

DESARROLLO Y POLÍTICA ECONÓMICA

COMENTARIOS A UNA ALTERNATIVA CONTRAFACTUAL

José Ángel SÁNCHEZ ASIAÍN

EL indudable atractivo de la reflexión histórica que nos hace el profesor Leandro Prados de la Escosura en su intervención en la *Tribuna Joven* de nuevos historiadores, de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, proviene de un acierto doble. El del ponente elegido y el del tema que se le ha propuesto.

En lo que al tema se refiere, pocas cuestiones más actuales, en el debate económico español, que indagar sobre las relaciones entre el nivel de desarrollo en la España contemporánea y el seguimiento de una política económica liberalizadora. Especialmente, porque la inminencia de la implantación de la moneda única europea, que supone la culminación de un proceso de apertura económica prácticamente total entre los quince países de la Unión Europea, con vocación de ampliarse a todas las naciones de nuestro continente, ha provocado entre nosotros el resurgimiento de la cuestión de la oportunidad de que los países re- tengan bajo su control los resortes fiscales y monetarios que les permiten defenderse de las economías más competitivas de su entorno, al menos cuando sobrevengan los denominados *shocks* económicos asimétricos. Una discusión que se está convirtiendo en algo especialmente sensible en la medida en que los últimos plazos de la preparación para la unión monetaria europea vienen coincidiendo, en la mayoría de los países de la Unión Europea, con una ralentización del crecimiento económico. Porque el desencanto social está propiciando, tanto por las altas cifras de desempleo como por los continuos recortes anunciados del Estado del bienestar, el surgimiento de la tentación del «cortoplacismo» y de las «respuestas individualistas» de los países.

La elección del profesor Prados de la Escosura para responder a la cuestión propuesta ha sido realmente acertada, y entre las numerosas razones que avalan esta afirmación quiero destacar especialmente dos. En primer lugar, el profesor Prados de la Escosura es un especialista en el análisis de la evolución del crecimiento de los países a largo plazo, y en especial del de la economía española. Y estos conocimientos le proporcionan una perspectiva más adecuada para averiguar la incidencia real de ciertas variables económicas sobre el desarrollo de los países que la que proporcionaría un análisis de horizonte más corto, cuyos resultados suelen aparecer distorsionados por la falta de contraste suficiente. Precisamente, y con base en análisis aislados de las distintas etapas de auge y de recesión en España durante los siglos XIX y XX, los historiadores habían llegado a conclusiones contradictorias sobre la incidencia del libremercado en el desarrollo español. La superación de esta contradicción constituye uno de los objetos de la atinada investigación que el profesor Prados de la Escosura viene desarrollando desde hace años, alguna de cuyas conclusiones expone hoy a nuestra consideración y a la de los historiadores económicos.

Por otra parte, el profesor Prados de la Escosura, reconociendo explícitamente su vinculación con los grandes maestros de la Historia Económica de España, tiene la sana osadía de presentarse como partícipe activo de una nueva generación de historiadores que tratan de abordar la interpretación de los hechos económicos con nuevos métodos, lo que les permite aflorar algunas variables explicativas, preferentemente endógenas, que tradicionalmente han solido pasar desapercibidas o que han sido minusvaloradas.

El trabajo que ahora nos presenta en su intervención en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, tratando de reflexionar sobre si España hubiera alcanzado un mayor nivel de desarrollo de haber seguido una política económica liberal, se sirve de la llamada alternativa hipotética o contrafactual; es decir, compara el curso de los acontecimientos con otro hipotético, consistente en tratar de indagar cuál hubiera sido el comportamiento de la economía bajo condiciones históricas alternativas. En este caso, cuál hubiera sido el nivel de desarrollo de la economía española de haberse aplicado desde la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días una política económica liberal.

La conclusión es que una política económica más abierta habría promovido en nuestro país la disminución del peso del sector agrario y la acumulación más intensa de capital físico y humano, y que la confluencia de ambos factores hubiera favorecido la mayor tecnificación y cualificación de nuestros recursos económicos, lo que no sólo hubiera proporcionado un mayor ingreso per cápita a los españoles, sino que nos hubiera situado en las puertas de la unión monetaria europea en unas condiciones de convergencia económica real mucho mejores que las que hoy en día tenemos respecto a las naciones europeas más competitivas. Conclusión a la que ya habían llegado los profesores Juan Velarde Fuertes y Enrique Fuentes Quintana, quienes, en intervenciones recogidas en una publicación colectiva de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en el año 1995 —tituladas «La evolución del comercio exterior español: del nacionalismo económico a la Unión Europea», la primera, y la segunda: «El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90»—, demostraban que la potenciación de la política económica basada en el cierre del mercado interior, o en la sustitución de las importaciones frente a la apertura de éste, había supuesto para la economía española importantes costes en términos de renta y de modernización de la estructura productiva.

El profesor Prados de la Escosura refuerza esta misma tesis desde una nueva perspectiva, la denominada alternativa contrafactual, y desde un análisis más minucioso de las evoluciones positivas y negativas del PIB en España en respuesta a las políticas de apertura y cierre al exterior de nuestra economía. Lo hace analizando distintos períodos, entre 1850 y 1993, llegando a cuantificar este efecto negativo nada menos que en el 0,6 por 100 anual acumulativo del PIB entre mediados del siglo XIX y 1959, año del Plan Nacional de Estabilización Económica, y lo hace aportando comparaciones ilustrativas de la evolución de estas variables con las de los países más desarrollados, y añadiendo a ese recorte de la renta el complemento del prolongado aislamiento relativo de la economía española, que impidió la adecuada asignación de nuestros recursos productivos entre una agricultura escasamente rentable y sobredimensionada, desde el punto de vista de la mano de obra, y la industria manufacturera o los servicios, insuficientemente atendidos. Consecuencias graves de todo ello han sido el reforzamiento del tradicionalismo social en nuestro país y la escasez de empresarios, en el sentido schumpeteriano. Es claro que limitaciones de espacio y tiempo impuestas al ponente le han impedido un análisis más detallado de estos datos, en defensa de una tesis cargada de interés. Quedamos, por tanto, a la espera de esa investigación más minuciosa, que el profesor Prados de la Escosura nos anuncia, sobre la reinterpretación de la evolución a largo plazo de la economía española, a la luz de las recientes aportaciones de la teoría del crecimiento.

* * *

Los titubeos tradicionales respecto de las alternativas, cerrada o abierta, de la política económica a seguir en España, proteccionismo canovista en 1879, reforzado por los aranceles —primero de Amós Salvador en 1906 y a continuación de Cambó en 1922—, sólo parcialmente corregidos a partir del 1959 con el Plan de Estabilización Económica, quedaron definitivamente arrumbados en nuestro país cuando, respondiendo a un sentir manifiestamente mayoritario de los es-

pañoles, el gobierno optó por adherirse a la Unión Europea, entonces Comunidad Económica, en el año 1985. Desde entonces hasta 1992 España no ha dejado de registrar tasas de crecimiento del PIB superiores a las de la media comunitaria, invirtiendo una tendencia que venía siendo ininterrumpidamente decreciente desde la crisis económica de 1975. Como consecuencia, el PIB per cápita español, que en 1985 representaba el 70,3 por 100 del PIB comunitario, pasó en 1994 a representar el 75,4 por 100. Y eso que en nuestro país, como señala el profesor Fuentes Quintana, y a pesar de la adhesión a los principios liberalizadores de la Unión Europea en 1985, «no hemos contado ni con la definición precisa, ni con la aplicación decidida y perseverante de una política económica reformadora, cuyos deberes fueran objeto de una atención permanente y un cumplimiento puntual en la medida que transcurrían los plazos del proceso de integración que consumían y agotaban el tiempo disponible concedido por el Tratado de Adhesión».

Por lo que se refiere a España, esta conjunción de una estructura económica todavía excesivamente rígida, y sólo parcialmente abierta al exterior, con tasas de crecimiento del PIB relativamente altas respecto de las economías más competitivas del entorno obliga a revisar la teoría del «área monetaria óptima», que tanta fuerza ha adquirido desde su planteamiento en 1961 por R. A. Mundell. Según esta teoría, el beneficio de un país por su pertenencia a un área supranacional con moneda única está en razón directa de las correlaciones positivas entre el crecimiento del PIB de cada país partícipe y el del conjunto de países de la unión monetaria, entre el crecimiento industrial de ambos y el nivel de desempleo de los mismos, además de exigirse cierta similitud entre el comercio intra-industrial y el intercambio de exportaciones entre los países, que, en todo caso, han de contar con una economía suficientemente abierta y, en definitiva, con cierta homogeneidad. Pues bien, según hemos visto, la correlación positiva en el caso español entre el crecimiento del PIB nacional y la pertenencia al área comunitaria se ha producido, en la fase previa a la Unión Monetaria, pese a las notorias

divergencias registradas entre las estructuras de nuestro país y las de los países más competitivos de la Unión Europea. Y ello nos lleva a concluir que el factor decisivo de este mayor crecimiento de nuestra economía, desde su pertenencia a la Unión Europea, ha venido especialmente ligado a la paulatina apertura de nuestra economía al resto de los países de la Unión Europea, lo que viene a coincidir con la tesis de Rostow, para quien la liberalización del comercio mundial constituiría la razón de la larga etapa de auge económico en el mundo entre 1951 y 1973.

Esta relación positiva entre liberalización y crecimiento económicos es más intensa en la actualidad, y lo será sin duda aún más en el futuro, porque a los niveles de globalización e internacionalización crecientes de las relaciones económicas en el mundo, las unidades económicas óptimas, tanto a escala productiva como de mercado, rebasan a menudo el marco estrictamente nacional. Peter Drucker ha señalado acertadamente que en la actualidad «no hay margen ni posibilidad para que un país pequeño o mediano pueda situarse fuera de los bloques y actuar con ventaja. El futuro económico pasa por la integración».

Conviene destacar que cuando hablamos de las ventajas que se deducen del modelo de economía abierta para un país, y en especial para España, nos referimos a mucho más que a la mera reducción del proteccionismo arancelario, aunque sea esto lo que básicamente se ha venido entendiendo en los manuales tradicionales de Economía, que arrastran la dependencia de los análisis referidos al espacio comprendido entre mediados del siglo XIX y la guerra civil, un período que se caracterizó por el predominio de la estabilidad macroeconómica. Por ello, la apuesta en nuestro país por la apertura económica debe abarcar, para ser auténticamente eficaz, un espectro de medidas mucho más amplio que la mera reducción o desaparición del proteccionismo arancelario, y debe extenderse desde la prioridad dada a la estabilidad económica, como condición necesaria del crecimiento económico sostenido, hasta la modernización del sector público, además de la

implantación de la competitividad en los mercados internos de bienes, servicios y capitales y, en especial, por la urgencia que arrastra entre nosotros, en el mercado de trabajo.

Es en este contexto liberalizador donde hay que sostener para España la exigencia del cumplimiento de los criterios de convergencia establecidos en Maastricht en los plazos fijados, porque ello constituye la condición estrictamente necesaria para que nuestro país pueda adherirse, lo antes posible, al modelo de economía abierta. Aún más, tenemos que ser conscientes de que la pertenencia de facto a la unión monetaria europea no sólo exige de nosotros el mero cumplimiento de iure de los criterios de convergencia, sino que también demanda el cambio de los hábitos presupuestarios de nuestras instituciones públicas, tanto centrales como autonómicas, caracterizados en la actualidad por una inadecuada composición del gasto y por una sorprendente laxitud en la práctica presupuestaria, que, según la estimación de Von Hagen, es de las más defectuosas de la Unión Europea.

Aunque la tarea no va a estar exenta de riesgos y dificultades, las consecuencias de la pertenencia a la unión monetaria europea desde el comienzo de la etapa B, en enero de 1999, serán sin duda marcadamente positivas para nuestro país, cuyos habitantes nos hemos mostrado en todas las consultas mayoritariamente partidarios de nuestra pertenencia a dicha unión, muy por encima incluso de la media del resto de los europeos. Pero, sin duda también, el retraso en la incorporación, tal como ha señalado el Presidente del Bundesbank, Hans Tietmeyer, haría más difícil la futura incorporación, tanto por el probable endurecimiento de las condiciones de convergencia de la rigurosa política monetaria que se verá obligado a realizar el Banco Central Europeo como por las mayores dificultades para mantener las divisas de los países excluidos dentro de los márgenes estrictos señalados. Si esto sucediera, la necesaria apertura y consiguiente modernización de las estructuras económicas y empresariales en España podrían verse, una vez más, retardadas *sine die*.

Con todo, ni la mera estabilidad de precios ni el saneamiento financiero de las cuentas públicas, con ser absolutamente importantes y necesarios, son suficientes para poder sobrevivir en el modelo de economía abierta que propugna la Unión Europea, a menos que se complementen con la liberalización de los mercados de bienes, de servicios y de capitales. En este sentido, si bien es cierto que la sociedad viene asumiendo paulatinamente la necesidad ineludible de liberalizar estos mercados, lo cierto es que todavía resta mucho que hacer en algunos de ellos; en especial, en transportes y telecomunicaciones, en el mercado del suelo, en el sector de profesionales, monopolios locales, comercio, y en otros muchos, entre los que destacan las farmacias, los puertos, los cines y la distribución de carburantes.

Y es necesario insistir en la necesidad de una flexibilización del mercado de trabajo, sólo parcialmente asumida en las sucesivas, y hasta ahora siempre tímidas, reformas. Primero, la de finales de 1984, que amplió sustancialmente las modalidades de contratación temporal no causales. Después, la de 1994, que restringe la permisibilidad de la contratación provisional sin conseguir la flexibilización de la contratación definitiva. Porque entre todas no han conseguido eliminar la segmentación actual del mercado de trabajo entre trabajadores fijos y eventuales, ni la rigidez que preside su funcionamiento, sobre todo en materia salarial. Lo evidencia la débil correlación que existe en España entre los crecimientos salariales nominales y la evolución del paro, por una parte, y las condiciones de la demanda y la productividad de las empresas, por otra.

Pero ni aún la liberalización de estos mercados, a la que tan reacios se muestran unos tras otros los gobiernos españoles, será suficiente si no se adoptan otras medidas destinadas a favorecer la convergencia real de la economía española con la de sus socios europeos, tal como se ha encargado de recordarnos el Informe Emerson, que exige la inversión continua en capital humano y tecnológico, así como la atención preferente a los factores de los que depende la inversión

pública en infraestructuras. No olvidemos que los gastos totales españoles en actividades de I+D se han estancado entre 1992-1994 en torno al 1 por 100 del PIB, muy alejado de la media comunitaria, y aún mucho más de los gastos por estos conceptos en EE.UU. y en Japón.

La inminencia de la unión monetaria europea ha acelerado, de una forma generalizada, la crisis simultánea de los mercados menos competitivos de la economía española, sostenidos sin variaciones significativas hasta ahora por una legislación marcadamente proteccionista. Por ello, el dilema entre el modelo de economía abierta y cerrada o tradicional se plantea cada vez con mayor urgencia en el terreno de decisiones concretas inaplazables. O asumimos el reto de la liberalización estructural de la economía española o no seremos aceptados en el modelo de economía abierta que se ha elegido de forma inequívoca para la unión monetaria europea. En todo caso, la exigencia del cumplimiento de los criterios de convergencia y la previsión de un endurecimiento de estas condiciones, tanto en el Sistema Monetario como, sobre todo, en el futuro Plan de Estabilidad europeo, no dejan margen a la duda. La liberalización económica es el único camino que posibilita el juego en la unión monetaria europea.

En todo caso, la dificultad de estas reformas no reside en su diseño, que permite muy pocas variaciones respecto de las que se han experimentado en otros países. El principal escollo radica en que estas reformas inciden en un entorno social cuyas instituciones y formas de actuar, apegadas al pasado, son, en gran medida, las opuestas a las del futuro.

También las instituciones e instrumentos comunitarios deben cambiar. Porque es muy posible que, a medida que se profundice en la integración europea, se vaya produciendo una tendencia a la concentración de la actividad económica en las regiones más dinámicas del centro europeo. Al menos esto es lo que nos dice la Historia de lo que sucedió, a escala regional, con la formación de los estados del viejo continente. Concentraciones re-

gionales de actividad que se compensaron con movimientos paralelos de población y la acción reequilibradora interregional de los sistemas fiscales. Por ello, la integración europea exige una mayor cuantía de fondos a disposición de los poderes centrales de la Unión Europea para su aplicación social y equilibradora, en justa correspondencia con la movilidad absoluta permitida a las mercancías, capitales, negocios y actividades. Y, por supuesto, un paralelo estímulo para facilitar los movimientos de población, que, aunque ya admitidos por la Unión Europea, tropiezan todavía con importan-

tes barreras administrativas, e incluso sociales.

Afortunadamente para nosotros, trabajos como éste, y otros, del profesor Leandro Prados de la Escosura, algunos de ellos ya publicados y otros en fase de investigación, pueden ayudarnos a tomar decisiones en la dirección correcta. El que en esta vía vengán a coincidir, cada uno desde su propia perspectiva, el investigador y el ejecutivo —en otras palabras, el experto en los procesos del desarrollo español y los diseñadores del modelo económico crecientemente aperturista de las economías más competitivas,

entre las que defiende un puesto de liderazgo la Unión Europea— debe contribuir a reforzar la apuesta de todos los agentes sociales por la liberalización económica.

Sabedores todos de que, como atinadamente nos ha demostrado el autor del trabajo que comentamos, así se facilitará en nuestro país la mejor distribución de los recursos económicos, y la acumulación y mejor cualificación de capital físico y humano, lo que, además de un crecimiento adicional, posibilitará una distribución más equitativa de la riqueza.