

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA ANTE LA INTEGRACION EUROPEA

El siguiente artículo, original del profesor de Política Económica de la Universidad de Madrid, Emilio de Figueroa, analiza algunos de los problemas que plantea a nuestra economía su posible asociación al Mercado Común. La perspectiva que contempla es la de enfocar la integración desde la cota de los problemas de reforma estructural de la economía española. La necesidad de practicar esta reforma estructural e institucional resulta absolutamente necesaria en vista de nuestra asociación y eventual integración a la CEE.

«No existe nada más insensato que tratar de influir en aquellas circunstancias completamente independientes de la voluntad individual.»

MADAME DE STAEL

(De *l'Influence des Passions*.)

Entre los arbitristas ilusos y los pesimistas contumaces debe existir un justo medio. Ni la economía española es un campo de Agramante ni un edén inexplorado. La posible participación de nuestro país en la Comunidad Económica Europea ha de justificarse, sin duda, este aserto, al actualizar nuestras posibilidades y poner de relieve los defectos estructurales e institucionales que aún padecemos.

Paradójicamente, nuestros males económicos derivan de una curiosa mezcla de ideas liberales y proteccionistas. Nuestro incipiente capitalismo se ha opuesto siempre a una vigorosa política de transformación estructural e institucional por parte del Estado y a un comercio internacional libre que amenazara las posiciones adquiridas. Nuestras clases conservadoras veían muy bien un proteccionismo generalizado que favorecía a ciertos grupos de intereses, pero proclamaban la filosofía del *laissez faire* en cuanto al funcionamiento de la economía interna. Las clases trabajadoras, por el contrario, influidas tal vez por el marxismo, han creído siempre que nuestro país había alcanzado ya un grado de madurez capitalista semejante al de los países industrializados, desdiciendo, en consecuencia, el aspecto productivo y perdiéndose en reformas distributivas estériles, que sólo quedaban como testimonios mudos de unos buenos propósitos legislativos.

Nadie niega ya la necesidad de conveniencia de la planificación



EMILIO DE FIGUEROA

Análisis de los problemas de estructura

estatal para que la economía de mercado funcione en un país o región subdesarrollados. Ninguno de los supuestos implícitos en la doctrina liberal se dan en las economías atrasadas. Por el contrario, el «círculo vicioso» de la pobreza que engendra la pobreza tiende a perpetuar esta *sine die* en ausencia de fuerzas interiores o exteriores que lo rompan.

El desequilibrio interregional, la falta de movilidad en los factores productivos y la rigidez de unos costes y precios interiores, completamente divorciados de los internacionales, han tendido a

perpetuar unas estructuras arcaicas y una dispersión de esfuerzos en la mayoría de los sectores productivos de la Nación.

En el sector agrícola, el régimen de la propiedad y los métodos de explotación de la tierra ha mantenido una situación de pobreza y de escasa productividad, que difícilmente puede atribuirse a la esterilidad del suelo patrio o a las veleidades de nuestro clima. Yo invitaría a los que niegan las posibilidades agrícolas e industriales de la Península Ibérica a que visitaran los Estados de Arizona, Nueva Méjico y Texas, para que vieran lo que la técnica, las inversiones de capital y la tenacidad humana han logrado en el corto período de veinte años. Donde antes sólo existían pavorosos desiertos de arenas calcinadas por un sol implacable, se alzan hoy ciudades como Albuquerque, Santa Fe, Tuncson o Dallas, llenas de vida y de prosperidad material. ¿Y del agua qué? —me dirá, sin duda, algún lector suspicaz—. ¡Ah, esto también depende de la voluntad humana y de la técnica e inversiones de capital! «Mientras el agua esté en las nubes, poco podemos hacer —me decía socarronamente, en 1956, un agricultor tejano—; pero, una vez que ésta cae a la tierra, hete aquí que ya es nuestra...» Y, sin embargo, fuimos precisamente los españoles los primeros que arribamos a estas tierras en 1529.

Como es sabido, en España, el 32 por 100 de la superficie cultivada corresponde a fincas superiores a las 250 hectáreas, mientras que en Francia, las explotaciones superiores a 100 hectáreas sólo suponen el 3,2 por 100 de la superficie cultivada; en Italia, el 26 por 100; en Alemania, el 5,2 por 100, y en Inglaterra, el 10,9

por 100. En nuestro país existen más de 1.000 fincas con una superficie superior a las 1.000 hectáreas, y en una sola provincia hay 600 fincas con una extensión superior a las 1.000 hectáreas. Estas dimensiones agrícolas no han llevado, sin embargo, a una mejor explotación de la tierra y a inversiones productivas *in situ* que elevaran el rendimiento por hectárea y, sobre todo, por hombre ocupado. La mentalidad feudal y precapitalista que todavía prevalece en tales regiones españolas es contraria al espíritu de empresa de un capitalismo dinámico que ha abierto nuevos horizontes en el continente norteamericano, en Australia y en la misma Europa. En otro área de nuestra geografía nacional, la propiedad de la tierra aparece, por el contrario, absurdamente atomizada. Un denominador común surge, sin embargo, en ambas formas de explotación agraria, a saber: la baja productividad, consecuencia lógica de la escasa capitalización y de la rudimentaria técnica empleada, con sus corolarios de paro encubierto y estacional, falta de comercialización y éxodo y absentismo rural.

Con más de un 45 por 100 de la población activa dedicada a la agricultura y con una renta *per capita* tan baja como la que aún prevalece en las regiones rurales españolas, es evidente que falta el estímulo decisivo para la expansión industrial en las mismas, a saber: la existencia (o las perspectivas de ello) de un mercado ventajoso para sus productos; pues, aunque en las zonas subdesarrolladas pueda haber una demanda *potencial*, si cuentan con población suficiente, no existe en ellas una demanda *efectiva*. Puede que la elasticidad de la demanda, con respecto a la renta, de los artículos industriales sea elevada (por ejemplo, igual a 2), mientras que aparezca baja para los productos agrícolas (menor que 1); pero esto no es suficiente para provocar un proceso de industrialización en tales zonas subdesarrolladas. Para convertir la demanda potencial en efectiva, es necesario que aumente la renta real del conjunto de la población.

Pudiera objetarse, sin embargo, que el proceso mediante el cual se crea un mercado efectivo para los diversos bienes de origen in-

dustrial y servicios tiene lugar *pari passu* que el proceso de expansión de la renta real; es decir, que se trata en realidad de dos aspectos de la misma cosa. Pero esto supone dar por resuelto un complicado problema de ajuste estructural, que depende de la posibilidad de acomodar la estructura cualitativa de la oferta adicional de bienes, derivada de un incremento de la producción, a la estructura de la nueva demanda resultante de aumento de la renta. Las limitaciones a este proceso de acomodación ponen también limitaciones al grado en que puede aumentarse la renta real, dado que si dicha acomodación no tiene lugar, ciertos sectores se encontrarán con que producen más de lo que pueden vender a unos precios que cubran los costes, mientras que en otros habrá una producción insuficiente. Utilizando una terminología keynesiana, esto significa que en ciertos sectores habrá una deficiente demanda efectiva o exceso de capacidad, en tanto que en otros sucederá precisamente lo contrario. La necesidad de este proceso de acomodación constituye el funda-

mento de la conocida Ley de Say (de que la oferta crea su propia demanda) y de la moderna doctrina del «desarrollo equilibrado», con su concepto conexo de las «economías externas».

Según otro punto de vista, una vez alcanzado un cierto nivel de renta nacional, el desarrollo equilibrado carece de sentido. Los modernos esquemas del crecimiento económico, basados en el empleo de agregados (tales como el consumo, la inversión, el ahorro y la relación capital-producto), hacen abstracción de dicho problema estructural, lo cual es válido cuando se trata de economías que han alcanzado ya un nivel elevado de renta, como, por ejemplo, en los Estados Unidos, pero no en las regiones subdesarrolladas.

En el proceso de desarrollo económico tiene lugar una evolución en los presupuestos individuales de consumo a medida que la renta va creciendo. Cuando ésta es muy reducida, se tiene una economía de mera «subsistencia», en que sólo pueden satisfacerse las necesidades más apremiantes y elementales, tales como la alimentación, el vestido y la vivienda. En tal caso, el plan de consumo está rígidamente determinado. El consumidor tiene entonces pocas posibilidades —si es que tiene alguna— de sustituir un bien por otro en respuesta a cualquier variación en las condiciones de la oferta y en la clase y calidad de los bienes ofrecidos. Las diferencias cualitativas en la producción son limitadísimas en este caso.

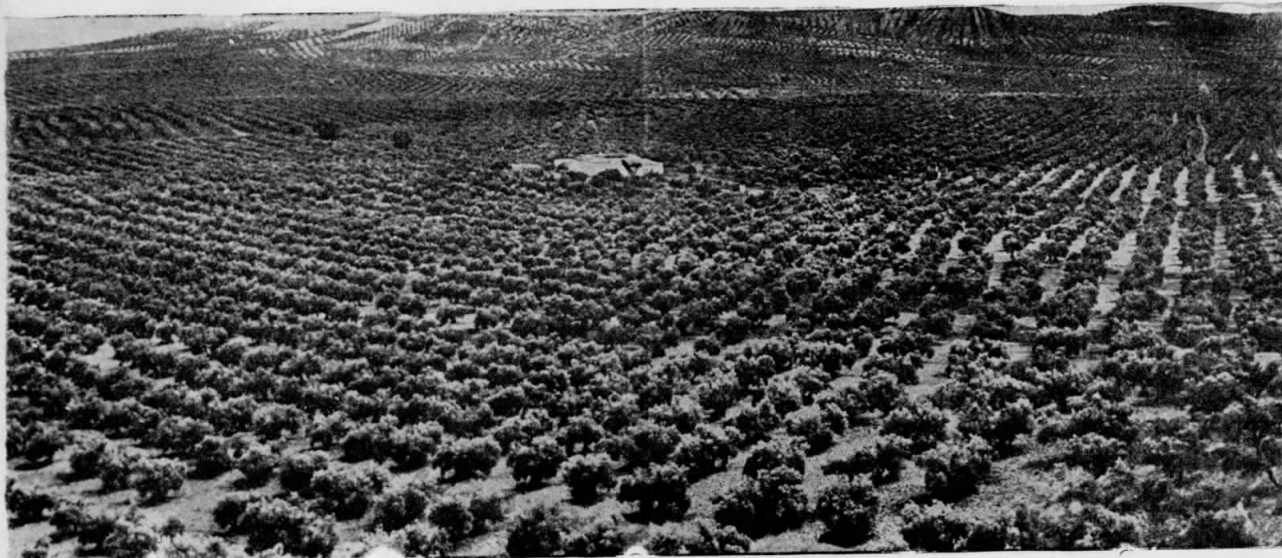
Esta situación se da, desgraciadamente, en la mayoría de las provincias españolas, que tienen una renta *per capita* inferior a la media.

Cuando la renta ha alcanzado un nivel más alto, el plan del consumidor es más flexible, al disponer de ingresos que exceden del nivel mínimo de subsistencia. Todo incremento de la renta se destinará entonces a la adquisición de bienes, que acabarán por ser considerados como «esenciales», aunque antes fuesen de relativo lujo. Así, por ejemplo, una vez satisfechos los deseos de una alimentación más abundante y variada, todo incremento de renta se absorberá en nuevos tipos de necesidades, modificándose así de una manera apreciable la estruc-



POBLACION AGRICOLA

El 45 por 100 de la población activa española



MONOCULTIVO

Soporte de una mentalidad feudal y precapitalista

tura de los gastos de consumo y sustituyéndose los alimentos primarios por artículos industriales y servicios, lo que creará nuevos puestos de trabajo productivo en las actividades secundarias y terciarias. ¿Qué posibilidades tiene, por ejemplo, una empresa de productos dentífricos y un cirujano dental en una región pobre, donde casi nadie se limpie ni cuide la boca?

Cuando el desarrollo económico ha avanzado lo suficientemente para permitir una elevada renta real *per capita*, el presupuesto de gastos del consumidor típico o «modal» será muy variado y flexible, acusando sensiblemente las variaciones en la calidad y precios de los bienes. Entonces, los alimentos de «lujo» competirán en cierto grado con los productos industriales y servicios, y lo mismo sucederá con estos últimos. La mayor parte de los incrementos de renta quedará en tal caso libre para dedicarla a usos alternativos, no siendo, por tanto, ya necesario un crecimiento equilibrado. En esta fase del desarrollo económico es cuando podrá actuar con éxito el denominado por Schumpeter «empresario innovador», capaz de crear nuevas necesidades y modas, de alterar los gustos y preferencias del consumidor, de variar los métodos de producción y la organización de

las empresas y de introducir nuevos productos en el mercado.

Se infiere de todo lo dicho que, en una economía de mercado basada en la iniciativa privada, no es posible una industrialización espontánea de las regiones subdesarrolladas, si éstas presentan una baja renta *per capita* y una gran concentración de la propiedad y de la renta en pocas manos, es decir, si se carece de una adecuada demanda efectiva para los productos derivados de los sectores secundario (industrial) y terciario (servicios).

Por otra parte, la falta de «economías externas», es decir, de aquellos servicios y ventajas que no exigen al empresario el previo pago de un precio de mercado para conseguirlos, tales como carreteras, embalses y fuentes de energía, mano de obra calificada, transportes baratos y eficientes, servicios de información e investigación, industrias complementarias, fuentes de abastecimiento de materias primas, etc., como asimismo las que unas empresas ofrecen a las que le siguen, al reducir sus precios expansionando la producción, hacen muy difícil —cuando no imposible— el establecimiento de nuevas industrias y empresas en las regiones subdesarrolladas. La creación de «economías externas» puede lograrse, en parte, con las inversiones públicas en infraestructura y

capital social y con los «efectos catalizadores» e inducidos de dichas inversiones. Pero si no se alcanza un cierto nivel de renta para la masa de los consumidores, será imposible superar los obstáculos que se oponen al desarrollo económico por el lado de la demanda.

Este aspecto ha sido inexplicablemente desdeñado por los estudiosos del subdesarrollo, como si las dificultades surgieran sólo por el lado de la oferta. Si hubiese habido oportunidades de inversión en nuestras áreas subdesarrolladas, la expansión de la renta habría creado poco a poco el ahorro preciso y la demanda efectiva necesaria para la expansión del mercado regional y nacional.

¿Cuáles han sido los obstáculos estructurales e institucionales que se han opuesto a la expansión del mercado y a una creciente capitalización nacional? El rasgo esencial de la estructura económica española ha sido hasta ahora la escasa movilidad de los factores de la producción. Esto entraña una constante disparidad entre nuestros costes y precios y los del extranjero y provoca un déficit crónico en la balanza comercial, que no se corrige mediante devaluaciones sucesivas de la moneda.

En los países con una economía dinámica, la mano de obra y el capital se desplazan rápidamente,

bajo los efectos de la competencia, de una rama de la producción a otra. La movilidad de los factores obliga al empresario medio a alinear sus costes con los de sus competidores más eficaces o a tener que dedicarse a otras actividades. Permite también al consumidor comparar calidades y precios.

La competencia interna, como en los Estados Unidos, o internacional, como en la República Federal Alemana, facilita la conversión permanente de los medios de producción. Promueve un elevado nivel de inversiones productivas; abre grandes posibilidades a la investigación científica aplicada a los negocios y a la continua formación de la mano de obra.

En nuestro país, por el contrario, dicha conversión constituye más bien una excepción, dado que el mantenimiento de las posiciones adquiridas es la resultante inevitable de un proteccionismo generalizado y de la rígida estructura social predominante.

La agricultura española se caracteriza por una gran disparidad en su evolución técnica y en los rendimientos por hectárea según las regiones. Las explotaciones familiares dan lugar, en las zonas menos desarrolladas, a una utilización extensiva del suelo, a una dispersión excesiva de los cultivos y a un autoconsumo no deseñable. Por el contrario, la es-

pecialización y el cultivo intensivo permiten la obtención, para ciertos productos, de rendimientos elevados.

El que los precios de determinados productos agrícolas, como, por ejemplo, los cereales, resulten más caros que los internacionales puede deberse a una técnica atrasada, a una falta de comercialización y a la carencia de explotaciones intensivas y especializadas. Puede ser también la consecuencia de un marco institucional que permite la existencia de intermediarios y acaparadores especulativos, que elevan artificialmente el precio de venta de los productos, en contra de los intereses de los agricultores y de los consumidores al mismo tiempo. Los sistemas de propiedad y de explotación de la tierra en determinadas regiones españolas desalientan también las mejoras en la productividad del agro español.

El bajo rendimiento de la agricultura española se debe, en definitiva, a la inadecuada explotación de los recursos naturales, al deficiente aprovechamiento actual de los mismos, a los obstáculos institucionales derivados de la propiedad, a la deficiencia de los transportes y a la falta de técnicas y personal capacitado, unidos a la carencia de una organización comercial adecuada y de una coordinación entre la política de precios, comercial y agri-

cola. El desarrollo de la economía española exige un fuerte impulso expansivo de nuestra agricultura.

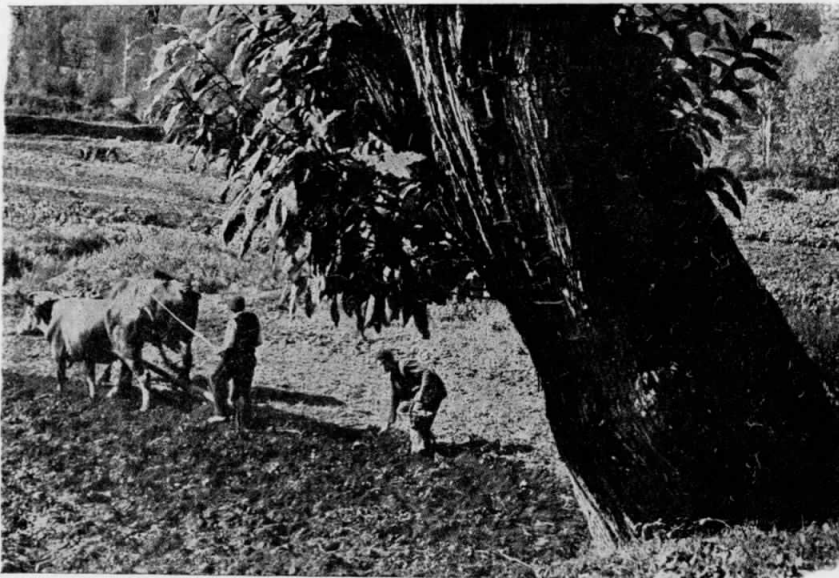
La escasez de los productos agrícolas repercute gravemente sobre el nivel de los salarios. Esta repercusión es más fuerte en España que en otros países europeos, debido a los hábitos de consumo. El trabajador español suele consagrar la mayor parte de su presupuesto de gastos a la alimentación, quedando poco para la satisfacción de las demás necesidades. En consecuencia, toda elevación en el coste de los alimentos implica una presión sobre los salarios.

A semejanza de la agricultura, y por las mismas razones de protección, se observan en la mayoría de las ramas industriales españolas grandes discrepancias de costes entre unas y otras empresas. Esto trae consigo que aquellas empresas mejor situadas realicen grandes beneficios en el mercado nacional, en tanto que las empresas marginales no se hayan visto todavía en el trance —como sucedería si desapareciera la protección actual— de tener que adaptarse a la competencia o desaparecer.

De esto se infiere que la expansión de nuestras exportaciones no se logrará por medio de una proliferación de pequeñas empresas ineficaces, sino con una organización más eficiente, desde el punto de vista económico, de las empresas potentes y especializadas que ya existen o que puedan crearse en el futuro.

La política del desarrollo económico español deberá perseguir los siguientes objetivos esenciales: 1) el pleno empleo de la mano de obra disponible, eliminando el paro crónico (real y encubierto); 2) una mayor igualdad entre las zonas industrializadas y las agrícolas pobres, es decir, un menor desequilibrio regional; 3) mantener el equilibrio de la balanza de pagos; 4) una distribución más equitativa de la riqueza y de la renta nacional; 5) una descentralización administrativa, dotando de mayor responsabilidad y gestión a los «élites» locales.

En el próximo decenio deberán crearse más de tres millones de nuevos puestos de trabajo productivo. Esto sólo podrá lograrse en la industria y en las activida-

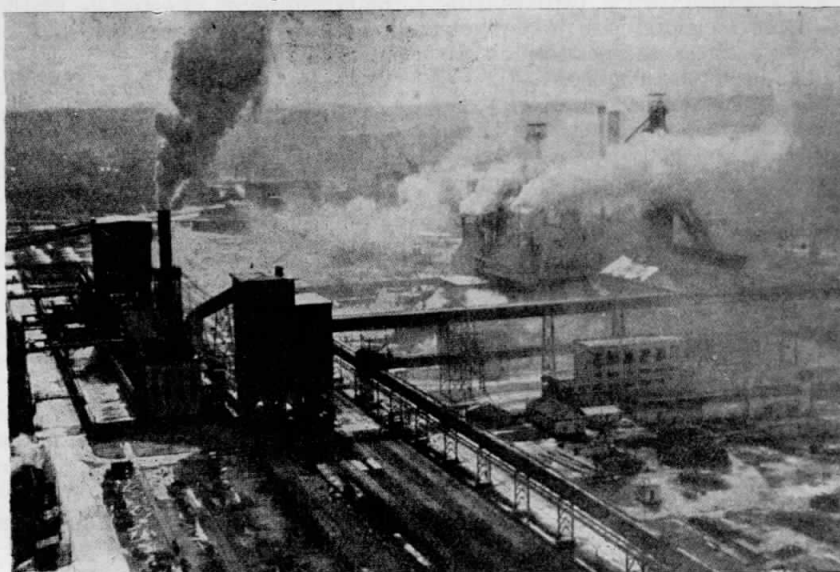


BAJO RENDIMIENTO DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

Falta de técnicos y personal capacitado

des terciarias. Para ello no bastan las inversiones públicas en infraestructura y en capital social, por muy necesarias que éstas sean. Hay que localizar las nuevas industrias en las regiones subdesarrolladas del país, para crear así las «economías externas» que atraigan a la iniciativa privada hacia las mismas, impidiendo el éxodo constante de la población y la salida de las materias primas locales sin elaborar y del ahorro obtenido en tales zonas hacia otras más prósperas o hacia el extranjero. Ello implica la creación *in situ* de un mecanismo generador de rentas que acelere el desarrollo regional y eleve progresivamente el nivel de vida de la población local. El criterio que ha de presidir la política de inversiones regionales ha de ser el de la «productividad marginal social» a largo plazo, es decir, el de los efectos positivos que las nuevas inversiones tendrán en un período de diez a veinte años sobre la productividad del trabajo, el volumen de empleo, la balanza de pagos y el nivel de vida general de la población. En el concepto de la productividad privada a corto plazo, único que sirve de base a la inversión particular, se prescinde de los costes históricos y sociales, que son financiados en el curso del tiempo por toda la comunidad y por el conjunto de las empresas. Si tales costes luciesen en la cuenta de resultados de las empresas, se vería con sorpresa cuán equivocados están los criterios favorables a la localización de las nuevas industrias en zonas con una gran congestión empresarial y humana. La estrategia del desarrollo económico debe, pues, consistir en descentralizar la producción y la administración económica, creando (artificialmente al principio) nuevos «polos de crecimiento».

Habrà que invertir también el orden en la evolución industrial con respecto al pasado. En vez de pasar de los oficios artesanos a la pequeña empresa y de tipo medio, para desembocar, finalmente, en las grandes sociedades industriales, tal como sugiere la experiencia histórica de los grandes países capitalistas, el desarrollo «derivado» del presente exige, por el contrario, que un país o región subdesarrollada comience por los grandes complejos indus-



ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ECONOMICO

Ha de buscarse una localización adecuada a las nuevas industrias

triales, los cuales crearán, debido a la complementariedad existente entre las diversas ramas de la industria, toda una gama de pequeñas empresas y talleres y de actividades profesionales en el comercio y los servicios. La discontinuidad que caracteriza a la técnica moderna exige la instalación de fábricas y de equipos de dimensiones determinadas, que reflejan las condiciones y ventajas de los países que primero los adoptaron, que contaban ya con grandes mercados de salida para aprovechar las «economías de la producción en gran escala». Pero estas grandes instalaciones, dotadas de una gran densidad de capital fijo, exigen, para que sean rentables, un gran mercado o, lo que es lo mismo, una elevada demanda efectiva. La reducida renta *per capita* y la gran concentración de la renta que caracterizan a las regiones pobres de nuestro país no permiten una adecuada extensión del mercado capaz de aprovechar las ventajas de la producción en gran escala. Por eso, la mayoría de nuestras empresas tienen una dimensión inferior al *standing* internacional, y las que se ajustan a éste, sólo funcionan al amparo de un «grado de monopolio», es decir, por bajo de su capacidad, todo lo cual contribuye a que la producción española resulte a unos costes relativos elevados.

Esto les cierra también el paso a la exportación, al no poder competir con las firmas semejantes de otros países más desarrollados.

Sin embargo, el papel desempeñado por la industria en el desarrollo económico regional depende de los costes relativos de los diferentes recursos naturales, de la dimensión de los mercados y de otros muchos factores. Ahora bien, en la mayoría de los casos, el desarrollo industrial es, a largo plazo, el factor más decisivo en la creación de nuevos puestos de trabajo de carácter permanente, teniendo un impacto directo e indirecto sobre la promoción de actividades complementarias en el sector terciario. El problema de la distribución regional de las industrias adquiere, por lo tanto, una gran importancia desde el punto de vista del pleno aprovechamiento de la mano de obra parada o subocupada. Tanto por razones de índole social y política como económica, las inversiones públicas deberán realizarse allí donde abunde la mano de obra desocupada, que son precisamente las regiones poco o nada industrializadas. Desde un punto de vista estrictamente económico, una dispersión más acentuada de la industria puede resultar ventajosa en la medida en que sea capaz de reducir al mínimo los costes generales privados y públicos, economizando inversiones

en infraestructura y otros gastos públicos exigidos por la congestión urbana. Estas economías superarán en valor absoluto a los gastos públicos adicionales ocasionados por las inversiones realizadas en las regiones subdesarrolladas del país, así como por todas aquellas medidas destinadas a promover y estimular dichas inversiones y a crear incentivos para la empresa privada.

Dejando a un lado consideraciones sociales y de otra índole, es evidente que el logro de un desarrollo económico regionalmente equilibrado puede aportar grandes ventajas económicas al país, haciendo posible una amplia difusión de conocimientos técnicos e industriales, de diversas formas de especialización y de toda una gama de nuevas actividades, infundiendo una conciencia del progreso técnico y del desarrollo económico a todos los sectores de la población.

El desarrollo económico regional tendrá, por lo tanto, las siguientes consecuencias favorables:

- 1) Elevará el nivel de vida de las masas, aumentando la producción.
- 2) Diversificará la economía nacional.
- 3) Proporcionará adecuada a s oportunidades de empleo a los parados y subocupados actuales,

creando nuevos puestos de trabajo para el futuro aumento de la población.

4) Expansionará el mercado para los productos de las zonas más avanzadas.

5) Aumentará la movilidad de los factores productivos y la competencia.

6) Mejorará la distribución de la renta desde el punto de vista regional, personal y profesional.

7) Canalizará el ahorro generado en la propia región hacia las inversiones *in situ*.

8) Evitará el éxodo de las «élites» locales y de los jóvenes hacia otras regiones o países, con lo que se contará en lo sucesivo con elementos inteligentes y dinámicos para promover el desarrollo ulterior.

9) Reducirá el coste de la administración pública y el gravamen de los impuestos, al ampliar la base imponible.

10) Creará mayores oportunidades de inversión al capital nacional y extranjero.

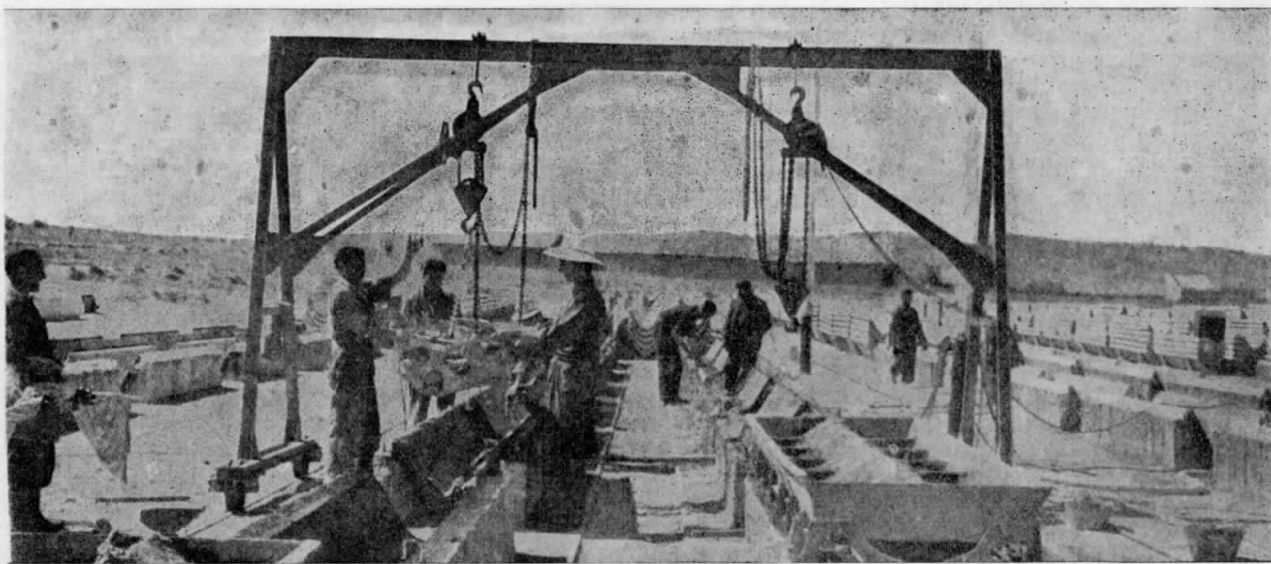
Se trata aquí, naturalmente, de factores dinámicos que se refuerzan mutuamente a medida que el proceso avanza.

Constituye un falso espejismo la creencia de que es posible un sano desarrollo económico nacional con una estructura económica y social rígida y anacrónica, res-

ponsable de unos elevados costes y precios interiores, que, al no estar en línea con los del exterior, cierra toda posibilidad de salida a nuevos productos de exportación.

Movilidad de los factores productivos, mayores exportaciones e inversiones de capital y acomodación del consumo público y privado al ritmo de expansión de la capacidad productiva, con un desarrollo regional más acelerado, tales son los imperativos de una política económica de desarrollo que haga posible nuestra futura incorporación a la Comunidad Económica Europea.

El crecimiento económico de España en estos últimos veinte años ha sido, en realidad, muy considerable. Los mayores sacrificios y dificultades han pasado ya, y estamos en buenas condiciones para iniciar una nueva fase de nuestro desarrollo económico. Pero es preciso hacer comprender a todos que la economía española tiene que experimentar profundas reformas estructurales e institucionales que la pongan en condiciones de competir con otros países europeos más adelantados, y que el sacrificio a que ello obliga no puede recaer ya exclusivamente sobre las clases más débiles de la sociedad española, como en el pasado.



DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL EQUILIBRADO

Reportaría grandes y positivas ventajas al país