoyo a los mercados municipales constituyen la clave de la bóveda (en el



caso español) para asegurar el abastecimiento de los productos frescos de alimentación con las debidas garantías en lo relativo a trazabilidad, seguridad alimentaria y relación calidad-servicio-precio de los mismos.

#### NOTAS FINALES

Como señala un antiguo libro indio: "Dondequiera que el hombre pone la planta, pisa siempre cien senderos". De aquí que el análisis de la actividad humana sea permanente encrucijada y continua perplejidad. El acercamiento a los problemas de la política comercial desde una perspectiva algo distante y distinta intelectualmente de los enfoques convencionales (inmersos en la anábase antes citada) nos ha permitido hilvanar estas ideas que

pretenden contribuir a que la economía artística hincque sus raíces voraces en el humus del estudio de un sector apasionante: la distribución comercial. ■

#### BIBLIOGRAFÍA

- CASARES, J. (2002): *El pensamiento en la política económica*, Esic Editorial, Madrid.
- CASARES, J. y REBOLLO, A. (2005): *Distribución Comercial*. Tercera Edición. Aranzadi. Pamplona
- COLANDER, D. (2001): *The Lost Art of Economics*, Edward Elgar, Cheltenham.
- CUADRADO, J. R. et alii (2005): *Política Económica*. Elaboración, objetivos e instrumentos, tercera edición, McGraw-Hill, Madrid.
- DIXIT, A.K. (1998): *The Making of Economic Policy: A Transaction Costs Politics Perspective*, Cambridge Mass: Mit Press.
- MVELLER, D.C. (1997): *Perspectives on Public Choice*, New York, Cambridge University Press.