

Introducción Editorial

LOS JÓVENES HISTORIADORES ANTE EL DESARROLLO CONTEMPORÁNEO DE ESPAÑA

LA TRIBUNA JOVEN
DE LA REAL
ACADEMIA
DE CIENCIAS
MORALES
Y POLÍTICAS

En el curso 1993-94 surgía un proyecto que trataba de innovar las tareas de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Un proyecto que pretendía ganar un mejor futuro para sus actividades y para su presencia en nuestra sociedad. Ese futuro partía del reconocimiento de un activo presente hoy en la sociedad española: el de su juventud universitaria e investigadora, que ha conseguido títulos académicos cotizados en Universidades de dentro y de fuera del país que prueban su preparación, y que ha hecho acto de presencia, con trabajos de investigación valiosos, en los campos de la ciencia política, la sociología y la economía, que facilitan un planteamiento y una interpretación de los nuevos y de los viejos problemas españoles. La Academia, a la que sus Estatutos atribuyen, desde 1857, el cultivo de las Ciencias Morales y Políticas, ilustrando las cuestiones de mayor importancia y aplicación, no podía ignorar la presencia de esas nuevas promociones dedicadas a su estudio que cuentan con una preparación probada y una profesionalidad ejemplar. Para difundir el conocimiento de sus investigaciones, la Academia creó la *Tribuna Joven*, a la que pretendía invitar a cuantos, avalados por su trabajo, realizado en la tercera década creadora de la vida de todo investigador de las ciencias sociales a la que se refería Schumpeter, quieran exponer sus preocupaciones y las conclusiones de su particular y trabajada percepción de los problemas políticos, sociales y económicos de España. Creíamos —y creemos— que esa exposición por las nuevas generaciones de las cuestiones de mayor importancia y aplicación de las Ciencias Morales y Políticas, y el diálogo con la vieja generación y la opinión madura de los académicos, podía —y puede— constituir una oportunidad singular para rejuvenecer y capitalizar las actividades de la Real Academia al servicio de España.

Llevar adelante este proyecto precisaba contar con el indispensable apoyo social que lo hiciera viable. Este apoyo social, reclamado por la Real Academia, ha contado con la colaboración inestimable de cuatro fundaciones privadas: la Fundación Ramón Areces, la Fundación Banco Bilbao Vizcaya, la Fundación Caja de Madrid y la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social. Es el

apoyo de esas cuatro fundaciones el que permitiría organizar la primera *Tribuna Joven* de la Real Academia y difundir sus trabajos y conclusiones en la revista PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, que publica la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, con un éxito editorial que atestigua el hecho de que los numerosos ejemplares de su tirada se agotasen con sorprendente rapidez.

El argumento que dio su contenido a la primera *Tribuna Joven* de la Real Academia fue el elegido por los economistas que fueron invitados a ocuparla. Cada uno de ellos optó libremente, desde su particular terreno de especialización en el amplio espacio de la economía, por exponer sus reflexiones sobre las perspectivas que ofrecía a la economía española el reto de la integración europea, el gran compromiso histórico de los españoles en este fin de siglo. Quienes desde la Real Academia organizamos esa primera *Tribuna Joven* obtuvimos las mayores facilidades para comprometer la colaboración de los jóvenes ponentes con la Tribuna, y pudimos contar con los comentaristas deseados, que glosaron y evaluaron críticamente sus contribuciones. La publicación final de sus trabajos, a través de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA n.º 57, permitió un mayor conocimiento público de esos jóvenes investigadores y profesionales, así como la difusión y discusión en nuestra sociedad de sus ideas y aportaciones. De esta manera, se servía a los propósitos fundamentales de nuestra *Tribuna Joven*. Una Tribuna nacida en el Curso 1993-94, pero creada con vocación de permanencia en sus actividades.

LA II TRIBUNA JOVEN, RECLAMADA POR LA NUEVA GENERACIÓN DE HISTORIADORES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Si la primera de las tribunas creadas por la Real Academia derivaba su organización del interés de enfrentar a un grupo selecto de los economistas jóvenes con el gran problema del reto europeo, la segunda, desarrollada en el Curso 1995-96, ganaba su presencia —más bien podíamos afirmar que la imponía— merced a los trabajos e investigaciones realizados por los jóvenes estudiosos de nuestra historia económica contemporánea, que han convertido a la Historia Económica en una de las disciplinas que más se ha desarrollado en España en las últimas décadas.

Como señala el profesor y académico **Fabián Estapé** en su contribución a este número de PAPELES, «hasta la formación de las primeras promociones de economistas con inclinación histórica, no se pudo hablar, en nuestras facultades, de Historia Económica como disciplina que reclamaba su autonomía y exigía sus derechos. El avance de esta disciplina desde entonces ha sido notable, pues repasando la bibliografía más reciente se comprueba la presencia de "una legión de cultivadores de la Historia Económica de España", dedicados a desentrañar el pasado, interpretar el presente y, cuando hace falta, adivinar el futuro, con arreglo a las técnicas más modernas». Pocos ámbitos de las ciencias sociales —corroboraba el profesor, y académico de la Corporación, **Luis Ángel Rojo**— han registrado «avances tan intensos y fructíferos como éste, resultado de una gran acumulación de trabajo».

Esas abundantes investigaciones y publicaciones de Historia Económica de España, relativas a los más variados temas, han abierto nuevas perspectivas y han permitido revisar las interpretaciones de nuestro pasado. En opinión del historiador **Nicolás Sánchez-Albornoz**, ese avance de los historiadores económicos tiene mucho que ver con la creación de departamentos de Historia Económica en las facultades de Ciencias Económicas, que permitió crear una masa crítica de investigadores totalmente dedicados al desempeño de esta actividad. Ese progreso reciente de la Historia Económica de España en estos años se ha caracterizado —según acentúa el profesor Luis Ángel Rojo— no sólo por la cuantía de los trabajos disponibles, sino también por su calidad.

Los intérpretes de esta *Tribuna Joven* de la Real Academia son historiadores que pertenecen a la generación nacida en la primera mitad de los años cincuenta, y que, a pesar de su juventud, ya han alcanzado las más altas cotas académicas después de estudiar y doctorarse en prestigiosas universidades españolas y extranjeras. Estos investigadores no han crecido en un erial, sino que son representativos de las principales escuelas de historiadores económicos, personificadas en sus maestros: Gonzalo Anes, Miguel Artola, Fabián Estapé, Josep Fontana, Jordi Nadal, Nicolás Sánchez-Albornoz y Gabriel Tortella. Los excelentes ensayos y artículos, publicados por los historiadores seleccionados en la *Tribuna Joven* de la Real Academia, corroboran el aval de sus méritos académicos, manifestándose en sus brillantes aportaciones al conocimiento de nuestro pasado, que han obligado a revisar cuestiones básicas en las interpretaciones tradicionales de la Historia Económica española de los siglos XIX y XX.

Esta joven generación de economistas comparte unos principios metodológicos comunes. En opinión de uno de sus maestros, **Josep Fontana**, el desarrollo de la Historia Económica comenzó por las grandes interpretaciones y continuó con el trabajo cuantitativo de los jóvenes historiadores económicos, que no se limitaron a verificar las hipótesis de sus maestros, sino que, con ayuda de las nuevas cifras forjadas por ellos en sus estudios, matizaron los modelos explicativos iniciales, formularon nuevas preguntas y enriquecieron las interpretaciones disponibles. Así que hablar hoy, por ejemplo, de industrialización ya no significa narrar «*viejas historias acerca de máquinas de vapor, telares o locomotoras, sino reflexionar sobre el crecimiento económico moderno*». Y este cambio es muy importante —según afirma Josep Fontana— porque «*es imposible que, sobre la base de una mala comprensión de la evolución de la economía en el pasado, se pueda elaborar hoy una buena política económica que nos permita asegurar el crecimiento y el bienestar de mañana*». En efecto, los jóvenes historiadores económicos se han caracterizado por aplicar esos dos principios metodológicos fundamentales consistentes en reconstruir trabajosamente las cifras de las variables económicas más significativas para analizarlas con ayuda de las teorías y conceptos más adecuados a cada tema analizado. Bien puede afirmarse, para caracterizar su trabajo, que no han acumulado hechos

históricos inconexos en una labor acumulativa de un traperismo inútil. Han pescado esos hechos históricos en la red poderosa de la ciencia y los modelos de la Economía para encontrar interpretaciones con capacidad de explicación de nuestro pasado.

Los artículos que ofrece este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, y que animaron la *II Tribuna Joven* de la Real Academia, presentan todos ellos amplias introducciones y argumentaciones teóricas que les sirven para situar el problema que analizan para el caso español; asimismo, todas las investigaciones realizadas ofrecen sólidas pruebas estadísticas de sus explicaciones. A ello habría que añadir la vocación comparativa de sus estudios con la experiencia internacional. En todos ellos se busca la relación entre lo que sucedía y sucede en España y la experiencia internacional, más concretamente europea, para tener ese punto de referencia indispensable con el propósito de evaluar el comportamiento de la economía española. Éste es un rasgo fundamental; la joven historiografía sobre la economía española ha tratado de situar la experiencia española en una perspectiva comparada. Esta apertura al exterior en el campo de las ideas ha llevado a desterrar tópicos referentes a que España era diferente. Frente a la idea de que la experiencia española era peculiar, mantenida hasta hace pocos años, los jóvenes historiadores confirman que la historia de la economía de España era más bien normal, aunque evolucionaba con algo de retraso, tomando como patrón de comparación y referencia a Europa. Pues bien, esos tres rasgos: aplicación de la teoría, búsqueda y reconstrucción de las cifras que reflejan el pasado y comparación con la experiencia vivida en otros países, constituyen cualidades que adornan a las colaboraciones presentadas en esta *Tribuna Joven*, cuya difusión y conocimiento generales intenta lograr este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, y que sirve al fin fundacional de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas que hemos reiterado con insistencia: «*ilustrar las cuestiones de mayor importancia y actualidad, transcendencia y aplicación según los tiempos y circunstancias*».

Las colaboraciones que reúne este volumen son 38, que comprenden los ocho estudios expuestos en la *Tribuna Joven*, los 22 comentarios realizados a esos estudios y las presentaciones que preceden a las exposiciones de los historiadores que ocuparon la Tribuna. Es esta última una novedad respecto de la primera Tribuna celebrada en la Real Academia. Esas cuidadas presentaciones, realizadas por destacados economistas e historiadores, pretenden ofrecer a los lectores el perfil y la personalidad de nuestros invitados.

Quienes desde la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas hemos organizado la *II Tribuna Joven* debemos agradecer la valiosísima colaboración del profesor **Francisco Comín**, cuyo asesoramiento y orientaciones han resultado vitales para elaborar un programa atractivo y representativo a la vez de las contribuciones de nuestros historiadores a los problemas expuestos en esta *II Tribuna Joven*.

Los temas elegidos por los historiadores que han ocupado la *Tribuna Joven* en su segunda edición responden a una variedad con un común denominador: referirse a problemas fundamentales de la economía española contemporánea, a cuya investigación histórica han contribuido quienes han sido invitados en esta oportunidad.

Los ocho temas que dan su argumento a los estudios que ofrece este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA prueban, con su simple enunciado, el interés de sus análisis.

El número se abre con un estudio que ofrece una visión histórica del Banco de España. La reciente concesión de la autonomía a éste, el 1 de junio de 1994, ha constituido una reforma estructural que ha roto con las prácticas monetarias tradicionales y con la subordinación y dependencia del Banco de España a la financiación del Tesoro o al suministro pasivo de caja para la financiación de la actividad económica privada. Evaluar la favorable situación actual y conocer el profundo significado de la autonomía del Banco de España y su política monetaria resulta imposible ignorando su pasado, que fue muy precario en cuanto a posibilidades de aplicar una política monetaria sensata, lo que tuvo consecuencias negativas sobre los precios y el crecimiento económico del país.

En segundo lugar, los permanentes problemas de la reconversión industrial que nuestro país ha vivido, desde comienzos de la década de los años ochenta, siguen planteando la interminable cuestión de la industrialización española y demandan un mejor conocimiento de los orígenes de nuestras industrias y de sus problemas tradicionales, que han impedido una mayor competitividad de nuestras producciones en la actualidad. Porque, en efecto, la industrialización española constituyó un fenómeno peculiar, ya que, iniciada tempranamente, tardó mucho en completarse, más de un siglo, debido, en parte, al cierre de la economía española, que no contaba con unos mercados protegidos suficientemente amplios, lo que impidió alcanzar a las empresas las economías de escala propias de las industrias modernas y facilitar su crecimiento. Al análisis de esos problemas se dedica, pues, el segundo núcleo de colaboraciones.

En tercer lugar, el cambio actual hacia el modelo de economía abierta —exigido por nuestra integración en la Unión Económica Europea— plantea el gran contrafactual de si el desarrollo económico de España y su convergencia real con la Europa comunitaria —la gran tarea de este fin de siglo— no hubieran tenido más oportunidades de alcanzarse de haber contado antes con un modelo abierto y flexible, en vez del modelo cerrado y protegido tradicional que dominó su desarrollo moderno. Es preciso debatir las posibilidades de una respuesta afirmativa que domina en muchos trabajos actuales, que apuntan a la conclusión de que España hubiese crecido, en efecto, con más intensidad de haberse adoptado un patrón de economía más abierta, similar al europeo. La constatación y evaluación del tiempo perdido en la carrera de la convergencia real con Europa constituye la ambiciosa pretensión del tercer grupo de trabajos.

LOS TEMAS
ABORDADOS POR
LOS HISTORIADORES
DE NUESTRA
ECONOMÍA EN LA
II TRIBUNA JOVEN DE
LA REAL ACADEMIA

En cuarto lugar, como gran problema contemporáneo, surge el que plantea la agricultura del país, cuya modernización hacia la agroindustria y la mejora en la comercialización es todavía una asignatura pendiente de nuestra economía. Mirando al pasado, se advierte que en las polémicas sobre la industrialización siempre se asigna un papel incómodo al sector agrario, en el sentido de que se le responsabiliza del fracaso de aquélla, pues se sostiene que el atraso agrario, ocasionado por la pasividad y el tradicionalismo imperante en los agricultores, impidió que surgiera una demanda amplia de productos industriales. Esta cuestión está siendo debatida con intensidad por nuestros historiadores, apuntando como principal responsable de ese atraso agrario del país al Estado, porque éste practicó una política agraria que no favoreció a la modernización agraria, sino a la pervivencia de los cultivos tradicionales. Cuando las circunstancias cambiaron, y con ellas la política agraria, los agricultores mostraron su capacidad de adaptación, y esos cambios vinieron, precisamente, de la industrialización española de los años sesenta.

El quinto tema de estudio trata del sector de la energía, cuyos problemas, entre los que destaca su mayor precio, son bien conocidos de los especialistas, hasta el punto de que una provisión fluida de recursos energéticos a costes competitivos se ha convertido en un factor de importancia estratégica para nuestra convergencia real con la Europa comunitaria. Las causas que han condicionado la debilidad de la posición española en el sector energético, y la medida en que éste ha limitado —y limita— el aumento de la producción, definiendo el campo de la política energética, constituyen temas de decisivo interés para nuestra convergencia real con la Unión Europea. Los problemas del sector energético se han debido, en buena parte, a las insuficientes dotaciones de recursos de la economía española —que todos los estudios subrayan—, pero también a la deficiente política económica practicada en este ámbito desde el siglo XIX, que ha intervenido, con poca fortuna, en los mercados energéticos españoles.

En sexto lugar figuran los problemas planteados por las insuficiencias de la Hacienda pública española, que se han manifestado históricamente no sólo en los déficit crónicos del Presupuesto, sino también —y quizá podríamos afirmar que sobre todo— en las deficientes provisiones en capital humano y en infraestructuras del país. El desarrollo actual y futuro de la economía española concede una importancia prioritaria a las inversiones en capital tecnológico y humano, lo que acentúa el papel rector que debe desempeñar la partida de los gastos de educación. Conocer cómo se han comportado las inversiones educativas en España, su influencia sobre el progreso del país, y en qué sentido esas inversiones pueden aumentarse y mejorarse, constituye un campo de indispensable conocimiento para impulsar el aumento de la producción española presente y futura. Tal es el tema que concede su interesante argumento al sexto núcleo de trabajos.

En séptimo lugar, la empresa y el papel de los empresarios han adquirido, en una sociedad democrática con un sistema de economía de mercado, una relevancia difícil de exagerar. Relevancia que concede un gran interés a las investigaciones dirigidas a conocer su configuración y comportamiento en nuestra historia contemporánea, en lo referente tanto a las prácticas empresariales como a la influencia de los empresarios y de sus patronales sobre los ciclos políticos. Las relaciones entre empresarios y políticos constituyen uno de los temas de mayor actualidad en las investigaciones históricas sobre el parlamentarismo, las patronales y los grupos de presión en España.

El octavo tema corresponde al sector exterior de la economía española, que ha constituido tradicionalmente una de las principales debilidades del crecimiento económico de España. Los saldos adversos de la balanza de pagos por cuenta corriente han detenido con indeseable frecuencia el desarrollo económico nacional. La plena apertura al exterior de la economía española, tras los compromisos europeos del Tratado de Adhesión, del mercado único y de la unión monetaria, definen una posición de plena apertura para nuestra economía, sin que hayan desaparecido los problemas planteados por la debilidad de la balanza de pagos al desarrollo económico del país. Las enseñanzas que ofrece la historia de nuestro comercio exterior deberían constituir un punto de partida indispensable para plantear con acierto esa nueva estrategia que hoy reclama la integración en Europa y la total apertura al exterior de nuestra economía. Los estudios y análisis sobre las raíces históricas de este problema crítico de nuestra economía cierran el contenido de la segunda Tribuna de la Real Academia y de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Esas ocho grandes cuestiones, que ha planteado con especial dramatismo el desarrollo contemporáneo de la economía española, fueron las elegidas por el grupo de historiadores invitados por la segunda edición de la *Tribuna Joven* de la Real Academia, con el aval solvente de sus previas investigaciones sobre cada una de ellas. Desde la propia Academia, se eligió también a quienes actuaron como presentadores de cada uno de los historiadores participantes y a los que han ejercido desde PAPELES el duro oficio de comentaristas y evaluadores públicos de los análisis presentados en la Tribuna. A todos ellos quisiéramos agradecer, desde la Real Academia y desde PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, su cordial disponibilidad a participar en esta empresa.

¿Sobre qué argumentos de los expuestos en la *Tribuna Joven* y en las observaciones de sus comentaristas resulta interesante y útil llamar la atención de los lectores? No es una tarea fácil responder a esta pregunta crucial, porque sólo a cada lector corresponde esa responsabilidad de cribar el contenido de cada trabajo para quedarse con el grano de las que estime principales aportaciones de sus autores. Justamente al servicio de esa lectura atenta que merecen las colaboraciones que reúne este número de PAPELES se dirigen los siguientes comentarios, que tra-

tan de comprometer una opinión sobre sus argumentos más destacados y sus principales conclusiones. Esta introducción editorial aspira a retar al lector para que se anime a adentrarse en la lectura detenida de los trabajos que le ofrecemos, y discrepe o corrobore nuestras opiniones, haciendo así más rentable el repaso personal del contenido de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

**El Banco
de España
y la política
monetaria
española**

Pablo Martín Aceña, Catedrático de Historia Económica de la Universidad de Alcalá de Henares, es, como afirma con acierto en su presentación el profesor **Luis Ángel Rojo**, un destacado exponente del trabajo de los jóvenes historiadores de nuestra economía. Uno de los campos más cultivados por sus investigaciones es el de la política monetaria española y el papel desempeñado en ella por el Banco de España. El trabajo con el que Pablo Martín Aceña colabora en este número de PAPELES consiste en ofrecer una visión histórica del Banco de España desde la perspectiva del desempeño de sus funciones como banco central y de la más destacada de esas funciones, consistente en definir y aplicar una política monetaria capaz de contribuir al mantenimiento de la estabilidad interna de la economía, controlando la inflación, y a su estabilidad exterior, actuando en los mercados de cambios. Estas dos funciones básicas de un banco central no las ha cumplido el Banco de España a lo largo de su historia.

Dos de los mejores conocedores del nacimiento y evolución del Banco de España —los profesores Luis Olariaga y Luis Ángel Rojo— coinciden en afirmar que nuestro banco central no fue creado para desempeñar las funciones que permitieran identificarlo como tal, y que, en su evolución posterior, tampoco desarrollaría esas funciones durante más de un siglo. Como afirma el profesor Olariaga, el propio preámbulo del Decreto de 1874, con el que José de Echegaray, como Ministro de Hacienda, configuró al Banco de España como única institución emisora, confesaba que lo hizo con el fundamental destino de abastecer de fondos al Estado y, como misión secundaria, con el propósito de asegurar el desenvolvimiento del crédito comercial. El profesor Olariaga concluía que *«no hubo en el creador del Banco de España ni el menor barrunto de los fines esenciales que, en una comunidad bancaria ya desarrollada, tienen este tipo de instituciones. El Banco de España conservó su carácter privado al recibir ese privilegio de emisión única y continuó operando como banco de depósito, lo que le permitió obtener unos beneficios excepcionales y repartir a sus accionistas unos dividendos extraordinarios a tenor de los vigentes en otros países»*.

Ese comportamiento histórico del Banco de España, al que se refiere el profesor Olariaga, ha producido unos efectos negativos que destaca con estas clarividentes palabras: *«El capitalismo español ha renunciado a las ventajas que podría representar una moneda estable, en orden a los negocios internacionales, a cambio de tener las manos libres en la pro-*

liferación del crédito. La inestabilidad monetaria ha sido en España un seguro contra la escasez de recursos financieros y contra las particulares desazones de los cambios de coyuntura internacional. Gracias a ella, entidades financieras españolas que, sin el auxilio de la emisión de billetes por el Banco de España, hubiesen tenido que ceñir más modestamente sus negocios a las proporciones de su capital efectivo, pudieron hallar márgenes de crédito indefinidos para promover toda clase de empresas. Y, gracias a ella, España ha sido la única tierra de promisión en que las quiebras a granel de los períodos de liquidación se han desconocido».

«Todo ello a costa, naturalmente, de que el país tuviese reducida al mínimo la intensificación de riqueza que las compenetraciones de las economías nacionales siempre provocaron y a costa de que el consumo nacional no haya encontrado jamás defensa contra la tendencia a la constante elevación de precios y de que los españoles no hayan sabido nunca a ciencia cierta el valor real de su dinero. Es maravilloso esto último sobre todo: con qué indiferencia han visto en España mermar, día a día, la capacidad de compra de sus haberes, en períodos de depreciación monetaria, rentistas, intelectuales, empleados y obreros».

El vencimiento, en diciembre de 1921, del plazo de privilegio de emisión concedido al Banco de España en 1874 lo intentó aprovechar Cambó, como Ministro de Hacienda, para tratar de revisar sus funciones y ordenar la banca privada. A esa misma finalidad respondió la reforma de Prieto en 1931. Sin embargo, ni una ni otra, a pesar de la confesión de sus propósitos, conseguirían que el Banco de España desempeñara las funciones de un verdadero banco central. Luis Olariaga, en un excelente análisis crítico de ambas disposiciones, contenido en su obra *La política monetaria en España*, confirmaba que, a la altura de 1933, nuestro banco central continuaba estando a la búsqueda del desempeño de sus funciones sin haberlas encontrado.

Nuevas reformas bancarias intentarían, en 1946 y 1962, alterar este panorama histórico. La ordenación bancaria de 1946 registra la máxima desviación entre la regulación del Banco de España y el desempeño de sus funciones como banco central. Se trata —como afirma Pablo Martín Aceña— de la disposición que define *«el período más negro de la historia del Banco de España, sometido más que nunca al control de la Hacienda Pública»*. En 1962, se nacionalizaría el capital del Banco de España, y la exposición de motivos subrayaría de nuevo la necesidad de hacer de él un verdadero banco central. Tras estas disposiciones, el profesor Luis Ángel Rojo volvería a denunciar, casi con las mismas palabras que Olariaga en 1933, la ausencia en España de un verdadero banco central. El profesor Rojo destacaba la incapacidad del Banco de España para actuar como órgano eficaz de la política monetaria, una incapacidad que no residía en su carácter continuado de banco privado hasta 1962, porque, aunque sea evidente que un banco central debe estar nacionalizado, y

en este sentido la decisión adoptada en 1962 era muy razonable, es preciso destacar que la nacionalización constituye un tema secundario, y que el verdadero problema para contar con un banco central es dotarlo de los medios adecuados para instrumentar un control monetario oficial. «*Si un banco central de un país se define como el órgano ejecutivo básico de la política monetaria del gobierno, hay que confirmar entonces que el Banco de España no era, a la altura de 1973, un verdadero banco central*», concluía el profesor Rojo.

Este panorama comenzó a cambiar a mediados de la década de los años setenta, con la incorporación de los medios adecuados para instrumentar un control monetario eficaz, que inspiraría, desde el Servicio de Estudios del Banco de España, el profesor Luis Ángel Rojo, y adquiriría un perfil institucional con la Ley de Órganos Rectores de 21 de junio de 1980, que atribuía al Banco de España el desempeño de las funciones que históricamente había abandonado. Finalmente, el 1 de junio de 1994, el Banco de España ganaría una autonomía de la que había carecido a lo largo de su historia.

¿Qué causas han estado detrás de esa tardía llegada de la autonomía del Banco de España y de su política monetaria? A esa pregunta responde inteligentemente la colaboración ofrecida por Pablo Martín Aceña en el trabajo que PAPELES publica en este número. A la lectura de la exposición por Martín Aceña de las cinco condiciones determinantes de esta autonomía y de su tardía aplicación en España remitimos al lector, en la seguridad de hacerle una sugerencia interesante que gratificará a quien la atienda.

Los tres comentarios que acompañan al artículo de Pablo Martín Aceña cuentan con intérpretes destacados y buenos conocedores de esa visión histórica del Banco de España: el profesor **Álvarez Rendueles** (que desempeñó con eficacia el cargo de Gobernador del Banco de España en la comprometida etapa que va de marzo de 1978 a julio de 1984, tras cumplir el período de su mandato), el profesor **Gabriel Tortella** (maestro de Martín Aceña, que orientó sus investigaciones hacia el campo de la política monetaria y el estudio de las funciones del Banco de España, y que ha aportado investigaciones decisivas para el mejor conocimiento de su compleja evolución histórica) y **José Luis Malo de Molina** (Director General de Estudios del Banco de España y conocedor excepcional de la evolución reciente de la institución hacia su autonomía). El lector de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA cuenta, así, con tres documentos con cuya ayuda comprenderá mejor esa lenta marcha del Banco de España desde su fundación hasta la Ley de 1 de julio de 1994.

Los extensos y desarrollados comentarios del profesor Álvarez Rendueles merecen, en primer lugar, un agradecimiento, que nos importa consignar, por parte de quienes formamos parte de la Real Academia y de quienes editamos PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. El mismo profesor Álvarez Rendueles confiesa, al iniciar sus comentarios, que, al terminar su

mandato en el Banco de España, se hizo el propósito de «no hablar ni escribir sobre nuestro banco emisor durante una larga temporada». El hecho de que, por vez primera, hable ahora, y lo haga por los motivos que confiesa, constituye para cuantos programamos la *Tribuna Joven* desde la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y, en especial, para su Presidente y para PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA un motivo para dejar constancia de lo mucho que para nosotros vale su comparecencia pública en esta oportunidad y para destacar la calidad de los comentarios que de él hemos recibido.

Dos son las partes en que esos comentarios del profesor Álvarez Rendueles se dividen. En la primera, atiende a evaluar las aportaciones del trabajo de Martín Aceña. En la segunda, ofrece al lector un conjunto de reflexiones sobre la evolución de los bancos centrales, sus cambiantes objetivos en el tiempo y sus políticas e instrumentos, reflexiones inspiradas en su estudio de la copiosa literatura disponible y en la insustituible experiencia obtenida en sus años de servicio en el Banco de España.

La tesis central del trabajo de Martín Aceña —a saber, el considerable retraso con el que el Banco de España ha desempeñado las funciones de un banco central— encuentra su explicación, para el profesor Álvarez Rendueles, en dos obstáculos que destaca Martín Aceña, y cuya importancia acentúa su comentario: la servidumbre continuada de nuestro banco emisor a la atención de las necesidades de financiación de la Hacienda pública y la inexistencia de una legislación adecuada que orientara su conducta hacia el desempeño de las funciones que caracterizan a un banco central.

La presencia o influencia de esos dos obstáculos es expuesta por el profesor Álvarez Rendueles con todo detenimiento, remontándose a las instituciones que precedieron al Banco de España, relatando los fracasos que registra el desempeño de sus funciones, que destacan como causa dominante la ya mencionada servidumbre a las necesidades de nuestra Hacienda pública, impuestas al comportamiento de las entidades hacia las que gravitaba el desempeño de los papeles de un banco central. Una servidumbre que no cesa con la concesión del privilegio del monopolio de emisión de billetes al Banco de España otorgada en 1874. Por otra parte, las limitaciones de la regulación que disciplinaba las actividades y funciones del Banco de España son evidentes en todas las disposiciones del siglo pasado y de éste. Ni la Ley de 1921, ni la de 1931 lo consiguieron, a pesar de pretenderlo, ni las leyes de los años posteriores a la Guerra Civil (1946 y 1962) lo pretendieron. Sólo en 1980 la Ley de Órganos Rectores del Banco de España y el diseño de una política monetaria, aplicada bajo el mandato del profesor Álvarez Rendueles como Gobernador de la institución, permiten hablar de una evolución positiva del Banco de España hacia la Ley de su autonomía en 1994. Es evidente —concluye el profesor Álvarez Rendueles— que, como muy bien dice

Martín Aceña, *«la conversión del Banco de España en un auténtico banco central llevó mucho tiempo»*.

En la segunda parte de sus comentarios, el profesor Álvarez Rendueles expone sus reflexiones sobre la evolución de las funciones desempeñadas por los bancos centrales a lo largo del tiempo. Esas reflexiones se ordenan discutiendo tres temas diferentes.

El primero es el de la propia legitimidad de la existencia de un banco central, que han negado, en fechas bien recientes, los partidarios de la banca libre (*free-banking*). Unos argumentos que no convencen al profesor Álvarez Rendueles, que coincide en sus conclusiones con las ofrecidas por Charles Goodhart: *«Como historiador monetario, encuentro que resulta delicioso el interés sobre la eficacia de la banca libre y la no existencia de un banco central, pero como economista monetario y antiguo economista de un banco central, encuentro equivocados los argumentos que afirman que los bancos centrales representan una intromisión innecesaria, intervencionista, artificial e inflacionista, que la tendencia de la banca libre defiende»*. El éxito institucional de la banca central en nuestro tiempo ratifica la necesidad de su presencia, pues han sido decisivas muchas de sus aportaciones para resolver problemas fundamentales.

En segundo lugar, el profesor Álvarez Rendueles expone los cambiantes objetivos de los bancos centrales y el camino recorrido por la política monetaria, que ocupa hoy un lugar destacado en todos los países, dominando su aplicación a los instrumentos y los medios de la política fiscal, inutilizados por la carga de la deuda y el déficit público que agobia la liquidación de los presupuestos de todas las administraciones públicas de nuestro tiempo.

En tercer lugar, el profesor Álvarez Rendueles se refiere a lo que él denomina el *«arte de la banca central»*, que exige combinar instrumentos y medidas técnicas con la prudencia de su interpretación y empleo para alcanzar el objetivo hoy dominante de la estabilidad de precios, imposible de lograr sin esa mezcla de discrecionalidad y técnica que deben concurrir en la dirección actual de la política monetaria.

El segundo de los comentarios al trabajo de Martín Aceña es el realizado, como se ha indicado anteriormente, por el maestro que ha orientado sus actividades académicas e investigadoras: el profesor Gabriel Tortella. Ese magisterio del profesor Tortella le lleva a consignar las múltiples coincidencias con el perfil que dibuja del Banco de España el análisis histórico de Martín Aceña. Pero la admiración del maestro no le impide, sino que le obliga, según su propia confesión, en primer lugar, a realizar observaciones que amplían el trabajo de su discípulo, y en segundo lugar, a manifestar algunas discrepancias, consignadas con el propósito de iluminar y evaluar mejor algunos de los capítulos de la historia del Banco de España, tal y como la cuenta Martín Aceña.

La ampliación del escenario histórico del Banco de España permite apreciar el interés y la importancia de muchas de las aportaciones del profesor Tortella para el mejor conocimiento de nuestro banco emisor. Algo que el lector debe agradecer. Son especialmente interesantes las razones que expone para explicar las causas del fracaso de las instituciones bancarias predecesoras del Banco de España, que encuentra en la mezcla de inexperiencia de sus gestores y en el subdesarrollo del país. La evaluación posterior de la actuación del Banco de España, a partir de la concesión del privilegio de emisión en 1874 y las leyes que regularon sus funciones en el presente siglo, merece una mirada más comprensiva del profesor Tortella que la que le dirige Pablo Martín Aceña.

Las discrepancias de Tortella con las posiciones adoptadas por su discípulo se manifiestan en cuatro observaciones:

1.^a) Una ya antigua: su distinta evaluación del hecho de que, en 1883, se suspendiese la convertibilidad de los billetes del Banco en oro, renunciando España a instaurar el patrón oro, cuando los distintos países caminaban hacia él. Decisión que, según Pablo Martín Aceña, contribuyó a aislar al país, lo que desanimó las inversiones extranjeras y reforzó el proteccionismo, aunque la efectividad protectora de la devaluación sea objeto hoy de serio debate, como muestran las colaboraciones de Prados de la Escosura y Serrano Sanz. Tortella —admitiendo esa alegación de Martín Aceña— sostiene, sin embargo, que la ausencia de patrón metálico resultó beneficiosa durante las depresiones; además, está el hecho de que otros países sí fueron capaces de crecer sin pertenecer al patrón oro. Otra consecuencia beneficiosa de la flexibilidad monetaria del patrón fiduciario fue que, a diferencia de otros países, desde la crisis de la década de 1860, España no volvió a tener una grave crisis bancaria hasta la de 1978-1985.

2.^a) También coincide Tortella con Martín Aceña sobre las limitaciones en la aplicación de la Ley Cambó, pero discrepa de su juicio sobre el limitado desempeño del papel crucial de «*prestamista de última instancia*» que corresponde al banco central, porque el Banco de España cumplió de modo aceptable esta misión en el primer tercio del siglo xx, ofreciendo a este respecto algunos ejemplos interesantes.

3.^a) Tortella es contrario a que se responsabilice al Banco de España de la inflación durante la primera guerra mundial —como hace Martín Aceña—, pues los precios españoles se elevaron por el tirón de las exportaciones, y poco podía hacer el Banco de España para aislar al país de la inflación internacional.

4.^a) Tortella arguye, en fin, que, pese al aislamiento y a la renuncia al patrón oro, el Banco de España siguió a distancia las tendencias internacionales y no abusó en la emisión monetaria.

Los comentarios del profesor Tortella concluyen refiriéndose a la paradoja consistente en que el Banco de España tenga hoy la mejor configuración de su historia y la mejor instrumentación para cumplir sus fines, pero que, por el Tratado de Maastricht, acabe convirtiéndose, al fin, en la sucursal española del Banco Central Europeo y rindiéndole «*la independencia del Estado que tanto tiempo le costó conseguir*». Habría que añadir una reflexión sobre si ese no es el mejor destino que un banco central europeo puede tener para operar con eficiencia en un mundo globalizado como el nuestro.

El tercero de los comentarios al trabajo del profesor Martín Aceña es el realizado por el Director General de Estudios del Banco de España, José Luis Malo de Molina. Resulta difícil no admirar la síntesis que en sus comentarios realiza del hilo conductor del artículo Malo de Molina, las razones que, en su opinión, justifican el retraso registrado por el Banco de España en el desempeño de sus funciones, la presentación de la lógica económica a la que responde su transformación institucional y la definición, en fin, de los dos ámbitos que definen la zona de autonomía necesaria de un banco central en la actualidad (la ausencia de distorsiones procedentes de la financiación del sector público y el extenso margen de maniobra para diseñar la política monetaria, fijar los objetivos y elegir los instrumentos que deben utilizarse en cada caso para su aplicación).

Otras observaciones destacables de los comentarios de José Luis Malo de Molina sobre los que se llama la atención de los lectores son: la perla encontrada en el pensamiento de Keynes, que ofrece en el texto y que deberían leer con atención los que aún creen en el déficit público como instrumento de estabilización económica en nuestro tiempo; la actitud arbitral discreta que, sugerida por Mervyn King, debe presidir la aplicación de la política monetaria en la actualidad; las limitaciones de la política monetaria para asegurar la estabilidad económica, que reclama una estrategia global de la política económica orientada a la estabilidad, y la necesidad, en fin, de que esa autonomía del Banco de España se corresponda con una responsabilidad que permita un control democrático y eficiente de aquélla por los órganos de representación política, algo que han cuidado con especial atención el Banco de España y su gobernador.

La
industrialización
española:
Una perspectiva
a largo plazo

El segundo núcleo de trabajos que publica este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es el que analiza la industrialización española desde una perspectiva a largo plazo. Un núcleo de trabajos que inicia la colaboración del profesor **Albert Carreras**. Esa perspectiva de la industrialización española a largo plazo la obtiene Carreras utilizando las tipologías de la industrialización más conocidas. Con base en las ideas de Colin Clark, las décadas de 1920, 1950 y 1960 aparecen como los períodos del siglo xx cruciales para la industrialización española. Con la tipología de Hoffmann, España aparece como un *second comer* fracasado, porque

inició la industrialización antes de 1861, pero tardó en completarla más de un siglo. Basándose en la teoría de Rostow, Carreras sostiene que el período 1830-1860 podría catalogarse como un despegue, pero con las matizaciones siguientes: *a)* Las tasas de crecimiento se aceleraron, pero muy débilmente. *b)* Dominaron las industrias de bienes de consumo más que las industrias de bienes de inversión. *c)* El tamaño de las fábricas fue muy reducido, lo que impidió la obtención de economías interiores. *d)* La iniciativa de la industrialización fue mixta, tanto empresarial como bancaria y estatal, al menos en lo que concierne a la liberalización de la economía. *e)* La demanda agraria fue muy importante como condicionante de los mercados de la industria. Estas características continuaron presentes después de 1860, pues la lenta industrialización española fue promovida por los empresarios industriales (nacionales y extranjeros), por la banca mixta y por el Estado. Finalmente, desde el punto de vista de la teoría de la convergencia, Carreras sostiene que España ha experimentado, al menos desde 1850, un crecimiento económico algo inferior al de los grandes países de nuestro entorno, excepto en tres etapas, en las que la economía española convergió hacia el patrón europeo: 1870-1890, 1913-1935 y 1960-1975. Etapas de convergencia que coinciden con las sugeridas por otros historiadores que han analizado el mismo fenómeno.

Tras de esos análisis, Carreras concluye que la experiencia española se inscribe bastante bien en las tipologías tradicionales disponibles de la industrialización. Finalmente, ofrece una interpretación de ese proceso de industrialización español tan largo y parcialmente frustrado. Según él, los mercados protegidos constituyen un buen indicador de las posibilidades industriales de un país; sólo aquellos países que lograron expandir sus mercados protegidos durante el siglo XIX (es decir, Gran Bretaña, Estados Unidos y Alemania) pudieron aprovechar las economías de escala ofrecidas por las modernas tecnologías industriales. Dado el tamaño óptimo de las empresas, sólo los países que contaban con 30 millones de habitantes a comienzos del siglo XIX pudieron crear empresas competitivas internacionalmente. En aquella época, España no estaba lejos del umbral de población adecuado para la industrialización, suponiendo una renta per cápita mínima para el país. Pero la cuestión se torció porque, precisamente, en las primeras décadas del siglo XIX, España perdió los mercados protegidos; tanto los americanos, por la pérdida de las colonias tras su independencia, como los peninsulares, por el generalizado contrabando, incentivado por el cerrado proteccionismo adoptado en 1820 y por el caos político y social en que se sumió el país desde la Guerra de la Independencia. Una vez perdido el mercado colonial, España no tenía más remedio que abrirse a la economía internacional, pues la protección no garantizaba el tamaño mínimo del mercado para lograr una industrialización eficiente. Y, sin embargo, el creciente proteccionismo fue la política adoptada desde 1891 a 1959. Carreras concluye que esa política de corte nacionalista es la principal responsable del fracaso industrial de España.

Pedro Fraile —el autor del primero de los comentarios a la perspectiva a largo plazo de la industrialización española del profesor Carreras— pondera en toda su valía éste y otros trabajos del autor, pero encuentra alguna fisura en sus análisis. Según él, Carreras enfoca la industrialización desde una perspectiva *nacional*, en la que la nación es la protagonista del proceso, oscureciendo el papel de las unidades productivas, que son siempre las auténticas artífices de la industrialización de cualquier país. Sin embargo, ocultas tras los índices agregados nacionales, son, en definitiva, las empresas y los empresarios los protagonistas del proceso de industrialización. Por este motivo, las interpretaciones de la industrialización a través de los agregados nacionales acaban convirtiéndose en procesos gobernados por «fuerzas misteriosas». Para Pedro Fraile, una de estas fuerzas misteriosas es la que interpreta la industrialización española como el *fracaso de un intento nacional* por superar el atraso secular, que constituyó una de las ideas básicas del regeneracionismo de finales del siglo XIX, y es también ese enfoque nacional el que dominó el pensamiento y el discurso de Juan Antonio Suanzes y otros teóricos del franquismo económico. Siguiendo esa perspectiva, algunos historiadores consideraron como un fracaso lo que, según Pedro Fraile, fue uno de los mayores éxitos empresariales europeos si se consideran sus actividades desde la cuenta de resultados de las empresas. Porque los empresarios españoles lograrían beneficios positivos gracias a, en primer lugar, la cartelización de los mercados españoles tras la barrera protectora frente al exterior, y a que, en segundo lugar, consiguieron que la política intervencionista favoreciese sus fines privados.

Para Pedro Fraile, las interpretaciones basadas en el nacionalismo económico infravaloran la auténtica capacidad empresarial (la de generar beneficios) de los industriales españoles. Esta falta de interés por la actuación de los empresarios explica que la protección lograda desde finales del siglo XIX haya sido interpretada como «una especie de descuido casual del legislador, es decir, un producto del azar». En opinión de Pedro Fraile, la clave de la cuestión la ofreció el propio Carreras cuando descubrió que la convergencia en niveles de ingreso por persona manifestada en España entre 1913 y 1935, con respecto a la mayoría de países europeos, no fue acompañada por una convergencia industrial; ese «desastre económico» fue el resultado del intervencionismo directo y del afán regulador del Estado español, que cerró a cal y canto la economía española y ahogó la competencia, en una tendencia creciente que llega al máximo durante la autarquía. Las diferencias con Europa en esta política proteccionista no fueron de naturaleza, sino de grado; un grado extremo, permanente y abrumador en el caso español.

Como especialista en la economía de la España moderna, **Enrique Llopis** centra sus comentarios al artículo de Carreras en la principal argumentación de éste para explicar el fracaso de la revolución industrial en España. Esto es, en la afirmación de que España perdió su oportunidad de industrializarse en la primera mitad del siglo XIX, cuando todavía tenía

amplios mercados protegidos. En opinión de Llopis, sin embargo, Carreras equivoca el diagnóstico de la economía española en la fase final del antiguo régimen, pues España tenía una situación muy desfavorable para industrializarse ya antes de perder los mercados coloniales e interiores, porque era ya un país atrasado hacia 1800; además, el balance de la economía española en las primeras décadas del siglo XIX no fue desfavorable, en contra de lo que supone Carreras.

Las argumentaciones de Llopis para demostrar que la economía española no podía coger el tren de la industrialización antes de 1808 se basan en la dispar evolución de las economías castellana y catalana desde el siglo XVI y, más concretamente, en la fase de crecimiento del siglo XVIII, que en Castilla se vio bloqueada por la estrechez del mercado de la tierra, por la Mesta y otros privilegios, por el aumento de la renta de la tierra y por las guerras en que se involucró España a finales del siglo. En Cataluña la situación era más próspera; precisamente, las principales pruebas que aporta Llopis en favor de que el primer tercio del siglo XIX no fue tan malo en términos económicos se basan en la evolución favorable de la moderna industria textil catalana, a pesar de que hubo de afrontar graves peligros, como la pérdida de las colonias, las guerras, el aumento del contrabando, la inestabilidad política y las incoherencias de la política económica absolutista. Ese crecimiento de la producción textil en Cataluña fue seguramente superior al descenso de la producción de algunos centros pañeros tradicionales; lo que permite intuir que la producción manufacturera del textil español se incrementó en las primeras décadas del siglo XIX. Y, seguramente, también se incrementó la producción industrial, si se tiene en cuenta el buen comportamiento de la industria alimentaria, en particular la harinera, desde 1815, que era la más importante.

Los motivos de ese avance industrial, en el momento en que Carreras sugiere que España estaba perdiendo el tren de la industrialización, son varios, en opinión de Llopis; entre ellos destaca la mejora de la organización empresarial en la industria catalana, pero también el desarrollo del mercado interior, como consecuencia de los avances de la agricultura española desde 1808, que permitieron aumentar las labores y la producción agraria y, por lo tanto, la demanda de productos industriales. Encuentra Llopis difícil evaluar la magnitud del crecimiento agrario de este período, pero todos los signos indirectos lo confirman, desde el aumento de la natalidad y la mitigación de las crisis de mortalidad hasta la mayor capacidad mostrada por la agricultura interior para abastecer de granos a la periferia a partir de la política prohibicionista adoptada en 1820, sin que ello repercutiera en un incremento de los precios. Por el contrario, ese proceso coincidió con una caída de los precios agrarios. Si se compara el comportamiento de la agricultura española de la primera mitad del siglo XIX con lo que sucedió en el siglo XVIII y con lo ocurrido con otras agriculturas europeas, el resultado no es tan desalentador como cuando esa comparación se efectúa con los países de la

Europa noroccidental. Además, sostiene Llopis, siguiendo la línea ya marcada por Prados de la Escosura, que la pérdida de las colonias no tuvo efectos tan desalentadores sobre la industrialización española como estima Carreras, pues el aumento de la producción agraria permitió a la industria catalana orientarse hacia el mercado interior y, pese al contrabando, tomar un nuevo impulso. Los orígenes del atraso industrial de España hay que buscarlos, en opinión de Llopis, antes del siglo XIX, en la debilidad de la burguesía rural y en los factores naturales desfavorables y, entre ellos, nuestra atormentada orografía, que dificultaba —cuando no impedía— la expansión de las nuevas técnicas agrarias que tanto éxito tenían en el Norte de Europa.

Los comentarios que acompañan en tercer lugar al trabajo de Carreras son los realizados por **Julio Alcaide Inchausti**, que responden a un propósito distinto de los dos anteriores. La arraigada vocación y el incesante trabajo estadístico de Julio Alcaide han dejado como fruto una de las series pioneras de nuestra renta nacional utilizadas por los economistas e historiadores —entre ellos, por el propio Carreras— para analizar la economía española en el siglo XX, series publicadas por el Instituto de Estudios Fiscales en 1976. Los comentarios de Julio Alcaide se centran, precisamente, en ofrecer una explicación de los métodos y criterios a que respondió aquella estimación histórica. Una oferta a la que Alcaide añade, en esta oportunidad, nuevas estimaciones del valor añadido bruto para el período posterior a 1954, hasta llegar al momento actual, estimaciones que compara con otras disponibles, lo que permite evaluar las diferencias existentes entre los cálculos de nuestra renta nacional, que habrán de revisarse en fechas próximas a la vista de la obligada aplicación del SEC 95 por los países de la Unión Europea.

Política económica liberal y crecimiento en la España contemporánea: Un argumento contrafactual

Entre las ideas aportadas por los economistas españoles, desde que se modernizan los estudios económicos en España a comienzos del siglo actual, destaca la evaluación unánimemente crítica de la forma en que se interpretó por nuestra política comercial la orientación de los intercambios exteriores al servicio del desarrollo económico del país. En la obra del maestro de los economistas que hacen su aparición a comienzos de siglo, el profesor Antonio Flores de Lemus, en los trabajos del economista de la misma generación Francisco Bernis, y en la obra de los de la siguiente, Luis Olariaga y Ramón Perpiñá, así como en la de los viejos maestros de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Madrid (Valentín Andrés Álvarez y Manuel de Torres), hasta llegar a las investigaciones de las generaciones más actuales que encabezan el profesor Velarde y sus discípulos, figuran en un lugar preeminente las denuncias reiteradas de la forma costosa y extremista en que la política arancelaria se definió y aplicó a partir de la última década del siglo XIX.

La política comercial española con la que se enfrentó la primera generación de nuestros economistas, a comienzos del siglo actual, había sido

definida tras de la crisis del cosmopolitismo económico que había dominado en Europa desde el enfoque liberal hasta 1870, y desde el punto de vista de la política comercial, hasta 1879. Fue este viento externo de la Historia, que había favorecido la llegada general de la política proteccionista a prácticamente todas las naciones europeas (con excepción de Gran Bretaña y Holanda), el que aprovechó el oportunismo de la política proteccionista de Cánovas, que inicia un cierre peculiar del mercado interno español como alternativa para el desarrollo del país, y cuyo enfoque protector y su solución final, forzada por las *circunstancias*, van a decidir no ya un proteccionismo arancelario semejante al de otros países europeos, sino el acusado proteccionismo arancelario de 1890 y, sobre todo, del arancel de 1891. La doble columna de derechos de este último arancel, y el fracaso de la política de tratados comerciales para mitigar la aplicación de la primera columna arancelaria, terminaron concediendo vigencia a los derechos ultraprotectores de la primera columna, pensada inicialmente como alternativa para negociar los tratados comerciales. El que esta oportunidad no pudiera aprovecharse convirtió a la primera columna ultraprotectora en el conjunto de derechos aplicados con generalidad.

Ese elevado proteccionismo canovista —forzado por las circunstancias del fracaso de la negociación de los tratados comerciales— se complementa con la reserva del mercado interior para la industria, merced al arancel de Amós Salvador de 1906, que instaura un proteccionismo *integral* basado en un pacto entre los sectores económicos que reclamaban la protección: el cerealista castellano sostenía la primera clase productiva del país en aquel entonces, y estuvo dispuesto a aceptar la carga del aumento del proteccionismo industrial siempre que se asegurara el consumo interior encarecido del trigo nacional; por otra parte, la industria respondía, para que se aceptasen sus protectores derechos, con la tolerancia de los exigidos por los intereses cerealistas del país, cuya voz dominante procedía de los agricultores castellanos. De esta manera, en 1906, se sanciona la vigencia definitiva del *proteccionismo integral* que Flores de Lemus reconocería como el concepto inspirador de su contenido y como la consecuencia de la solidaridad proteccionista, o protección para todos, que domina la Ley de bases arancelarias de 1906. Una idea ésta de la protección española cuyo error económico evidenciaría el propio Flores de Lemus: «*Cuando se pide la protección igual para todos... se pide la luna. La protección de los unos, ha de ser necesariamente a costa de los otros*». Todos los autores de la mejor tradición del pensamiento económico español de principios de siglo criticarán este proteccionismo integral al que se refería Flores. Francisco Bernis denunciará lo que él llamaba *proteccionismos superpuestos*, idénticos al concepto de protección integral, como lo había calificado Flores siguiendo la denominación propuesta por Wilhelm Lexis, su maestro en la Universidad alemana. Olariaga alegraría este mismo defecto, y Perpiñá Grau realizaría el inventario completo de todas las producciones a las cuales se extendía el manto de la protección del gobierno, y no sólo de la aran-

celaria, sino de las concedidas por las leyes de protección de la industria nacional. Unas opciones que ratificarían los maestros de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de Madrid, creada en 1943, y que inspirarían sus enseñanzas, transmitidas como legado histórico a las siguientes generaciones de economistas profesionales.

Tres serán las graves consecuencias de esta concepción integral del proteccionismo denunciadas por nuestros economistas: 1.^a) Las crisis graves de la balanza de pagos como limitación al desarrollo del país. La protección del mercado interno colocaba a la exportación en una posición desigual y desfavorable, lo que explica su escasa importancia y su nulo relieve en nuestro quehacer económico. Esta débil fuerza exportadora impediría atender al aumento de las importaciones del país, provocando crisis periódicas de la balanza de pagos que han detenido, a lo largo de la historia contemporánea española, el desarrollo de la economía. 2.^a) La limitación del desarrollo económico por el mercado. La corta extensión del mercado interno, al que debía atender la producción nacional protegida, cerraba en unos límites demasiado estrechos a las posibilidades productivas del país. 3.^a) El carácter crónicamente inflacionista del proceso de desarrollo orientado en esa sola dirección interna. Obviamente, un desarrollo concebido hacia el mercado interno consolida una estructura de costes elevados y crecientes que alimenta, con el transcurso del tiempo, un proceso continuado al alza de precios y costes difícil de controlar, y que perjudica a la competitividad de nuestras producciones.

La evolución posterior del proteccionismo, en el período que va de 1922 a 1959, intensificó, por vías distintas y más contundentes, el cierre del mercado interno (aplicación de contingentes, tipo de cambio arbitrario de la peseta y política industrial).

La crítica de los economistas a esta forma de entender la política comercial española, a partir de la restauración canovista y de los aranceles del siglo actual, ha sido aceptada incluso por quienes defienden el proteccionismo español, tan difícilmente defendible dadas las características que lo definieron. Una defensa que les lleva a manifestar su discrepancia con las «formas concretas» que adoptó el proteccionismo y a reconocer la existencia de graves errores en la aplicación de la política arancelaria. Aceptar el proteccionismo arancelario y rechazar las «formas concretas de la protección» es algo que resulta bien difícil de admitir porque los derechos arancelarios son siempre tarifas que se aplican a unas partidas y, una de dos, o se concreta cuantitativamente un arancel distinto del que España aplicó para evaluar el coste del proteccionismo (lo que esos defensores de nuestro proteccionismo general no han hecho) o su crítica convencional a la protección indiscriminada del arancel español no es más que una afirmación retórica vacía de contenido.

Los efectos negativos de la forma en la que se aplicó la protección arancelaria a partir de 1891, que han probado las investigaciones de los mejo-

res economistas españoles, obliga a preguntarse «¿hubiera alcanzado un mayor nivel de desarrollo la economía española de haber seguido una política económica menos proteccionista y más liberal?» El problema que se plantea al intentar ofrecer una respuesta convincente a esta pregunta fundamental es la imposibilidad de la experimentación con la historia económica para conocer los resultados de distintas políticas alternativas. Por este motivo, hay quien puede sostener que, efectivamente, con el proteccionismo integral que aplicamos nos fue mal a la vista de sus muchos efectos negativos denunciados y probados por los economistas, pero que con el libre comercio las cosas aún hubieran ido peor. Para salir de esta incertidumbre, la Nueva Historia Económica cuenta con una técnica que trata de evaluar en términos cuantitativos cuáles hubieran sido los resultados en el caso de que se hubiese adoptado una opción de política económica distinta de la realmente puesta en práctica. Esta técnica consiste en idear y calcular modelos contrafactuales, hipotéticos o de simulación que permitan suponer lo que hubiera ocurrido con ciertas variables económicas si las demás hubieran evolucionado de una determinada manera.

Siguiendo la estela de su maestro, Gabriel Tortella, **Leandro Prados**, uno de los abanderados de la Nueva Historia Económica en España, nos muestra en su colaboración un buen ejemplo de esa técnica del contrafactual aplicada a la política comercial española. Tras un análisis sobre las relaciones entre sector exterior y crecimiento económico en la España contemporánea, en un trabajado ejercicio de simulación, Prados calcula que, de haber seguido la pauta europea (es decir, en un contexto de mayor apertura, menor peso del sector agrario y más intensa acumulación de capital físico y humano), la economía española habría crecido a ritmos superiores a los alcanzados entre los años 1855 y 1960. De haber sido ese el caso, en 1960, la renta per cápita española, en lugar de suponer sólo las dos quintas partes de la renta media de Alemania, Francia y Gran Bretaña, habría representado dos terceras partes de ésta. Tal resultado implica, según Prados, que se puede culpar a la protección adoptada en España desde 1891 del atraso económico del país. En efecto, según Leandro Prados, la economía española creció muy por debajo de su potencial de desarrollo en las décadas de 1860, 1930 y 1975-1985; el crecimiento fue algo menor que el potencial durante los periodos 1890-1913 y 1950-1960. Por contra, se advierte un crecimiento superior al potencial en las décadas de 1850, 1870 y 1920, y en el periodo 1960-1975. Ese comportamiento de la economía española se explica, fundamentalmente, por la política comercial del proteccionismo integral que informó a nuestro arancel. Ciertamente, como reconoce Leandro Prados, que pudieron influir —e influyeron— otros factores; en efecto, en los años finales de la década de 1860, durante la II República y en la transición a la democracia (1975-1985), la inestabilidad política y las crisis económicas de origen internacional también contribuyeron a explicar el bajo crecimiento real; pero, por el contrario, en los periodos con estabilidad política (la fase 1890-1913 y la década de 1950) el menor crecimiento real se debió, en gran

parte, al aislamiento de la economía española. Porque otros factores destacados por Prados también remiten, en última instancia, a la protección integral frente al exterior. Uno de ellos es la baja productividad agraria, que ha representado un serio obstáculo para el crecimiento de la economía española; pero sostiene Prados que el atraso del sector agrario se debe a su monocultivo del mercado interior y al aislamiento que lo permitió gracias a la protección de la competencia internacional. La débil industrialización explica la incapacidad del sector urbano para absorber mano de obra rural subempleada, lo que retrasó la emigración rural antes de 1960, impidiendo la modernización de la agricultura. Leandro Prados sostiene que la protección adoptada desde 1891 redistribuyó la renta en favor de los terratenientes y de la agricultura tradicional, lo que, a su vez, además de sus efectos económicos negativos, tuvo consecuencias políticas, ya que con ello se reforzó a los grupos sociales más reacios a la modernización económica, que apoyaron políticas económicas contrarias a la industrialización.

El primero de los comentarios al sugerente trabajo de Leandro Prados es el realizado por el profesor y académico **José Ángel Sánchez Asiaín**. De un reconocimiento inicial parten sus observaciones al artículo de Prados de la Escosura: la constatación de su carácter muy innovador en cuanto a los métodos, y la ratificación de que sus conclusiones coinciden con las ya alcanzadas por nuestros economistas. Por citar a los más actuales, ya los profesores Juan Velarde Fuertes y Enrique Fuentes Quintana habían llegado a la conclusión de que una política económica más abierta habría favorecido el crecimiento del ingreso per cápita de los españoles, y hubiera permitido una mayor convergencia económica real con la Europa comunitaria. Ahora, el profesor Prados de la Escosura refuerza esta misma tesis desde la perspectiva contrafactual.

La negativa histórica de la política económica española a una clara apertura exterior, inicialmente, y la cauta y titubeante actitud en los últimos veinte años, se resolvieron cuando el gobierno español optó por adherirse a la Unión Europea, entonces Comunidad Económica, en el año 1985; desde entonces, y hasta 1992, España no ha dejado de registrar tasas de crecimiento del PIB superiores a las de la media comunitaria, invirtiendo una tendencia decreciente desde la crisis económica de 1975. En opinión del profesor Sánchez Asiaín, esa apertura era fundamental para lograr el desarrollo económico, pues un país pequeño o mediano —como España— no tiene ninguna posibilidad de prosperar en términos económicos fuera de las integraciones económicas; en el caso español, fuera de la Unión Europea.

Para el profesor Sánchez Asiaín, las ventajas del modelo de economía abierta para España no derivan sólo de la apertura exterior, sino que habrá que conceder una prioridad a la estabilidad económica, a la modernización del sector público y a la implantación de la competitividad en los mercados internos de bienes, servicios y capitales y, en espe-

cial, en el mercado de trabajo. El profesor Sánchez Asiain predice que, si España no asume el reto de la liberalización estructural de la economía española, no será aceptada en «*el modelo de economía abierta que se ha elegido de forma inequívoca para la Unión Monetaria Europea*». En su opinión, el trabajo de Leandro Prados de la Escosura ayuda a tomar decisiones en la dirección correcta, coincidiendo el investigador y el ejecutivo en proponer el reforzamiento de «*la apuesta de todos los agentes sociales por la liberalización económica*».

En su comentario al artículo de Leandro Prados, argumenta **Carlos Rodríguez Braun** que la competencia internacional no sólo hubiera venido bien a la economía, sino también a los economistas españoles; en efecto, según él, la calidad relativa de nuestros economistas siempre ha corrido pareja con la de nuestra economía; asegurando que el argumento contrafactual que plantea Leandro Prados de la Escosura —sobre que una mayor libertad hubiera mejorado el comportamiento de la economía española— tendría su reflejo en que el pensamiento económico hubiese sido más, mucho más, solvente en España de haber disfrutado los mercados de una mayor libertad en sus relaciones con el exterior y en su funcionamiento interior. El panorama teórico en favor del historicismo, el socialismo de cátedra y el krausismo, vigente en España desde finales del siglo XIX, sólo cambió con el lento proceso aperturista iniciado a finales de los años cincuenta; sólo entonces los economistas españoles orientaron sus lecturas y su pensamiento hacia la teoría de corte anglosajón. Animado por el ejercicio de Prados, Rodríguez Braun plantea otro contrafactual de difícil solución: ¿qué habría pasado con el pensamiento económico en España de no haber muerto Stackelberg tan prematuramente?

El comportamiento de la agricultura y de su proceso de modernización ha desempeñado un papel destacado en la interpretación histórica del desarrollo contemporáneo en todos los países. Conocer y evaluar los rasgos fundamentales que han caracterizado a la modernización de nuestra agricultura y la orientación de las medidas de política agraria constituye el propósito de la intervención del profesor **Carlos Barciela** en la *II Tribuna Joven*, que se recoge en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

El trabajo de Barciela está integrado por una introducción, un análisis crítico, detenido, de la evolución de la política agraria, desarrollado a lo largo de tres epígrafes: crisis e intervención de la agricultura española en los años cuarenta; la nueva política agraria iniciada en 1951, que domina esta década; la modernización de la agricultura con el desarrollo de los años sesenta y el cambio que ha supuesto en la política agraria su integración en la Unión Europea. El trabajo se cierra con las enseñanzas que Barciela encuentra en su análisis de la modernización de la agricultura y de la experiencia de la política agraria aplicada por el país.

En el capítulo introductorio, Barciela realiza un breve inventario de los grandes rasgos que caracterizaron a la política agraria a partir del si-

**La modernización
de la agricultura
y la política agraria
en el desarrollo
económico de España**

glo xix. Estos rasgos van asociados a la realización de la reforma agraria liberal, que supuso la disolución del régimen señorial, la desvinculación de los mayorazgos, el proceso desamortizador y la supresión de la Mesta, lo que significó la desaparición de las instituciones y el régimen de propiedad del antiguo régimen. A esa reforma institucional se añaden las intervenciones del comercio exterior, intervenciones que oscilaron entre el prohibicionismo y el proteccionismo, que hará acto de aparición decidida con la reforma arancelaria canovista de 1890. En las postrimerías del siglo xix se registrará, bajo la influencia del regeneracionismo, la demanda y la aplicación de las políticas de fomento de la producción agraria a través de la expansión del regadío. La crisis finisecular daría origen al *problema social agrario*, al que se intenta hacer frente con tímidas propuestas de reformas sociales que afectarían a la estructura de la propiedad. En el primer tercio del siglo xx se intensificaron las políticas de intervención del Estado, convirtiéndose el proteccionismo en el elemento central de la política agraria. Ganaron, también, presencia las propuestas técnicas de la expansión del regadío (1902, 1911, 1926), y las políticas de reformas sociales aparecerían con la Ley de colonización interior (1907) y la Ley de parcelaciones de 1928. La promoción del cooperativismo y el desarrollo de la investigación y enseñanzas agrarias trataron de complementar la política de fomento de la producción.

A partir de 1931, con la llegada de la II República, se registrarán el conjunto de los proyectos de transformación agraria (Ley de obras de puesta en riego) y el Plan Nacional de Obras Hidráulicas, además del cambio radical que supuso, respecto del pasado, la reforma agraria de 1932.

Pese a todas esas decisiones de la política agraria: *«En vísperas de la Guerra Civil puede concluirse —afirma Barciela— que la agricultura española había experimentado un moderado proceso de modernización pero, en conjunto, nuestra agricultura seguía siendo una agricultura atrasada».*

Esta conclusión hace que, para entender la modernización de la agricultura española, debamos situarnos en una etapa muy próxima en el tiempo: el período que va de la nueva política agraria de los años cincuenta hasta la llegada de la integración europea, que altera radicalmente la historia de nuestra política agraria y supone, según Barciela, *«un logro transcendental que ha roto, definitivamente, una tradición secular de aislamiento».*

Entender el significado del proceso de modernización de nuestra agricultura y evaluar la política que la ha intentado comporta, en primer lugar, admitir que el historiador tiene que acercarse a hechos muy próximos. Barciela lo hace con decisión, afrontando la crítica tópica que afirma que un historiador no debe analizar el pasado *inmediato*, pues carece de perspectiva para el análisis y puede dejarse llevar por evaluaciones subjetivas al formar parte de la propia sociedad que está estudiando. El hecho es, sin embargo, que evaluar la modernización de la

agricultura española exige considerarla cuando ésta se produce, que es justamente en las décadas próximas que antes hemos referido, y que es la capacidad analítica del historiador la que debe aplicarse al estudio y análisis de esos acontecimientos próximos para darles la interpretación debida, pero no huir de su estudio por puras razones de proximidad.

En segundo lugar, como afirma Barciela, evaluar el proceso de modernización de la agricultura española exige centrar el análisis en la etapa 1951-1995. Sin embargo, los acontecimientos de esa larga etapa no pueden entenderse sin conocer su punto de partida: la crisis e intervención de la agricultura española en los años cuarenta. Tendríamos, así, un relato histórico que discurre, como antes se apuntó, en cuatro etapas: la inicial de los años cuarenta; la nueva política agraria de los años cincuenta; la modernización de la coyuntura en los años sesenta y la integración en Europa que abre la firma del Tratado de Adhesión y la aplicación posterior de la política agraria comunitaria.

El relato histórico de esas cuatro etapas que realiza Carlos Barciela está contado con amenidad y rigor, y con una información que no ha sido improvisada, sino trabajosamente acumulada por sus múltiples investigaciones (a partir de su tesis doctoral) que han cubierto esos años. Al mismo tiempo, ese relato de Barciela se apoya en un conocimiento profundo de la extensa literatura económica e histórica suscitada por el interés que ha despertado la evolución de la vida agraria española a lo largo de esas cuatro etapas.

Aproxima Barciela al lector la primera de esas etapas, dominada por el intervencionismo y la crisis de la producción agraria de los años cuarenta, con una crítica implacable de la política agraria que se aplicó. Según él, la Guerra Civil paralizó un período de relativa modernización de la agricultura española, y la posguerra fue un período aciago para el sector agrario, denunciado por la escasez de alimentos, creada, en gran parte, de forma artificial por la política económica, como revelan los mercados negros de los años cuarenta que, para el trigo y aceite, fueron, incluso, más amplios que el propio mercado oficial. Esos graves problemas de la agricultura aparecieron, según Barciela, por la multiplicación de las normas reguladoras y la creación de organismos interventores superpuestos, como el Servicio Nacional del Trigo, la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, y la Fiscalía de Tasas. Los precios del trigo se congelaron por decreto y, en consecuencia, los productores redujeron las superficies cultivadas y desintensificaron el cultivo; en vista de lo cual, el gobierno dio otra vuelta de tuerca para obligar a los agricultores a cultivar unas superficies determinadas y a entregar ciertas cantidades de grano al Servicio Nacional del Trigo. En esos años de la década de los cuarenta, se paralizaron también las reformas estructurales de carácter técnico, y la política colonizadora definida y aplicada por el franquismo se saldó con un rotundo fracaso. La Ley de Grandes Zonas y sus

restantes proyectos no eran los adecuados para un sector agrario que padecía dificultades de todo tipo para el abastecimiento de sus factores de producción. Por otra parte, la política agraria con precios de tasa no remuneradores ahogó los alicientes empresariales para el aumento de la producción agraria.

La política anti-mercado, que dominó en la década de los años cuarenta, llegó a un callejón sin salida que demandaba una nueva política agraria, que definiría y aplicaría, a partir de 1951, el ministro de Agricultura Rafael Cavestany. La filosofía básica que estuvo detrás de esa política fue la de devolver el protagonismo del sector a los propios agricultores, a los que se consideró capaces de responder a las señales de los precios en los mercados y al estímulo de los beneficios. Esa política eliminó los aspectos más negativos del sistema intervencionista de los años cuarenta: cupos forzosos, superficies obligatorias, bajos precios de tasa. Bastó la eliminación de esos obstáculos, y practicar una política de fomento para ayudar a los agricultores a modernizar sus explotaciones, para definir un nuevo horizonte productivo. La respuesta de los agricultores a esta nueva política fue muy positiva en todos los terrenos: aumento de la producción y de las superficies cultivadas y puesta en marcha de grandes proyectos agrícolas, en especial, en obras de regadío. Como afirmó Arturo Camilleri, la agricultura española vivió en los años cincuenta lo que él denominó «*la edad de oro de la agricultura tradicional*» basada, en primer lugar, en la oferta de mano de obra barata; en segundo lugar, en el incremento de los *inputs* tradicionales (ganado de labor y abonos), y en tercer lugar, en el aumento de la producción de los artículos tradicionales que eran el trigo, el aceite, el vino y el arroz.

Sin embargo, esa nueva política económica de los años cincuenta no logró la plena liberalización interna de la agricultura debido, en parte, a la falta de decisión del gobierno y, en parte también, a la resistencia de los grupos de interés a su total implantación. Quizás el mejor ejemplo de esta circunstancia lo constituya la pervivencia del Servicio Nacional del Trigo, que siguió protegiendo excesivamente —pese a sus reformas— al sector cerealista, en perjuicio de los sectores más competitivos de exportación y con futuro (ganadería, industrias agrarias). Las actuaciones del Servicio Nacional del Trigo fueron tan contraproducentes que mantuvieron un comercio clandestino de trigo bastante importante durante los años cincuenta.

La tercera etapa que Barciela analiza, en el proceso de modernización de la agricultura española, es la que se derivó del desarrollo general del país en la década de los años sesenta. Cuando se plantean las relaciones entre agricultura e industrialización, se suele postergar el hecho indiscutible de que, en España, fue precisamente la industrialización de los años sesenta la que provocó la modernización de la agricultura española, que hubiera sido mayor de haber alterado más radicalmente aún una política agraria que prosiguió la defensa de los cultivos tradicionales,

pues construyó una Red Nacional de Silos y Graneros que exigió notables inversiones, y que se fue llenando con excedentes invendibles. La continuidad de esta política agraria de signo tradicional en la era del desarrollo de los años sesenta, es la que explica, según Barciela, la opción de los agricultores por el cultivo del trigo, y no el inmovilismo de los empresarios del sector, como sugieren las interpretaciones tradicionales; los agricultores se guiaron por el criterio de maximizar los beneficios; cuando las circunstancias y la política agraria cambiaron, los agricultores hicieron un notable esfuerzo por adaptarse a las nuevas condiciones. Aunque durante los años sesenta se registrara un crecimiento y una transformación del sector agrario, esas transformaciones fueron insuficientes, por lo que Barciela concluye que la distancia de los sistemas agroalimentarios de Francia, Holanda, Alemania e Italia al final de esta etapa aumentó respecto a la existente antes de la Guerra Civil. La equivocada política agraria explica el hecho de que la agricultura española perdiese terreno en comparación con los países industrializados, pues el Estado no apoyó la investigación agraria y agroindustrial, ni invirtió en infraestructuras, ni ayudó a la consolidación de grandes empresas nacionales agroindustriales y de comercialización.

La integración de la agricultura en la Comunidad Europea constituye, históricamente —para Carlos Barciela—, como hemos afirmado, *«un logro transcendental que ha roto definitivamente con una tradición secular de aislamiento»*. Esta etapa que hemos comenzado a vivir plantea retos y dificultades importantes para nuestra agricultura, y también para la agricultura europea. Hemos entrado, en efecto, en la Unión Europea en unas condiciones de inferioridad, derivadas del atraso relativo de nuestra agricultura, que nos obligan a superarlas. Por otra parte, se plantea el reto del cambio de la PAC, que ha creado problemas presupuestarios, ecológicos y comerciales que deben afrontarse con los cambios necesarios en su filosofía y orientación. Como concluye el profesor Barciela, *«para nuestro país, y por vez primera, nuestra política agraria no es competencia exclusiva, ni principalmente, de nuestro gobierno; el reto es doble: hacer frente con los demás países europeos a la liberalización exterior de la política agraria comunitaria y situarnos en un nivel de desarrollo agroalimentario similar al de nuestros socios europeos»*.

¿Qué enseñanzas deja tras de sí este análisis del profesor Barciela de la política agraria aplicada en España? La lectura de sus conclusiones permite destacar dos enseñanzas fundamentales:

1.^a) La modernización de la agricultura española ha sido protagonizada —y debe serlo— por los propios agricultores españoles. La desconfianza de nuestros gobernantes en la capacidad de los agricultores ha sido muy perturbadora, y la negación del mercado y de sus estímulos para el desarrollo agrario se ha mostrado ineficaz.

2.^a) La desatención de la política agraria de sus auténticas funciones, que no puede desempeñar el mercado, debería ser objeto de preferente

atención. El mayor desarrollo de la investigación agraria y agroindustrial, la inversión en infraestructuras, y la ayuda a la consolidación de grandes empresas nacionales agroindustriales y de comercialización, constituyen quehaceres prioritarios e importantes que no se han atendido debidamente a lo largo de la historia disponible.

Antonio Miguel Bernal —autor del primero de los comentarios al trabajo de Barciela— está de acuerdo y pondera mucho el interés del trabajo de Barciela, completando su interpretación mediante el análisis pormenorizado de la evolución de la agricultura y de la política agraria desde la revolución liberal del siglo XIX, lo que constituye una crítica implícita, pues en esa excursión histórica muestra que la política agraria del siglo XIX fomentó el crecimiento agrario que, antes de la guerra civil, fue mayor del que supone Barciela.

Cuando se centra en el período que constituye el núcleo del análisis de Barciela, Bernal realiza varias apreciaciones. Una primera anotación de Bernal consiste en recordar a Barciela que no se puede identificar toda la agricultura con la estrictamente cerealista, pues existían —y existen— «*diversas agriculturas en España*», y no es fácil reducirlas a un común denominador porque: 1) persistió una variada titularidad jurídica de la propiedad y una desigual estructura de ésta, y 2) los condicionantes naturales son muy diversos, lo mismo que las potencialidades de los cultivos en unas zonas y otras. Dicho esto, Bernal coincide con el análisis de la política agraria de los años cuarenta realizado por Barciela, en particular con el fracaso del gobierno en la sustitución de los mecanismos de mercado; pero critica que Barciela no haya estudiado otras actividades agrarias distintas de las cerealistas, como el cultivo algodonero, la prohibición de arranque de olivares o la política remolachera.

Asimismo, considera Bernal un acierto distinguir las dos décadas de 1950 y 1960, pero evalúa como insuficiente la limitación exclusiva de Barciela a la política agraria para explicar el distinto comportamiento de la agricultura en los años cincuenta y en los sesenta. Para Bernal, la cuestión fundamental es que no puede existir una agricultura modernizada en una economía globalmente atrasada; por ello, las explicaciones de la falta de modernización han de ampliarse a otros factores como el mercado de trabajo, el crédito agrícola, la oferta industrial y el precio de la tierra. Ellos, junto con la política de precios garantizados, conformaron las estrategias individuales y empresariales que culminarían la transformación de la agricultura hispana, proceso que Bernal analiza con detalle en su comentario, complementando las explicaciones de Barciela.

Llegando a las conclusiones, Barciela peca de optimista, según Bernal, cuando afirma que la vinculación con Europa ha sido «*un logro transcendental*» que rompe con el aislamiento secular, tan directamente responsable del intervencionismo público. La razón es que, según Bernal, la PAC guarda muchas semejanzas con la intervención agraria del franquismo, tan criticada por Barciela, ya que, en efecto, los agricultores de

la Unión Europea se preocupan, preferentemente, de los precios regulados, los cupos de producción, las superficies obligatorias, el proteccionismo exterior; se trata de un intervencionismo más sutil, pero igualmente totalitario, y con vocación de permanencia, que es imposible se mantenga en el futuro, lo que reclama la reforma de la PAC ya iniciada y atender a los ajustes que deben integrarla.

Los comentarios del profesor **Ramón Garrabou** comienzan enriqueciendo los argumentos de Barciela, pues presentan valiosas aportaciones referentes a la evolución de la agricultura y de la política agraria desde la revolución liberal del siglo XIX hasta la Guerra Civil que, a pesar de sus insuficiencias, no fueron tan negativas como parece desprenderse del artículo de Barciela; este análisis servirá a Garrabou de punto de partida para la crítica posterior. Porque, en lo que se refiere al período analizado por Barciela, Garrabou también discrepa en el énfasis puesto en la política intervencionista para explicar la grave crisis de la agricultura española en los primeros tiempos del franquismo. Según Garrabou, los graves problemas de la agricultura española durante el primer franquismo no se debieron sólo a la sustitución del mercado por la intervención estatal, sino también a la ruptura del modelo de crecimiento desarrollado durante el primer tercio del siglo XX, que integraba la agricultura con otros sectores económicos, que la vinculaba con los mercados internacionales y en la que existía una activa presencia de las asociaciones de campesinos y agricultores. Así que, para Garrabou, la desintegración del sistema agrario, provocada por la Guerra Civil y por la política autoritaria del nuevo régimen, con la contrarreforma agraria y con la intención autárquica, bloqueó las líneas de especialización y de mejora técnica que venían estableciéndose desde principios del siglo XX. El colapso de la producción agraria durante los años cuarenta fue provocado por el retorno a una agricultura de base estrictamente orgánica, el aislacionismo y la represión que había sufrido el mundo rural durante la posguerra. En realidad, parece que, a pesar de su tono crítico, los argumentos de Garrabou no son tan distintos de los aportados por Barciela.

Aunque coincide en aspectos fundamentales con la evaluación de Barciela de nuestra modernización agraria, en el comentario de **José María Sumpsi**, Catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid, predominan las discrepancias. Discrepancias que encuentran su justificación en el hecho de que el proceso de modernización de la agricultura española debe explicarse, para Sumpsi, más por el desarrollo económico general de cada fase histórica que por la política agraria aplicada en ella; afirmación que ejemplifica con lo ocurrido en el cultivo del algodón en la posguerra, pero que se extiende a toda la marcha de la agricultura en el largo período que va desde la posguerra a la integración en Europa.

Sumpsi no está de acuerdo con la crítica a la política agraria de los años cuarenta realizada por Barciela. En primer lugar, porque el aislamiento internacional impedía la importación de bienes de equipo y de

materias primas para la producción agraria y, en segundo término, porque, además, la guerra tuvo efectos negativos para la agricultura, por la destrucción innegable padecida por algunos medios de producción. Por lo tanto, según Sumpsi, en una coyuntura histórica dominada por la fuerte escasez de alimentos, el gobierno hizo bien en fijar los precios y racionar el consumo, pues, de haber dejado funcionar el mercado en aquellas adversas condiciones, los precios de los alimentos se hubieran multiplicado, provocando —o intensificando si se quiere— el hambre entre la población. En su explicación, Sumpsi llega a afirmar incluso que, en esa etapa de los cuarenta, el mercado negro constituyó un mal menor de una política cuyo fin era garantizar, a precios artificialmente bajos, un mínimo de alimentos a una población ya desnutrida como consecuencia de una prolongada Guerra Civil. Por otro lado, arguye Sumpsi el interés y el acierto de la «política de reservas», aplicada con amplitud a partir de 1947, un episodio no estudiado por Barciela que tuvo resultados positivos en productos agrarios básicos (azúcar, cereales, leguminosas y patata), contribuyendo, de esta manera, a aliviar la penuria de alimentos, especialmente en el período 1947-1952. Pero, además de aumentar la producción de alimentos básicos, la política del franquismo impulsó la transformación de tierras en regadío por la iniciativa privada.

Sumpsi considera acertado el análisis de Barciela sobre la modernización agraria de los cincuenta y sobre el papel de la política agraria de esos años, aunque añade algunos comentarios críticos sobre la evaluación de ciertas políticas de esta fase. En primer lugar, la política agraria y la modernización de la agricultura en esta etapa no pueden entenderse sin contabilizar el cambio en la situación general de la economía española en esos años; cambio en el que encuentran su explicación muchas de las diferencias entre la situación de la agricultura en los años cuarenta y los cincuenta. Tampoco coincide siempre con las apreciaciones de Barciela de ciertas políticas aplicadas en los años cuarenta: la política de regadíos y la política de concentración parcelaria. En especial, la política de concentración parcelaria, que fue precisamente la que permitió que se produjese espontáneamente la reestructuración de las explotaciones agrarias.

Al juzgar la política agraria de los años sesenta, Sumpsi vuelve a alegar su tesis fundamental: la modernización conseguida en esta fase no puede entenderse aislando a la política agraria del desarrollo general del país. Fue el desarrollo económico el que obligó a cambiar la política agraria, que no se adaptó, sin embargo, plenamente, a las exigencias del desarrollo. La rigidez de la política agraria de los años sesenta, en especial en la política de mercados agrarios, que destaca Barciela, merece la conformidad en los comentarios de Sumpsi. Se añade también a esa crítica la denuncia del fuerte proteccionismo y rígido intervencionismo en materia de comercio exterior de productos agrarios. Efecto negativo de esa política sería la ausencia de un potente sector agroalimentario con

proyección internacional. Todo ello dirigiría la producción agraria en esos años hacia el mercado interior, un comportamiento que iba a dificultar la adaptación de nuestros agricultores en la fase de integración que íbamos a vivir a partir de 1986.

De esta manera, concluye Sumpsi sus comentarios afirmando que la agricultura heredada por la democracia era inadecuada para afrontar el nuevo orden agrario mundial, marcado por la reducción del proteccionismo agrario y la liberalización de los mercados agrarios internacionales.

Sobre los cambios necesarios que plantea a la modernización de la agricultura española el proceso de su integración en la Europa comunitaria se extienden las interesantes reflexiones que Sumpsi ofrece a los lectores en la parte final de su aportación, que amplían considerablemente las observaciones realizadas por el profesor Barciela. Esos comentarios de Sumpsi, a cuyo atento repaso remitimos a nuestros lectores, tratan de situar a éstos en el mundo futuro definido por un nuevo orden agrario mundial marcado por la reducción del proteccionismo agrario y la liberalización de los mercados agrarios internacionales, que afectan decisivamente a la PAC y su reforma, a la política agraria española y al comportamiento de nuestros agricultores, quienes deberán ajustar sus prácticas actuales a pautas muy distintas. La modernización radical de nuestras explotaciones agrarias constituye una línea directriz que obliga a actuar en múltiples direcciones: alterar el mercado de la tierra y aumentar su reducida movilidad, adaptar la política agraria a una Administración más descentralizada y ampliar los conocimientos técnicos de las políticas más eficientes para la mejora del medio ambiente y el desarrollo local. Todas esas reformas exigentes e imprescindibles reclaman de sus agentes activos —los agricultores y las administraciones públicas— una estrecha cooperación, de la que dependerá la suerte de nuestra agricultura en el mundo cambiante que hemos comenzado a vivir.

¿En qué sentido y en qué medida la restricción energética ha condicionado al desarrollo de la economía española? Tal es la pregunta a la que Carles Sudrià intenta responder en su documentado trabajo presentado en la *II Tribuna Joven*. Su punto de partida es repasar la compleja relación existente entre energía y economía, que sirve de marco de referencia para su análisis de la situación de la economía española. Tres afirmaciones —subraya Sudrià— deben retenerse a este respecto. La primera es que, como revelan los datos actuales, existe una relación muy estrecha entre el nivel de desarrollo (apreciado por el PIB por habitante) y el consumo de energía por habitante. Relación que tiene no sólo un valor actual, sino histórico: «*El incremento del consumo energético es un factor muy importante para comprender el desarrollo económico a largo plazo*». La segunda afirmación, que complica y, en definitiva, impide una respuesta taxativa y concluyente para decidir la relación entre el consu-

La restricción
energética al desarrollo
económico de España

mo de energía y el desarrollo económico, es que ésta responde a dos propiedades: no es sencilla ni es estable. La tercera afirmación es que el consumo de energía (en su cuantía, forma y origen) depende de la interrelación de los factores que condicionan su *oferta* (dependiente de la tecnología disponible, el coste de las primeras materias necesarias para su producción y la estructura de los mercados) y su *demanda* (condicionada por la estructura productiva en cada país y por las preferencias y el nivel de la renta de sus habitantes). Por otra parte, la cantidad de energía producida y demandada que debe considerarse ha de computar su distribución entre sus usos finales, que precisan convertidores diferentes y pueden exigir fuentes primarias distintas, no siempre intercambiables y nunca de igual coste. Un hecho que introduce notables rigideces que deben contabilizarse para evaluar cada situación histórica.

La complejidad que se deriva de las tres afirmaciones anteriores dificulta el análisis de la evolución histórica del consumo de energía y de sus relaciones con el desarrollo económico general. Con objeto de orientar la investigación —afirma Sudrià— los especialistas han intentado destacar las transformaciones más importantes que puedan conducir la investigación histórica de esa relación entre consumo de energía y desarrollo económico general. Sudrià destaca, a este respecto, el valor del modelo de eras y transiciones energéticas, determinadas las primeras por los motores primarios y fuentes energéticas dominantes en cada fase histórica, y entendidas las segundas como los procesos de cambio entre cada era. La cronología de esas eras y transiciones puede variar en cada país, pero su contenido esencial sería el mismo.

Las tres eras utilizadas para conducir las investigaciones históricas son: 1) La era preindustrial, que cuenta como motores principales al hombre y a los animales, y a la energía solar como fuente energética fundamental. 2) La era del carbón mineral como combustible dominante y la máquina de vapor como motor principal. 3) La era del petróleo, que presenta dos motores dominantes: el eléctrico y el de combustión interna y, como combustible hegemónico, el petróleo. El propósito del trabajo de Sudrià es, así, analizar la situación de España respecto a esos grandes cambios que definen las eras de la energía y reflexionar sobre el papel de ésta en las diversas fases del desarrollo español.

Ese planteamiento explica el contenido de los distintos apartados del trabajo de Sudrià: la era del carbón (apartado III), la liberalización hidroeléctrica y sus limitaciones (apartado IV), la era del petróleo (apartado V) y la crisis energética de los setenta, derivada del nuevo marco internacional que se configura a partir de esa década, con una repercusión extraordinaria sobre la economía española (apartado VI). El trabajo finaliza con un apartado (el VII) dedicado a presentar las conclusiones sobre la restricción energética al desarrollo económico español en el largo plazo.

El análisis de cada una de las eras de la energía se analiza por Sudrià exponiendo las características generales que la definen, para estudiar

después la forma en que se vivieron en la economía española. Tanto en uno como en otro caso, el lector se encuentra con exposiciones bien documentadas que utilizan las mejores fuentes disponibles. Un caudal de datos e informaciones que, en el caso de los referidos a la economía española, parte de los propios trabajos anteriores de Sudrià y de las muchas y meritorias investigaciones que nuestros historiadores económicos han ido aportando a lo largo de los últimos años. Nada mejor que recomendar al lector su recorrido personal sobre esa historia de cómo España ha vivido las eras que Sudrià le ofrece, porque resulta imposible resumir su repaso histórico en esta introducción editorial, ya que la narración está llena de matices y detalles de los que deriva su interés, que se perderían en cualquier intento de resumir su contenido.

Sin embargo, sí es posible anticipar al lector algunas breves valoraciones de la historia bien contada que Sudrià nos ofrece en su trabajo, con objeto de llamar la atención sobre los que estimamos aspectos decisivos que, en su opinión, han condicionado la forma peculiar en que España ha vivido la relación entre energía y desarrollo.

En primer lugar, Sudrià destaca dos factores dominantes en esa historia que aparecen en todas las eras energéticas. El primero es el de las desventajas comparativas españolas, que han condicionado la evolución económica del país con efectos negativos claros sobre el desarrollo industrial y energético. Un pasivo éste destacado con fundamento por **Jordi Nadal** —maestro de Sudrià— y que han contabilizado los economistas españoles en todo tiempo. En efecto, desde los escritos de Lucas Mallada a los de Juan Velarde, pasando por los de Gabriel Tortella, la geografía, la climatología y la orografía del país se han considerado a la vez como insuficientes y deficientes; es decir, como lastres que han obstaculizado el crecimiento económico de España. Estas desventajas presentes en nuestra agricultura, en la minería y en los transportes se registran también en el suministro energético. Parece claro que las dotaciones de recursos naturales, como el carbón, el petróleo o el gas, son factores claves para el crecimiento económico, y que las limitaciones españolas de esos recursos han condicionado la evolución de nuestra producción energética.

Sin embargo, la existencia de esas desventajas naturales innegables no obstruye el crecimiento, pues los energéticos no constituyen factores imprescindibles, porque las fuentes energéticas pueden importarse, a no ser que la política proteccionista lo impida. Sólo cuando esto sucede las malas dotaciones de recursos se convierten en un obstáculo decisivo para el crecimiento económico. Y, en efecto, en su evaluación sobre si hubo restricción energética para el desarrollo económico en España, Sudrià destaca como factor dominante la política económica aplicada en las distintas eras energéticas vividas por la economía española.

Estos dos factores dominantes de la historia de la energía española se aprecian en los datos y valoraciones ofrecidos por Sudrià para cada una de sus etapas.

Hasta la Primera Guerra Mundial, el principal tipo de energía era la obtenida del carbón. Según Sudrià, el impacto del mayor coste del carbón en España fue considerable, pues, para ser competitivos internacionalmente, los productos españoles partían de una desventaja apreciable. A pesar de lo cual, el autor opina que no hay que atribuir al sector energético un papel decisivo en el atraso industrial español, porque otros factores tuvieron tanta o más responsabilidad, y menciona, a este respecto, la debilidad del mercado interior, algo también destacado por Carreras. La Primera Guerra Mundial estimuló la rápida electrificación del país, pues no sólo se encareció entonces el carbón, sino que la electricidad llegó a los centros urbanos producida en las primeras centrales hidráulicas de alta montaña. Pero también la energía eléctrica fue más cara en España, y ese mayor coste de la electricidad contribuye a explicar el escaso desarrollo que tuvieron las industrias intensivas en el consumo de electricidad. La política autárquica fue, también, muy intervencionista en el campo energético; como consecuencia de ella, desde el final de la Guerra Civil hasta mediados de los años cincuenta, carbón y petróleo estuvieron racionados y, entre 1944 y 1954, se padecieron restricciones eléctricas. Posteriormente, el suministro energético desempeñó un papel clave en el crecimiento económico de los años sesenta porque se permitió su importación; la energía primaria que hizo posible el milagro de los sesenta fue el petróleo, utilizado tanto en el sector industrial como en la generación de electricidad. Pero la política energética fue muy intervencionista y se basó demasiado en la empresa pública; los precios energéticos estaban intervenidos por el Estado, que tenía que aprobar las ampliaciones de las instalaciones, las producciones y las redes de distribución. No hay que extrañarse de que, a principios de los años setenta, la economía española adoleciese de una dependencia excepcional del abastecimiento de petróleo, contara con una minería del carbón gravemente ineficiente, con un sistema de producción y consumo de electricidad con serios problemas estructurales y, finalmente, con un consumo de gas natural muy bajo.

En opinión de Sudrià, los factores que crearon esas peculiaridades del mercado de la energía en España fueron las mediocres dotaciones de recursos naturales y, sobre todo, la intervención del Estado. La escasez de recursos naturales hizo que los suministros energéticos tuvieran que importarse, acentuando el estrangulamiento exterior de la economía española, mientras que, por otra parte, la composición de la oferta contribuyó al encarecimiento de la energía respecto a otros países, especialmente mientras el carbón tuvo un peso decisivo. Por su parte, la intervención del Estado estuvo muy mal orientada y contribuyó a encarecer los consumos energéticos. Por un lado, durante el siglo XIX, se protegió del exterior el carbón nacional y, desde los años veinte del siglo actual,

se impusieron consumos obligatorios y controles de precios; además, en 1927, se estableció un perturbador monopolio fiscal sobre los productos petrolíferos. Es más, el Estado no intervino cuando debería haberlo hecho; como ocurrió con la industria hidroeléctrica antes de la Guerra Civil, lo que permitió la aparición de situaciones de monopolio privado que tuvieron efectos perniciosos sobre la expansión del consumo eléctrico. Pendulando de un extremo a otro, tras la Guerra Civil, la intervención del sector eléctrico fue absoluta: se controlaron la producción, la distribución y los precios, y se introdujo la empresa pública en el sector. La liberalización de la economía en 1959 no afectó al sector energético, que siguió férreamente controlado por el Estado; además, se careció de una planificación coherente, lo que creó graves deficiencias estructurales. Afirma Sudrià que las intervenciones públicas no intentaron crear un marco competitivo en el sector energético, sino que, más bien, se sancionaron y afirmaron los privilegios. En definitiva, concluye el autor, el suministro energético ha sido un lastre para el crecimiento económico y para la competitividad de las empresas españolas.

En su comentario, **Roberto Centeno** se centra en puntos concretos, después de mostrarse de acuerdo con las principales tesis de Sudrià. Tres son las puntualizaciones más destacadas que Roberto Centeno realiza a la evaluación de la política energética española presentada por Sudrià:

1.^a) Sostiene que la creación del Monopolio de Petr6leos no tuvo efectos tan perniciosos como afirma Sudrià, quien, en este punto, sigue la opini6n de Gabriel Tortella; Calvo Sotelo se limit6 a nacionalizar un monopolio de facto, en manos de la Royal-Dutch Shell, lo que, en opini6n de Centeno, fue *«un acto valiente y totalmente adecuado para desarrollar una industria petrol6fera espa6ola y recabar para el Estado unos ingresos que antes iban para la Shell»*.

Esa tendencia a la monopolizaci6n del petr6leo se registr6 en otros pa6ses europeos en la 6poca de la creaci6n de CAMPSA. Quizás el error de Calvo Sotelo —como afirma 6l mismo en sus *Memorias* y recuerda Centeno en su trabajo— consisti6 en sacar la explotaci6n del monopolio a concurso p6blico y adjudicarla a quienes carec6an de inter6s en el desarrollo de una industria petrol6fera en Espa6a.

2.^a) Otro episodio, apenas aludido en el relato de Sudrià, es la relaci6n de TEXACO con los suministros de petr6leo al ej6rcito nacional durante la Guerra Civil, una relaci6n que se mantuvo hasta 1943 y que recibir6a la primera licencia para construir, junto al INI, la primera refiner6a de la pen6nsula en Escombreras.

3.^a) Roberto Centeno ofrece una clara explicaci6n, que complementa el trabajo de Sudrià, respecto del hecho, en apariencia parad6jico, de la escasa utilizaci6n del gas natural, a la que remitimos a nuestros lectores por su inter6s.

También coincide Centeno con el análisis de Sudrià sobre el impacto de la crisis energética sobre la economía española y las políticas adoptadas frente a ella, pero analiza un capítulo que suele pasar inadvertido, que es el Plan Energético del año 1975, que careció de planificación y que respetó los intereses de las compañías, con lo que se construyeron demasiadas centrales y cada una con tecnología distinta. Poco después, algunas hubieron de cerrarse y otras no se acabaron, lo que repercutió directamente sobre las tarifas de los abonados. Los errores cometidos en el pasado por la política energética se siguen pagando en la actualidad por los consumidores, porque la situación no ha cambiado mucho, ya que España sigue teniendo hoy todos los tipos de energía más caros de la Unión Europea.

El comentario de **Francesca Antolín** limita y profundiza el campo de estudio de Sudrià. Lo limita porque se refiere sólo al *sector eléctrico*, profundizando en el concepto de disponibilidad energética, y poniéndola en relación explícita con el desarrollo económico. Para analizar las contribuciones del sector eléctrico al crecimiento económico, distingue dos periodos. Antes de la Guerra Civil, la electricidad contribuyó poco al aumento de la producción y su competitividad porque las empresas eléctricas constituyeron un oligopolio que no fue regulado por el Estado; consecuentemente, las grandes hidroeléctricas españolas buscaron la máxima rentabilidad a corto plazo de las inversiones realizadas, lo que supuso restringir el suministro y mantener altos los precios, ligeramente por debajo de los cobrados por otras opciones energéticas. Ante esos precios, la electrificación en España fue más lenta y se realizó con menos intensidad que en otros países. En conjunto, sostiene Antolín, su contribución a la capitalización y el aumento de la productividad fue muy modesta, a pesar de las ventajas de partida que, en España, tenía la hidroelectricidad. Dados los fallos de mercado en la producción de electricidad, en ausencia de intervención pública, el aprovechamiento de los recursos eléctricos se alejó del óptimo, lo que no estimuló el crecimiento de la economía. Durante el franquismo sucedió lo contrario: el Estado reguló en exceso el mercado eléctrico, y además lo hizo en perjuicio de los intereses públicos. En efecto, según Antolín, las regulaciones franquistas, totalmente ajenas a las consideraciones de mercado, produjeron importantes redistribuciones de rentas hacia el sector eléctrico y graves distorsiones en el crecimiento económico, que afloraron cuando la economía española fue expuesta a la competencia exterior.

Durante el franquismo, se pasó de una fase de escasez de electricidad y pérdidas notables en la capacidad de producción (durante la etapa de la autarquía, con la congelación de los precios eléctricos) a otra fase de exceso de capacidad y de sobrecoste en la producción, cuando se utilizó el sector eléctrico con fines desarrollistas. Los sectores que consumían electricidad a costes subvencionados crecieron excesivamente, y la subvención de los combustibles líquidos creó una excesiva dependencia de recursos de importación, cuyos costes se pagaron a partir de la

crisis del petróleo de 1973. En los años sesenta, la iniciativa privada se acomodó a la iniciativa pública y le cedió las decisiones sobre objetivos y procedimientos. En compensación, la intervención pública descuidó el arbitraje a favor de la eficiencia. Para Antolín, finalmente, los empresarios eléctricos españoles son el desmentido más claro a las tesis pesimistas respecto al empresario español tanto por su iniciativa, su capacidad de asumir riesgos y su estrategia empresarial como porque fueron especialmente hábiles en mantener acuerdos de oligopolio, así como de imponerlos a los poderes públicos.

La contribución de Clara Eugenia Núñez a la *II Tribuna Joven* sintetiza el conjunto de las valiosas y pioneras aportaciones de sus trabajos anteriores, centrados en un tema tan apasionante como complejo: la relación existente entre inversiones en educación y desarrollo económico.

Su trabajo arranca de una exposición de cómo han entendido los economistas los gastos de educación y sus relaciones con el crecimiento de la economía. Esa exposición histórica parte del enfoque de los economistas clásicos, en el que diferencia la posición peculiar de Malthus, basada en la teoría de la población como condicionante del desarrollo, destacando el papel indirecto de la educación por sus efectos sobre los mecanismos preventivos del inconveniente desarrollo demográfico para el crecimiento de una economía. Adam Smith altera este enfoque malthusiano considerando a la educación como una forma de capital, en cuya formación se invierte y de la que se obtienen rendimientos en forma de mejores retribuciones. Adam Smith concibe ese capital humano como aquellos «hábitos de todos los miembros de la sociedad que son adquiridos y útiles». Es este concepto el que será desarrollado por otros economistas clásicos (Stuart Mill) y neoclásicos (Alfred Marshall).

Sin embargo, no será hasta la segunda mitad de este siglo cuando se plasman en el concepto de capital humano los gastos educativos, que cuentan como formulador fundamental a Theodore W. Schultz y los desarrollos posteriores, debidos, fundamentalmente, a Becker y Mincer. Schultz considerará que los gastos en la educación de la mano de obra resultan condicionantes de la productividad de los trabajadores, que reciben su formación en el proceso educativo, y que esta variación positiva en su productividad mejorará sus retribuciones. Una conclusión que se ha intentado evaluar a través de distintos métodos que, en definitiva, siguen el principio ya establecido por Adam Smith de la relación existente entre salario y educación. Un método que no está exento de problemas a la hora de establecer, con precisión, la relación existente entre educación (o capital humano) y desarrollo económico a largo plazo. Tras exponer las dificultades que ha encontrado el hallazgo de esta relación, Clara Eugenia Núñez concluye que: «Tras algo más de dos siglos de continuas aunque asistemáticas referencias a la existencia de una relación entre educación y desarrollo económico, nos encontramos ante la súbi-

La educación como fuente de crecimiento

ta acumulación de evidencias, tanto a favor como, en menor medida, en contra de este supuesto durante las últimas décadas. Lamentablemente, no sólo no hemos avanzado en la comprensión del fenómeno, sino que seguimos manejando las mismas hipótesis que ya encontrábamos en Adam Smith o en Malthus: la educación contribuye a mejorar la productividad de los trabajadores y, posiblemente, a controlar el crecimiento de la población. De hecho, el problema sigue sin resolver».

Es esta situación la que motiva que, en su trabajo, Clara Eugenia Núñez se pregunte: ¿no tendría la Historia Económica algo que decir respecto al papel del capital humano y, más concretamente, de la educación? Para contestar a esta cuestión fundamental, los historiadores económicos han acudido a un concepto clave: la *tasa de alfabetización*, lo cual no es de extrañar si tenemos en cuenta que su generalización es un fenómeno relativamente reciente en los países desarrollados y que, en gran parte del planeta, la alfabetización general sigue siendo un objetivo que se pretende alcanzar en el pasado inmediato, e incluso hoy día. Una mirada atenta al pasado, siguiendo este indicador básico, podría ayudarnos a entender el presente y, lo que es, si cabe, más importante, a entender la relación entre educación y desarrollo económico a largo plazo. Realizar ese ejercicio, analizando el caso de España, es el propósito central de la contribución de Clara Eugenia Núñez a esta *II Tribuna Joven*.

Estudiando la evolución de las tasas de alfabetización de la población española desde 1860, la autora encuentra los siguientes hechos diferenciales por profesiones, por regiones y por sexos. En primer lugar, hay una diferencia en los niveles de alfabetización en función de la profesión, pues los profesionales libres y trabajadores de cuello blanco presentan niveles más altos que los jornaleros agrícolas; como los salarios tienen una estructura similar, Núñez deduce que ésta refleja diferencias en la productividad de los trabajadores. En segundo lugar, aparece otra diferencia que revela el atraso educativo de las mujeres en relación con los varones, que es más acentuado en las provincias del Norte, lo que es explicado por su menor tasa de participación laboral y, por tanto, por la menor rentabilidad esperada de la inversión en su alfabetización. En tercer lugar, Núñez desvela diferencias regionales en la alfabetización, tanto en hombres como en mujeres: como la rentabilidad de la educación variaba según las regiones, se advierte una escasa inversión en las provincias del Sur peninsular, mientras que era más alta en el Norte, en especial en las provincias de Castilla la Vieja y León. Tras medir el grado de asociación entre alfabetización y renta en España, entre 1860 y 1977, Núñez argumenta que el atraso educativo de las mujeres pudo haber sido una rémora al desarrollo económico.

Posteriormente, Núñez intenta explicar esas constataciones recurriendo al cambio del papel del Estado en la financiación de la educación desde 1902. El absentismo del Estado en la financiación de la educación

primaria hizo que la alfabetización fuera inferior a la deseable socialmente. Durante todo el siglo XIX, por tanto, la escolarización primaria dependió de la rentabilidad de la inversión, que era mayor para los varones que para las mujeres en las provincias de la mitad Norte peninsular; lo que sesgó la alfabetización en favor de los varones. Cuando la escolarización primaria se realizó a principios del siglo XX, sus efectos se notaron, pues permitió que las provincias con escaso capital humano, las del Sur peninsular, no experimentaran un fuerte diferencial sexual, al contrario de lo que sucedía en las provincias del Norte.

En su comentario, **Vicente Pérez Moreda** comienza exponiendo unas consideraciones llenas de interés sobre la economía de la educación en los clásicos y en el pensamiento español, que completan las ofrecidas por Clara Eugenia Núñez, pasando luego a comentar los aspectos centrales de su aportación. Entre el pensamiento ilustrado sobre la cuestión destacan las ideas de Campomanes y Jovellanos; éste consideraba que la instrucción era la fuente más importante de prosperidad de los pueblos. Pérez Moreda coincide con Núñez en subrayar la importancia del nivel educativo de los padres en la demanda de educación para sus hijos, pero discrepa de que las prácticas discriminatorias en la educación no estuviesen acompañadas también por la discriminación de las hijas en la inversión en salud. Por otro lado, Pérez Moreda aporta datos sobre las circunstancias que hacían que los padres, en muchas de las provincias del Norte de la antigua corona castellana, estuvieran más interesados por la educación elemental de sus hijos que por la de sus hijas, que completan lo expuestos por Núñez en su artículo: 1) Desde el lado de la demanda, la «*tradición mercantil*» de muchas de sus localidades y comarcas, así como la influencia de los comportamientos nobiliarios, que habían optado por el ejercicio de las armas y de las letras, desde la carrera eclesiástica a la de leyes. 2) En la explicación de la oferta institucional de servicios educativos, la actuación del clero español fue fundamental en el siglo XIX, pues la Iglesia española se preocupó de que la escuela pública moderna fuera un medio de difusión de la doctrina cristiana, manteniendo el control sobre las materias religiosas. 3) La Ley de Instrucción Pública de 1857 determinaba la oferta escolar en función del tamaño del municipio, imponiendo la existencia de una escuela en los núcleos más pequeños; así que el tamaño de las localidades y su dispersión en cada región condicionó la provisión de escuela, y por tanto su número.

David Reher inicia su comentario exponiendo las dificultades que la teoría del capital humano presenta para explicar por qué la educación conduce al crecimiento económico en determinados contextos históricos. El problema radica en que, para él, la educación es algo más que el resultado de una inversión con finalidad económica, y sus consecuencias también trascienden las meramente económicas. Por otro lado, Reher menciona el problema de la identificación del modelo contrastado, porque las relaciones entre educación y crecimiento económico son

bidireccionales. Pasando a la especificación de las variables, también cuestiona Reher la adecuación de los indicadores generales de alfabetización y de renta utilizados por Núñez, ya que encuentra más apropiado utilizar sus tasas de crecimiento y sus valores particulares para las cohortes de dicha población; también aconseja profundizar en el estudio y especificación de los retardos de las variables utilizadas. Destaca David Reher que, en contra de lo esperable, no hay modernización económica durante la segunda mitad del siglo XIX en las zonas de elevada alfabetización de España; es más, encuentra que la distribución regional de la alfabetización está negativamente correlacionada con buena parte de los indicadores de modernización hasta 1930.

Para completar las explicaciones de Núñez, Reher sostiene que las diferencias en los niveles educativos entre provincias son anteriores a la Ley Moyano, y que las razones de estas divergencias no eran sólo económicas. La implantación del sistema educativo desde aquella ley actuó sobre los patrones tradicionales, pero dicha implantación fue más eficaz en aquellas regiones en vías de desarrollo. Utilizando una medida diferente, Reher obtiene unos resultados regionales distintos, que le permiten afirmar que el mapa de la alfabetización de las mujeres en España era muy similar al de los hombres: más elevada en la meseta Norte y más baja en el Sur y en Levante. Es decir, que, a pesar de las diferencias por sexo, la cultura favorable a la lectura terminaba influyendo tanto en hombres como en mujeres. Sostiene Reher que hay que buscar las causas de las variaciones regionales y por género en el nivel educativo en los contextos locales y familiares, más que en los sistemas de educación formal; y esa interpretación habría de hacerse no sólo en términos de inversiones (familiares y públicas), sino también en las actitudes culturales e históricas. Finalmente, insiste Reher en algo también destacado por Pérez Moreda, y es que la educación pública estimuló una mejora general en el nivel educativo de la población, y se planteó como una inversión consciente en capital humano, pero también en calidad de vida, pues la alfabetización y la lectura se consideraban vehículos del progreso humano. En definitiva, sostiene Reher que existían incentivos económicos para la inversión pública, privada o familiar en educación, pero también es incuestionable que los había sociales, culturales e incluso individuales.

Jordi Palafox celebra las aportaciones de Clara Eugenia Núñez por la satisfacción de ver corroborada la importancia de la formación en el crecimiento, pero su trabajo le plantea interrogantes sobre cuáles son los mecanismos concretos y contrastables a través de los que tiene lugar esta influencia. Concretamente, Palafox, después de repasar las principales aportaciones a la teoría del capital humano, no entiende cómo, tras los masivos movimientos de población que acompañaron a la industrialización española, puede persistir en 1970 la influencia económica a escala provincial de procesos de aprendizaje educativo que tuvieron lugar más de cuatro décadas antes. La movilidad del trabajo es un elemento a tener en cuenta a la hora de explicar por qué en España la asociación

entre tasas de alfabetización entre 1910 y 1930 y renta provincial, con y sin la variable de discriminación femenina, es más acusada para 1955 que para fechas posteriores. Tras realizar un ejercicio econométrico, Palafox observa, por un lado, que los retardos en las variables plantean problemas difíciles de resolver y que, por otro, la estabilidad geográfica de la alfabetización se debe, fundamentalmente, a la emigración de mano de obra con modestas o nulas titulaciones educativas y, también, a que el nivel educativo de una generación es, en gran medida, función del alcanzado por la precedente. En definitiva, concluye Palafox que el impacto del aumento de la cualificación educativa de hombres y mujeres sobre el desarrollo económico sigue dominado por notables márgenes de incertidumbre.

El papel de los grupos organizados de empresarios —patronales, ligas y asociaciones— en la conformación de los distintos regímenes políticos del siglo xx siempre ha sido considerado muy importante; en las interpretaciones tradicionales, las clases empresariales eran consideradas parte de un «bloque de poder» que dictaba las medidas adoptadas por los políticos, de manera que la economía acababa determinando las decisiones políticas. Frente a ese estado de cosas, en su colaboración a la *II Tribuna Joven*, Mercedes Cabrera reclama la autonomía de la política frente al determinismo económico previo y critica los múltiples reduccionismos que han salpicado la Historia política. Así pues, Mercedes Cabrera mantiene que, por una parte, las relaciones entre los empresarios y los políticos, en el último siglo, no han respondido a ninguna determinación preestablecida, pues han sido mutuamente instrumentales; además, los políticos han gozado de una relativa autonomía frente a la economía y la sociedad civil. En la evolución política del siglo xx, los empresarios fueron unos actores más, ni siquiera determinantes, porque no tuvieron fuerza para influir en los grandes cambios políticos. De todos modos, Cabrera advierte que una cosa es la presión para la búsqueda de rentas y prebendas a través de los políticos, en lo que sí tuvieron éxito los empresarios españoles, y otra muy distinta que éstos pudieran convertirse en sujetos determinantes de la evolución política del país, cosa que no consiguieron.

Para probar sus hipótesis, la autora analiza las distintas fases históricas, confirmando que durante la Restauración fueron las polémicas entre proteccionismo y librecambio las que empujaron a empresarios, propietarios y patronos a organizarse, igual que había ocurrido en otros países europeos; este tema era potencialmente conflictivo, pero la adopción del proteccionismo integral consiguió aunar voluntades entre los empresarios de los distintos sectores. Pero, más allá de conseguir ésta y otras ayudas, Mercedes Cabrera sostiene que el papel de los empresarios organizados en las rupturas dictatoriales producidas en 1923 y 1936, y en los conflictos del período republicano, fue mucho más secundario de lo aceptado por la historiografía. Ni los políticos ni los militares que prota-

La modernización política.
Los empresarios en la Historia de España

gonizaron aquellas rupturas fueron portavoces de los intereses económicos organizados; en aquel período, el mundo empresarial se mantuvo desperdigado, sin integrarse en una gran patronal, lo que restó posibilidades de acción política a los empresarios. Creemos que Cabrera acierta al afirmar que el corporativismo del capital español, surgido desde finales del siglo XIX, no fue un hecho peculiar de nuestro país; dicho corporativismo tampoco fue síntoma del predominio de la economía sobre la política, sino más bien de lo contrario, pues las iniciativas decisivas para su difusión vinieron desde el Estado y los políticos. Según ella, el golpe de estado de Primo de Rivera no se realizó para satisfacer los intereses empresariales y patronales; la iniciativa del golpe se produjo en el ejército, con Primo de Rivera como protagonista. Tras la proclamación de la Segunda República, la actitud de los empresarios se enrareció frente a la legislación laboral, la reforma agraria y la conflictividad social; sin embargo, no hubo una actitud global de los intereses económicos durante la Segunda República, ni tampoco una oposición abierta y frontal. Contrariamente, la transición a la democracia, después de la muerte de Franco, fue consensuada por los grupos políticos y los intereses sociales; pero la transición fue un proceso político conducido por los políticos; los empresarios asistieron a esa transición «*con sentimientos confusos*».

En su comentario, **Santos Juliá** presenta unas argumentaciones metodológicas que llaman a la sensatez del investigador y claman contra el reduccionismo, compartiendo con Mercedes Cabrera la necesidad de investigar lo que concretamente hay debajo de conceptos tan amplios y manipulables como las clases sociales, las patronales o el bloque en el poder. Según Juliá, en el descubrimiento por parte de Cabrera de los patronos y de los empresarios, hasta entonces escondidos en el bosque de la patronal, desempeñó un papel fundamental su investigación sobre Nicolás María Urgoiti. Bajo la abstracción de la patronal, comprendió que había patronos que tenían comportamientos muy diversos: los había demócratas, librecambistas y emprendedores, pero también los había del signo contrario; además, sus actitudes frente a la política dependían básicamente de cómo les fuera en sus negocios. Asimismo, las relaciones entre las organizaciones patronales y los partidos políticos eran muy complicadas, haciendo inútil la utilización de conceptos como bloque de poder. Observa Juliá, sin embargo, que la crítica a esos grandes conceptos que realiza Mercedes Cabrera no puede borrar la existencia de relaciones establecidas entre clase social y poder político. Lo importante para Juliá es no perderse en disquisiciones en torno a esos conceptos, sino dilucidar, a través de la investigación histórica, las complejas conexiones entre los empresarios y el régimen político, evitando los reduccionismos propios de la «*historia de combate*».

Por su parte, **Manuel Pérez Ledesma** también centra su comentario en la apuesta metodológica de Mercedes Cabrera por la historia política, e interpreta ese «*retorno de la historia política*» como una reacción frente

a la amenaza que la *«interpretación social»* supuso para el desarrollo de la disciplina. Le parece acertada la crítica de Cabrera al reduccionismo de algunos historiadores sociales, que les permite dibujar la imagen de la burguesía como una clase a la vez revolucionaria y contrarrevolucionaria. No obstante, Ledesma encuentra algún problema en la postura de Mercedes Cabrera, pues su frase *«explicar los procesos políticos ante todo por causas políticas»* podría interpretarse como que la política se explicaría exclusivamente por la política, con lo cual la Historia política se limitaría a estudiar un juego entre políticos para obtener el poder. Hay un desequilibrio en este punto, porque si la política se determina a sí misma, puede influir, sin embargo, sobre la economía; así que la autora, en realidad, invierte la causalidad que está criticando, pues en su opinión las decisiones políticas afectan a las actitudes de los empresarios; los actores serían la *«clase política»*, mientras que sus decisiones afectarían a los empresarios. Pérez Ledesma está de acuerdo en la separación, propuesta por Mercedes Cabrera, entre políticos y empresarios, y en el rechazo de la existencia de una *«clase dirigente»* unida y homogénea, pero disiente de que esa separación radical convierta a los políticos en actores, mientras deja a los empresarios el papel de sujetos pacientes. Para Pérez Ledesma, la cuestión fundamental es averiguar si las decisiones de lo político sólo responden a intereses políticos, o bien también se ven afectadas por influencias exteriores. Pérez Ledesma piensa que sí, pues, además de existir relaciones organizadas entre empresarios y políticos, hay un segundo nivel de relación mediante las vinculaciones personales.

Insistiendo en este aspecto, frente a la principal tesis de Mercedes Cabrera, **Juan Pro** sostiene que no hay determinismo económico, ciertamente, pero tampoco independencia de lo político; en este sentido, considera que la separación analítica entre *«clase empresarial»* y *«clase política»* es imposible porque ambos grupos se solapaban en muchos casos, y han estado enlazados por vínculos familiares y personales muy estrechos; no puede negarse que empresarios y políticos compartían elementos culturales comunes: con frecuencia procedían de las mismas familias, y compartían una misma educación y el apego a los principios de la sociedad liberal. También es conocido que algunos políticos eran, al mismo tiempo, grandes empresarios, y el éxito en los negocios venía precedido, en muchos casos, del triunfo político, directo o por intermediarios; grandes fortunas surgieron gracias a la capacidad para hacerse con el favor de los gobiernos para obtener subvenciones, concesiones y contratos del Estado, privilegios fiscales, información privilegiada, ventajas crediticias y otras ayudas de tipo general, como la protección aduanera. Tras estas consideraciones, Juan Pro muestra algunas discrepancias sobre los casos históricos estudiados por Mercedes Cabrera, como el fin de la Restauración y el surgimiento de la dictadura de Primo de Rivera.

**El sector exterior
y el desarrollo
contemporáneo
de la economía
española**

El profesor **José María Serrano** trajo a la *II Tribuna Joven* uno de los problemas más estudiados por los economistas españoles: el comportamiento de nuestro comercio exterior y las limitaciones impuestas por la liquidación de la balanza de pagos al desarrollo de la España contemporánea. Problema, afirmamos, planteado con rotundidad no exenta de dramatismo por los economistas españoles desde principios de siglo. Justamente ese será el problema que atraiga la atención de Flores de Lemus desde sus primeros trabajos de Economía Aplicada orientados al análisis de la política comercial de su tiempo, iniciando así una larga tradición que resume José María Serrano en la introducción de su trabajo que publica este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Una tradición ésta de nuestros economistas que llegaría a José María Serrano a través de su maestro en la Universidad de Barcelona, Fabián Estapé, ofreciéndole la oportunidad de centrar su atención investigadora en el estudio de nuestra política comercial a partir de la restauración canovista. De la incitación al estudio de nuestra política comercial, recibida por José María Serrano de Fabián Estapé, surgirá su espléndida tesis doctoral «El viraje proteccionista de la Restauración», dirigida por el propio profesor Estapé, y que constituye una de las mejores investigaciones de Economía Aplicada realizadas por la joven generación de economistas españoles. Esa línea de trabajo sobre nuestra política comercial la convertiría José María Serrano en trabajo colectivo del Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza al obtener su cátedra. De ese departamento de la Universidad zaragozana surgirían un conjunto de tesis doctorales que, a partir de la ya publicada de Mercedes Sabaté sobre el arancel decisivo de nuestra protección, el de Amós Salvador de 1906, se ha ido plasmando en otros trabajos que prolongan el análisis de la política comercial española hasta la actualidad.

No puede extrañar, por ello, que la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas encargara a José María Serrano la redacción de uno de los trabajos fundamentales de la *II Tribuna*: el que trata del sector exterior y el desarrollo de la economía española contemporánea. Un artículo bien cimentado en el conocimiento que el autor tiene del problema en cuyo estudio ha invertido muchos años, convirtiéndolo en centro de la ejecutoria investigadora propia y de sus discípulos.

El trabajo de José María Serrano en este número de PAPELES se divide en dos partes bien diferenciadas, dedicándose la primera al examen de los hechos, comercio y política comercial, y la segunda, a la relación entre comercio exterior y desarrollo económico en la España contemporánea.

La historia de los hechos que se expone en la primera parte del trabajo de José María Serrano parte de una fecha señalada: el 12 de julio de 1869, en la que se aprobaba el arancel de Figuerola, y se cierra en otra fecha igualmente memorable: el 12 de junio de 1985, en la que se firma el Tratado de Adhesión de España a la Europa comunitaria, que supu-

so la cesión de la soberanía española en la regulación del comercio exterior a las autoridades de Bruselas. Transcurren entre esas fechas 116 años de política comercial española, que constituyen el período en el que José María Serrano realiza su inventario y balance personales.

Tres son los períodos en que se divide el análisis de esos 116 años de nuestra política comercial. Su contenido permite, en efecto, diferenciar tres etapas distintas por el peso del comercio exterior en nuestra economía y por la política comercial aplicada: I) 1869-1935; II) 1940-1959; III) 1960-1985. El relato de estas tres etapas por José María Serrano destaca en cada una de ellas su carácter dominante: la *curva de ballesta* que describe el peso del comercio exterior en la renta nacional de 1869 a 1935, la *introversión* y la *sed de importaciones* que dominan en la fase 1949-1959 y el *recorrido por el camino hacia Europa* que se realiza entre 1960 y 1985. En cada una de esas tres etapas, el trabajo de José María Serrano desentraña el significado de las disposiciones que encuadran el comercio exterior y el papel de sus intérpretes, y los resultados del comportamiento del comercio exterior que muestran las exportaciones e importaciones del país.

La primera de ellas (1869-1935) cubre un largo período de 66 años en los que el grado de apertura de la economía española, apreciado por la suma de importaciones y exportaciones respecto de la renta nacional, describe el arco de ballesta que le caracteriza: 11 por 100 en 1870, 12 por 100 en 1935, con un máximo de un 24 por 100 en 1896-1897. Cifras que exigen una cuidadosa interpretación para entender su sentido, que José María Serrano ofrece y que el lector hará bien en atender para conocer las fuerzas que se movieron detrás del recorrido de ese arco de ballesta. Dato fundamental de este período es la pérdida progresiva del impulso exportador, tras vivir su edad dorada en el último tercio del siglo XIX, definida por tres circunstancias desgraciadamente transitorias: la filoxera francesa, que impulsa de forma excepcional las exportaciones de vino; la intensa explotación de la riqueza minera del país, y las ventas de manufacturas a las colonias. Tras esa etapa de esplendor, la exportación ha estado dominada por una debilidad creciente. Una debilidad que se contrapone a la rigidez de las importaciones, lo que ha situado en posición comprometida al equilibrio de la balanza comercial durante todo el período y al propio saldo de la balanza de pagos, ante la falta de las partidas favorables y compensatorias de la balanza de servicios y capitales en esta etapa. Es ese comportamiento de debilidad exportadora y rigidez importadora el que observarían, con preocupación, los economistas españoles (destacadamente R. Perpiñá y M. de Torres) como factor limitativo del desarrollo de la economía de España a lo largo de este período.

La política arancelaria interpreta, en esta primera etapa, el papel de protagonista dentro de la política comercial. Investigaciones anteriores de José María Serrano, y las realizadas en el Departamento de Estructura e

Historia Económica de la Universidad de Zaragoza, conceden profundidad y solidez al relato de las principales cifras y afirmaciones con los que compone las partidas que explican el balance de esta etapa: la introducción de la política proteccionista de Cánovas, iniciada en el Decreto de 24 de diciembre de 1890 y el Arancel de 31 de diciembre de 1891; el mercado político que estuvo detrás de esa política y su consolidación, y el sentido y el contenido del *sistema arancelario* canovista, compuesto por las dos columnas del arancel y la política de tratados de comercio, constituyen todos ellos aspectos básicos de nuestra política comercial ofrecidos por José María Serrano, que iluminan el entendimiento de ese pasado. Un salto importante en esta larga fase, que va de 1869 a 1935, se produce en 1906, año en el cual se aprueba el arancel Amós Salvador, que sanciona el proteccionismo español con el calificativo de *integral*, producto de la que Flores de Lemus denominaría la solidaridad proteccionista (integrada por los intereses agrarios e industriales del país, así como por los del propio Estado, porque el arancel se había convertido en aquel entonces en fuente fundamental de los ingresos de nuestra Hacienda pública). El Arancel Cambó de 1922 cerrará esta fase, y mantendrá las características proteccionistas dominantes hasta entonces, limitándose a poner al día las tarifas de 1906 y a realizar algunos desgloses de determinadas partidas. De este modo, ese largo paréntesis de la política comercial española se cierra en la década de 1930 con la llegada de la Gran Depresión a España, que va a obligar ya a introducir un conjunto de medidas que monopolizarán la atención de la política comercial en la etapa siguiente, pero que en ésta tienen —para el autor— una aplicación limitada. Una evaluación que no coincide con la del profesor Velarde, quien les atribuye un especial significado, según afirman sus observaciones al trabajo de José María Serrano a las que nos referiremos más adelante.

El saldo del balance de esta primera etapa no puede ser otro que el que ofrece José María Serrano: el sesgo proteccionista que la domina, que se comprueba en las múltiples y muy diversas mediciones que se han hecho (Liga de las Naciones en 1927, Liepmann en 1938 y otras más recientes). Desde el viraje proteccionista de Cánovas en 1891, la marea proteccionista domina este lapso de la Historia de España en un sentido continuadamente ascendente.

La introversión y la sed de importaciones caracterizarán a los años que van de 1940 a 1959. Los contingentes, las licencias de importación y los acuerdos de *clearing* dominan un empobrecimiento del comercio exterior y una escasez angustiosa de divisas para el aprovisionamiento de mercancías provenientes del resto del mundo a lo largo de todos esos años. Veinte años críticos que hicieron esperar su final, que se produce con el Plan Nacional de Estabilización Económica de julio de 1959, que abriría la fase siguiente, en la que España recorre su camino hacia la Europa comunitaria. José María Serrano expone los rasgos dominantes de esta fase en la política comercial (presidida por la liberalización de

importaciones y la vuelta al arancel con su definición en 1960), en el comportamiento de las exportaciones (que registra el cambio decisivo en la estructura de su composición) e importaciones (con un crecimiento extraordinario de su nivel que liderarán las de petróleo, que se hallan detrás de la crisis grave de la balanza de pagos española a partir de la guerra del Yom-Kippur, y que plantearían problemas tan extensos como duraderos a nuestra economía).

En la segunda parte de su trabajo, José María Serrano analiza las relaciones entre comercio exterior y desarrollo económico. Un análisis que se inicia con el estudio de la especialización y los patrones de comercio a los que ha respondido la economía española, apreciados a través de la ventaja comparativa y el índice de contribución al saldo de la balanza comercial. Este índice permite seguir la marcha del proceso de modernización de la economía española contemplada a través del sector exterior.

Todavía en 1958 España continuaba exportando bienes con mucho trabajo incorporado e importando artículos intensivos en capital; por tanto, el comercio exterior español respondía a un patrón intersectorial propio de los países atrasados, en los que el factor trabajo es el abundante, lo que permite afirmar a José María Serrano que España cumplía el teorema de Heckscher-Ohlin. A partir de 1960, el comercio intrasectorial pasó a tener un mayor volumen explicativo en los flujos de comercio exterior: en 1958, su proporción era sólo de un 8,8 por 100, propia de un país atrasado, mientras en 1985 había ascendido al 62 por 100, concordante con el patrón comercial de un país desarrollado.

Analiza a continuación José María Serrano el papel del comercio en el desarrollo económico, desde la perspectiva de las limitaciones que la capacidad exportadora ha impuesto a la financiación de las importaciones que precisaba el desarrollo de la economía. Sólo en algunos períodos las exportaciones permitieron financiar sobradamente las importaciones imprescindibles para el crecimiento económico, como sucedió en 1870-1891, cuando las altas exportaciones hubiesen permitido un crecimiento mayor del registrado. Por el contrario, entre 1891 y 1985, el crecimiento superó al compatible con el equilibrio externo, con lo que la exigua capacidad para financiar el déficit del comercio exterior fue un obstáculo para el desarrollo económico del país. Hasta 1935, los crecimientos real y potencial fueron casi coincidentes; el sector exterior apenas planteó problemas para su financiación porque el proteccionismo embridó a las importaciones y colaboró poco al crecimiento. Entre 1940 y 1959, el sector exterior pautó el moderado crecimiento de los años cincuenta y obligó a adoptar el Plan de Estabilización en medio de una crisis grave de la balanza de pagos. Tras éste, el crecimiento real superó al garantizado por el equilibrio comercial y fue financiado por las entradas de divisas por turismo, remesas de emigrantes e inversiones extranjeras. En conclusión, José María Serrano demuestra la precariedad del crecimiento económico porque España adolecía de una débil posición

exportadora, que surge del propio atraso económico, pero que fue acentuada por la política monetaria y cambiaria que provocó la sobrevaloración de la peseta. Aunque en España el proteccionismo tuviera un carácter defensivo, y esa estrategia fuese adoptada también por otros países europeos, José María Serrano concluye que la política proteccionista adoptada en España contribuyó al atraso económico, fundamentalmente por ser una protección integral y permanente.

La aportación de los comentarios de **Juan Velarde**, tras ponderar la gran valía del trabajo de José María Serrano, se centra, en primer lugar, en discutir la periodificación de la evolución del comercio exterior establecida por éste, proponiendo estas fases alternativas: la primera, de 1869 a 1906, que fue de apertura exterior; la segunda, de 1906 a 1946, que fue de cierre fuerte y progresivo, y la tercera, entre 1947 y 1986, que fue de apertura exterior creciente. Las novedades principales de esas tres etapas propuestas por el profesor Velarde son dos: la primera, subrayar la distinción que supuso el arancel de 1906, al reforzar la protección canovista convirtiéndola en integral, y la segunda, incluir la etapa 1930-1935 entre las restrictivas del comercio exterior, pues juzga importantes las restricciones practicadas por los contingentes y las limitaciones de divisas en esa fase, en oposición a otras opiniones que juzga apresuradas al evaluar la marcha del comercio exterior de los años treinta.

Propone, asimismo, el profesor Velarde, otras dos consideraciones complementarias a las aportaciones de José María Serrano: en la primera, se plantea si hubiese sido posible la apertura económica de 1959 sin que previamente hubiese existido una apertura en la política exterior, concretamente sin el acercamiento a Argentina y, sobre todo, sin los acuerdos con los Estados Unidos desde 1951; en la segunda consideración, Velarde cree necesaria una mayor explicación a los orígenes del turismo como factor esencial del equilibrio exterior de los sesenta. Concluye Juan Velarde sus observaciones afirmando que *«el sector exterior ha sido y será nuestra gran limitación»* al desarrollo continuado de la economía española.

Los comentarios del profesor **Jaime Requeijo** pretenden realizar algunas matizaciones y críticas a las posiciones de José María Serrano. Una primera matización es la que señala que el modelo Heckscher-Ohlin presupone libertad de comercio, una condición que no se cumplió en la economía española, por lo que no puede aplicarse para entender su comportamiento. Una crítica más frontal se contiene en la afirmación del profesor Requeijo de que *«la protección sí ha contribuido notablemente al atraso relativo de la economía española y sigue contribuyendo»*. Una afirmación que se basa en los tres errores en los que caen con frecuencia los partidarios del proteccionismo: a) pasar por alto el efecto de la protección exterior sobre los precios interiores; b) desconocer la relación existente entre el comercio libre y la dimensión de los mercados, y c) ignorar el efecto dinamizador de la competencia internacional.

Generalmente, el análisis de la protección se realiza en términos de estática comparativa, concluyendo que la protección modifica la relación real de intercambio y altera la distribución de la renta. Pero, según el profesor Requeijo, los verdaderos impactos de la protección sólo aparecen a largo plazo. Impactos que Requeijo examina con detenimiento, y que pueden resumirse en los tres siguientes: *a)* la economía protegida crece a impulsos de su demanda interna, lo que le lleva a tropezar con la restricción exterior; *b)* las economías protegidas sufren más intensamente los choques externos, y *c)* cuando se liberalizan estas economías, sufren los problemas generados por la mayor competencia, agravados por las hipotecas del pasado, que debilitan su capacidad para competir. Según él, estos problemas se aplican plenamente a la economía española, por lo que el pasado proteccionista ha dejado una rémora para la competitividad de la economía española que tardará un tiempo en desaparecer.

Finalmente, el profesor Requeijo se pregunta: si la protección exterior no sirvió para impulsar el desarrollo, ¿por qué las ilusiones proteccionistas se mantuvieron durante tanto tiempo? Su respuesta se centra en los puntos siguientes: *a)* porque el contexto internacional fue, durante largos períodos, proteccionista; *b)* porque el proteccionismo se engalanó con toda suerte de argumentos patrióticos; *c)* porque la protección proporciona beneficios a segmentos diversos de la sociedad, empezando por los muy importantes que a corto plazo proporcionan a la propia Hacienda pública.

Pues bien, este último punto constituye el núcleo del comentario de Ernest Lluch al artículo de José María Serrano, esto es: el componente hacendístico que históricamente ha tenido la política arancelaria española. Ese componente —que es un factor más en la explicación del proteccionismo según Serrano— adquiere en las observaciones del profesor Lluch el carácter de rasgo esencial, como muestra la rotundidad del título de sus comentarios: «El encadenamiento fiscal del comercio exterior».

En dos líneas argumentales apoya Lluch su consideración del papel que la insuficiencia de la Hacienda ha tenido en el proteccionismo: en la opinión de los economistas españoles de cada momento y en la importancia de las cifras de recaudación por aduanas. Los economistas del XVIII y XIX, de Uztáriz a Piernas Hurtado, se refirieron insistentemente al papel fiscal de las aduanas, lo que exigía evitar los dos extremos, el prohibicionismo y el librecambio absoluto, si se quería preservar esta fuente de ingresos públicos. Por otra parte, no cabía ignorar la comodidad del impuesto sobre el comercio exterior para el fisco, con costes de administración bajos, niveles de fraude reducidos y aprobación popular (el arancel suscitaba escasas críticas de la opinión pública).

La segunda línea argumental trata de probar la importancia de la renta de aduanas en los ingresos de la Hacienda española, y para ello el profesor Lluch aporta la reconstrucción de tal participación en un extenso

período que va de 1722 a 1990. La primera conclusión que se puede obtener de sus testimonios gráficos es que, en efecto, el papel de la recaudación por aduanas no se puede despreciar, pues ha sido notorio en promedio. La segunda es que se han registrado tres grandes ciclos en las recaudaciones del impuesto de Aduanas: desde comienzos del XVIII crece su importancia hasta final de siglo, disminuyendo a partir de entonces por los procesos de liberalización arancelaria moderada (1841, 1849 y 1869); a partir de 1891, vuelve a aumentar, alcanzando durante la Restauración un elevado nivel, que se pierde en los años de los controles directos (los cuarenta y cincuenta); el arancel de 1960 renueva su papel de fuente significativa de ingresos, y la reforma tributaria de 1977, con el proceso de liberalización exterior que le sigue, reduce a un carácter simbólico tal aportación. En esos ciclos, un proteccionismo moderado ha rendido buenos frutos a la Hacienda española, y de ahí extrae el profesor Lluch su conclusión de que el componente fiscal del proteccionismo ha tenido una importancia innegable.

Junto a estas consideraciones, que constituyen la parte central de sus comentarios, añade el profesor Lluch algunas otras sobre el polémico tema del papel que el proteccionismo ha podido tener en el proceso de desarrollo económico español. Tras situarse en las primeras páginas en una posición alejada tanto del «*proteccionismo a ultranza*» como del «*liberalismo radicalizado*», que afirma es representativa de la tradición de los economistas españoles, retoma la cuestión en las últimas páginas de su trabajo en un tono preferentemente doctrinal. Llama la atención sobre algunas corrientes de la economía internacional que cuestionan los beneficios del librecambio para cada país particular, puesto que esos beneficios no se reparten uniformemente, y sobre otros aspectos que resaltan el papel de los procesos de aprendizaje en el desarrollo y el estímulo que para esos procesos puede suponer el papel del Estado o una moderada protección. No son éstas cuestiones aludidas directamente en el trabajo de José María Serrano, ni concreta el profesor Lluch a este respecto sus referencias a la economía española, pero indudablemente están en la agenda de las discusiones sobre la relación entre comercio exterior y desarrollo en la España contemporánea.