

[Imprimir Página Web](#)

## La experiencia económica de España: lecciones y advertencias para América Latina

Paul Isbell

DT N° 20-2004 - 13.9.2004 (Traducción del inglés)

### Resumen ejecutivo <sup>[1]</sup>

(1) El éxito de España a la hora de crear una economía de mercado próspera y floreciente tras el estancamiento y el aislamiento que caracterizó a la economía autárquica y dominada por el Estado de principios de la época de Franco se ha convertido en un punto de referencia atractivo para otras economías que se embarcan en una reforma de mercado, especialmente en Latinoamérica.

(2) La transición española hacia una economía de mercado ha sido larga y gradual. También se ha beneficiado de un entorno exterior propicio, o incluso positivo, durante la mayor parte del período de liberalización y apertura.

(3) La secuencia de las reformas en España permitió un amplio período de intenso crecimiento durante las primeras etapas de la transición, desde finales de la década de 1950 hasta principios de la de 1970, facilitando el que se llegase a un consenso interno en torno a la necesidad de mayores reformas económicas.

(4) España evitó una excesiva acumulación de deuda externa durante esa larga transición, así como también un condicionamiento político impuesto desde fuera durante las primeras fases de la reforma, al menos hasta que comenzó a negociar su entrada en la Comunidad Europea tras su transición democrática. Este benévolo entorno financiero externo se vio también reforzado por la importante ayuda económica que España recibió de Estados Unidos durante la década de 1950 y principios de la de 1960 y por los importantes pagos de transferencias de la UE de los que disfrutó durante finales de la década de 1980 y la de 1990.

(5) Su integración en la CE, y posteriormente en la UE, ha constituido una herramienta indispensable en el proceso de transición de España y ha contribuido significativamente a su crecimiento sostenido y a su prosperidad. Las perspectivas tangibles de una entrada de España en el mercado único europeo hicieron que las inversiones en este país resultasen mucho más atractivas que si esta posibilidad no hubiese existido nunca. También sirvieron de eje para el mantenimiento del consenso en torno a la necesidad de unas reformas de mercado más profundas y el impulso de las mismas.

(6) El resultado final ha sido que en los últimos 50 años España ha puesto en práctica la totalidad del corpus del denominado Consenso de Washington, incluyendo la estabilización, la liberalización, las reformas estructurales y la modernización y transformación institucional. La renta per cápita real es casi seis veces superior hoy en día, tras la transición de mercado. Es importante destacar que en el caso de España se ha conservado un mayor grado de "titularidad nacional" del proceso de reforma que en la mayoría de los demás casos de transición.

(7) Las economías latinoamericanas no han disfrutado de un entorno político y económico externo tan propicio durante sus esfuerzos de reforma. Tampoco se han visto libres de deudas externas o condicionamientos políticos. Además, el ritmo y la secuencia de los esfuerzos de reforma de Latinoamérica han sido bastante diferentes de los de España. Al final, las economías de esta región nunca han sido capaces de desarrollar un crecimiento económico significativo y sostenible como resultado de sus reformas de mercado, ni tampoco han sido capaces de mantener un consenso nacional suficiente como para seguir por el camino necesario para completar la transición de mercado sin interrupciones debilitantes.

(8) Si bien las economías latinoamericanas no pueden esperar reproducir el modelo español con el mismo éxito, la estrategia con más posibilidades de éxito en estos países sería una mayor integración económica a nivel regional y el continuar con las reformas institucionales y de mercado.

### Introducción

Tras la caída del comunismo España se ha convertido en un punto de referencia frecuente para las sociedades inmersas en una transición hacia una democracia de mercado. Los países de los antiguos "segundo" y "tercer" mundo cada vez apuntan más hacia España como posible modelo para sus propias reformas democráticas y de mercado. El éxito de España a la hora de consolidar un sistema democrático multipartido tras el perturbador legado de la dictadura del General Franco y de generar una economía de mercado próspera a partir de lo que se había convertido, a principios de la década de 1950, en un típico caso de autarquía y control estatal de la economía, se ha considerado, y con razón, merecedor de un estudio más serio.

Aunque los países de Europa Central y del Este fueron los primeros en emplear formalmente la retórica de España como modelo de transición (algo comprensible dado el momento en que se produjeron sus propias transiciones, la naturaleza bien definida de las tareas a emprender tras 1989 y las perspectivas obvias de su entrada en la UE), con

el tiempo la comparación se ha venido haciendo cada vez más con respecto a las nuevas democracias e incipientes economías de mercado de Latinoamérica.

Hay que admitir que el caso español es en cierto modo excepcional. Antes de comenzar su doble transición hacia una democracia de mercado España tenía más en común con las economías *fascistas* dominadas por el Estado de las antiguas potencias del Eje (desmanteladas y reconstruidas por los aliados tras la Segunda Guerra Mundial) que con las economías dirigidas del bloque comunista y los diversos "socialismos" y "populismos" del mundo en vías de desarrollo. No obstante, un amplio abanico de rasgos que caracterizaron su modelo económico previo a la transición lo convierten en un caso interesante para el establecimiento de comparaciones.

El modelo económico de España durante la primera mitad del régimen de Franco tenía mucho en común con los denominados modelos de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) de Latinoamérica y otras regiones en vías de desarrollo. El proteccionismo comercial era muy elevado, especialmente con respecto a los productos de consumo final, a los cuales se ponía freno mediante un sistema de aranceles a la importación, cuotas y otros controles del comercio. A pesar de que continuó existiendo un sector privado incluso durante el período álgido del modelo autárquico y nacionalista de Franco, el nivel de propiedad, intervención y regulación del Estado también fue bastante significativo, sobre todo entre los denominados "puestos de mando" (*the commanding heights*) de la economía, incluyendo los sectores de la industria pesada, las infraestructuras de transporte y comunicaciones y la energía. Es más, el sector privado español disfrutó bien de una importante ayuda por parte del Estado o bien de subvenciones. El control de los precios y las subvenciones estatales fueron un rasgo común en la mayoría de los sectores. Incluso el sector agrario mostró un elevado nivel de regulación estatal y control de precios (si bien fue uno de los primeros sectores en experimentar cierto tipo de reformas). Los flujos de inversión extranjera estaban fuertemente regulados y se aplicaba un típico sistema de controles de intercambio, lo que otorgaba al Estado un monopolio legal efectivo sobre la titularidad de las divisas y poder por decreto sobre el tipo de cambio oficial.

Entre las diferencias significativas existentes entre las experiencias de reforma de Latinoamérica y el caso de España están el contexto, el momento, el ritmo y la secuencia de la transición hacia una democracia de mercado. Con todo, estas diferencias importantes aparte, la España previa a la transición tenía mucho en común con la realidad de los países latinoamericanos. El papel dominante y en ocasiones asfixiante del Estado, la Iglesia y las élites en la época previa a la transición en España, junto con una serie de realidades económicas que dificultaban su crecimiento y su desarrollo, sitúa a España en una categoría en la que poder compararla de forma provechosa con muchos países latinoamericanos, aun a pesar de veinte años de reformas en América Latina.

Con todo, las conclusiones de este análisis de la experiencia española como referencia para los países de América Latina resultan aleccionadoras. España ha puesto en práctica, en un plazo de 50 años, la totalidad del corpus liberal del ahora denominado Consenso de Washington, incluyendo la estabilización, la liberalización, las reformas estructurales y la modernización y transformación institucional. Aún así, la transición de España hacia la democracia de mercado ha sido bastante larga y gradual. Es importante destacar que durante las primeras fases de la transición económica España nunca perdió ni renunció a su autonomía política, y por lo tanto siguió pudiendo definir libremente la arquitectura de sus propias reformas y fijar su propio ritmo para ellas. España también recibió importante ayuda económica, sin condicionamientos políticos, durante las primeras etapas de su transición económica y disfrutó de un entorno exterior cada vez más positivo desde un punto de vista político y económico durante los primeros 15 años de su proceso de transformación económica.

Además, en las primeras fases de este proceso, a finales de la década de 1950, España no disponía de ninguna estrategia específica para la transición de mercado (y no empezó a desarrollar una hasta la muerte de Franco en 1975). La mayor parte de quienes formulaban las políticas durante el régimen franquista ni siquiera concibieron una primera reforma como el primer paso en el camino hacia una economía liberal de mercado. Aunque los responsables de ejecutar las primeras liberalizaciones pudieran haber dado esperanzas de que, con el tiempo, éstas podrían verse seguidas de mayores reformas, otros miembros del régimen de Franco aceptaron las primeras reformas a regañadientes tan sólo y por un doloroso sentido pragmático. En estos círculos tan reticentes la reforma económica se consideraba una necesidad inoportuna que, mientras se mantuviese limitada, podría con todo llegar a reforzar el régimen.

Los detonantes que empujaron al régimen hacia una liberalización y una apertura económica limitadas fueron unas intensas presiones inflacionistas y unos graves desequilibrios externos que sencillamente no iban a poder mantenerse en vista de la naturaleza excesivamente cerrada y regulada de la economía. En este sentido, los orígenes de la reforma de mercado en España tienen mucho en común con el programa de *perestroika* de Gorbachov, concebido como una estrategia para inyectar cierto oxígeno vital a la economía de forma que el régimen pudiera seguir legitimándose. No obstante, los resultados fueron notablemente diferentes, como también lo era el entorno político y económico exterior al que se enfrentaba España, lo que permitió, más tarde y bajo un nuevo régimen político, una mayor reforma del mercado de forma bastante fluida.

Las primeras reformas en España estuvieron muy limitadas y controladas, pero obtuvieron los resultados esperados: el rápido crecimiento de la década de 1960. Este éxito inicial pasaría a ser extremadamente importante como legitimador popular de las fases posteriores de reforma del mercado. Cuando el entorno nacional e internacional pasó a ser más complicado y complejo en la década de 1970, España aprovechó rápidamente la oportunidad de la integración europea y la usó a la vez como incentivo y amenaza para una mayor reforma de mercado. Así, España fue capaz de crear y mantener un consenso suficiente a nivel nacional en torno a la necesidad de apertura y liberalización económica a pesar del difícil y extremadamente doloroso ajuste económico que tuvo lugar entre 1975 y 1985. Como resultado, la economía española pudo disfrutar de un segundo período de rápido crecimiento durante

finales de la década de 1980 tras su entrada en la CE.

Debido a los vínculos institucionales cada vez más estrechos en el seno de la UE pudo contenerse con éxito un nuevo período de estancamiento e inestabilidad a principios de la década de 1990 y limitar sus daños, lo que permitió a España seguir adelante con las últimas fases de la reforma de mercado. El impulso hacia (y la entrada con éxito en) la Unión Económica y Monetaria (UEM) ha fortalecido la economía española a través de su tercer período de intenso y prolongado crecimiento durante los últimos ocho años, llevándola al lugar que ocupa en la actualidad como octava mayor economía del mundo desarrollado y una de las más dinámicas de la OCDE, con una renta per cápita de aproximadamente el 87% de la media de la UE-15 (2).

A pesar de la situación de retraso que España ocupaba al final de su Guerra Civil en 1939, comparada con las realidades de América Latina España ha sido bastante afortunada; casi se podría decir que ha tenido hasta suerte. El "milagro español" de crear una democracia de mercado a partir de las insostenibles realidades de estancamiento y rigidez de principios del régimen de Franco siempre se ha visto acompañado de las perspectivas (y posteriormente la realidad) de su integración en el corazón de Europa. Tal y como escribió un día Ortega y Gasset, "España es el problema, Europa la solución". Si bien las economías latinoamericanas podrían aprender mucho de un análisis de la experiencia española, no pueden esperar reproducirla fácilmente. Las lecciones constructivas son finalmente todas indirectas, y las advertencias que pueden derivarse de un estudio del caso de España definen muchos de los desafíos a los que debe enfrentarse Latinoamérica.

Este documento trata de analizar las lecciones y advertencias que a partir de la experiencia de España pueden identificarse como relevantes para continuar reflexionando acerca de las recomendaciones políticas óptimas para América Latina. La categorización y separación de lecciones y advertencias es un tanto artificial, dado que muchas de las lecciones contienen advertencias implícitas y viceversa. Con todo, para los países de Latinoamérica que siguen buscando las fórmulas políticas que podrían consolidar las reformas económicas y políticas emprendidas hasta la fecha e impulsar a sus sociedades hacia el objetivo de lograr y conservar una prosperidad tangible, dichas lecciones y advertencias podrían resultar muy significativas.

### **Lecciones constructivas**

*Primera lección: las economías subdesarrolladas, relativamente autárquicas y dominadas por el Estado pueden desarrollarse con éxito y de forma sostenible mediante políticas orientadas hacia una liberalización económica, la apertura del comercio internacional y las inversiones y una mayor integración económica a nivel internacional.*

A primera vista dicha lección no sorprende a nadie, y algunos hasta la considerarían obvia, por no decir banal. De hecho se acepta como presunción básica por el amplio consenso sobre las políticas económicas óptimas del mundo hoy en día. Todas las democracias de mercado avanzadas llevaron a cabo dicha transformación durante los dos últimos siglos, si bien esta evolución tendió a ser un desarrollo muy gradual y sistemático desde las monarquías y el mercantilismo hasta los mercados y las democracias. Con todo, desde el punto álgido del período de la Guerra Fría dicha transición tan sólo se ha logrado con éxito y de forma sostenible en los países europeos del Mediterráneo, encabezados por España, y en ciertos países del Este Asiático. De entre este limitado abanico España destaca como uno de los casos de transición de mayor éxito y dinamismo (por no decir el mayor).

En base a la renta per cápita, el caso español destaca como uno de los más llamativos. En 1959, el año en que el famoso Plan de Estabilización español puso fin a la política oficial de autarquía del país, la renta per cápita se situó bastante por debajo de los USD 500 anuales, apenas suficiente como para que el Banco Mundial y las Naciones Unidas categorizaran a España como algo más que un país en vías de desarrollo. Hoy en día ésta se sitúa por encima de los USD 20.000 tanto en términos de paridad de poder adquisitivo y tipos de cambio actuales (o aproximadamente el 55% de los niveles de Estados Unidos y en torno al 87% de la media de los Quince). En términos reales esto supone que la misma se ha multiplicado prácticamente por 5,5 desde que se dio a conocer dicho Plan de Estabilización (3). Además, este crecimiento del PIB per cápita se ha visto acompañado por una mejora en la distribución interpersonal de la renta general, ya que el coeficiente de Gini del país ha descendido desde el 0,4 hasta ligeramente por debajo del 0,3 (4).

Una serie de criterios igualmente típicos para la evaluación del alcance y la sostenibilidad de una transición desde una situación de economía subdesarrollada hasta una de economía desarrollada también apuntan al éxito de España: la contribución de la agricultura al PIB ha disminuido hasta situarse por debajo del 4%, mientras que el porcentaje de la mano de obra empleada en tareas agrarias también ha descendido desde cerca del 50% en la década de 1950 hasta aproximadamente el 6% hoy en día. El peso de los servicios en la economía también ha aumentado, desde situarse por debajo del 40% en la década de 1950 hasta situarse en los dos tercios aproximadamente en la actualidad (5). Durante la transición hacia una economía basada en el mercado España por lo general tuvo éxito a la hora de atraer inversiones extranjeras y hasta mediados de la década de 1990 el país fue un importador neto significativo de capital, si bien desde 1997 España se ha convertido en un gran exportador neto de capital: entre 1992 y 2001 España fue como nación el octavo mayor exportador neto de capital, la mayor parte del cual se destinó a Europa y Latinoamérica (6).

En términos de dinámica demográfica España ha visto descender drásticamente sus tasas de natalidad y mortalidad durante los últimos veinte años. También ha experimentado la transición demográfica con tanta fuerza que hoy se enfrenta a una crisis de envejecimiento poblacional potencialmente significativa a medio plazo. Estas tendencias demográficas se han visto acompañadas por un gran cambio desde una emigración neta hasta una significativa inmigración neta, lo que ha generado el tipo de preocupaciones socioeconómicas tan usuales en la mayor parte de las economías avanzadas de Occidente (7). A su vez, España ha pasado de ser un importador neto de remesas de

capital durante la década de 1960 a ser un significativo exportador neto de las mismas a finales de la de 1990.

De hecho la naturaleza de los actuales dilemas económicos y las actuales inquietudes políticas de España coloca firmemente a este país en el campo de las democracias de mercado avanzadas. En la actualidad España debate la naturaleza de su ayuda extranjera al desarrollo, su papel como inversor extranjero en economías de mercado emergentes, su puesto como líder de la reforma liberal de mercado en Europa, el futuro de sus políticas de inmigración y las reformas de su sistema de seguridad social, su papel fundamental en la integración de los mercados financieros de la UE y, en palabras del Presidente saliente de España, la conciencia que en ella se tiene de haber accedido recientemente a las "grandes ligas" del escenario internacional (8).

Nada de esto habría sido posible o sostenible sin una reforma de mercado bien ejecutada. Un fuerte consenso entre economistas y comentaristas informados, tanto dentro como fuera de España, mantiene que la modernización de la sociedad española y la cada vez mayor prosperidad económica de este país han dependido de una sólida transición desde una economía cerrada, enormemente dominada por el Estado y dirigida por una dictadura autoritaria hasta una democracia basada en el mercado, liberal, abierta e integrada (cada vez más, si bien todavía no del todo).

*Segunda lección: el momento, el ritmo y la secuencia de estas "transiciones de mercado", junto con las vicisitudes del entorno político y económico internacional, resultan importantes para lograr al final un éxito sostenible.*

Vista en retrospectiva, la transición española hacia una economía de mercado integrada ha sido gradual, prudente e inteligente, sobre todo si se la compara con la colección de transiciones más o menos comparables que comenzaron a producirse tras la crisis de la deuda del Tercer Mundo y la caída del Muro de Berlín. Y lo que es más importante aún, las reformas de mercado en España se centraron inicialmente, durante finales de la década de 1950 y principios de la de 1960, tan sólo en aquellas limitadas liberalizaciones que tenían más posibilidades de impulsar la economía nacional, mediante entradas significativas de inversiones directas y divisas, dejando la liberalización financiera y las reformas estructurales más dificultosas, que con toda probabilidad iban a implicar sacrificios económicos tangibles y una posible inestabilidad, para etapas posteriores de la transición, una vez que la dinámica de liberalización se hubiese asentado positivamente. Además, las primeras fases de la transición de mercado española coincidieron con un entorno político y económico propicio, lo cual, junto con una percepción nacional e internacional más positiva de la economía española significativamente, sirvió para apuntalar y reforzar este temprano crecimiento.

Paradójicamente, la mayor parte de los análisis españoles hacen hincapié en el supuestamente *rápido ritmo* de la transformación que han experimentado su sociedad y su economía. De hecho, una de las presunciones con mayor peso a nivel nacional en España es que tanto su éxito económico como sus posibles dilemas futuros están en parte ligados a la rapidez sin precedentes con que se han llevado a cabo sus largas series de reformas.

No obstante, los orígenes de la transición de mercado de España se remontan como muy tarde a finales de la década de 1950. Entre las posibles fechas para establecer los orígenes de la transición económica española se incluyen: (a) 1953, momento en que los precios de los productos agrarios se liberalizaron parcialmente por primera vez (9) y comenzó a llegar en cantidades ayuda perceptibles de Estados Unidos; (b) 1957, momento en que apareció en torno a Franco un equipo de asesores económicos de mentalidad liberal; y (c) 1958-1959, momento en el que España entró en el FMI y lanzó su conocido Plan de Estabilización.

Por otro lado, entre las posibles fechas de referencia para la conclusión de la transición española podrían incluirse las siguientes: (a) 1999, momento en que la peseta se fusionó con el euro; (b) 2001, cuando salió a Bolsa mediante subasta pública de acciones el último paquete de acciones que el Estado tenía en Iberia, la compañía aérea previamente estatal, lo que supuso el final de la última gran privatización española, aproximadamente 15 años después de que comenzase el proceso de desinversión; o (c) alguna fecha indeterminada en el futuro, cuando España pase a ser un contribuyente neto al presupuesto de la UE, deje de recibir los más de EUR 8.000 millones procedentes de los diversos programas de gasto de la UE de los que disfruta en la actualidad en términos netos y transforme su modelo de crecimiento económico desde uno dependiente de un crecimiento *extensivo* (basado en constantes adiciones al *stock* de capital y la mano de obra) hasta uno dependiente de un crecimiento *intensivo* (basado en aumentos en la productividad total de los factores, derivado de avances en I+D e innovación, una incorporación más rápida de avances tecnológicos a la producción económica y un aumento de capital humano).

Visto desde esta óptica resulta difícil contradecir que la transición de mercado española ha sido completamente gradual. Dicha aseveración queda reforzada al observar que incluso China, cuya transición se ha etiquetado a nivel universal como "gradual", tan sólo comenzó a dar los primeros pasos hacia la liberalización a finales de la década de 1970 con sus primeras reformas agrarias. Aunque hay que reconocer que resulta difícil aplicar claramente las categorías polares de "terapia de choque" y "gradualismo" a muchos casos de transición, parece razonable afirmar que la transición española, situada en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, ha sido de hecho bastante larga y gradual, lo que ha permitido el surgimiento de un consenso suficiente y el alcanzar acuerdos políticos factibles. Si bien es cierto que el ritmo de la reforma no fue uniforme desde la década de 1950, la secuencia de dichas reformas, junto con el entorno exterior al que se ha enfrentado España en momentos dados a lo largo del proceso, han sido ciertamente un factor importante a la hora de mantener el ímpetu de dicha reforma y alcanzar finalmente el éxito.

Aparte de haber sido gradual, la transición de España hacia una economía de mercado ha estado caracterizada por una secuencia muy afortunada en las reformas. Aquí el caso español difiere significativamente de la mayor parte de las experiencias de transición de los países latinoamericanos en que gran parte de las reformas se concentraron primero en la década de 1980, tras la crisis de la deuda, y luego de nuevo en la de 1990, en respuesta al surgimiento del Consenso de Washington. En términos generales, la secuencia de la transición española fue la

siguiente:

- (1) El sector agrario se liberalizó gradualmente, comenzando con las reformas de los precios de 1953.
- (2) A partir de 1959 y durante el comienzo de la década de 1960 se emprendió una estabilización macroeconómica (incluyendo recortes en las subvenciones y otros gastos, una subida de impuestos y un ajuste monetario).
- (3) A principios de la década de 1960 el régimen se embarcó en una limitada apertura financiera, con reformas que se centraron en fomentar las entradas de inversiones directas del extranjero. A esto le acompañó una serie de políticas que comenzaron a promover tanto la emigración de trabajadores españoles al extranjero (con el consiguiente envío de dinero por parte de éstos a España) y la entrada de turistas europeos. Estas tres políticas contribuyeron a la entrada sustancial de capital exterior privado durante la década de 1960, lo cual resultó muy conveniente desde el punto de vista de que no implicó el contraer deuda extranjera.
- (4) A finales de la década de 1970 se produjo la reforma fiscal y comenzó a reformarse el sector financiero, una vez celebradas las elecciones parlamentarias y ratificada una nueva Constitución democrática.
- (5) A finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 se hizo un nuevo esfuerzo por alcanzar una estabilidad macroeconómica destinado a acabar con una incipiente espiral de salarios-precios y reducir la inflación.
- (6) Durante las negociaciones en torno a la entrada de España en la CE se aprobaron unas reformas estructurales iniciales, sobre todo en los sectores de la industria pesada y la minería, cerrando los centros de producción ineficiente y determinadas líneas económicas en competencia directa con Francia y Alemania.
- (7) A partir de 1986, momento en que España pasó formalmente a ser miembro de la UE, comenzaron a aplicarse reformas estructurales más profundas, entre las cuales se incluyeron: (a) una eliminación progresiva de las barreras al comercio de productos y servicios dentro de la CE y la incorporación de España (gracias a su pertenencia a la CE) al GATT; (b) un programa gradual de privatizaciones, que comenzó en 1986 y en el que las empresas estatales de menor tamaño y mayor éxito se ofrecieron directamente en subasta a inversores privados y las de mayor tamaño y menor rentabilidad se reestructuraron y posteriormente se sacaron a Bolsa en tramos a partir de comienzos de la década de 1990 y posteriormente con mayor intensidad durante finales de dicha década; y (c) una eliminación gradual de los controles sobre los movimientos de capital y otros flujos financieros que culminó en un mercado de capitales completamente libre en 1993.
- (8) Un tercer período de estabilización macroeconómica y convergencia de políticas que comenzó en 1993 con la inauguración de la segunda fase de la UEM y que culminó en 1998 con la entrada de la peseta en la moneda única como miembro fundador del euro.

Con respecto a esta secuencia de las reformas, deberían mencionarse también otros asuntos. En primer lugar, cuando España comenzó a liberalizar su economía, su cultura política estaba altamente centralizada y era altamente autoritaria. La naturaleza autoritaria (por decreto) de las decisiones que habían construido la economía autárquica, casi fascista y fuertemente dominada por el Estado durante la primera mitad del régimen de Franco (1939-1957) siguió caracterizando la toma de decisiones sobre la reforma económica durante la última fase del régimen franquista (1958-1975). Aunque gran parte de la toma de decisiones que tuvo lugar durante el primer período de transición se centraba en la sostenibilidad política del régimen, el Gobierno no tuvo que preocuparse de una posible resistencia por parte del pueblo a la reforma. De hecho, la oposición a la reforma económica se concentró principalmente en determinadas facciones recalcitrantes del régimen (10).

En segundo lugar, el régimen era muy consciente de la conveniencia política de estimular el crecimiento económico, algo que se les había escapado a quienes se encargaron de formular políticas desde el comienzo del experimento autárquico del régimen. El PIB no volvió a alcanzar los niveles alcanzados antes de la Guerra Civil hasta 1951 (11), e incluso el limitado crecimiento económico de la década de 1950 había dependido de las primeras tentativas del régimen de avanzar hacia una racionalización económica (como la reforma de los precios de los productos agrarios en 1953, por ejemplo) (12) y la aparición de limitadas entradas de flujos financieros (el acuerdo de bases de 1953 con Estados Unidos aseguró una financiación externa esencial, cerca de USD 1.300 millones durante el período comprendido entre 1950 y 1963, y estimuló el principio del fin del aislamiento de España de la principal corriente de asuntos económicos y políticos internacionales) (13).

Con todo, resulta significativo que durante el primer período de transición durante la década de 1950 (entre el fin de la autarquía estatal en España y el principio de su gradual reforma de mercado) el entorno exterior mejorase a un ritmo constante. De hecho España se benefició de una gran generosidad en términos económicos por parte de EE.UU., el equivalente a más del 1% de su PIB medio anual entre 1950 y 1963 (casi los mismos niveles netos relativos de transferencias que España recibe en la actualidad en forma de Fondos Estructurales y de Cohesión y gasto agrario de la UE). Además, durante finales de la década de 1950 España salió de su aislamiento internacional y fue aceptada como miembro de las principales organizaciones internacionales del mundo, lo cual impulsó enormemente al país en términos de credibilidad internacional.

Si bien desde hace tiempo el consenso en España ha sido que la ayuda estadounidense durante la década de 1950 fue significativamente inferior a la recibida por sus vecinos europeos a través del Plan Marshall entre 1948 y 1952 (en el que no se incluyó a España), esto supone simplificar de alguna forma la perspectiva general subyacente. La ayuda que España recibió de EE.UU. en términos absolutos fue prácticamente equivalente al nivel de ayuda concedido a Alemania en virtud del Plan Marshall y superior a la media recibida por la totalidad de los quince

beneficiarios de dicho plan. No obstante, existieron diferencias importantes entre la ayuda estadounidense recibida por España y la ayuda proporcionada en el marco del Plan Marshall. En primer lugar, la ayuda recibida por España se distribuyó a lo largo de 14 años, mientras que el Plan Marshall tan sólo duró cuatro años (1948-1952) y se concentró mayoritariamente en los dos primeros años del programa. En segundo lugar, gran parte de la ayuda recibida por España fue en forma de préstamos concesionales, mientras que la mayor parte del Plan Marshall consistió en subvenciones.

Por último, y lo que probablemente sea más importante, a las ayudas del Plan Marshall iban unidas una serie de condiciones de integración y liberalización económica, mientras que a la larga España y Estados Unidos terminaron su relación sin compromisos adquiridos (aparte de la importantísima concesión de derechos de construcción y uso de bases militares clave en España). Aunque puede argüirse que la economía española durante la década de 1950 podría haberse beneficiado de una reforma más intensa, permitiendo que la ayuda estadounidense se absorbiese de forma más efectiva y productiva, esto podría haber significado una fuente potencial de inestabilidad política para el régimen. La consecuencia final podría haber sido un proceso de reforma fuera de control que podría haber llevado a exigencias irresistibles de reforma democrática y de mercado simultáneamente. Y en dicho escenario podría no haberse producido el imponente crecimiento de la década de 1960.

Así, la recepción inicial de ayuda exterior por parte de España no puso presión alguna para llevar a cabo una reforma económica o política. España siguió estando libre de cualquier tipo de dictado político exterior (a diferencia del escenario al que tuvieron que enfrentarse muchos países latinoamericanos al entablar sus relaciones de préstamo con el FMI) y pudo proseguir su reforma económica a su propio ritmo y a su manera. De esta forma España pudo disfrutar de las ventajas (como por ejemplo el alivio de cuellos de botella productivos y financieros) y los efectos indirectos (como un impacto positivo en el sentimiento económico) derivados de la ayuda estadounidense sin tener que ceder ninguna soberanía sobre su política económica.

Así, en 1958, para no retrasarse aún más con respecto a sus vecinos europeos (el PIB per cápita real había caído desde más del 60% de la media de Alemania Occidental, Francia, Italia y el Reino Unido a finales de la Segunda Guerra Mundial hasta menos del 50%) y evitar una crisis financiera de consecuencias catastróficas que habría podido poner en peligro la estabilidad del régimen (esta vez las reservas de divisas no iban a poder satisfacer las obligaciones externas) al Gobierno le quedaban pocas alternativas aparte de una reforma de mercado, por muy limitada que fuese. En esta fase, coincidiendo con el surgimiento de una masa crítica de asesores económicos con una mente más liberal en posiciones clave del régimen (los denominados "tecnócratas" del *Opus Dei*), España logró ingresar en el FMI, el Banco Mundial y la OCDE (por aquel entonces aún la Organización Europea de Cooperación Económica, la OECE) en 1958. En el contexto de consultas generales con estas organizaciones internacionales España elaboró y aplicó el denominado Plan de Estabilización de 1959, que terminó formalmente con el objetivo oficial de España de autarquía y una economía estrictamente nacional.

En resumen, el Plan de Estabilización supuso lo que su nombre indicaba: una racionalización de las políticas macroeconómicas destinada a estabilizar la posición fiscal del Estado (mediante un aumento de los impuestos y una reducción de las subvenciones estatales) y una reducción de las tensiones inflacionistas generadas por una política monetaria opaca y crónicamente relajada. El Plan también preveía una serie de reformas más profundas, similares a las exigidas por los paquetes de préstamos del FMI hoy en día. Sin embargo, *en el ámbito de la liberalización y las reformas estructurales el único cambio significativo que se produjo realmente durante la década de 1960 fue en el área de las restricciones a las inversiones extranjeras directas, las cuales se relajaron de forma significativa*. De hecho, si bien el Plan de Estabilización fue en parte el resultado de la primera interacción significativa de España con el FMI (un hecho que sitúa a España en un contexto analítico similar al de la mayor parte de los países latinoamericanos), *España logró evitar obligaciones significativas con el Fondo y no se embarcó en ninguna reforma estructural significativa hasta finales de la década de 1970 y principios de la de 1980* (14).

Quizás sea éste uno de los rasgos característicos exclusivos de la primera fase de la transición española. Más que contemplar seriamente la posibilidad de una transición tipo "big bang", los encargados de formular las políticas en España escogieron el evitar tener que implementar la clase de reformas (como la liberalización del comercio o la privatización) que habrían generado presiones de ajuste inevitables al principio y que con toda probabilidad habrían desestabilizado el régimen o como poco habrían requerido una financiación significativa del FMI de intentar ponerse en práctica. Así, en vez de aceptar los primeros signos de desempleo en España (en 1959, si bien la renta per cápita seguía siendo miserablemente baja, el desempleo aún se situaba por debajo del 1%) (15) y la inestabilidad política que ello podría fácilmente generar, las reformas de liberalización puestas en marcha en el contexto del Plan de Estabilización estuvieron estrictamente limitadas a aquéllas que: (1) atraerían capital extranjero privado y ayudarían a aliviar los problemas con que tenía que enfrentarse el Estado para financiar los desequilibrios externos de la economía; y (2) estimularían la actividad económica nacional en vez de minarla a la manera de la "estabilización" emprendida por Latinoamérica en la década de 1980 o por Rusia a principios de la década de 1990. Estas liberalizaciones, limitadas pero muy oportunas, se redujeron básicamente a una nueva y significativa entrada de inversiones directas (las cuales alcanzaron una media del 0,4% del PIB desde 1960 hasta 1974), ingresos derivados del turismo (cerca del 4% del PIB medio anual) y envíos de dinero desde el extranjero (más del 1% de la media del PIB), lo cual estimuló el crecimiento y el consumo y eliminó las limitaciones financieras externas, al menos hasta las crisis del petróleo de la década de 1970.

Además, la fase inicial de la transición de mercado española no sólo fue gradual e inteligentemente secuenciada, sino que el entorno exterior al que se enfrentaba España en aquellos momentos también era altamente favorable, especialmente entre 1960 y 1974. Aunque las exportaciones de España siguieron viéndose perjudicadas por el elevado proteccionismo de las políticas comerciales del régimen durante la década de 1960 (período durante el cual

sólo se aprobaron reformas comerciales menores que permitieron que las importaciones de bienes intermedios y de capital se enfrentasen a aranceles ligeramente inferiores), el *boom* económico europeo demostró ser un importante motor impulsor de crecimiento en España. Las exportaciones como porcentaje del PIB crecieron desde un mero 4% a principios de la década de 1950 hasta más del 13% de una economía española ampliamente expandida hacia mediados de la década de 1970. El porcentaje de exportaciones españolas destinadas a Europa aumentó desde aproximadamente el 40% hasta cerca del 50% del total. Además, en 1970 España entró a formar parte de un acuerdo comercial preferente con la Comunidad Europea (en unas condiciones bastante favorables para los españoles) que creó el marco para continuar con un proceso de integración comercial con los socios europeos de España que comenzaría realmente a finales de la década de 1980, una vez que España hubo ingresado en la CE y hubo empezado a dismantelar de forma sistemática su sistema de barreras al comercio.

El *boom* europeo de la década de 1960 también contribuyó al crecimiento de España, ofreciendo a los trabajadores españoles que emigraron salarios que, si bien eran bajos en el contexto de la Europa continental, seguían siendo mucho más atractivos que los de España. Al igual que hacen los emigrantes de México y otros países latinoamericanos en Estados Unidos hoy en día, los trabajadores españoles enviaban cantidades significativas de dinero a casa en forma de monedas fuertes que servían de complemento a las economías familiares y el poder adquisitivo de las mismas y ayudaban a reforzar las reservas de divisas del Estado. El *boom* europeo también supuso un estímulo importante para el sector turístico en España (y los sectores relacionados con el mismo, como la construcción y el sector servicios).

De 1961 a 1974 los envíos de dinero alcanzaron una media del 1% del PIB aproximadamente y cubrieron entre el 20 y el 35% del déficit comercial durante dicho período. Hasta 1974 (año en que se produjo la primera crisis del petróleo) dichos envíos y los ingresos procedentes del turismo juntos tendieron a compensar el creciente déficit comercial durante la mayor parte del período. Los ingresos procedentes del turismo crecieron desde los USD 125 millones en 1959 (1% del PIB) hasta aproximadamente USD 3.100 millones en 1973 (4% del PIB) y hasta cerca de USD 3.500 millones en 1975 (16). Al tabular las entradas de inversiones junto con los ingresos procedentes del turismo y los envíos de dinero desde el extranjero se pone de manifiesto lo positivo de la situación: durante ese período, y hasta la crisis del petróleo, la balanza de pagos básica de España mejoró de forma sistemática, alcanzando un superávit del 2,5% del PIB a principios de la década de 1970 (17).

El resultado final fue que España consiguió (sin tener que sacrificar su soberanía de manera significativa a ninguna potencia extranjera y sin que se impusiese a su política económica nacional o al comportamiento político de la dictadura ninguna condición evidente desde fuera) generar un *boom* económico de 1960 a 1974 durante el cual las tasas de crecimiento medias anuales del PIB alcanzaron casi cifras de dos dígitos, lo que hizo de la economía española la economía de más rápido crecimiento de la OCDE, sólo por detrás de Japón. Si bien el ritmo de la reforma económica se estancó durante la década de 1970 y los resultados económicos empeoraron (las tasas de crecimiento medio anual se redujeron drásticamente hasta llegar al 2% y surgieron tensiones inflacionistas, lo que supuso que los aumentos de IPC ascendiesen hasta alcanzar unos máximos del 27% en 1977), España se encontraba en una posición aceptable, una vez que la transición democrática de la segunda mitad del decenio se hubo completado, para reanudar su estabilización macroeconómica y pasar a la tarea realmente dura de la reforma del mercado.

Con todo resulta de suma importancia destacar que la economía había experimentado un intenso período de industrialización y modernización que había situado el PIB per cápita de España en cerca del 75% de la media europea cuando Franco murió en 1975 (desde aproximadamente un 60% de dicha media en épocas del Plan de Estabilización). Prácticamente no se necesitó endeudamiento soberano para alcanzar este logro, de forma que no se produjo ningún aumento de la deuda externa que hubiera complicado la reforma de transición en España, como ha ocurrido en innumerables países, especialmente en Latinoamérica, África o la esfera de la antigua Unión Soviética.

A menudo se comenta que el primer período de crecimiento y reforma de mercado en España durante la década de 1960 podría servir de modelo constructivo a los países latinoamericanos de hoy en día. La combinación de envíos de dinero desde el extranjero, turismo e inversión externa que apuntaló el primer despegue de España parecen prometer la posibilidad de que pueda lograrse un despegue similar en los países de Latinoamérica en los que las inversiones extranjeras y los envíos de dinero (y cada vez más también el turismo) han aumentado considerablemente durante los últimos diez años. Con todo, se recomienda prudencia. El marco temporal y la secuencia de las políticas de reforma que estimularon esta tríada de entradas de capital en España era significativamente diferente a la de Latinoamérica, donde la liberalización de las cuentas financieras y comerciales se ha producido antes de que dichas entradas fuesen importantes y donde la deuda externa sí se ha convertido en un problema significativo (véase *Advertencias* más adelante).

El intenso período de crecimiento económico que tuvo lugar entre 1960 y 1974 tuvo diversas funciones clave muy positivas que demostraron ser cruciales para la sostenibilidad de una reforma futura. Por un lado el *boom* de 1960 contribuyó a legitimar la naturaleza del régimen de Franco (aunque sólo fuese porque el régimen finalmente proporcionó la tan ansiada puerta a una potencial prosperidad económica). Por otro, el enorme crecimiento de la década de 1960 contribuyó a moderar la evolución de la transición democrática a medida que las diversas facciones nacionales enfrentadas se dieron cuenta de todo lo que estaba en juego, pasaron a ser conscientes de la demanda popular de consolidar el *boom* de consumo de la década de 1960 y hacerlo sostenible en el futuro y lograron entender que el atractivo de España como socio potencial en la Comunidad Económica Europea dependía en gran medida de su éxito a la hora de consolidar su avance hacia un estatus de país desarrollado.

Esta conciencia general entre las élites españolas más importantes ayudó a forjar el consenso político sobre el que se apoyaba la transición democrática y proporcionó un nivel inusualmente elevado de colaboración en materia de

políticas y objetivos económicos entre los encargados de formular las políticas en el Gobierno, los líderes de los sindicatos, los partidos socialista y comunista en la oposición y las élites empresariales e industriales, que quedó plasmado en los Pactos de La Moncloa de 1977, uno de los acontecimientos clave que, junto con una profunda reforma de las políticas fiscales/tributarias, dejó el camino libre para continuar con la transición de mercado en España.

*Tercera lección: la integración regional puede contribuir a estimular y consolidar los cambios operados por la transición de mercado.*

Las crisis del petróleo de la década de 1970, junto con la muerte de Franco y el posterior imperativo de negociar un acuerdo de consenso en torno a la transición democrática española, supuso un período de crecimiento mucho más lento. Si bien desde el Plan de Estabilización hasta la primera crisis del petróleo (la más alta con respecto a cualquier período similar en la historia moderna de España) el crecimiento había alcanzado una media del 7% anual, desde 1974 hasta la entrada de España en la CE en 1986 el crecimiento medio anual del PIB se ralentizó hasta alcanzar una cifra inferior al 2%, con recesiones en 1979 y 1981.

El aumento en los precios del petróleo afectó enormemente al costo total de las importaciones de España y la intensificación de la competencia por parte del Este Asiático erosionó la competitividad española en términos de exportaciones. De 1972 a 1974 el déficit comercial prácticamente se triplicó, como también lo haría a finales de esa década como resultado de la segunda crisis del petróleo. Aunque el PIB per cápita había alcanzado casi el 80% de la media de los actuales Quince de la Unión en 1975, en el momento en que España entró en la CE había descendido hasta situarse por debajo del 72%. Durante ese período se produjo un intenso ajuste de desindustrialización, en parte como exigencia de las negociaciones de adhesión a la CE. El porcentaje de la industria en el PIB cayó desde más del 31% en 1974 hasta menos del 28% en 1985. El desempleo, que se había mantenido por debajo del 2% hasta 1972, empezó a aumentar de manera progresiva durante este decenio, hasta alcanzar el 17% en 1985.

El rigor que las políticas macroeconómicas habían adquirido del Plan de Estabilización de 1959 y la flexibilidad de que disfrutaron como resultado de la mayor financiación externa durante la década de 1960 se desvaneció en el clima político y económico más difícil de la década de 1970. La inflación volvió a alcanzar los máximos del 27% en 1977 mientras que el tipo de cambio de la peseta, que se había mantenido relativamente estable en torno a las 60 pesetas el dólar de 1959 a 1975, perdió aproximadamente un tercio de su valor entre 1975 y 1977 y continuó cayendo hasta alcanzar un mínimo medio anual de 170 pesetas el dólar en 1985.

¿Qué es lo que permitió a España capear un ajuste negativo tan intenso? Una serie de factores interrelacionados explican cómo España logró mantenerse en el camino hacia un crecimiento y una mayor reforma del mercado futuros. En primer lugar estuvo la experiencia positiva de las limitadas reformas del Plan de Estabilización y el impresionante crecimiento de la década de 1960. Conscientemente o no, España había ejercido su autonomía política de forma inteligente, embarcándose en liberalizaciones limitadas que reforzaron el positivo entorno económico exterior para producir crecimiento. Así, la población española, aunque cautelosa acerca de la dirección emprendida por la reforma política en la década de 1970, conservó una impresión muy favorable de la primera liberalización de mercado. Los encargados de formular las políticas en el Gobierno habían cumplido con lo prometido, aumentando la calidad de vida de forma considerable por primera vez en la historia moderna de España y moldeando entre los españoles una forma de pensar más pragmática y realista de lo que lo había sido nunca antes. Aunque la reforma del mercado disminuyó su ritmo hasta paralizarse durante gran parte de la década de 1970 (dado que era probable que una mayor reforma en un entorno de estanflación tuviese un efecto adverso sobre el consenso político entre los grupos de intereses económicos potencialmente en competencia que tanto había costado conseguir), para cuando se produjeron los Pactos de La Moncloa y las primeras elecciones parlamentarias en 1977 la sociedad española se encontraba más o menos unida en su determinación de seguir adelante con mayores reformas económicas y reanudar la trayectoria de crecimiento emprendida en la década de 1960.

La experiencia positiva de la década de 1960 se combinó con la evocadora e inquietante memoria de la Guerra Civil de principios del régimen de Franco para producir este nuevo consenso económico y político. España había experimentado no sólo una profunda pobreza y hambruna durante el apogeo de la autarquía de Franco, sino también un extremado aislamiento internacional. Tras el regreso de España a la comunidad internacional a finales de la década de 1950 el régimen de Franco había intentado tantear a los miembros de la CEE con respecto a un posible ingreso de España en una fecha tan temprana como 1962. Durante la década de 1960 y principios de la de 1970 los miembros de la CEE habían dejado claro que la entrada de España sería considerada, pero sólo una vez firmemente instaurado un régimen democrático en este país. En 1978, con la transición democrática ya firmemente encaminada, el impulso de la política exterior y económica de España pasó a estar singularmente orientado a lograr esta meta plausible.

Las perspectivas de ingreso en la CE, más que ningún otro único factor, sirvió para concentrar los esfuerzos políticos de España y forjar un consenso popular con respecto a la futura dirección que debía adoptar el país. Sin estas perspectivas tangibles no está claro que hubiese podido mantenerse semejante consenso político sin precedentes ni que hubiese sido fácil capear los intensos ajustes económicos de finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 (18).

En un principio este consenso estaba dirigido a volver a conseguir una disciplina macroeconómica y poner freno a la pérdida de competitividad de la economía española. Los Pactos de La Moncloa produjeron un nivel mínimo suficiente de coordinación política y buena voluntad mutua entre los principales agentes económicos (el Gobierno, los sindicatos y los partidos políticos) como para empezar a reducir la inflación. Para cuando el PSOE (partido socialdemócrata) accedió por primera vez al Gobierno en 1982, los aumentos de precios se habían moderado hasta



un 14%. Preparando la posible entrada de España en el mercado único de la CE el programa económico del PSOE se centró en una continua estabilización macroeconómica durante estos años, reduciendo la inflación aún más (hasta situarla por debajo del 5% en 1987), y en intentar contener el déficit presupuestario del Gobierno (que había aumentado bruscamente desde menos del 1% del PIB en 1977 hasta más del 6% en el momento en que el PSOE asumió el poder tras la reforma fiscal de la UCD en 1978 y los primeros esfuerzos por construir un Estado de bienestar moderno). Mediante una política fiscal y monetaria más disciplinada el equipo económico del PSOE logró situar el déficit por debajo del 3% en 1987. El precio político potencial, no obstante, fue muy elevado, ya que el desempleo (ya en cifras de dos dígitos) se situaba por encima del 17% en el momento de producirse las elecciones de 1986.

Con todo logró mantenerse el consenso (y los socialdemócratas salieron reelegidos) en base al éxito de las negociaciones para que España entrase en la CE en 1986. Con unos esfuerzos de estabilización suficientes en marcha y con la entrada de España en la CE asegurada volvió a producirse un rápido crecimiento en la segunda mitad de la década de 1980, creándose de nuevo un clima favorable para emprender la siguiente fase de unas reformas de mercado importantes, incluyendo una liberalización gradual pero significativa del capital y el comercio, la desregulación de los mercados nacionales, la armonización del marco regulatorio con el de la CE y el comienzo de una amplia campaña de privatizaciones.

De 1987 a 1991 el crecimiento anual alcanzó una media de entre el 4 y el 5%. Durante este período las entradas de inversiones extranjeras volvieron a experimentar un *boom* (sobre todo las IED, pero también los flujos de cartera), haciendo que la balanza de pagos básica, que había alcanzado un déficit significativo durante la década de 1970, volviese a alcanzar un superávit. Las entradas netas totales de inversiones aumentaron desde menos del 1,5% del PIB en 1985 hasta más del 2% del mismo en 1992 (19). A principios de la década de 1990 el comercio de España había prácticamente adquirido su patrón de apertura actual, con unas exportaciones que representaban cerca del 25% del PIB y con cerca del 70% de todas las exportaciones destinadas a Europa.

La progresiva apertura de las inversiones y otros flujos de capital produjo una penetración extranjera significativa en la economía española. En 1989 cerca de 22.000 empresas españolas contaban con algún capital extranjero y en 1991 esta participación extranjera superaba el 50% en aproximadamente 10.000 empresas españolas. Si bien esta penetración extranjera tan intensa implicó una pérdida potencial de soberanía económica y un nivel mucho mayor de vulnerabilidad a la especulación y la volatilidad de los tipos de cambio (las entradas netas de inversiones de cartera se habían disparado desde cantidades insignificantes en 1980 –que tan sólo cubrían el 0,25% del déficit de cuenta corriente– hasta el 1,5% del PIB en 1989, lo que cubría aproximadamente la mitad del déficit externo), sirvió para estimular una transferencia significativa de tecnología a España y para reorganizar de forma notable la gestión y las prácticas comerciales. También, por primera vez, España desarrolló una mayor exposición a la deuda externa. De 1986 a 1992, la deuda externa aumentó desde USD 24.000 millones (el 9,7% del PIB) hasta USD 78.000 millones (el 12,5% del PIB), la mitad de ella contraída por el sector privado. Si bien este aumento de la deuda externa supuso unos mayores costes de servicio de la deuda (sensibles a las fluctuaciones de divisas y tipos de interés internacionales), también proporcionó un complemento muy conveniente a la inversión nacional tanto pública como privada y estuvo impulsado en parte por la calificación de riesgo internacional cada vez más positiva del Gobierno español y la economía en general (la evaluación de riesgo soberano de Moody's para España fue Aa2 entre 1988 y 1992) (20).

La entrada de España en la CE implicó una integración gradual pero completa (en términos de comercio, inversiones y flujos de capital) en el nuevo Mercado Único Europeo en 1993. Ese año se liberalizó por completo el comercio de productos manufacturados con respecto a los socios europeos de España, mientras que la completa integración española en la PAC se programó para mediados de la década de 1990, de acuerdo con la fórmula de adhesión de España. La completa liberalización de los movimientos de capital para España en el seno de la UE se negoció de forma que también coincidiese con la plena consecución del mercado único en 1993. Hacia finales de la década de 1980 comenzaron las negociaciones del Tratado de Maastricht y España quedó plenamente integrada en el proceso de la CE y en el camino correcto para trasponer el corpus de la legislación del mercado único a la legislación española. En esta época el PIB per cápita de España se situó por encima de los USD 13.000 (desde los menos de USD 5.000 de 1985, un aumento del 25% en términos reales), aproximadamente el 80% de la media europea y más de la mitad del nivel de Estados Unidos (21).

En la década de 1990 España tenía plenamente asegurado su puesto en la CE y su mercado único. El país disfrutaba de un fuerte crecimiento, reforzado por un intenso proceso de integración internacional y un *shock* competitivo en la economía nacional. La integración europea sirvió al mismo tiempo de incentivo y amenaza para la reforma española de mercado, guiándola, estabilizándola y, tal y como veremos más adelante, proporcionando unos pagos de transferencia clave para poder hacer frente a los ajustes derivados de la misma. Para bien o para mal, las economías latinoamericanas no han disfrutado de esta perspectiva de integración institucional y económica tan profunda con un grupo de economías avanzadas durante las principales fases de sus intentos de reforma de mercado.

*Cuarta lección: la integración monetaria, sobre todo, puede contribuir a hacer sostenible una mayor prosperidad, reduciendo de forma estructural los tipos de interés, eliminando las primas de riesgo país y proporcionando un estímulo para unos mejores resultados en términos de políticas macroeconómicas.*

Si la integración en la CE dio a España la oportunidad de solidificar las ganancias de reformas anteriores y el incentivo para continuar con ellas, el nuevo programa de la UE de crear una Unión Económica y Monetaria (UEM) le dio el impulso necesario para introducirse entre las principales economías de mercado avanzadas.

Aunque España sufrió la crisis europea de tipos de cambio en septiembre de 1992 y experimentó cuatro

devaluaciones entre 1992 y 1995, resurgió prácticamente ileso en su persecución de los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht de 1993 (22). La peseta se había fortalecido significativamente durante el *boom* de finales de la década de 1980 a medida que la cuenta de capitales se fue liberalizando de forma gradual, alcanzando un nivel de casi 100 pesetas el dólar en 1990, tan sólo un año después de que España entrase en el Mecanismo Europeo de Tipos de Cambio (MTC). Resulta interesante observar que la presión bajista que la peseta tendría que experimentar en 1992 estuvo provocada por la determinación por parte de las autoridades económicas españolas de seguir cumpliendo los compromisos de España con respecto a la estabilidad de tipos de cambio en el marco del MTC (uno de los principales objetivos de la primera fase del proyecto de la UEM). Esto significó que los tipos de cambio de España, ya en cifras de dos dígitos durante el *boom* de la década de 1980, tuvieron que seguir siendo extremadamente altos en vista de la presión de tipo de cambio procedente de Alemania durante su esfuerzo de reunificación. Mientras tanto, y en parte debido a la presión de estos tipos de cambio tan elevados, la economía española se ralentizó rápidamente a medida que la recesión estadounidense de 1990-1991 se extendió a Europa. El crecimiento de España se ralentizó desde un 4,1% en 1990 hasta un 2,2% en 1991 y un 0,8% en 1992, desplomándose finalmente hasta experimentar una contracción del 1% en 1993. La política monetaria de España siguió siendo muy rígida en un intento de mantener a flote la peseta y mantenerla dentro de su banda en virtud del MTC con respecto al ECU y el marco alemán, mientras que la política fiscal (ya relativamente relajada, con el déficit presupuestario en torno al 4% del PIB) tuvo que enfrentarse al dilema de optar por una contracción (exacerbando la recesión) o por una relajación (con el resultante deterioro del déficit presupuestario, uno de los criterios de convergencia clave del Tratado de Maastricht). Con una cifra de desempleo cercana ya al 20%, España optó reticentemente por la segunda de las opciones y el déficit aumentó hasta cerca de un 7% del PIB en 1995.

Aún en 1995 quedaba patente que España no se había liberado por completo del círculo vicioso de los déficit crecientes, los altos tipos de interés, las crisis de moneda y la dependencia de mercados internacionales volátiles que caracterizan a muchos mercados emergentes aún en nuestros días. No obstante, el proyecto de la UEM proporcionó a España un valioso marco monetario disciplinario y una meta concreta que perseguir. Tras la crisis del MTC se modificó la agenda de la UEM acordada en Maastricht a fin de retrasar el nacimiento del euro de 1997 a 1999. Esto dio a España el tiempo que necesitaba para cumplir los criterios de convergencia. Aprovechando el repunte de la economía en 1995 España comenzó ese año a reducir su déficit presupuestario. Contrariamente a las expectativas de muchos, España consiguió generar la suficiente confianza como para estimular una vuelta al crecimiento (con una media anual superior al 4% de 1996 a 2000), reducir el déficit (hasta situarlo por debajo del 2% en el momento de aceptación de la peseta en el club del euro), moderar la inflación (hasta situarla también en torno al 2% en 1998) y estabilizar la peseta. Los tipos de interés, la variable clave de interacción con el resto de los criterios de convergencia, comenzaron a bajar de forma espectacular (los tipos de interés a largo plazo disminuyeron desde cerca del 15% en 1990 hasta situarse justo por encima del 4% actual) (23).

Los encargados de formular las políticas en España aprovecharon la oportunidad proporcionada por la perspectiva de entrada en el euro. A partir de 1995 se aplicó una disciplina presupuestaria suficiente como para poder generar una confianza cada vez mayor en que España podría realmente llegar a cumplir los criterios de convergencia, una dinámica que a su vez hizo que fuese mucho más fácil lograr déficit más bajos. Esta mayor confianza ayudó a reducir los tipos de interés en España con mayor rapidez que en el resto de la UE. En 1998 la denominada "prima española" (la diferencia entre los tipos de interés a largo plazo en España y en Alemania) había desaparecido prácticamente, habiendo disminuido desde más de 500 puntos básicos hasta prácticamente cero, donde se mantiene en la actualidad. Esta enorme caída en los tipos de interés estimuló un rápido crecimiento, y estos dos fenómenos pusieron una presión a la baja significativa en el déficit presupuestario.

Por otro lado, a partir de 1995 también mejoraron enormemente otros aspectos del entorno exterior. El crecimiento mundial, impulsado por el *boom* estadounidense, alimentó el crecimiento de Europa y, por tanto, también el de España. Los precios del petróleo disminuyeron durante la mayor parte de la década de 1990, desde los máximos alcanzados en torno a los USD 40 el barril durante la crisis del Golfo hasta cerca de USD 10 el barril en 1998. Esta tendencia también ayudó a liberar al rápido crecimiento de parte de las tensiones inflacionistas a partir de 1996, lo que permitió a España eliminar los desequilibrios macroeconómicos de la economía y a la vez conseguir un crecimiento del PIB cercano al 4%, algo de difícil consecución en Latinoamérica. Además, el *círculo virtuoso* de España pasó a ser tan positivo que ni siquiera un entorno económico exterior cada vez más turbulento a finales del decenio (incluyendo crisis de mercados emergentes, sobre todo en el Cono Sur, y una triplicación de los precios del petróleo) pudo desbaratar los impresionantes avances macroeconómicos de España. Hasta la crisis de Argentina de 2001-2002, las crisis de los mercados emergentes no habían afectado de forma significativa al progreso económico de España. Al entrar con éxito en el euro, España también experimentó nuevos aumentos significativos de inversiones tanto entrantes como salientes. Desde la época de la crisis del MTC hasta el impago de la deuda por parte de Argentina, España se convirtió en el octavo mayor inversor neto del mundo (muchas de las principales empresas españolas mejoraron sus cuentas de resultados gracias a las inversiones realizadas en Latinoamérica) (24).

La integración monetaria, que supuso renunciar a la peseta y a la soberanía monetaria de España, ha protegido eficazmente a España de *shocks* externos y contagios financieros e incluso ha servido para hacer menos evidentes el resto de las vulnerabilidades estructurales y debilidades políticas de España, y ciertamente para que éstas supongan una carga mucho menor para el crecimiento. Incluso las recientes crisis financieras en el Cono Sur (a las cuales España estaba más expuesta que cualquier otra economía avanzada) han tenido tan sólo un mínimo efecto en el conjunto de la economía española. Unas estimaciones recientes calculan que la crisis de Argentina tan sólo hizo disminuir el crecimiento anual en 0,2 puntos porcentuales durante el período comprendido entre 1999 y 2002 (25).

### Advertencias importantes

El caso español sigue proporcionando un punto de referencia muy útil para los países que intentan seguir una trayectoria similar hacia una democracia de mercado avanzada y próspera. No obstante, el caso de España revela claramente la importancia de los factores externos y una profunda integración con economías avanzadas a nivel regional. Podría afirmarse que la singularidad del caso español implica que las lecciones que puede ofrecer son en realidad advertencias que subrayan la enormidad del desafío al que se enfrentan los países de América Latina.

*Primera advertencia: El consenso es clave. El consenso político a nivel nacional resulta esencial para que pueda sostenerse el proceso de reforma, sobre todo en un contexto democrático. En España, no obstante, dicho consenso fue un resultado fortuito de unas circunstancias históricas concretas y únicas.*

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el caso de España contó con la ventaja de que el consenso a nivel nacional no fue un requisito previo necesario durante las primeras fases de la reforma económica. El régimen español no era un régimen democrático y las primeras reformas nacieron de una influencia cada vez mayor de los economistas de mentalidad liberal existentes en los círculos cercanos al General Franco y a la situación financiera cada vez peor del Estado. Con todo, el *boom* que se fraguó durante la década de 1960 creó un consenso en torno a la necesidad de perseguir la clase de políticas que con mayor probabilidad restaurarían el crecimiento tras los ajustes económicos que iban a seguir. En el delicado entorno español de la década de 1970 este consenso se amplió para incluir el consenso democrático y el deseo casi generalizado en España de entrar en Europa, el tema unificador que siguió siendo de forma constante un factor integrador entre el electorado español durante los tres posteriores Gobiernos democráticos de España (UCD, PSOE y PP). Junto al éxito de la década de 1960 el consenso español también se vio respaldado por un deseo extendido por todo el espectro político de evitar volver a la difícil segmentación del *corpus politicus* experimentada durante la Guerra Civil. Este consenso, tan sólo seriamente amenazado en una ocasión, cuando los sindicatos de trabajadores hicieron peligrar los planes de privatización del Gobierno convocando una de las mayores huelgas generales acaecidas en España en 1988, ha facilitado los esfuerzos por continuar en el camino de la reforma de quienes formulan las políticas en España.

El consenso a nivel nacional ha sido aparentemente poco común en los esfuerzos de reforma de América Latina, sobre todo en las primeras fases, durante la década de 1980. Sin duda esto ha complicado los esfuerzos de reforma de mercado, haciendo difícil el mantener una continuidad entre las diversas administraciones. Incluso tras el surgimiento del denominado Consenso de Washington el nuevo consenso de reforma en diversos países siguió siendo bastante frágil a la luz de la cadena de crisis de mercados emergentes que tuvo lugar durante la segunda mitad de la década de 1990. Hoy en día probablemente Brasil sea el ejemplo más cercano de caso en el que el consenso de reforma ha sobrevivido (quizás Chile sea otro), pero sin duda Lula todavía no está fuera de peligro (recordemos el descenso de su índice de aceptación a lo largo de 2004). Tampoco está claro que exista un consenso suficiente en el resto de las principales economías de Latinoamérica en torno al impulso de reforma necesario para recobrar el ritmo.

Además, pocos países latinoamericanos (por no decir ninguno) han disfrutado de las circunstancias extremadamente favorables de las que España disfrutó durante las primeras fases de su reforma. Mientras que España siguió estando libre de grandes cargas de deuda externa, conservó su autonomía en materia de políticas y experimentó el éxito de un rápido crecimiento durante los primeros 15 años de su transición de mercado, la mayor parte de los países latinoamericanos han tenido la experiencia contraria. Muchos registraron sus mayores tasas de crecimiento durante las últimas décadas del modelo ISI y el dominio estatal de la economía. Por otro lado, los orígenes de sus procesos de reforma se caracterizaron tanto por una acumulación significativa de deuda externa como por el comienzo de un condicionamiento político por parte del FMI. De hecho, el primer decenio de reforma de mercado en Latinoamérica, aunque caracterizado por una limitada (incluso tímida) liberalización (como ocurrió también en España), también se vio marcado por un estancamiento económico durante la "década perdida" de 1980 (la antítesis de la experiencia española) (26). Lejos de forjar un consenso nacional en la mayor parte de los países latinoamericanos, los comienzos de la reforma de mercado en la década de 1980 estuvieron acompañados de intensificadas discordias a nivel nacional en torno a la validez y la conveniencia de una reforma de mercado. Tan sólo el colapso del universo comunista y la oleada de sentimiento de reforma que azotó al mundo tras éste consiguieron algo parecido a un consenso suficiente de reforma en la mayor parte de los países latinoamericanos. Pero incluso este frágil consenso de la década de 1990 se ha visto sometido a extremas presiones como resultado de las crisis de los mercados emergentes, especialmente la de Argentina, lo que ha puesto en peligro el futuro de la reforma.

*Segunda advertencia: el bienestar social es vital. La consolidación de la democracia en España y, junto con ella, el mantenimiento del consenso político en torno a las reformas económicas, se vio reforzada por un importante paquete de reformas fiscales acompañado de la creación de un Estado de bienestar similar al modelo europeo dominante.*

El crecimiento de la década de 1960 claramente supuso una palanca clave de la que España se sirvió para mantener el consenso en torno a la conveniencia de una mayor reforma. No obstante, el estancamiento de la década de 1970 y los dolorosos ajustes que España tendría que experimentar a fin de ingresar en la CE podrían fácilmente haber acabado con este consenso inicial de no haber sido porque el atractivo de Europa también representaba la posibilidad de alcanzar otros logros sociales más allá del crecimiento. La justicia social y la garantía por parte del Estado de las necesidades básicas de la sociedad española también representaron un papel fundamental. La reforma fiscal fundamental emprendida en la década de 1970 por la UCD (Unión del Centro Democrático) racionalizó el anticuado régimen tributario español, haciendo el reparto de la carga fiscal más progresista y creando una sólida base financiera para la futura transformación del Estado. Dada la creciente oposición de los políticos de izquierdas a que UCD tenía que enfrentarse dichas reformas demostraron ser esenciales para el mantenimiento del consenso en España.

Durante los primeros dos mandatos del PSOE también se creó rápidamente un amplio y moderno Estado de

bienestar, lo que permitió a España converger rápidamente con el modelo social europeo. Considerando la posibilidad real de una reacción violenta entre las facciones más izquierdistas del PSOE (por no mencionar la oposición del Partido Comunista, que posteriormente pasó a ser IU, Izquierda Unida) por las cada vez mayores reformas de mercado que el Gobierno se había propuesto emprender, la convergencia con los estándares de bienestar europeos no sólo aplacó el creciente descontento entre la izquierda sino que también alivió la carga de ajustes estructurales y contribuyó a mejorar la distribución de la renta. Esto demostró ser una influencia moderadora muy útil en la posible oposición a las fuertes reformas en las que España iba a seguir embarcándose.

La justicia social, las garantías de un bienestar básico, la sostenibilidad y la solvencia fiscal y una distribución eficaz de la renta no son puntos fuertes de las economías latinoamericanas. Incluso en el caso de Chile, un caso de relativo éxito, la distribución de la renta sigue siendo muy deficiente y podría aún amenazar la estabilidad y la eficacia en el futuro (27). Si bien en los últimos años la tendencia ha sido hacia una mejora en muchas de estas áreas (como es el caso de Brasil y México, que han luchado por emprender reformas fiscales), está claro que estos logros siguen siendo factores cruciales para la sostenibilidad futura de la reforma de mercado y la prosperidad en la región. Por desgracia la mayor parte de los países latinoamericanos siguen estando en desventaja con respecto a España en las décadas de 1970 y 1980 por carecer del estímulo-amenaza eficaz que Europa representaba para esta segunda.

*Tercera advertencia: una financiación externa generosa también representa un papel importante. El consenso político en España, junto con los ajustes que el Mercado Único y la UEM implicaron, se vieron facilitados y sostenidos por las significativas entradas de Fondos europeos durante las décadas de 1980 y 1990.*

Los Fondos Estructurales de la UE, la ayuda sectorial (a través de la PAC y la Política de Pesca Común) y los Fondos nacionales de Cohesión son un aspecto integral del proceso de integración regional más profundo y extenso del mundo. Además, estos programas de financiación de la UE implican altos niveles de colaboración intergubernamental en materia de políticas y el compartir al menos cierta soberanía nacional. Dichos fondos de la UE funcionan de forma parecida a la ayuda internacional pero tienen efectos y consecuencias significativamente distintos a los de los préstamos del FMI en América Latina.

Desde el Tratado de Maastricht España ha sido el mayor receptor único neto de fondos de la UE. En los últimos años, aunque España ha contribuido con aproximadamente EUR 6.000 millones anuales al presupuesto de la UE, ha recibido aproximadamente EUR 14.000 millones a través de los principales programas de gasto de la misma. Este flujo neto de entradas cercano a los EUR 8.000 millones anuales representa el equivalente a casi el 1,3% del PIB anual. Existe cierta polémica en torno a cuánto ha contribuido esto, y a cuánto sigue contribuyendo, al crecimiento de España, pero la opinión general tiende a atribuir cerca de 0,2 puntos porcentuales del crecimiento anual a estos Fondos. No obstante, más allá de este efecto directo en la demanda interna, los fondos de la UE han contribuido de forma significativa al desarrollo de infraestructuras y a la estabilidad social (si no a una convergencia interregional), produciendo importantes efectos dinámicos en las regiones menos desarrolladas de España.

Probablemente el futuro de España como principal receptor neto de los fondos de la UE tenga los días contados. A pesar de la resistencia de Francia, se siguen ejerciendo constantes presiones de reforma en la PAC. Además, gran parte de lo que España recibe en forma de Fondos Estructurales y de Cohesión se ve actualmente amenazado por la nueva ampliación de la UE a Europa Central y del Este, donde las rentas per cápita se suelen situar entre el 30% y el 40% de la media de la UE. La ampliación de la UE desde quince miembros hasta 25 (y posteriormente 27) situará la renta per cápita española, de la noche a la mañana, muy por encima del 90% de la media de la UE, el umbral establecido para la recepción de los Fondos de Cohesión, y situará a la mayoría de las regiones españolas por encima del umbral del 75% establecido para la mayor parte de los Fondos Estructurales.

Así, en algún momento cercano España deberá enfrentarse al desafío de ajustar su cada vez menor flujo de fondos procedentes de la UE (por no hablar de las cada vez mayores presiones competitivas que la ampliación supone en términos de desvíos de inversiones y comercio). Aunque muchos creen que la economía española es lo suficientemente madura y dinámica como para superar esta prueba, probablemente el resultado de este ajuste dependa de un amplio abanico de nuevas reformas de las políticas económicas que, estrictamente hablando, superan el ámbito de la transición de mercado, a saber: políticas destinadas a transformar el modelo de crecimiento predominantemente *extensivo* de España en un modelo de crecimiento *intensivo* sostenible basado en aumentos significativos de la productividad (28). Ciertamente, el grado de éxito de España en dejar de ser un receptor neto de fondos de la UE y transformar el crecimiento extensivo del pasado en el crecimiento intensivo del futuro arrojará nueva luz a la presente evaluación de las perspectivas de éxito de las transiciones de mercado en otras partes del mundo.

Mientras el juicio sobre el éxito final de España sigue pendiente, lo que está claro es que ningún país latinoamericano ha disfrutado nunca de la posición de privilegio de la que España ha venido disfrutando recientemente con respecto a los importantes pagos de transferencias que sigue recibiendo. Los paquetes de rescate del FMI, consistentes en líneas y compromisos de crédito, sencillamente no desempeñan la misma función, como tampoco los escasos niveles de ayuda al desarrollo. Si bien la economía mexicana se ha beneficiado en numerosos aspectos del TLCAN, claramente este proceso de integración no es ni de cerca tan profundo como la integración en la UE. El Presidente Fox ha expresado recientemente la idea de infundir al TLCAN una mayor integración institucional (sin duda pensando en la experiencia de España en la UE), si bien en vano, dada la preferencia estadounidense por modelos de integración de naturaleza mucho más superficial, en particular asociaciones de libre comercio a nivel bilateral y regional. En el clima actual, incluso es probable que el Acuerdo de Libre Comercio de América Central tenga que enfrentarse a una fuerte resistencia en el Congreso de los Estados Unidos. Los recientes desarrollos en la búsqueda de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) también han apuntado a una versión del mismo

más *light* que incluso la que la Administración Bush había estado solicitando a medida que Brasil se ha situado a la cabeza de quienes se resisten a aceptar una arquitectura de acuerdo diseñada por EE.UU.

*Cuarta advertencia: la integración monetaria no siempre es la panacea y sólo puede suponer un éxito sostenible si va precedida de otras reformas fundamentales.*

Ciertamente la integración monetaria ha representado una gran ayuda, por no decir la panacea, en el caso de España. Algunos de sus beneficios directos e indirectos ya se han descrito anteriormente. No obstante, una de las principales críticas a la integración monetaria ha apuntado tradicionalmente a los peligros de ceder la soberanía monetaria cuando la economía de un país no forma parte de un zona monetaria óptima con el resto de las economías en cuestión, dado el potencial de posibles *shocks* económicos asimétricos. Esta crítica fue sin duda una parte central del debate previo al euro en España y Europa y también ha estado presente en los debates sobre la dolarización en América Latina.

En el caso de España, a fin de cuentas, la integración monetaria ha sido beneficiosa. Desde su entrada en la CE el ciclo económico de España ha avanzado progresivamente hacia una mayor sincronización con el de sus socios europeos (29). Recientemente la economía española ha seguido creciendo aun cuando Francia y Alemania han estado enfrentándose a una potencial recesión. En este caso, el *shock* asimétrico sufrido por Alemania y Francia ha implicado una política monetaria muy relajada para España (dada su mayor tasa de inflación y el intenso *boom* de su mercado inmobiliario), que ha tendido a reforzar el crecimiento incluso durante los últimos años de ralentización generalizada. Por otro lado, la tasa de inflación española (en torno al 3% en los últimos años, cerca de dos puntos porcentuales por encima de la de Alemania) ha podido contenerse mediante una política fiscal relativamente estricta, que en los últimos dos años ha mantenido el presupuesto casi en equilibrio, lo que a permitido a España disfrutar del cómodo discurso de haber hecho su economía más dinámica que la del eje franco-alemán cumpliendo al mismo tiempo el compromiso europeísta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento aun cuando los principales autores del mismo siguen sin acatarlo.

Cuando el próximo *shock* asimétrico afecte a España a la baja se espera que la economía española sea lo suficientemente flexible como para amortiguar el golpe. En tal caso España podría depender de una política fiscal menos rígida para tensar la cuerda, si bien el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la zona euro limitaría en cierto modo (al menos en teoría) esta herramienta política compensatoria. Con todo, el prerrequisito clave para la integración monetaria es que la economía sea flexible y abierta. En este sentido España (a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los casos de dolarización en América Latina) mostró unos resultados bastante buenos antes de que el Banco de España cediese formalmente su política monetaria al BCE.

En 1995, cuando España empezó seriamente su intento de cumplir los criterios de convergencia de Maastricht y convertirse en miembro fundador de la nueva moneda única, ya se había realizado, o al menos empezado, la mayor parte del trabajo más duro de reforma de mercado. España ya estaba plenamente involucrada en el proceso de privatización, el comercio con Europa ya se había liberalizado completamente y la política de comercio extracomunitario se había equiparado con los aranceles comunes de la UE (estando todo ello sujeto a compromisos de la UE en el marco de la OMC). Igualmente, los flujos de capital habían sido plenamente liberados de todo tipo de restricciones. Incluso la reforma del mercado laboral se había emprendido de forma gradual mediante una serie de reformas en 1984, 1994 y 1997. Aunque una mayor reforma del mercado laboral sigue siendo una de las cuestiones pendientes de la política económica española, en realidad el mercado laboral de España se ha convertido en uno de los más flexibles de Europa debido al uso extendido de contratos temporales, que implica unos impuestos laborales y unos costes de despido mucho menores que los de los contratos indefinidos tradicionales (cada vez más escasos). En los últimos diez años cerca del 90% de todos los nuevos trabajos en España se han creado mediante contratos temporales. Si bien esto ha provocado un estado de precariedad cada vez mayor en el mercado laboral y una dualidad irracional entre una élite cada vez menor de caros contratos fijos y una masa cada vez mayor de contratos temporales baratos, ha logrado el objetivo de una mayor flexibilidad y unos menores costes para quienes contratan (30).

El problema que la integración monetaria supone para Latinoamérica, sobre todo si se la concibe como una simple dolarización unilateral, es por lo menos doble: en primer lugar, implicaría una pérdida de soberanía monetaria sin ninguna aportación compensatoria a la política de moneda (como la que disfruta España por ser miembro del BCE) y sin ningún pago de transferencias que ayude a absorber los ajustes resultantes (como aquéllos de los que disfruta España como parte de los Fondos de Cohesión, creados para ayudar a compensar los ajustes resultantes de la UEM).

Además, la mayor parte de los países latinoamericanos no han emprendido el abanico suficiente de reformas de mercado como para alcanzar la flexibilidad necesaria para afrontar con éxito los inevitables ajustes y los *shocks* asimétricos. Si bien a Panamá, El Salvador y Ecuador no les ha ido del todo mal desde la dolarización de sus economías, es evidente que esta forma de integración monetaria no puede asemejarse al estímulo que la entrada en el euro supuso para España. El caso de Argentina da mucho más que pensar. La experiencia de la dolarización cuasiformal en este país (independientemente de si finalmente habría podido evitarse o no) claramente terminó mal. Al final, el proceso de reforma de mercado de Latinoamérica sigue siendo incompleto. Es cierto que en la década de 1990 se llevaron a cabo ciertas reformas, aunque pobres (algunas privatizaciones), pero otras simplemente ni siquiera llegaron a emprenderse (como la reforma del mercado laboral). Es más, a la mayor parte de los países latinoamericanos todavía les aguarda una "segunda generación" entera de reformas institucionales (31).

Dicho esto, existen otras posibles formas de integración monetaria que pueden contemplarse en Latinoamérica. Una sería la integración monetaria regional, como la unión monetaria a veces contemplada por los miembros del MERCOSUR. Este tipo de integración monetaria podría haber ayudado a contener algunos de los efectos más

debilitantes de las crisis de mercados emergentes de Brasil, Argentina y Uruguay. Aun así, semejante unión monetaria se enfrenta en la actualidad a obstáculos muy importantes y parece evidente que de momento es un proyecto para el futuro, aun en los escenarios más optimistas. No está claro que las agendas de políticas económicas nacionales de los miembros del MERCOSUR vayan a mantener una sincronía (y una orientación hacia una reforma de mercado en el futuro) suficientes como para posibilitar una reforma monetaria verosímil que funcione razonablemente bien. Y, al final, probablemente el impacto de que España se cobije bajo las alas monetarias de Alemania y Francia sea bastante distinto del impacto de que Argentina se cobije bajo las de Brasil, o viceversa. Aun así, esta posibilidad resulta tentadora, al menos para Brasil, y con motivo, pero la conclusión que se extrae de una comparación de las experiencias española y latinoamericana es que la integración monetaria debería ser el mayor logro de un proceso de integración que ayude a impulsar la transición de mercado y no ser concebida como un sustituto o un mero apoyo a otras reformas económicas necesarias.

Otra posible opción sería una unión monetaria formal centrada en el dólar estadounidense, con una integración institucional similar a la que la pertenencia a la UEM implicó en Europa. Aun así, no es muy probable que esto ocurra en el futuro próximo, pero si los países latinoamericanos esperan poder reproducir de alguna forma la experiencia española, una forma más profunda de integración económica en las Américas podría tener este resultado siempre que incluya el comercio, la inversión, el mercado de capitales y la integración monetaria y alguna forma de transferencias presupuestarias similares a las de la UE. Quizás esto puedan parecer castillos en el aire en la actualidad; no obstante, si la experiencia de España en relación con la de otros países en vías de desarrollo es algo por lo que guiarse, puede que una transición de mercado de éxito y una integración económica internacional completa (por no hablar de una prosperidad mayor y sostenible) tengan que esperar a que se produzca algún tipo de Unión de las Américas.

### Conclusiones provisionales

El caso español ofrece algunas lecciones y advertencias interesantes para los países de Latinoamérica que intentan emular el éxito económico de España. España disfrutó de un entorno exterior muy favorable durante su transformación gradual de economía estatista durante el régimen de Franco a economía integrada y basada en el mercado. España secuenció sus reformas de forma que se generó un crecimiento inmediato, se evitó complicar el condicionamiento político (hasta que éste llegó en forma de pertenencia a la CE décadas más tarde) y se creó un consenso nacional suficiente en torno a la necesidad de seguir emprendiendo una mayor reestructuración e integración de mercado. Logró sacar el máximo provecho posible de su pertenencia a la CE, incluyendo transferencias de pagos significativas y una plena participación en la formulación de las políticas de la UE. El resultado final ha sido la transformación desde una economía caracterizada por la pobreza y un aislamiento internacional casi total hasta una próspera democracia de mercado, libre de onerosas cargas de deuda externa y cada vez más protegida de *shocks* generados en la economía internacional.

Es comprensible que los países latinoamericanos vuelvan los ojos a España como punto de referencia en sus intentos de generar una transformación similar. Sin embargo, dadas las numerosas falsas alarmas acaecidas en el camino hacia la transición de mercado en la región y los *shocks* que siguen debilitando las economías latinoamericanas, está claro que resultará difícil reproducir el rotundo éxito de España. Por desgracia muchas de las lecciones que pueden extraerse de la experiencia de España tan sólo sirven de ayuda en retrospectiva. La secuencia de las reformas españolas (en la que los flujos de capital, por ejemplo, sólo se liberaron gradualmente una vez ya bien encaminadas unas profundas reformas) no puede ser fácilmente seguida por Latinoamérica, donde las reformas de mercado ya han sido presentadas e implementadas en sus propios contextos particulares y aparentemente con poco éxito hasta la fecha.

No obstante, en términos generales debe intentarse identificar determinadas direcciones políticas que al menos resulten algo prometedoras. La palanca política más importante por sí sola en la fórmula de reforma española ha sido el compromiso incondicional con la integración económica regional. En este sentido, quizás la integración económica regional (junto con políticas constantes de orientación de mercado y unas reformas institucionales más profundas) ofrezca a Latinoamérica su mejor estrategia para la consecución de una prosperidad sostenible a largo plazo. Con todo, dicha estrategia se enfrenta a fuertes obstáculos políticos y sigue siendo difícil ver cómo la mayoría de las economías latinoamericanas podrían ser capaces de generar un impulso suficiente en la economía internacional como para beneficiarse de los continuos procesos de globalización sin aprovechar las sinergias que una mayor integración regional todavía tiene que ofrecer.

Además, parece claro que la región debe seguir adelante con una segunda generación de reformas institucionales destinadas a modernizar las instituciones estatales y mejorar la base productiva de la economía. Quizás a los países de América Latina les iría mejor centrándose no sólo en los éxitos de España (que se han visto influenciados de forma fortuita por una serie de factores externos positivos) sino más bien en debilidades aún existentes en la economía de este país, como por ejemplo unos malos resultados en términos de crecimiento de la productividad y formación de capital humano. Al menos entonces las economías latinoamericanas se estarán concentrando en áreas en las que tienen una posibilidad de progresar de forma autónoma con respecto a las economías avanzadas en vez de perseguir una estrategia en la que seguirían siendo vulnerables al cambio de tendencias en la economía internacional.

*Paul Isbell, Investigador Principal, área Economía Internacional, Real Instituto Elcano*

*Notas:*

(1) Este documento se preparó originariamente para el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos (CSIS) de Washington, D.C. en enero de 2004 como parte de una iniciativa patrocinada por el CSIS y destinada a revisar el escenario posterior al Consenso de Washington.

(2) Base de datos de perspectivas de la economía mundial del FMI, abril de 2004 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/01/data/index.htm>) y Eurostat, Indicadores Estructurales, enero de 2004:

(<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat>)

(3) En 1959, el PIB per cápita de España (a los tipos de cambio actuales en aquel momento y calculando en pesetas de 1959) era de aproximadamente USD 333. Si se calcula a los tipos de cambio actuales en aquel entonces pero usando pesetas constantes de 1995 éste se situó en USD 7.250. Para más datos históricos de PIB, renta per cápita y tipos de cambio véase Leandro Prados de la Escosura, *El progreso económico de España (1850-2000)*, Fundación BBVA, Madrid, 2003 y el Apéndice estadístico de Julio Alcalde Inchausti en Juan Velarde Fuertes (coord.), *1900-2000 Historia de un esfuerzo colectivo: Cómo España superó el pesimismo y la pobreza*, Volumen II, Fundación BSCH, Madrid, 2000.

(4) Para obtener datos de distribución de la renta véase 'La renta nacional de España y su distribución' de Julio Alcalde Inchausti en Juan Velarde Fuertes, *op. cit.* Ampliando un poco más la comparación con Rusia, el coeficiente de Gini de la Unión Soviética a finales de la década de 1980 era cercano al 0,28, mientras que para finales de la década de 1990 éste había aumentado hasta cerca del 0,5.

(5) Para obtener cifras acerca de la evolución de la composición sectorial del PIB español, véase el Apéndice estadístico de Julio Alcalde, *op. cit.*

(6) Véase William Chislett, *Spanish Direct Investment in Latin America: Challenges and Opportunities*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2003.

(7) Véase Richard Sandell, *The Ageing of the Population (Part I): The Scope and Future Outlook in Spain*, 22/IV/2003 y *The Ageing of the Population (Part II): The Spanish Situation Compared to Other Countries in the European Union*, 21/V/2003, análisis del Real Instituto Elcano, Madrid, 2003.

(8) El anterior Presidente español, José María Aznar, ha hablado incluso de las legítimas aspiraciones de España a ser incluida en el G7 (G8), presumiblemente renombrándolo "G8" (G9).

(9) La primera tentativa de reformas menores y limitadas introducida en torno a esta fecha bajo los auspicios del ministro de Comercio Manuel Arburúa supusieron un aumento significativo de los precios agrarios, un movimiento que contribuyó a aumentar la productividad y la producción agraria, a eliminar la continua escasez de alimentos y el espectro del hambre y a aliviar los principales cuellos de botella de entrada en otras áreas de la economía. Aquí pueden observarse las similitudes con la secuencia de las primeras reformas en China, en las cuales los debilitadores controles sobre los precios agrarios fueron la primera área de la economía en ser liberalizada. Resulta importante señalar que gran parte de los prejuicios políticos contra el sector agrario, característicos de los modelos ISI de los países en vías de desarrollo, se eliminaron en España a principios de los orígenes de sus reformas de mercado.

(10) En este sentido, el proceso de reforma en España comparte con el caso chileno el que fue un régimen político autoritario el que inició las reformas de mercado. Por otro lado, Pinochet trató de seguir los consejos de los chicos de Chicago de emprender un proceso de reforma tipo "big bang", al contrario de lo que ocurrió con los tecnócratas del régimen de Franco. El marco temporal y la secuencia de las reformas chilenas también contribuyeron a un grave empeoramiento relativamente pronto en el proceso de reforma (el PIB se contrajo más de un 10% entre 1981 y 1982).

(11) Para obtener estos y otros datos relativos al PIB véase Leandro Prados de la Escosura, *op. cit.* Y el Apéndice estadístico de Julio Alcalde Inchausti in Juan Velarde Fuertes, *op. cit.*

(12) Para acceder a un análisis de las primeras tentativas de reforma de Arburúa véase Joseph Harrison, *The Spanish Economy from the Civil War to the European Community*, MacMillan, 1993, p. 20. El alcance de las reformas liberales durante la década de 1950, a pesar de la presencia muy a menudo de retóricas de reformas mucho más significativas, quedó esencialmente limitado a estos escasos logros, al menos durante el Plan de Estabilización de 1959. Aun entonces el alcance de la reforma de mercado siguió siendo extremadamente limitado hasta finales de la década de 1970.

(13) Para acceder a un análisis la economía política y el volumen y el impacto económico de la ayuda estadounidense a España en la década de 1950 véase Oscar Calvo-González, *The Political Economy of Conditional Foreign Aid to Spain 1950-1963: Relief of Input Bottlenecks, Economic Policy Change and Political Credibility*, 2002, tesis doctoral (sin publicar), Departamento de Historia Económica, London School of Economics and Political Science. Sigue existiendo un debate abierto entre los economistas e historiadores españoles en torno a qué es lo que generó el limitado repunte inicial en la economía durante la década de 1950. Una escuela de pensamiento sostiene que este temprano período de crecimiento se vio esencialmente apuntalado por el impacto directo de la ayuda estadounidense, que alivió cuellos de botella productivos y financieros críticos que habían ahogado la economía durante la fase más intensa de autarquía en la década de 1940. Otra escuela mantiene que el principal efecto de la ayuda estadounidense, aunque positivo, fue más indirecto: el repunte de la actividad económica interna se vio impulsado por una mejora en el sentimiento económico nacional derivada del efecto de credibilidad y legitimación de la ayuda estadounidense y las posteriores mejoras en las expectativas futuras. En cualquier caso, tras crecer tan sólo aproximadamente un 10% en términos reales durante toda la década de 1940 (menos del 1% de media anual), la economía española creció en más de un 50% durante la década de 1950 (más del 4% de media anual). Véase Leandro Prados de la Escosura, *op. cit.*

(14) Véase Óscar Calvo-González, *op. cit.*, sobre la escasa financiación del Plan de Estabilización por parte del FMI y otros organismos oficiales.

(15) Véase Julio Alcalde Inchausti, *op. cit.*

(16) Los datos de los ingresos derivados del turismo y los envíos de dinero proceden Carlos Barciela, María Inmaculada López, Joaquín Melgarejo y José A. Miranda, *La España de Franco (1939-1975): Economía*, Editorial Síntesis, Madrid, 2001.

(17) *Ibíd.*

(18) Además, la significativa entrada de IED en España durante la década de 1960 estuvo en parte estimulada por el reconocimiento de que era probable que en algún momento España entraría a formar parte de un mercado común europeo cada vez mayor. Igualmente, la entrada real de España en la CE en 1986 proporcionó una base clave para las renovadas entradas de capital durante finales de la década de 1980.

(19) La suma de las entradas de inversiones extranjeras netas y las salidas netas de capital español aumentó desde un 3% del PIB en 1985 hasta un 15% en 1992.

(20) Para acceder a las cifras de inversión para este período véase Keith Salmon, *The Modern Spanish Economy: Transformation and Integration into Europe*, Pinter, London and New York, segunda edición, 1995.

(21) Las cifras del PIB per cápita para este período proceden de la base de datos de perspectivas económicas mundiales del FMI. Base de datos de perspectivas de la economía mundial.

(22) España reimpuso ciertos controles de capital durante el período álgido de la crisis del MTC en 1992, pero para finales de 1993 ya había vuelto a eliminarlos.

(23) Véase Guillermo de la Dehesa, 'Balance de la economía española en los últimos veinticinco años', ICE, *25 años de constitución española*, n. 811, diciembre de 2003.

(24) Durante finales de la década de 1990 algunas de las principales empresas españolas (SCH, BBVA, Telefónica, etc.) generaron entre el 20 y el 50% de sus ingresos netos en Latinoamérica. Véase William Chislett, *Spanish Direct Investment in Latin America: Challenges and Opportunities*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2003.

(25) Véase Jorge Blázquez y Miguel Sebastián, 'El impacto de la crisis argentina sobre la economía española,' en Carlos Malamud y Paul Isbell (Coord.), *Anuario Elcano: América Latina 2002-03*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2003.

(26) El media de crecimiento anual del PIB para la región de Latinoamérica en su conjunto fue de 5,1% en la década de 1950, de 5,6% en la década de 1960 y de 5,5% en la de 1970 (las tres décadas del modelo ISI dirigido por el Estado). Durante la primera década de (tentativas de) reformas de la región -la denominada "década perdida" de 1980- la media de crecimiento anual del PIB regional fue tan sólo del 1,2%, mientras que el la media de crecimiento del PIB



per cápita fue de hecho negativa (-0,1%). Durante la década de 1990, una década caracterizada por unas reformas mucho más intensas, el crecimiento del repuntó, aumentando hasta el 3,8% de media anual entre 1991 y 1997 (el año en que estalló la crisis de los mercados emergentes, comenzando con la crisis asiática). No obstante, entre 1998 y 2002, el período denominado "el lustro perdido" por la CEPAL, el crecimiento del PIB regional se ralentizó considerablemente, hasta un 1,3% anual. Véase Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Instituto de Economía Internacional, Washington, D.C., 2003.

(27) El coeficiente de Gini en Chile (0,56) sigue siendo casi el doble al de España (0,3). Véase José Juan Ruiz, 'Los Siete Pecados Capitales de América Latina', en Carlos Malamud y Paul Isbell (Coord.), *Anuario Elcano: América Latina 2002-03*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2003.

(28) La productividad, en especial el crecimiento de la productividad total de los factores sigue siendo uno de los principales puntos débiles de la economía española. La tasa de crecimiento de esta medida clave, que expresa la contribución al crecimiento de influencias distintas a las adiciones al *stock* de capital y la mano de obra (incluyendo innovaciones, aplicaciones de avances tecnológicos a la producción económicas y mejoras en el capital humano), descendió bruscamente durante la década de 1990. En la actualidad representa el principal desafío económico del futuro para España. La media anual de crecimiento de la productividad total de los factores desde 1975 ha sido de 0,925%, frente al crecimiento anual del 1,25% en la UE y del 1,1% en Estados Unidos. Con todo, lo que resulta más alarmante es que esta tasa de crecimiento de la productividad total de los factores ha disminuido en España, desde un 1,6% de 1975 a 1985 hasta un mero 0,5% de 1995 a 2001. Aunque también ha disminuido en la UE, el crecimiento de la productividad total de los factores sigue situándose en torno al 1% anual, mientras que en Estados Unidos esta variable de crecimiento de la productividad tan crucial aumentó de hecho hasta un 1,5% de 1995 a 2001. Por lo que respecta a los niveles reales actuales de productividad total de los factores, si el nivel de la UE representa un 100%, tan sólo representa un 85% en España y en Estados Unidos, hasta el 112%. Véase Guillermo de la Dehesa, 'Crecimiento y productividad de la economía española,' *El País*, 18/X/2003.

(29) Véase William Chislett, *The Internationalization of the Spanish Economy*, Real Instituto Elcano, 2002, p. 67.

(30) Véase Guillermo de la Dehesa Romero, 'Balance de la economía española en los últimos veinticinco años', ICE, *25 años de constitución española*, n. 811, diciembre de 2003.

(31) Véase Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Instituto de Economía Internacional, Washington, D.C., 2003.

## Referencias

Barciela, Carlos y María Inmaculada López, Joaquín Melgarejo, José A. Miranda (2001), *La España de Franco (1939-1975): Economía*, Madrid: Editorial Síntesis.

Blázquez, Jorge y Miguel Sebastián (2003), 'El impacto de la crisis argentina sobre la economía española,' en Carlos Malamud y Paul Isbell (coords.), *Anuario Elcano: América Latina 2002-03*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Calvo-González, Óscar (2002), *The Political Economy of Conditional Foreign Aid to Spain 1950-1963: Relief of Input Bottlenecks, Economic Policy Change and Political Credibility*, tesis doctoral (sin publicar), Departamento de Historia Económica de la London School of Economics and Political Science.

Chislett, William (2003), *Spanish Direct Investment in Latin America: Challenges and Opportunities*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Chislett, William (2002), *The Internationalization of the Spanish Economy*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Dehesa, Guillermo de la (2003). 'Balance de la economía española en los últimos veinticinco años,' *25 años de constitución española*, ICE, n. 811, Madrid.

Dehesa, Guillermo de la, 'Crecimiento y productividad de la economía española,' *EL PAÍS*, 18de octubre de 2003.

Fusi, Juan Pablo y Jordi Palafox, *España: 1808-1996. El Desafío de la Modernidad*. Madrid: Espasa Calpe, 1997.

García Delgado, José Luis (dir.), *España, Economía: Ante el Siglo XXI*. Madrid: Espasa Calpe, 1999.

Harrison, Joseph (1993), *The Spanish Economy from the Civil War to the European Community*, London: MacMillan.

Fondo monetario Internacional (2003), *Base de datos de perspectivas de la economía mundial del FMI*.

Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C.: Instituto de Economía Internacional.

Linde, Luis M. (2003), 'La transición democrática y el Estado del Bienestar en España,' *REVISTA DE LIBROS*, n. 77, pp. 13-17.

Encuestas económicas de la OCDE (1996), *Country Review: Spain, 1996*. París: OECD.

Encuestas económicas de la OCDE (1996), *Country Review: Spain, 2003*. París: OECD.

Malamud, Carlos y Paul Isbell (coords.) (2003), *Anuario Elcano: América Latina 2002-03*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Prados de la Escosura, Leandro (2003), *El progreso económico de España (1850-2000)*, Madrid: Fundación BBVA.

Ruiz, José Juan (2003), 'Los siete pecados capitales de Iberoamérica: mito, realidad y consecuencias,' en Carlos Malamud y Paul Isbell (coords.), *Anuario Elcano: América Latina 2002-03*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Salmon, Keith (1995), *The Modern Spanish Economy: Transformation and Integration into Europe*, London and New York: Pinter, segunda edición.

Sandell, Rickard (2003), *The Ageing of the Population (Part I): The Scope and Future Outlook in Spain*, análisis del Real Instituto Elcano, Madrid.

Sandell, Rickard (2003), *The Ageing of the Population (Part II): The Spanish Situation Compared to Other Countries in the European Union*, análisis del Real Instituto Elcano, Madrid.

Velarde Fuertes, Juan (coord.) (2000), *1900-2000 Historia de un esfuerzo colectivo: Cómo España superó el pesimismo y la pobreza*, Volúmenes I y II, Madrid: Fundación BSCH.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.



[Subir ▲](#)