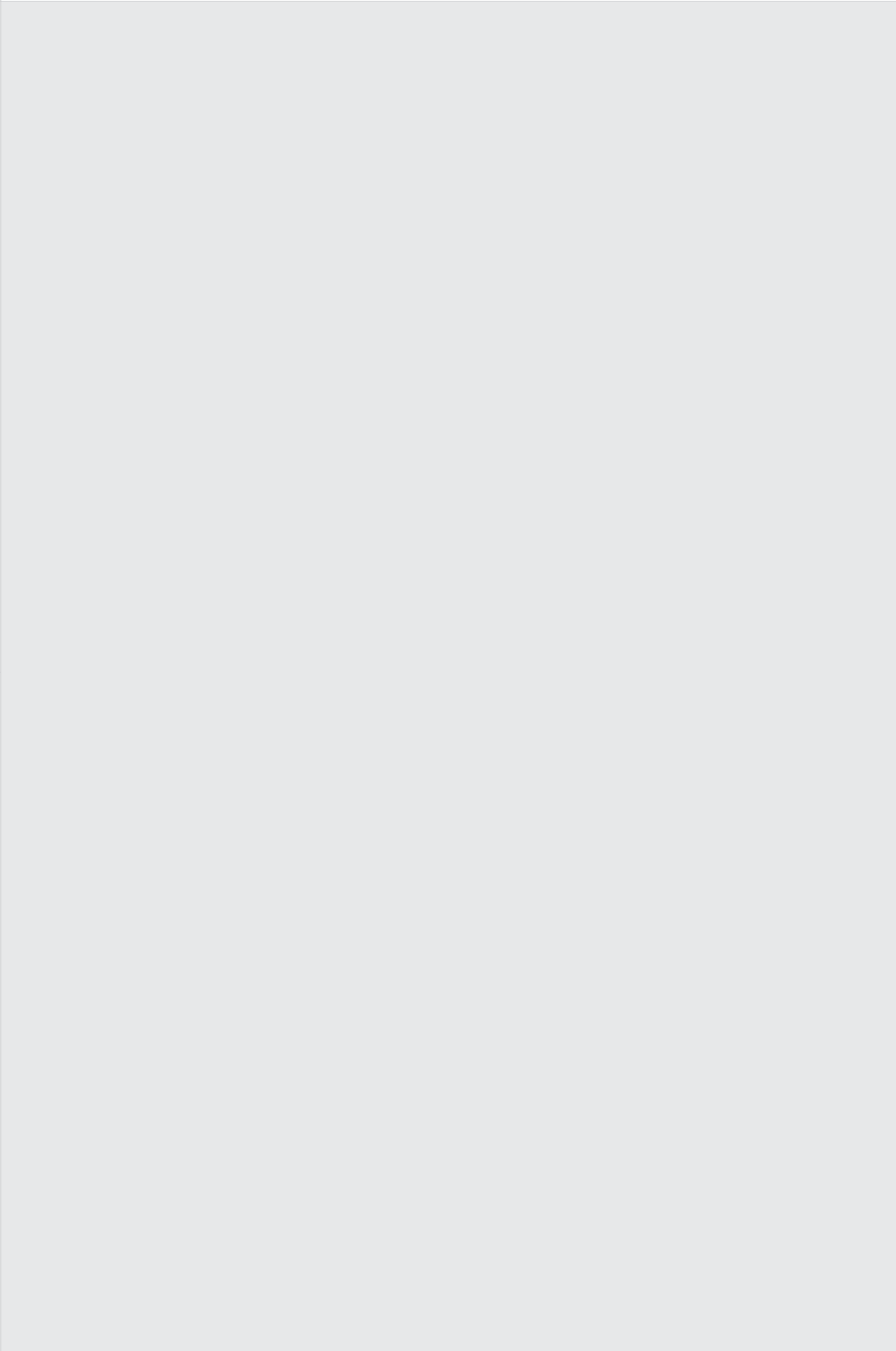


DOCUMENTOS

Cuadernos de Información Económica incluye en esta sección Documentos el artículo escrito para el número 100 de *Papeles de Economía Española* por el Profesor Enrique Fuentes Quintana, creador e impulsor de la Fundación de las Cajas de Ahorros, y durante muchos años Director General y Presidente de Honor de esta Fundación.

Las ideas del Profesor Fuentes Quintana siguen constituyendo un rico legado intelectual a la sociedad española de un pensador que supo realizar aportaciones muy positivas a campos tan diversos como la docencia universitaria, la Administración Pública y la política económica, por señalar sólo algunas de las más relevantes.

Por si esto ya no fuera una justificación suficiente, el momento de la inclusión del artículo en este número es oportuna y responde, por un lado, a que en estas fechas se cumple el primer aniversario del fallecimiento de este gran economista y maestro de economistas y, por otro, que la revista *Actualidad Económica*, con la que conjuntamente se distribuye este número de *Cuadernos*, ofrece una panorámica de los acontecimientos más destacados de la Economía Española en los últimos cincuenta años, rindiendo de esta forma un justo homenaje de reconocimiento a la figura del Profesor Fuentes Quintana, uno de sus protagonistas más relevantes.



LOS ECONOMISTAS ANTE LOS PROBLEMAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Enrique Fuentes Quintana*

Introducción

La dedicación al cultivo de la economía y a su ejercicio profesional es, ante todo, en España, un fenómeno joven. Un Premio Nobel de Economía como Paul Anthony Samuelson, en cuyo Manual aprendimos los principios de la ciencia económica muchas de las generaciones que la cultivamos en España, afirmó en una oportunidad que *la economía era la más antigua de las artes, la más moderna de las ciencias sociales y ha originado una de las profesiones actuales más apasionantes y mejor estimadas en nuestras sociedades.*

Cuando esa afirmación se proyecta en el caso de España, lo primero que sorprende es el considerable retraso con el que la Universidad española organiza unos estudios universitarios de economía, indispensables para convertirlos en la base de un ejercicio profesional. Habría que esperar más de siglo y medio, desde que Jovellanos defendiera el estudio de la economía como necesario para desarrollar España y desde que las Sociedades Económicas de Amigos del País organizaran, en 1784, los primeros estudios económicos extrauniversitarios hasta llegar al 16 de febrero de 1944, para que esos estudios se iniciaran en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid.

A partir de 1947, en que recibieron su título de licenciatura los primeros estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid, se iniciaría para sus licenciados una etapa dominada por una preocupación básica: la de desempeñar en la sociedad española su actividad profesional.

* Presidente de Honor de FUNCAS.

Más de medio siglo nos separa hoy de ese comienzo de la posibilidad de ejercer la profesión de economista. Un largo período del que conviene hacer memoria para preguntarnos y tratar de responder a una pregunta elemental y decisiva al mismo tiempo:

¿Qué ha pasado desde entonces con los estudios económicos en España y qué ha sido de la profesión que avalaba estos estudios para su ejercicio en nuestra sociedad?

El primer hecho que destaca cuando se hace balance de ese más de medio siglo cumplido por los estudios universitarios de economía es el éxito formidable de esos estudios en España. Pocas cifras se necesitan para probarlo. Refirámonos a tres fundamentales: la oferta de centros universitarios hoy disponibles para los estudios de economía; la demanda de esos estudios por la población escolar, y la disponibilidad de nuevos licenciados para el ejercicio de la profesión de economista en España.

Por lo que se refiere a los centros universitarios con oferta de estudios de economía, nos encontramos con el hecho de que, frente a una única facultad universitaria existente en 1947, hoy se cuenta con 53 facultades en distintas universidades públicas españolas. A ello se añade la concurrencia de 21 centros universitarios privados, que se inicia en 1973 con el reconocimiento oficial de la vieja Universidad Comercial de Deusto, creada en 1916, a la que seguirán, a partir de 1979, 20 centros nuevos de carácter privado para la enseñanza de la economía. Todo lo cual totaliza, en el momento actual, 74 centros de enseñanza superior que ofertan sus estudios de economía, constituyendo una tupida red a lo largo y ancho del territorio nacional.

Esa oferta multiplicada de centros de enseñanza y aprendizaje de economía tiene tras de sí la vigorosa demanda de un alumnado creciente. Frente a los 1.223 alumnos matriculados en el primer curso de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid, en el último curso académico nos encontramos con 130.719 alumnos matriculados.

Esa oferta creciente de estudios universitarios de economía, avalada por la multiplicada demanda del alumnado, ha permitido que la sociedad española dispusiera de un número creciente de licenciados en Ciencias Económicas. Las cifras —iniciales y actuales— de nuevos licenciados en economía constituyen un indicador que revela el cambio sustancial operado desde la creación de los estudios de economía en la Universidad española. En efecto, frente a los 120 licenciados en Ciencias Económicas por la Universidad de Madrid en 1947, el último curso del que hay información disponible (2003-2004) salieron de las universidades españolas 18.014 nuevos licenciados.

Este último dato indica el cambio registrado por los estudios universitarios de economía entre el momento inicial de su institucionalización y el momento en el que nos encontramos, pero no refleja la vigorosa presencia social de los economistas profesionales en España. Porque, a lo largo de ese más de medio siglo cumplido por los estudios universitarios de economía, los centros disponibles han ido otorgando sus títulos de licenciatura a cohortes crecientes de futuros profesionales. Según las estimaciones realizadas, el total de los economistas titulados que pueden ejercer esa actividad profesional en España se puede cifrar, en el momento actual, en torno a 301.387. Unas disponibilidades que indican, sin retórica ni exageración alguna, la importante presencia de una profesión que cuenta en España con sólo poco más de medio siglo de vida.

Esa presencia de empleo creciente de los economistas en nuestra sociedad no se ha derivado de ninguna imposición coactiva de nuestro título profesional. Se ha ganado en un mercado gobernado por las leyes de la competencia. Los treinta y un Colegios de Economistas existentes y los 42.586 economistas colegiados en el año 2004 no han partido de una afiliación obligatoria para el ejercicio de la profesión, pues la colegiación es voluntaria y los Colegios de Economistas no han practicado tampoco restricciones a la competencia, sean éstas territoriales o impuestas por la publicidad, o bien derivadas de la estructura de los negocios o de otras limitaciones específicas a las que han acudido muchas profesiones para favorecer corporativamente a sus colegiados.

Si la afirmación y el crecimiento de la profesión de los economistas españoles no se ha basado en ninguna acti-

vidad corporativa que presionara artificialmente su demanda, podemos preguntarnos: *¿de dónde ha partido la fuerza que está detrás de los estudios económicos en nuestras universidades y de los profesionales que los han seguido y aplicado en España?*

La respuesta a esta pregunta decisiva creo que se encuentra en un hecho innegable: el desarrollo de la economía española en el medio siglo largo que nos separa de 1947. En 1947, el PIB por habitante de España se situaba en 2.991 euros de 2003. En el último año con dato disponible (2003), el PIB por habitante estimado en euros habrá ascendido a 4.340 euros, con una variación 1947-2003 del 45,40 por 100.

Ha sido ese salto decisivo de nuestra economía el que ha cambiado la vida de la sociedad española llevándola de una España subdesarrollada, autárquica y autoritaria a la España desarrollada, europea y democrática en la que hoy vivimos, lo que ha concedido oportunidades singulares para el ejercicio de la profesión de economista. Ese cambio económico, al mismo tiempo que creaba la oportunidad de la especialización y el empleo para los economistas profesionales, se gestaba merced a *tres grandes operaciones* que explican la situación actual de nuestra economía en estos años iniciales del siglo XXI.

Estas tres operaciones inspiradas e interpretadas por los economistas y secundadas por nuestra sociedad han sido:

1ª) El Plan de Estabilización de 1959, premisa obligada del intenso desarrollo de los años sesenta.

2ª) La crisis económica de los setenta, padecida en España con extrema gravedad, que obligaba a cumplir con los requisitos de diagnosticarla con acierto y definir una política eficiente que eliminase los errores en que incurrieron muchos países, y desde luego España. Esta política eficiente frente a la crisis económica se adoptaría en las políticas de ajuste de 1977 y 1982.

3ª) La política de integración en Europa, unánimemente deseada por la sociedad española y sus representantes políticos, y triplemente comprometida con el ingreso de España en las Comunidades Europeas, firmado el 12 de julio de 1985, con la aceptación del Acta Única Europea al año siguiente, y con la aprobación y cumplimiento de los criterios del Tratado de la Unión Europea para nuestro ingreso final, el 2 de mayo de 1998, como país fundador del euro.

He tenido la suerte de vivir y participar en esas tres operaciones, de colaborar en la definición de su contenido y de su lógica, y de expresar mi pensamiento y luchar

por él desde las páginas de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, cuyos 100 primeros números celebramos hoy. Basándome en mis recuerdos personales, guiados por las páginas de PAPELES DE ECONOMÍA, trataré de exponer cómo hemos entendido los economistas el ejercicio de nuestra profesión en los años que van de 1959 a nuestro ingreso como país fundador del euro en el mes de junio del año 2002.

1. La pregunta crítica en el comienzo del ejercicio de la profesión de economista en España: ¿y para qué sirve ser economista?

En octubre de 1947 recibieron su título de licenciados los primeros 120 economistas que habían concluido sus estudios en la primera Facultad de Ciencias Políticas y Económicas creada en España, en la Universidad de Madrid. La selección fue, ciertamente, rigurosa: sólo un 10 por 100 de los alumnos que se habían matriculado inicialmente concluyeron sus estudios de licenciatura.

Comenzaba así para los nuevos licenciados una etapa en sus vidas con una preocupación dominante: desempeñar en la sociedad española su actividad profesional. Conseguir ese propósito no parecía tarea sencilla, pues el hecho de que se hubiera creado una Facultad no suponía que sus titulados lograran el reconocimiento social que siempre supone concederles la oportunidad de un empleo. Cuando los economistas de las primeras promociones de la Facultad intentaron ocuparse en el sector privado, siempre encontraron la misma pregunta al ofrecimiento de sus servicios: "¿Y usted qué es?". La respuesta obvia de "economista" provocaba de inmediato nuevas e implacables preguntas: "¿Y eso qué es? ¿Y para qué sirve un economista?". Preguntas de larga y compleja respuesta, y poco convincente siempre para alguien que ignoraba lo que la economía era. Si se atendía a las oportunidades de empleo en el sector público, la alternativa consistía en opositar a los cuerpos de la Administración pública española. Pero incluso en este caso las puertas estaban cerradas, porque el nuevo título de Licenciado en Ciencias Económicas no habilitaba, inicialmente, para opositar a las plazas disponibles en nuestra Administración.

Aprendimos así que, para el ejercicio de nuestra profesión, el nuevo título, por sí solo, no iba a servirnos demasiado en una sociedad como la nuestra que lo desconocía y que se comportaba con un escepticismo considerable ante toda clase de novedades, y más si éstas tenían origen universitario.

La situación cambió cuando, al menos, el poder político que había creado los estudios universitarios de economía, de lo que se enorgullecía a diario, comenzó a abrir

las puertas de las oposiciones a la Administración pública a los nuevos licenciados de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. Por razones de la importancia de sus efectos, por explotar las ventajas comparativas que nos concedía nuestra formación en la Facultad y por las oportunidades de empleo que comenzaba a ofrecer la Administración pública española, fuimos muchos los economistas que decidimos que nuestra atención tenía que dirigirse hacia los problemas económicos generales que vivía el país, tratando de conocerlos, evaluarlos y hallar las soluciones desde dentro de nuestra Administración pública. Fue así como buena parte de las primeras promociones salidas de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas nos decidimos a firmar las plazas que se fueron convocando para el ingreso en los cuerpos especiales de nuestra Administración. Tres ministerios atrajeron prioritariamente la atención de los nuevos economistas: el de Comercio, el de Hacienda y el de Trabajo. La reforma del Servicio de Estudios del Banco de España, bajo la dirección del profesor Sardá, ofreció también a los economistas, a partir de 1956, unas oportunidades singulares para el desempeño de su profesión.

2. El ingreso de los economistas en la Administración pública y sus valoraciones de la política económica española

Este proceso de incorporación de los economistas a los cuerpos especiales de la Administración pública se iniciaría a partir de los primeros años de la década de los cincuenta. Fue a partir de entonces cuando conocimos, desde dentro y desde las distintas perspectivas de los diferentes ministerios, las características que dominaban la política económica de la época y que dificultaban, cuando no impedían, el desarrollo económico del país.

Cuatro eran las preocupaciones que compartíamos los economistas que acabábamos de ingresar en la Administración pública española para ejercer nuestra profesión:

1) El rasgo más destacado y preocupante de la economía española de los años cincuenta era el que la configuraba como una economía patológicamente aislada del exterior. Un aislamiento extremo que la diferenciaba de las restantes economías occidentales, que vivían en esa década un proceso de recuperación basado en un comercio internacional creciente y cada vez más liberalizado de las intervenciones del pasado, convertido en un elemento básico del crecimiento de sus economías.

Esa situación patológica de los intercambios exteriores de España respecto de los vigentes en el resto del mundo se había configurado por tres fuerzas distintas que

habían hecho acto de presencia en etapas históricas diferentes, pero coincidentes las tres en su consecuencia final: reducir el peso y la importancia relativa del comercio exterior de España.

a) Ante todo, este comportamiento contaba con viejas raíces históricas que habían conformado el desarrollo económico de la España contemporánea desde el viraje proteccionista de la Restauración de 1875, que cierra el mercado interno a partir del Arancel de 1891 y que informa, asimismo, las fundamentales disposiciones protectoras del primer tercio del siglo XX (Ley de Bases Arancelarias de 1906, Arancel Cambó de 1922). A esa protección arancelaria sucederían métodos más contundentes de cierre del mercado interno a partir de 1930 (contingentes a la importación, restricción a las disponibilidades para la utilización de divisas y aparición del bilateralismo como cauce del comercio). Las leyes de protección a la industria nacional de 1907, 1917 y 1924 intensificaron ese carácter protector de la actividad productiva interna. La larga vigencia de la regulación protectora de nuestros intercambios frente al exterior y las medidas ulteriores que la reforzaron marcarían de forma indeleble a la producción española, y definirían las oportunidades y limitaciones del desarrollo económico de España. Y también las actitudes empresariales y la posición de los políticos ante los caminos para lograr el desarrollo del país, siempre condicionados por la solicitud y otorgamiento del manto protector del Estado.

b) El régimen de Franco no definió, pues, por vez primera, una política económica que nos aislara frente al exterior, pero sí agudizó esa política económica al máximo. La aplicación de contingentes a la importación, el control de divisas y el bilateralismo de los intercambios, que dominaron nuestro pobre comercio exterior bajo el primer franquismo, llegarían a cerrar prácticamente la economía española a la economía internacional. A esas medidas tradicionales de protección, reforzadas a partir de 1940, se añadió una política de sustitución de importaciones a través de la empresa pública y el intervencionismo. Todas esas decisiones se manifestarían en ese aislamiento patológico de la economía española en la década de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta.

c) La actitud de los países vencedores en la Segunda Guerra Mundial contribuyó, de una manera decisiva, al aislamiento de la economía española en esta etapa. España no fue invitada a la conferencia de Bretton Woods en 1944, en la que se crearían las instituciones que definirían el orden económico internacional de la posguerra (FMI, Banco Mundial, Acuerdo General de Aranceles y Comercio [GATT]). Una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1946, excluyó a España como país miembro hasta que se instaurase un “gobierno nuevo y aceptable”.

Finalmente, España no participó en el Programa de Recuperación Económica Europea de 1948 (Plan Marshall) ni fue invitada a formar parte de la OECE, que se crearía en esas fechas. Este aislamiento impuesto desde el exterior constituyó un factor decisivo para dificultar, hasta impedir, la necesaria internacionalización de la economía española.

Esa situación de aislamiento patológico de la economía española frente al exterior tenía, pues, en 1950, motivos poderosos: la herencia del pasado, las ideas económicas y la posición nacionalista del régimen autoritario del franquismo, así como la condena de la política internacional, que cerraba el paso a cualquier intento de su internacionalización en el sentido en que ésta se definía y se impulsaba en el resto del mundo.

2) España no había contado a lo largo de su historia contemporánea con la vigencia continuada de la disciplina de un sistema monetario metálico ni con unas políticas monetaria y presupuestaria capaces de dotar de credibilidad al mantenimiento del valor de la peseta. Lo cual no significa que no hubieran existido etapas dominadas por gestores responsables “que evitaron —según ha afirmado Gabriel Tortella— que la peseta se convirtiera en una moneda extravagante y proscrita”. Sin embargo, la carencia de la disciplina de un sistema monetario metálico y la discontinuidad en la definición y aplicación de políticas monetarias y presupuestarias que aseguraran la estabilidad de precios y del tipo de cambio habían tolerado, en muchas etapas de nuestra historia, el dominio de la inflación y el registro de importantes desequilibrios exteriores. Es esta situación la que domina la larga etapa que va de 1939 a 1959, en la que el régimen autoritario del franquismo añadió su convicción de que el desarrollo de la industria del país tendría que lograrse utilizando el proceso inflacionista. Tal era el principio de lo que el franquismo denominaba “política de inflación e industrialización”, a la que se añadiría una crítica despiadada de las políticas presupuestaria y monetaria de estabilidad. Son, a este respecto, reveladoras las ideas expuestas por Franco —a través de su seudónimo “Hispanicus”, utilizado en sus artículos publicados en la prensa del Movimiento—, que siempre manifestaron su rotunda oposición a la estabilidad económica como principio y a las políticas presupuestaria y monetaria como medios de lograrlo. ¿Qué alegatos más críticos pueden encontrarse contra la sanidad financiera del Presupuesto que la calificación por “Hispanicus” como “sentencia a la miseria de un pueblo”? o ¿quién ha manifestado mayor indiferencia ante la política monetaria y el mantenimiento del valor del dinero que la que revela la respuesta contenida en la pregunta de “Hispanicus”? “¿qué importa que las monedas estén enfermas si en cada momento tienen su equivalente en el desarrollo económico del país?”. A esos burdos errores se acompañó el

pintoresco concepto de las causas de la inflación: “Los fenómenos inflatorios (*sic*) de España son psicológicos más que reales, provocados por los especuladores en aguas revueltas, constructores de fortunas sobre las miserias provocadas en sus compatriotas y nada tienen que ver con la política monetaria y presupuestaria”.

Frente a estas opiniones es difícil encontrar una oposición mayor que la suscitada entre los economistas españoles en los años cincuenta por la justificación del proceso inflacionista como base del desarrollo industrial, y una defensa más firme de la necesidad de una política de estabilización como fundamento del futuro desarrollo de nuestra economía.

3) Rasgo decisivo de la política económica dominante de 1939 a 1959 fue la subordinación del tipo de cambio de la peseta a las exigencias de una rígida intervención que fijaba un *cambio arbitrario* de la peseta (situado por debajo de la paridad del poder de compra y el saldo de la balanza de pagos). La cotización de la peseta en los mercados libres se situó en los años 1940-1950 en cotizaciones del orden de 40-50 pesetas/dólar, mientras el cambio oficial se mantuvo inalterable durante muchos años en 11,65 pesetas/dólar. Esta discrepancia entre la cotización oficial y la libre se convirtió en una obsesión del gobierno, que contemplaba siempre con temor y con sospecha el funcionamiento del mercado libre de Tánger, cuyas discrepancias con la cotización oficial eran escandalosas. El gobierno criticó los niveles de la cotización libre de la peseta, pues, según su opinión, estaba manipulada contra España por turbios intereses exteriores. No se quería entender que el tipo de cambio era un precio más detrás del cual existían fuerzas reales como la capacidad de compra de las distintas divisas o los saldos de la balanza de pagos. Todo movimiento del tipo de cambio en el mercado libre se imputaba a la especulación y a las maniobras conspiratorias contra la peseta. Tras esa fijación del tipo de cambio sobrevaluado de la peseta estaban también otras motivaciones: la asociación entre el tipo de cambio de la divisa y la dignidad nacional, argumento al que han sucumbido, como Keynes recordó en 1930, en su visita a Madrid, todas las dictaduras, principio al que se añadía la permanente aspiración de conseguir un desarrollo industrial empujado por el bajo coste de las importaciones precisas que garantizaba esa reducida cotización de la peseta. Aceptar una devaluación de la cotización española de la peseta, hacia la que apuntaban todos los indicadores económicos, constituyó una alternativa vetada radicalmente por el franquismo durante muchos años.

4) La economía española de los cincuenta era una economía plagada de intervencionismos que no concedían papel alguno al mercado para asignar los recursos

económicos disponibles. La regulación intervencionista de los mercados y de la actividad económica era, de nuevo, una característica heredada de la política practicada desde comienzos del siglo actual. Un intervencionismo de signo corporativista que está ya presente en la concepción y las medidas desarrolladas por el gobierno largo de Maura de 1907 a 1909, que continúa con las medidas de protección a la producción nacional de 1916-1918, que se afirma en la política intervencionista y corporativista de la dictadura de Primo de Rivera, que se prolonga con la llegada de la Segunda República y que alcanza su apogeo con el primer franquismo.

Tratar de liberalizar los mercados e introducir en ellos la fuerza de la competencia, hacia la que llevaba a los economistas su conocimiento de la lógica del mercado, constituía, en verdad, una reforma que se oponía frontalmente a la política económica de aquellos años cincuenta.

Puede afirmarse, en conclusión, que la práctica de una política presupuestaria voluntarista y expansiva, de una política monetaria pasivamente adaptada a suministrar la caja que la economía necesitaba para su financiación, de un tipo de cambio arbitrario de la peseta que primaba la importación, castigaba las exportaciones y estimulaba la exportación de capitales; la aceptación de un proteccionismo frente al exterior afirmado tras el baluarte de las prohibiciones y contingentes, y un intervencionismo múltiple que negaba al mercado su lógica y permitía disfrutar el ejercicio del poder discrecional del gobierno, constituían las líneas capitales a las que se había ajustado fielmente la política económica del sistema autoritario del franquismo.

Pero esos criterios inspiradores de la *vieja política*, y contrarios a una *nueva política* defendida por los economistas salidos de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, eran, al mismo tiempo, algo más que una concepción limitada de los políticos del régimen autoritario vigente. Porque esa política económica del franquismo no hacía sino llevar a sus últimas consecuencias los criterios que daban su contenido a la propia política económica contemporánea española, que había hecho de la reserva del mercado interno para la producción nacional su objetivo prioritario y constante. Esa política de desarrollo hacia adentro había creado unos intereses económicos empresariales cuya suerte se decidía por la continuidad de la protección y del intervencionismo. El empresario, en ese sistema económico peculiar, tenía que ser mitad organizador/innovador de su empresa, mitad burócrata, esto es, relacionado con, e influyente en, las decisiones de la Administración en cuyas manos estaba el resultado final de su cuenta de beneficios. Es obvio que los intereses de los agentes económicos defendidos corporativamente estaban

asociados al intervencionismo de la *vieja política*, cuya implantación y defensa concedía cobijo y arraigo social a dichos intereses.

Las necesidades, pues, de la economía española en los años cincuenta, tal y como la entendíamos los economistas que habíamos comenzado a trabajar en su Administración, residían en conseguir la vigencia de un triángulo de objetivos opuestos a los de la *vieja política*. Unos objetivos que empezaban por la internacionalización y la apertura exterior —estabilidad de precios y del tipo de cambio—, liberalización y competencia de los mercados, situados en el polo opuesto de una economía cerrada —inflacionista y desestabilizadora de los precios y del tipo de cambio—, intervenida y despreciadora de la capacidad de asignar eficientemente los recursos a través del funcionamiento del mercado. Ahora bien, resultaba evidente que la continuada vigencia y defensa cerrada de la política del franquismo, que ese triángulo de objetivos revela, hacía literalmente imposible el ejercicio responsable de la profesión de economista, porque se oponía frontalmente a cualquier principio racional en la administración de los recursos escasos de nuestra sociedad. Sin embargo, aunque resulte paradójico, el dominio de esa *vieja política* facilitaba extraordinariamente la aplicación potencial de los principios económicos de la *nueva política*, dado el enorme margen de despilfarro existente en la administración de los recursos escasos de los que España disponía. De esta forma, ejercer la profesión para la que se nos había formado en la Universidad se convirtió en una aventura en la que la persuasión, el lenguaje y la oportunidad en la utilización de los argumentos económicos resultaba decisiva. Y en la que era imposible el despliegue de una crítica frontal, que habría sido fácilmente eliminada.

Ganar las condiciones para alterar la política económica practicada en el país en los años cincuenta reclamaba cambios demasiado importantes para no demandar un tiempo largo en su ocurrencia. Por fortuna, esos cambios necesarios se fueron produciendo con el transcurso de los años. Cambios desde fuera que alteraron la valoración política del régimen español desde el exterior, al calor de la guerra fría y de la propia aproximación y mejores relaciones con el exterior del régimen de España. El año clave en esta evolución es el de 1953, en el que el Estado español firma en Madrid los pactos con Estados Unidos, que permitirían facilitar el ingreso de España en los organismos internacionales. Los cambios también se registrarán en el frente interno, en el que se fue extendiendo, lenta pero perceptiblemente, la opinión de quienes proponían reformar la *vieja política* económica, dados los resultados negativos que ésta registraba en los frentes decisivos de la inflación, del desarrollo económico y, sobre todo, de la balanza de pagos.

I. El Plan de Estabilización Económica de 1959 y los economistas españoles

Es en esta situación cambiante cuando se produce —el 27 de febrero de 1957— la entrada de los economistas en la vida política del país. Esa incorporación de los economistas a las tareas políticas en la España de 1957 respondía a un comportamiento con tradición europea. Como han destacado Bruno S. Frey y Reiner Eichenberger¹, los economistas europeos han intentado y conseguido tener una presencia destacada y una influencia visible en campos ajenos a la economía académica, concretamente en la vida política, para transformar desde esa posición el conocimiento económico en política económica.

Fue ese camino, que comenzó a recorrerse en España a partir de 1957, el que concedió una oportunidad excepcional para que los economistas ejercieran una influencia decisiva al servicio del desarrollo económico del país. La dedicación profesional de los economistas había tomado ya, como se ha expuesto anteriormente, esta dirección al incorporar un núcleo creciente de los titulados a los cuerpos de la Administración pública como funcionarios especializados en el asesoramiento económico. Esa dedicación, que estaba obstaculizada en su aplicación efectiva por la *vieja política* económica vigente en la década de los años cincuenta, sería reformada al contar con el poder político desempeñado por los economistas a partir de febrero de 1957. En ese mes y en ese año, Alberto Ullastres Calvo, profesor de economía, que había alcanzado por oposición en 1948 la cátedra de Economía y Hacienda Pública en la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia, y que había colaborado desde la sección de economía del Instituto de Estudios Políticos a la creación de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, en la que había sido profesor de Historia Económica, llegaba al gobierno para desempeñar la cartera de Comercio. Esa promoción política no era la única. Otros dos economistas, Manuel Varela Parache y Juan Antonio Ortíz Gracia, serían nombrados secretarios generales técnicos de los ministerios de Comercio y Hacienda, respectivamente. Esa presencia de economistas en puestos rectores de la política económica se completaría con el nombramiento decisivo de Joan Sardá como director del Servicio de Estudios del Banco de España en 1956. Bajo la dirección y orientación de los economistas que desempeñaban esas posiciones políticas trabajamos los economistas que, como funcionarios públicos de distintos cuerpos especiales, servíamos en la Administración pública.

1 Vid. FREY, B. S., y EICHENBERGER, R. (1992), "Economics and economists: A European perspective", *AEA Papers and Proceedings*, LXXXII, 2 (mayo).

Éste era el principal activo con el que contaba la difícil empresa de abandonar la *vieja política* —que dificultaba, hasta impedirlo, el desarrollo económico de España— e implantar una nueva política económica, vetada hasta entonces por un poder político cuya larga vigencia se había extendido desde 1939 a 1957. Una *nueva política* que constituía el objetivo de los economistas profesionales salidos de la Universidad de Madrid.

Quienes participábamos de los principios de la *nueva política* económica creíamos firmemente que ésta sustituiría inevitablemente a la *vieja política* si España aspiraba a dejar de ser el país subdesarrollado que entonces era. Era económicamente inevitable que España dejase de ser una economía patológicamente aislada del exterior, que España se integrara en los organismos que orientaban las relaciones económicas internacionales —los nacidos en la Conferencia de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial y GATT)— y que tuviera una presencia activa y participativa en la OECE, centro constituido entonces en el origen de la inspiración de las políticas económicas a que deberían responder los países occidentales a los que España pertenecía. Era económicamente inevitable poner fin al proceso inflacionista garantizando un clima de estabilidad, condición absolutamente necesaria para afianzar un proceso de desarrollo económico continuado. Era económicamente inevitable contar con unas políticas monetaria y fiscal que garantizaran esta estabilidad, que abandonaran las prácticas del pasado que alimentaban un crecimiento en la cantidad de dinero, al limitarse el Banco de España a practicar una política pasiva de financiar todas las necesidades de caja sentidas por los agentes económicos, y que no hiciesen del déficit público el signo externo continuado de la falta de una política fiscal. Era económicamente inevitable modificar los tipos de cambio de la peseta, que habían llevado a la situación babélica de la multiplicación de los tipos de cambio, que se añadía a una cotización de la peseta excesivamente elevada que dificultaba o impedía el desarrollo del comercio exterior. Era económicamente inevitable, en fin, eliminar el intervencionismo que plagaba los distintos mercados de bienes, servicios y capitales, elevando los costes internos e impidiendo la práctica existencia de mercados competitivos.

Ahora bien, hacer que todo lo que era *económicamente inevitable* fuera *políticamente factible* constituía el gran reto que debería afrontar la implantación de la *nueva política*. Vencer en este reto obligaba a atender a tres exigencias:

1) La creación de una conciencia compartida de nuestra sociedad sobre el carácter inevitable del cambio hacia la *nueva política* económica en la que tanta fe teníamos los economistas.

2) Disponer de un programa económico solvente que expusiera con detalle las políticas económicas que deberían integrar el cambio de la *vieja* a la *nueva política* económica.

3) Lograr el ingreso de España en los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, GATT) y en la OECE, y conseguir con esa presencia el asesoramiento de sus técnicos en colaboración con los economistas que trabajaban en los mismos problemas del cambio de la política económica vigente en nuestro país en 1957. Esa presencia y colaboración de los organismos internacionales podría facilitar, además, la ayuda financiera que la economía española necesitaba para llevar a cabo su programa de cambio económico y lograr la presencia de sus máximos dirigentes en España para avalar, ante las primeras autoridades políticas españolas, la viabilidad y oportunidad de las medidas necesarias de mayor calado.

Por otra parte, no conviene olvidar la resonancia concedida a la opinión de los organismos internacionales en la propia opinión pública española, lo que ampliaba los efectos de los juicios y consejos económicos estrictamente nacionales. El *hacer la estabilización desde el extranjero*, a que sabiamente se refirió Alberto Ullastres, significaba esto fundamentalmente: la importancia decisiva de los distintos papeles de la colaboración exterior para lograr el cambio hacia una nueva política económica.

El éxito del Plan de Estabilización tiene su fundamento más firme en la excelente gestión realizada por quienes en él intervinieron en esos tres escenarios en que se decidiría su suerte.

En el primero de ellos se consiguió que la opinión pública creyera pronto que el cambio que se pretendía en la política económica constituiría la única alternativa de la economía española para asegurar su crecimiento. A esa convicción colaboraron decisivamente los hechos, esto es: el comportamiento económico del país, tal y como lo mostraban los principales indicadores disponibles que apreciaban la marcha de su vida económica. Una marcha que mostraba en tres frentes la situación crítica a la que había llevado la vigencia de la *vieja política* económica. Esos tres frentes eran: el de la balanza de pagos, cuya comprometida situación había llegado al límite en el mes de julio de 1959. Una situación a la que Joan Sardá calificaría como “de virtual suspensión de pagos por parte del Instituto Español de Moneda Extranjera, ya que éste no podía ceder divisas suficientes ni para financiar las importaciones indispensables”; en segundo lugar, la continua y aguda inflación, con tasas de crecimiento de los precios del orden del 14 por 100 anual entre 1940 y 1957, con caída transitoria entre 1951 y 1956 (aunque manteniendo tasas

anuales elevadas del orden del 8 por 100), volviéndose, en el período 1956-1958, a las tasas anuales de crecimiento superiores del pasado, en un proceso inflacionista agudizado por la disparatada elevación de los salarios en 1956, que se había realizado por el gobierno con la promesa, de imposible cumplimiento, de que “los aumentos de salarios se producirían *sin elevación alguna sobre los precios*”; el tercero de los frentes críticos era la situación del tipo de cambio, verdaderamente caótica, con una multiplicación de los cambios especiales que creaba una confusión extraordinaria en el comercio exterior de España.

La economía española ofrecía en esos tres frentes críticos, con evidente elocuencia, una administración insostenible de nuestra economía que hacía imposible creer en su futuro.

Además de la pedagogía que suministraba la lectura de los indicadores económicos, la captación de la opinión pública a favor de la *nueva política* se manifestó en una serie de escritos y trabajos de los economistas. Quizá las dos novedades más importantes las ofreció la llegada, a finales de 1957, de la decisión de la convertibilidad de las distintas divisas europeas. La convertibilidad llegó a ser, para cuantos economistas trabajaban en la Administración en el cambio de la *vieja política* económica por la nueva, un término mágico con el que se intentó mostrar las graves consecuencias que para España se seguirían si quedaba aislada del exterior en un mundo que intensificaba rápidamente sus intercambios como condición de su progreso económico.

Aprovechando la oportunidad brindada por la convertibilidad, se lanzó por los economistas que servíamos a la Administración pública la reiteración del mensaje de la operación estabilización-liberalización de la economía española. Tras una reunión celebrada en el Ministerio de Hacienda, a la que asistieron los ministros de Hacienda y Comercio, así como los secretarios generales técnicos de ambos ministerios, el jefe del Servicio de Estudios del Banco de España y los economistas que trabajábamos en esas tres instituciones, se acordó que era llegada la hora de consultar a un conjunto de organismos e instituciones representativos de la vida política y de la economía española sobre distintos aspectos clave de la situación que encaraaba nuestra economía. Las preguntas se concretaron en demandar las opiniones de estos organismos con respecto a cuatro puntos: a) Consecuencias para la economía española de la convertibilidad, de la liberalización de los intercambios comerciales y de la integración europea en marcha desde 1957. b) Conveniencia e inconvenientes de que se estableciese la convertibilidad de la peseta y condiciones previas para conseguir este propósito. c) Conveniencia o inconvenientes de que España participase en el Mer-

cado Común Europeo y en otros movimientos de integración económica internacional y condiciones previas que debían cumplirse. d) Aplicación de los extremos anteriores a la vista de los intereses económicos representados por la entidad consultada.

El cuestionario fue dirigido a diez instituciones: Organización Sindical, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Banco de España, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Consejo Superior Bancario, Instituto de Estudios Agro-Sociales, Instituto Nacional de Industria, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Económicas y Consejo de Economía Nacional.

Las respuestas mostraron un dominio abrumador a favor del cambio de política económica para ajustarla a las nuevas condiciones que vivía la economía internacional. Algunos de los informes resultaron especialmente interesantes, como el emitido por el Servicio de Estudios del Banco de España, que —inspirado por su director, el profesor Joan Sardá— subrayaba la existencia de una conciencia social muy compartida sobre la necesidad de la *nueva política* económica y apuntaba las líneas principales que deberían seguirse.

Ese tema de la convertibilidad motivaría la apertura de una nueva época de la revista *Información Comercial Española*, que venía editándose por el Ministerio de Comercio y que dedicó su primer número a un examen exhaustivo del contenido de la convertibilidad de las divisas europeas y de sus repercusiones sobre la economía española, ofreciendo todos los documentos fundamentales en los que se contenía una exposición pormenorizada de su extensión y de su importancia. *Información Comercial Española* se convirtió desde entonces en la publicación que difundió los criterios de la nueva política económica, incorporando a su redacción las aportaciones de economistas de dentro y de fuera de la Administración. *Información Comercial Española* no sólo fue un órgano influyente de opinión en aquellos años, sino una empresa sorprendentemente atendida por un amplio grupo de lectores, que la convirtió en un instrumento básico para la aceptación de la nueva política económica que iba a definir el Plan de Estabilización-Liberalización de nuestra economía.

La aceptación creciente de la *nueva política* económica española señalaba, al iniciarse el año 1959, la llegada —al fin— de un programa que recogía sus principales medidas, y en julio de 1959 se harían públicas sus medidas. Fue evidentemente la labor de los economistas que trabajaban en la Administración, en los ministerios de Hacienda y de Comercio y en el Banco de España, y la excelente coordinación de sus escritos, así como la preci-

sión con la que expresaron el contenido de las medidas imprescindibles para la instauración de la *nueva política* económica, la razón que permitió contar con el plan técnico que precisaba una operación de estas características. Un programa técnico en cuyas medidas coincidirían los informes de las misiones de la OECE y del Fondo Monetario Internacional, y que daría lugar a un práctico consenso —entre los economistas de dentro y de fuera del país— acerca de las medidas integrantes del que se denominó Plan de Estabilización Económica. Su contenido inicial cuenta con un documento breve (dos páginas y media) que constituyó el expresivo borrador del Plan. No cabe mayor densidad de decisiones que las que se integran en este documento ni más capacidad de síntesis para referirse a las decisiones que deberían ser comprometidas por España, lo que le convierte en el testimonio más claro y concluyente para precisar hasta qué punto el Plan de Estabilización Económica recogía los elementos constitutivos de la *nueva política* económica. Ese documento fue redactado por el jefe de la misión del Fondo Monetario Internacional que visitaba España (Gabriel Ferrás, director del departamento de Europa del FMI) y Joan Sardá, director del Servicios de Estudios del Banco de España.

El documento ordenaba el contenido del Plan de Estabilización Económica en tres secciones y un apéndice. La sección I, bajo el título “Política monetaria y comercial exterior”, contenía cuatro puntos básicos: A) Establecía que el sistema de cambios exteriores diferenciales (cambios especiales) se consideraba desfavorable para la estabilidad y el saneamiento económicos. Esa condena de los cambios especiales llevaba a la propuesta de unificación del cambio exterior, implantando un solo tipo de cambio para importaciones y exportaciones. B) El nuevo tipo de cambio debería implantarse a un nivel capaz de atraer el máximo de ingresos del exterior. Por tanto, capaz de dar salida a las exportaciones y atraer ingresos por invisibles (remesas, turismo, etc.). Se mencionó el tipo de 58 pesetas por dólar EE.UU. (el tipo de cambio definitivo sería el de 60 pesetas/dólar). C) Liberalización comercial: debería liberalizarse un cierto porcentaje del comercio exterior (importaciones ya sea por el sistema de listas libres o contingentes globales). Se sugería como primer paso la liberalización de materias primas y repuestos. D) El pasar al sistema global o de lista libre daría lugar a la eliminación de los acuerdos de pagos bilaterales. La entrada en el sistema de la OECE llevaría, además, anejo un sistema multilateral.

La sección II, bajo el título “Política monetaria y financiera internas” comprendía cinco decisiones. A) Inversiones públicas: se preveía la revisión y financiación de la inversión pública por métodos no inflacionistas y debería cesar la intervención del Banco de España para financiar esas inversiones. El documento afirmaba que se podrían utilizar “fon-

dos de contrapartida” de ingresos exteriores (ayuda americana para financiar ciertas inversiones). B) Restricción del crédito bancario, que se preveía lograr utilizando los diversos métodos posibles, elevando los tipos de interés para los redescuentos y empleando otros sistemas para “esterilizar” el potencial de expansión de crédito que tenían los bancos. C) Parecía necesario, en general, aumentar los poderes del Banco de España en política monetaria interior y coordinar ésta con la exterior. D) Plan de inversiones: convendría mayor coordinación entre las diversas atenciones y mayor control de los planes públicos y los privados. E) Precios y salarios: eliminación en lo posible de los subsidios a los precios y evitar el exceso de reglamentaciones de éstos. Salarios: mantener la contención.

La sección III, bajo el título de “Política de capitales extranjeros”, sugería la conveniencia de que los capitales extranjeros pudieran cooperar al desarrollo económico español, y en este sentido convendría ampliar y dar mayor flexibilidad a la legislación española sobre inversiones extranjeras.

El que podría denominarse apéndice, bajo el título de “Apoyos financieros”, preveía que si el Plan de Estabilización del gobierno español fuera aceptado por el Fondo Monetario Internacional, podrían esperarse los siguientes apoyos financieros: Primero, apoyos para la estabilización provenientes del Fondo Monetario Internacional, de la Tesorería norteamericana, de la OECE y de la cooperación de la banca privada norteamericana. Todo ello sumaba un fondo global para apoyar la operación de estabilidad situado en torno a los 200 millones de dólares EE.UU. La segunda parte del apoyo financiero se refería al posible apoyo a largo plazo para el desarrollo económico. Un apoyo que debería llegar una vez realizada con éxito la operación de estabilización, que abriría las puertas de operaciones a largo plazo con el Banco Mundial (créditos directamente afectados a inversiones específicas, créditos oficiales de países europeos para finalidades de inversión y entrada de capital privado extranjero para inversiones en España).

Sobre este expresivo borrador trabajarían quienes, desde el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comercio y el Banco de España, habían intervenido desde el primer momento en el estudio de las decisiones y medidas que debían producir ese cambio trascendente hacia la *nueva política* económica que, finalmente, recibiría su aprobación en el mes de julio del año 1959.

La opinión de los técnicos de dentro y de fuera del país era considerar al documento que contenía las medidas del Programa de Estabilización-Liberalización como un programa indivisible, y subrayando la necesidad de actuar con toda contundencia provocando un choque

traumático sobre la economía, como condición básica para su éxito. Es evidente que esto se cumplió.

El Plan de Estabilización de 1959 fue un éxito que han reconocido cuantos han analizado su concepción y sus efectos. El Fondo Monetario Internacional considera al Plan español como ejemplar en su elaboración, en su aplicación y en los resultados producidos. Los dieciocho meses cuyo transcurso consideraba obligado para evaluar un Plan como el que España implantaba en julio de 1959 no fueron necesarios para probar la presencia de sus deseados efectos: en marzo de 1960 ya eran perceptibles. Ese éxito del Plan de 1959 se manifestó en sus principales consecuencias. Comenzaban éstas inicialmente por la previa incorporación efectiva de España a los organismos internacionales condicionantes de la política de desarrollo de los distintos países. El Plan abría la economía española al exterior con la liberalización del comercio, lo que incorporaba un factor de crecimiento de gran importancia.

Cuando se contempla la evolución de la economía española a partir de 1959, resulta innegable que la era del desarrollo de los años sesenta tiene en el Plan de 1959 su semilla original. Una semilla que fructificó y permitió dar el gran salto que separa a la economía española de los años cincuenta de la posición en que se situaría a finales de 1973.

El Plan de Estabilización de 1959 fue una obra colectiva —como ha acentuado el profesor Sardá— en la que colaboraron decisivamente los economistas españoles que trabajaban en los ministerios de Comercio y de Hacienda, y en el Banco de España. No hubiera sido posible la elaboración del Plan sin la estrecha cooperación de los economistas que ejercían su profesión en esos centros, desde los que se gestó su elaboración. A esa interpretación colectiva del Plan de 1959 debe añadirse la eficaz cooperación de los economistas que trabajaban en los organismos internacionales.

Por estos motivos, es innegable que cuando se aprueba el Plan de Estabilización de 1959 y cuando se comprueban sus decisivos efectos a corto plazo, y los que permitió conseguir a largo plazo la prolongación de los efectos de sus medidas, multiplicando decisivamente el desarrollo económico de España en la década de los años sesenta, la pregunta inicial de este trabajo, ¿para qué sirve un economista?, quedaba contestada.

II. La crisis económica española y sus dos operaciones de ajuste

La segunda gran operación interpretada por los economistas españoles desde el ejercicio del poder político es la que tiene lugar en la transición democrática del país a

partir de 1975. Una transición democrática largo tiempo esperada, pero cuya llegada histórica coincidía con la rotunda presencia de una crisis económica internacional, profunda por su intensidad, grave por la complejidad de sus causas y mundial por el escenario de sus consecuencias.

La comprensión correcta de esa coincidencia de crisis económica y oportunidad democrática exigía partir de la memoria histórica. Porque no era la primera vez que España registraba la presencia simultánea y conflictiva de esos dos acontecimientos. Los hechos de mediados de los años setenta repetían la experiencia de 1931, cuando el intento de asentar una democracia se enfrentaba con un ambiente económico presidido por la sombra de la Gran Depresión que dominaba los años de la década de 1930. Un español ilustre —Jorge Santayana— había afirmado que un país que desconoce su historia está condenado a repetirla. Como han probado las investigaciones de los historiadores salidos de nuestras facultades de economía, los años treinta registraron en España problemas económicos muy graves que la Gran Depresión no creó, pero sí profundizó. La exportación y la minería sufrieron el impacto de la caída del comercio mundial. Los defectos de la estructura agrícola e industrial no se corrigieron con la diligencia necesaria, y no se generó la demanda pública suficiente para sostener la industria básica del país. No entender el mundo complejo de la economía y no presentar ante él una política económica coherente, como afirmaba uno de los intérpretes políticos de aquella experiencia, constituyeron algunas de las causas principales del fracaso del intento democratizador de los años treinta.

Partir de esa memoria histórica de los españoles equivalía a admitir como premisa que una crisis económica constituye un problema político fundamental para una democracia naciente. Ese enfoque político de la crisis económica es el que obligaba a encontrar soluciones a sus problemas en las que participasen activamente todas las fuerzas políticas que habían obtenido representación parlamentaria en las elecciones generales de 1977. Ese conocimiento de nuestra historia, la correlación de debilidades de los distintos partidos políticos para gobernar, el deseo unánime de hallar salidas a los problemas que permitieran a la política afrontar la crisis económica, contribuyendo a la construcción de la democracia en 1977, y el miedo a repetir la experiencia del pasado fueron factores decisivos para abrir paso al consenso político como instrumento decisivo para afrontar las complejas y costosas políticas de ajuste que reclamaba el tratamiento de la grave crisis económica española.

De esa premisa fundamental partiría la elaboración y negociación de los Pactos de la Moncloa, que convertían en intérprete de sus medidas de ajuste al consenso de los

partidos políticos que habían obtenido representación parlamentaria. Movilizar ese consenso político y traducirlo en medidas operativas de ajuste a la crisis reclamaba disponer de un diagnóstico compartido de la crisis económica española. Ese diagnóstico compartido, elaborado por el gobierno y discutido por los partidos políticos en la Moncloa, afirmaba el carácter multiforme de la crisis económica que, abierta por la brusca conmoción de la relación real de intercambio provocada por la crisis del petróleo y la elevación del precio de las materias primas respecto de los precios de los productos industriales, había continuado por la explosión salarial (convertida en la segunda ronda de la crisis, en expresiva afirmación de la OCDE). Esos dos cambios en los mercados de materias primas y de trabajo alterarían radicalmente los costes y precios relativos de las distintas producciones y extenderían una crisis generalizada de los beneficios empresariales. Las caídas de la producción, de la renta, de la inversión y del empleo que se seguían de los hechos anteriores fueron generales y continuadas, sin que por ello la inflación disminuyera. Un estancamiento con inflación y gran endeudamiento. Este último hecho habría de adquirir, con el transcurso del tiempo, una importancia difícil de superar. Porque, en efecto, todos los agentes económicos (familias, empresas y Estado) y los distintos países trataron de ganar tiempo, demorando el ajuste de sus conductas a los nuevos datos que la crisis había establecido, recurriendo para ello a la deuda. El endeudamiento empresarial, el público y el nacional alcanzarían niveles sin precedente histórico en tiempos de paz. Sobre esa situación de deuda generalizada iba a descargar su peso destructivo el alza de los tipos de interés, que se convertiría, de esta suerte, en los años cruciales de los ochenta, en un componente decisivo adicional de la crisis económica. Cerrando el cuadro de factores críticos, figuraba la inadecuación de la estructura productiva a las nuevas condiciones económicas configuradas por la crisis, que afectaba a sectores clave del tejido industrial y que planteaba dificultades extraordinarias de todo tipo (económicas, sociales y políticas) para su superación.

Esos factores generales que estaban tras la crisis económica mundial de los años setenta adquirieron una presencia diferencial en el caso de la economía española, por su mayor sensibilidad a las causas de la crisis, dada nuestra fragilidad energética y la acusada debilidad de nuestra balanza de pagos, y por las consecuencias de la intensa crisis industrial, ya que los sectores en peor situación general duplicaban su presencia relativa en España respecto de la media de los países de la OCDE.

Ese *diagnóstico compartido* es el que conformaría el contenido de las medidas de ajuste negociadas en los Pactos de la Moncloa. El convencimiento más profundo que inspiraba los Pactos de la Moncloa era el de que todos

los males de la situación crítica que padecía la economía española —el corto crecimiento, la aguda inflación, el desempleo desmoralizador— no tendrían remedio si la economía que los padecía no empezaba por ganar los equilibrios económicos necesarios, que deberían manifestarse a través de dos índices: los que medían la inflación y el equilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente.

Los economistas españoles que participamos en los Pactos creíamos que luchar contra la inflación no era una opción política. Se trataba de un problema de supervivencia. De ahí la importancia de controlar la inflación y de reducir sus crecidos niveles como condición inexcusable para definir una política que fundamentase una convivencia democrática. Esa política antiinflacionista se articulaba con la utilización de cuatro decisiones diferentes: la aplicación de una política monetaria, basada en el control de la cantidad de dinero, de signo estabilizador; la aplicación de una política presupuestaria que controlara y redujera, en la medida de lo posible, el déficit público; la fijación de un tipo de cambio realista de la peseta y la flotación de ésta para encauzar las corrientes de comercio exterior, y el establecimiento de una política de rentas concebida con arreglo a tres principios: el crecimiento de los salarios se plantearía en función de la inflación prevista y no de la inflación histórica, asegurándose la capacidad de compra de la masa salarial respecto al alza prevista de los precios; se procuraría moderar el crecimiento de los costes financieros mediante la liberalización de sus mercados. Por lo que respecta al mercado de bienes y servicios, debería actuarse sobre los márgenes comerciales, reduciendo su nivel, al mismo tiempo que se realizaba un seguimiento de los precios administrados en bienes estratégicos que previniese elevaciones injustificadas.

A esas medidas de saneamiento económico los Pactos de la Moncloa añadieron un conjunto de medidas de reforma que afectaban: al Presupuesto, para lograr su universalidad y el mejor control de los gastos; a la práctica de una reforma fiscal que pusiera a la hora de Europa nuestro anticuado cuadro tributario, incorporando, además, una reforma de la administración tributaria que posibilitase la vigencia efectiva del cuadro fiscal; la reforma del sistema financiero, con tres objetivos fundamentales: practicar un control monetario activo y continuo, liberalizar el sistema financiero y supervisar la liquidez y solvencia de las instituciones de crédito; se afirmaba, también, la necesidad de definir un nuevo marco de relaciones laborales, reformar el marco de actuación de la empresa pública, y establecer un sistema de control suficiente y la presupuestación adecuada de sus operaciones.

Las medidas de saneamiento y reforma contenidas en los Pactos de la Moncloa componían así un conjunto de

decisiones que tendían a reforzarse entre sí, y reclamaban una suma de esfuerzos compensados de las distintas fuerzas sociales representadas por los distintos partidos políticos.

Los efectos de los Pactos de la Moncloa debían registrarse en el doble frente de sus pretensiones económicas y políticas. Del lado económico, los resultados más espectaculares se consiguieron en los equilibrios de la economía. La inflación redujo sustancialmente sus peligrosos niveles, dejando una huella perceptible en las series históricas a partir de 1977. Se recuperaba, asimismo, el equilibrio exterior de la balanza de pagos por cuenta corriente, obteniéndose unos superávits en los años 1978 y 1979 que permitieron la reconstrucción de las reservas exteriores.

Las medidas de los Pactos de la Moncloa no sólo pretendían ganar los equilibrios macroeconómicos, sino que aspiraban a lograr, también, el restablecimiento del equilibrio de las cuentas de las empresas. A partir de 1974, la economía registra el desplome de los excedentes empresariales, preludio de la ulterior caída de la inversión privada que, inevitablemente, los seguiría. Ese drama económico de las empresas españolas no fue vivido en España, entonces, como un drama social, cuando la vitalidad de las empresas y la potencia de sus excedentes constituyen el único aval solvente para apoyar el desarrollo de la inversión privada y la creación de empleos. Alterar esa valoración social de los excedentes y posibilitar su realización constituyeron aspiraciones últimas, pero fundamentales, de los Pactos de la Moncloa. Pues bien, si se contempla la evolución de los excedentes empresariales en España a lo largo de la fase aguda de la crisis 1975-1985, se comprueba el claro cambio de signo que se da en 1978, produciéndose desde entonces una inequívoca tendencia alcista, que continuaría hasta 1985.

La economía no sólo consiguió mayor estabilidad interna. Incorporó también reformas importantes demoradas por el país, con la complacencia de los intereses afectados, durante muchos años. Se dieron pasos irreversibles en el camino de la reforma fiscal, que había de cambiar el reparto de los impuestos en línea con una mayor potencia recaudatoria con mejor equidad. Se inició, asimismo, la reforma del sistema financiero para lograr la modernización de sus instituciones.

El clima favorable del consenso que hizo posible los Pactos de la Moncloa también introdujo un cambio importante en el clima político del país. Un clima favorable que permitió llegar, sin el trauma de una desestabilización caótica, a la Constitución democrática, aceptada por todas las fuerzas políticas parlamentarias en diciembre de 1978. Esa

meta política constituiría, en realidad, la principal pretensión, el objetivo básico de los Pactos de la Moncloa, y es obvio que se alcanzó.

Hoy, con la perspectiva que el tiempo concede para contemplar con sosiego los días del pasado, resulta evidente que la suerte de los Pactos de la Moncloa estuvo asociada a la suerte de la Constitución. Son dos acontecimientos que la historia contemporánea de España unirá para siempre.

El segundo ajuste a la crisis, realizado por el Partido Socialista a partir de la mayoría absoluta que logró en las elecciones de 28 de octubre de 1982, tuvo una finalidad más ambiciosa y un horizonte temporal más amplio que el primer ajuste realizado por los Pactos de la Moncloa. Como afirmaría Miguel Boyer, su inspirador fundamental, cuando el PSOE asumió el poder, la economía constituía un campo delicado de la acción política por la gravedad de los problemas planteados por la nueva crisis energética de 1979 y por la política de disenso que dominó tras el año de vigencia de los Pactos de la Moncloa. Resulta curioso destacar que el fundamento reclamado para la prioridad de la política de ajustes por el Partido Socialista volvía a ser el asentamiento del orden democrático, que volvía a demandar, en 1982, la atribución de una prioridad política a la solución de los problemas económicos. Igualmente, tal y como se afirmaba en 1977, se repetía de nuevo, en 1982, la necesidad de un diagnóstico sobre esos problemas que ordenase su jerarquía y sus distintas interdependencias, y que debía preceder a la elección de la mejor estrategia para resolverlos. Finalmente, era preciso contar con el poder político, con el fin de instrumentar y aplicar las medidas elegidas. Aquí existió una diferencia básica entre las situaciones de 1977 y 1982. En 1982 se contaba con una Constitución, con una mayoría absoluta en las dos Cámaras y con un plazo temporal dilatado para afrontar los problemas pendientes planteados por la crisis y para consolidar un sistema económico. Este apoyo político resultaría decisivo para conseguir, de 1982 a 1985, objetivos fundamentales para enderezar la marcha de la economía.

El Programa Económico a Medio Plazo 1983-1986, con el que el PSOE diagnosticaba la situación económica, destacaba la importancia de lograr cuatro objetivos básicos: reducir la inflación a los niveles de la CEE; mejorar los excedentes empresariales para posibilitar la recuperación de las inversiones; flexibilizar y liberalizar la vida económica del país implantando un sistema de economía de mercado, y adaptar la estructura productiva disponible a la crisis económica mediante los procesos de reconversión industrial. Estos cuatro objetivos debían alcanzarse adoptando un conjunto de decisiones que, de

nuevo, aceptando el enfoque del documento que sirvió de base a los Pactos de la Moncloa, se ordenaba en medidas de *saneamiento y reforma económica institucional*.

Los resultados favorables logrados por la aplicación de esa política económica se manifestaron en dos frentes:

1. La aplicación de las medidas de política de *saneamiento*, que permitieron conseguir una ganancia decisiva en los equilibrios de la economía. La tasa de inflación, siguiendo la marcha descendente desde los Pactos de la Moncloa, se situaría en un solo dígito en 1985 (8,1 por 100). La balanza de pagos convertiría su saldo negativo de 1982 (-2,3 por 100 del PIB) en una liquidación positiva (1,8 por 100 en 1985).

El pasivo más importante de la política de *saneamiento* fue el aumento del paro, cuya tasa sobre la población activa se situaba, en 1985, en el 22,1 por 100, desde el 16 por 100 alcanzado en 1982. Esas cifras son las que han convertido al paro y a la dificultad de creación de empleo en el principal problema económico del país y en la más destacada preocupación de la política económica española. Problema y preocupación que han suscitado numerosos análisis. Si atendemos a sus conclusiones, se comprobará que las altas tasas de paro tienen tras de sí motivaciones numerosas e interrelacionadas (demográficas, sociales y económicas), entre las cuales preponderan los elementos de rigidez que caracterizan a nuestro mercado de trabajo, cuyas reformas se iban a dilatar costosamente en el transcurso del tiempo.

2. La aplicación de la *política de reformas* del Programa permitió realizar muchos cambios importantes. Ante todo, se abordaron la reconversión industrial y, especialmente, el ajuste energético mediante el realismo de la vigencia efectiva de los precios energéticos, para evitar su consumo excesivo. Se logró así que la sociedad aceptara la necesidad de este ajuste, que corregía las deficiencias más perceptibles en los costes y la capacidad de los distintos sectores productivos, así como la diversificación de fuentes de suministro de energía y el ahorro energético para el país.

En el terreno de las reformas que se siguieron de la política económica socialista, quizá lo que revistió una importancia relativa mayor fue el afianzamiento de un sistema de economía de mercado que la Constitución de 1978 había reconocido, aunque con salvedades y condicionantes. Se temía que la llegada del PSOE al poder produjera la aparición de limitaciones y cortapisas a la libertad empresarial, generalizando el intervencionismo en los mercados y la postergación de la importancia del excedente empresarial como condición necesaria para el desarrollo

económico. Nada de esto sucedió. Por el contrario, el Programa de Desarrollo a Medio Plazo de 1982-1985 destacaba la importancia de extender la liberalización, flexibilización y competencia de los mercados, servicios y capitales, y acentuaba el interés de asegurar la recuperación de los excedentes empresariales como motor del crecimiento y el dinamismo en una sociedad. Si se atiende a los resultados posteriores del Programa, hay que destacar la recuperación de esos excedentes empresariales, que vuelven a dar un salto perceptible en 1982-1985, paralelo, aunque de mayor intensidad y cuantía, al registrado en 1977-1978, con motivo de las medidas de los Pactos de la Moncloa. Un comportamiento que, como ha afirmado Miguel Boyer, sería "un elemento decisivo para relanzar la inversión y, más tarde, para la creación de empleo".

Con las medidas de saneamiento y reforma incluidas en las dos políticas de ajuste practicadas en 1977 y a partir de 1982, la economía española llegaba en condiciones políticas y económicas para ultimar la negociación de su ingreso en la Comunidad Económica Europea. Negociación que llegaría a su fin con la firma del Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985. Las políticas de ajuste a la crisis habían posibilitado, así, que las soluciones a la crisis económica no se buscaran por la vía equivocada y costosa, tantas veces recorrida en situaciones críticas en nuestro país, de la protección y el aislamiento, sino, por el contrario, con una mayor apertura y liberalización de nuestra economía, que había de consolidarse con su integración en la economía europea.

III. La integración de España en la Comunidad Europea

La incorporación de España a la Comunidad Europea es la tercera operación protagonizada por los economistas españoles que ha cambiado de forma decisiva las perspectivas y oportunidades para el desarrollo económico y político de nuestro país.

Se trata de una operación de signo bien diferente a los dos ajustes a la crisis económica de la democracia española a los que nos hemos referido. Ante todo, esa diferencia se manifiesta en el largo proceso histórico recorrido por España para su integración en Europa. La firma de los Tratados de Roma el 25 de marzo de 1957 sorprendería a la economía española antes de haber realizado su primera apertura exterior y haber logrado su estabilidad interna por el Plan de 1959. Eran aquellos unos momentos en los que ya podía percibirse la importancia que para nuestro país tendría la constitución de las Comunidades Europeas, y fueron muchos los economistas es-

pañoles que afirmaron que la exclusión de España limitaría severamente las posibilidades abiertas a nuestro desarrollo. Y ello porque nuestros economistas creían firmemente que —como afirmaría posteriormente Peter Drucker, el gran asesor del empresariado dinámico de nuestro tiempo— “las relaciones económicas se han ido desarrollando cada vez más con mayor intensidad entre bloques (o uniones económicas) y no entre países aislados. Las relaciones de la vida económica se establecen hoy a través de acuerdos entre esas uniones económicas, tanto por lo que se refiere al comercio exterior como a las decisivas inversiones empresariales. No hay margen ni posibilidad para que un país pequeño o mediano pueda situarse fuera de las uniones económicas y actuar con ventaja. El futuro económico pasa por la integración”. Nos guste o no, las uniones económicas condicionan los intercambios internacionales de mercancías y de servicios y la dirección de las inversiones exteriores, por lo que la marginación de un país pequeño y dependiente, como es España, reduciría sus posibilidades para alentar su comercio exterior o para atraer las inversiones precisas con las que complementar su limitado ahorro interno con el propósito de desarrollar la economía.

Por otra parte, a esos temidos efectos negativos de la marginación de un país de las uniones económicas que le afectan —en nuestro caso, la Comunidad Económica Europea— se añaden los efectos positivos de la integración que se derivan de las ventajas decisivas de un gran mercado, como el europeo, para asignar más eficientemente los recursos productivos, para acceder a las ventajas de la especialización y para aumentar los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores. Unas ventajas evaluadas (muy positivamente) por las numerosas investigaciones realizadas en España y por las que ha patrocinado y difundido la Comunidad Europea.

Desgraciadamente, ese convencimiento de nuestros economistas de la necesidad de estar presentes en la integración de España en Europa no pudo satisfacerse con la presencia de nuestro país en la firma del Tratado de Roma, lo que abriría una larga y costosa fase histórica para firmar el Tratado de Adhesión con la Comunidad, que duraría nada menos que 23 años.

En efecto, el 9 de febrero de 1962, el gobierno español cursaría una carta del ministro de Asuntos Exteriores dirigida al presidente del Consejo de la CEE en la que se contenía la petición de abrir negociaciones “para un acuerdo de asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración”. Como probarían elocuentemente las reacciones de la CEE, la situación política española de entonces dificultaba, hasta el límite de impedirlo, el acceso a la Comunidad.

En estas circunstancias, lo que España podía hacer era firmar un acuerdo de naturaleza comercial con la Comunidad Europea que resolviera los problemas más graves para los intercambios comerciales de la economía española creados por la integración europea. Se llegaría así al llamado Acuerdo Preferencial de 29 de junio de 1970, fecha importante de nuestras relaciones con las Comunidades Europeas. Un acuerdo que dirigió Alberto Ullastres —nombrado Embajador de España ante las Comunidades Europeas en 1965— con una paciente y hábil negociación. Existe hoy un acuerdo general en la evaluación positiva del Acuerdo Preferencial de 1970, basada en los excelentes resultados comerciales logrados por España gracias al mismo. Sin embargo, el Acuerdo de 1970 constituía una salida hábil para conseguir al menos mantener las oportunidades comerciales para nuestros intercambios, pero en manera alguna una integración que supusiera dinamizar nuestra economía mediante los procesos de reforma y cambios estructurales instados desde nuestra obligada pertenencia al espacio integrado de la Europa comunitaria. Por otra parte, las ventajas obtenidas por España del Acuerdo Preferencial de 1970 abrieron las críticas de las autoridades comunitarias, que demandaron una revisión para reequilibrar las ventajas logradas por España en el Tratado con las que pretendía conseguir la CEE. Se demandaría, así, por la CEE, una mayor apertura del mercado industrial español y unas revisiones en los ajustes fiscales en frontera que impidieran la protección adicional que, según las opiniones de la CEE, lograban los productos españoles en el comercio con la Europa comunitaria. Condiciones que España no aceptaba, pues estas medidas deberían negociarse en un futuro Tratado de Adhesión, constituyendo la fuerza negociadora española para conseguirlo. De esta manera el Tratado preferencial extendería su vigencia hasta el momento de la aprobación del Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985. Pero llegar a ese momento iba a demandar un largo proceso, abierto en 1977.

Con el profundo cambio político que supuso para España la celebración de las elecciones generales de 15 de junio de ese año, lo que constituía, sin duda, un testimonio claro que manifestaba la firme decisión de que España se constituyera y contara como una democracia pluralista estable, llegaba así una nueva oportunidad para nuestro ingreso en la CEE. En consecuencia, el Consejo de Ministros del nuevo gobierno español acordaría el 4 de julio de 1977 aprobar una nueva demanda de adhesión a las Comunidades Europeas, objetivo que se había convertido en un clamor popular, al ser apoyado por todas las fuerzas políticas que habían obtenido representación parlamentaria en las elecciones generales. Para dirigir la negociación con las Comunidades Europeas, se eligió una conducción única desde el Ministerio de Relaciones con

las Comunidades Europeas, creado en febrero de 1978 y encomendado a Leopoldo Calvo Sotelo. Sería la Comisión Europea la que iniciaría las negociaciones a partir de un documento que, bajo el título “Reflexiones globales relativas a los problemas de ampliación”, se presentaría al Consejo de Ministros el 20 de abril de 1978. Un documento denominado en la jerga administrativa como “fresco”. Además se solicitó de la Administración española que se contestaran unos cuestionarios que deberían entregarse en mayo de 1978. Pese al interés puesto por los negociadores españoles, es lo cierto que los trámites de la negociación transcurrieron lentamente, chocando en 1980 con la oposición frontal francesa interpretada por el veto de Giscard d’Estaing —presidente entonces del gobierno francés— y que costaría mucho tiempo superar.

Sin embargo, el hecho es que, al llegar la fecha de las elecciones generales en España de 28 de octubre de 1982, y pese a todas las dificultades e incidencias que habían interferido en la negociación, ésta había avanzado significativamente. Se habían cerrado las negociaciones de varios capítulos (movimientos de capitales, transportes, política regional, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, armonización de legislaciones, y cuestiones económicas y financieras) y se había progresado también en otros (asuntos locales, relaciones exteriores, unión aduanera y libre circulación de mercancías). En el sector industrial se habían diseñado las relaciones con CECA y el EURATOM, y asimismo se habían elaborado los temas de fiscalía de patentes. Quedaban sin embargo como sectores de ritmo más lento y dificultades graves la negociación referente a la agricultura y a la pesca. La posición comunitaria había detenido aquí totalmente los avances posibles en la negociación.

Tras las elecciones generales de octubre de 1982, el nuevo gobierno socialista manifestó su posición favorable a la integración y apoyó la continuación y aceleración de las negociaciones, pero nada pudo lograrse hasta llegar a los acuerdos de Stuttgart (junio de 1983), que condicionaron la nueva ordenación de los recursos financieros de la Comunidad a la ampliación de ésta y a la disciplina del gasto.

Finalmente, el Consejo Europeo celebrado en Fontainebleau (junio de 1984) desbloquearía, definitivamente, el proceso de adhesión de España a las Comunidades. La negociación vivió sus tensos días finales del 17 al 22 de marzo de 1985 y en las sesiones de la conferencia negociadora del 28 y 29 de marzo de ese mismo año.

Por fin, el 12 de junio de 1985 se firmaría el Tratado de Adhesión a la CEE, culminando así un larguísimo y costoso proceso de negociación.

Considerado en esta línea dinámica del proceso de integración europea, el Tratado de Adhesión cobra una importancia decisiva para la economía española.

Como ha afirmado Pedro Solbes, la consecuencia más importante del Tratado de Adhesión, que adquiriría una relevancia decisiva sobre la que era necesario insistir, era que culminaba nuestro ingreso en la Comunidad Europea, pero no se concluía ahí. La entrada en las Comunidades Europeas nos permitiría participar en el *proceso de intensificación* de esa integración con el *Acta Única Europea* en primer lugar, y posteriormente con la entrada en vigor del *Tratado de la Unión Monetaria*, reformas ambas con las que España podía alcanzar claros beneficios para nuestra economía, siempre que la política económica de nuestro país practicara la política activa de reforma que demandaban ambas operaciones.

Ese proceso de intensificación de la integración europea, pocos meses después del ingreso de España en la CEE, iba a verse afectado de forma decisiva por la firma del *Acta Única Europea*, cuyo contenido se había venido forjando anteriormente. Trabajos que concluían en el año en que España negociaba la fase final de su Tratado de Adhesión.

Los años que van de 1973 a 1984 mostraron con claridad que la unión aduanera, lograda pronto por los países de la CEE tras el Tratado de Roma, no había creado un verdadero mercado interior y que las distintas economías nacionales continuaban, suprimidos sus límites arancelarios habituales, ofreciendo diferencias y discriminaciones en las formalidades fronterizas: una red de normas y reglamentos técnicos diferentes separaban a los diversos países, mientras que las compras públicas, que suponían el 10 por 100 del PIB comunitario en su componente contractual, estaban interferidas por prácticas restrictivas con fines proteccionistas; las prestaciones de servicios se hallaban, asimismo, cautivas en los límites nacionales y las disposiciones sanitarias y su aplicación frenaban, cuando no impedían, los intercambios comunitarios.

Por otra parte, las reglas de decisión comunitarias, al responder al *principio de unanimidad*, paralizaron con frecuencia, y siempre retrasaron, el proceso integrador europeo. Como ha afirmado un economista europeo “el Mercado Común era —en verdad— el menos común de los mercados”. Esas limitaciones de las posibilidades de integración efectiva de los países miembros del Mercado Común Europeo se tradujeron en unas limitaciones claras de las posibilidades de su desarrollo económico.

Poner fin a esa situación europea sería el propósito al que respondería la política de la Comunidad definida bajo

el mandato de Jacques Delors a partir de 1985. El camino a través del cual se intentaría lograrlo era el más obvio e inmediato: aprovechar la fuerza disponible del gran mercado comunitario europeo para definir una demanda potente, e igualmente accesible a todos los países, de 320 millones de consumidores europeos con alta renta y, en consecuencia, con una demanda capaz de despertar una oferta impulsada por las fuerzas de la competencia y la innovación para atenderla.

Ese camino exigente de asentar las libertades y adoptar las políticas de acompañamiento para construir el gran mercado interno europeo es el que comenzaría a recorrerse a partir de su primer y esperanzador diseño operativo, contenido en el *Libro Blanco sobre el Mercado Interior*, elaborado por la Comisión y adoptado por el Consejo Europeo reunido en Milán el 30 de junio de 1985, documento inspirador del Acta Única Europea, cuyos rasgos fundamentales eran los siguientes:

- El establecimiento de un objetivo movilizador expresado en la creación del mercado interior comunitario.

- La adopción de un *calendario estricto* para la consecución de dicho objetivo, lo que suponía que el mercado interior debería ser establecido progresivamente en el transcurso de un período cuyo límite se fijaba el 31 de diciembre de 1992. Las reformas propuestas para la construcción del mercado interior se contenían en 300 propuestas que habrían de ser discutidas y finalmente aprobadas por el Consejo. Posteriormente, se reduciría su número a 279. De esta manera, el campo reformador para constituir el *Mercado Único* quedaba definido con toda precisión.

- Con el propósito de lograr las reformas que se precisaban para llegar al *Mercado Único* en el plazo definido, pareció necesario realizar un conjunto de modificaciones de procedimiento en la adopción de las decisiones correspondientes, así como en los cauces de ejecución de las mismas y en la forma de superar la dificultad de armonizar plenamente las disposiciones nacionales que pretendieran facilitar el proceso de construcción del mercado interior en el plazo previsto. Como afirmaría el gran inspirador del proyecto, Jacques Delors, *en la CEE deberían modificarse los métodos para decidir mejor, con mayor rapidez y de manera más democrática*.

- El Acta Única recogía entre sus objetivos básicos el logro de una mayor cohesión social y económica entre los países miembros y, en particular, la reducción de las diferencias entre las diversas regiones. Con el fin de hacer operativo este principio, el Acta Única reconoce la importancia de este problema, que llevó a la Comisión a proponer al

Consejo, aceptando éste en febrero de 1988, la duplicación de la dotación presupuestaria de los fondos denominados *estructurales* hasta el año 1992. Con esa ampliación, los fondos se situarían en 49.000 millones de dólares en este ejercicio, magnitud claramente insuficiente para alcanzar sus objetivos.

Cumplida la segunda etapa del proceso de integración europea con la existencia de un *Mercado Único*, que se alcanza en el año 1992, era preciso decidir cuál sería el rumbo que tomarían los países europeos embarcados en la aventura de la integración para lograr un mayor desarrollo en términos de crecimiento de la renta y bienestar.

La llegada al *mercado interior* cerraba un capítulo en el proceso de integración europea al mismo tiempo que abría a ésta nuevos horizontes. Dos de ellos eran perfectamente visibles: el primero era el que planteaba el aumento considerable del grado de interdependencia de los países miembros y reforzaba, por tanto, los efectos de la evolución de cada uno de ellos sobre los demás, lo que hacía necesaria una coordinación mayor de las políticas económicas de cada uno de los países para evitar incoherencias perturbadoras. Por otra parte, el funcionamiento del *mercado interior* reclamaba una atención y reforzamiento de las políticas comunes con el propósito de mejorar la cohesión económica y social de los países miembros, y reclamaba también el desarrollo eficaz de políticas en campos como los de infraestructuras, tecnología e investigación, medio ambiente, sanidad, etc., donde los mecanismos del mercado no funcionaban adecuadamente. En resumen, el *mercado interior* imponía un avance por el camino de la *Unión Económica*.

El objetivo de incorporar la *Unión Monetaria* como nueva frontera de las reformas que habían de introducirse en el proceso de integración estaba situado más allá del Tratado de Roma y del Mercado Único. Sin embargo, en el Tratado de Roma se incorporaban algunos artículos que se referían a problemas monetarios, pero con un contenido marcadamente incompleto y redactados con cierta ambigüedad. Esos artículos atribuían a cada Estado miembro la responsabilidad del mantenimiento de la confianza en su moneda y del equilibrio de su balanza de pagos, así como de la consecución de un alto nivel de empleo y la estabilidad de su nivel de precios, y proponía una coordinación de las políticas económicas de los estados miembros que facilitase el logro de tales objetivos.

Esa coordinación de las políticas monetarias forzaba al establecimiento de una colaboración entre los servicios administrativos competentes y entre los bancos centrales, para lo cual surgió la creación de un *Comité Monetario* de carácter consultivo, cuya misión residía en observar la mar-

cha de la evolución monetaria, financiera y de pagos de los países miembros y emitir dictámenes sobre estos extremos a requerimiento bien del Consejo o de la Comisión, o bien por su propia iniciativa. Los objetivos de las autoridades monetarias nacionales afectaban al logro de un alto nivel de empleo, a la estabilidad de los precios y al equilibrio de los pagos exteriores a un tipo de cambio fijo, objetivos todos ellos que debían alcanzarse con los propios instrumentos y esquemas reguladores de cada país. El Tratado expresaba la preocupación prioritaria por un problema en el caso de un déficit no pasajero, sino duradero, en la balanza de pagos de un país miembro, y se prescribía al respecto que éste no se limitase a financiarlo, sino que adoptase unas medidas de corrección que en ningún caso pudieran ser medidas de salvaguardia comerciales, acudiendo a modificaciones abusivas del tipo de cambio que pudieran perturbar al proceso comunitario de integración. Dicho en otros términos, esa preocupación del Tratado de Roma ya apuntaba la presencia decisiva y la atención prioritaria que debería darse al déficit duradero de la balanza de pagos para tratar de mantener una cooperación entre los países integrados en la Comunidad que asegurase una continuidad en las tasas de desarrollo o que, al menos, no perturbase el crecimiento económico por la existencia de un déficit. En cualquier caso, la eliminación del déficit de la balanza de pagos aparecía como un elemento referente de la buena marcha del proceso de integración, criterio previsto pero no desarrollado en el Tratado de Roma.

La segunda aparición de la necesidad de coordinar más estrictamente las políticas económicas, y del establecimiento de márgenes que evitasen crear excesivas fluctuaciones en los tipos de cambio en torno a las paridades establecidas, surge en el *Informe Werner* de 1970, que el Consejo de Ministros de la Comunidad encargó a un grupo de trabajo presidido por el primer ministro luxemburgués, Pierre Werner. De ese informe partiría la necesidad de lograr una *unión monetaria* como meta última entre los países integrados en la Comunidad, a la que debería llegarse mediante la aplicación de políticas económicas más estrictas y el establecimiento de márgenes más estrechos a la fluctuación de los tipos de cambio en torno a sus paridades. El *Informe Werner* no pudo tener éxito por el conjunto de las perturbaciones sufridas durante los años que parten de 1968 y que se extienden en el período que va de 1970 a 1973. Todo ello produjo como consecuencia que el proyecto de integración europea se detuviera en los años setenta y que surgiesen proyectos a finales de esa década para dar un nuevo paso adelante en el proceso integrador de Europa.

Los autores que impulsaron uno de esos proyectos fueron el canciller Schmidt y el presidente Giscard d'Estaing, con el propósito de crear un *área de estabilidad cam-*

biaria en la Comunidad. Fue ese proyecto de estabilidad cambiaria en la Comunidad el que dio origen al *Sistema Monetario Europeo* el 5 de diciembre de 1978, según decisión del Consejo de Ministros y de un acuerdo de los gobernadores de los bancos centrales. El Sistema Monetario Europeo (SME) comenzaría a operar a partir del 13 de mayo de 1979.

La peseta se incorporó al mecanismo de cambios del SME en junio de 1989. La economía española atravesaba entonces una situación de auge pautada por el ciclo europeo que se vería favorecida, adicionalmente, por las expectativas optimistas que había abierto nuestro ingreso en la UE, lo que estimulaba el desarrollo de la inversión privada nacional y la incorporación de la extranjera. Esta inversión exterior contaba con dos componentes que obedecían a muy distintas finalidades: la inversión directa, que pretendía consolidar y ampliar las actividades productivas en el interior, y las inversiones en cartera (adquisición de activos financieros) más las dirigidas a la compra de activos reales, que pretendían obtener las plusvalías derivadas de una estimada infravaloración de esos activos en respuesta a la nueva situación que había creado la integración de España en la Comunidad Europea. El clima de auge del ciclo económico adquirió, con el aumento de las inversiones en el segundo de sus componentes, un carácter especulativo que propiciaba un aumento de la inflación. La llegada de capital extranjero, favorecida por la estimación positiva de la rentabilidad de España en los mercados internacionales, elevaría el tipo de cambio de la peseta, que ofreció una considerable inestabilidad. Se daban así todas las circunstancias para adoptar una política restrictiva que preservara los equilibrios de la economía y, efectivamente y como de costumbre, esa política necesaria de estabilización contó *sólo* con la política monetaria, que se aplicó por el Banco de España con el medio de que disponía: la elevación de los tipos de interés. Política monetaria aplicada en su tradicional soledad por la ausencia de una política presupuestaria, un rasgo que había caracterizado a todos los intentos de nuestra política de estabilización económica. Esta vez, sin embargo, ese comportamiento dispar y tradicional de la política presupuestaria se intensificaría. Porque, mientras la política monetaria trataba de aplacar las fuerzas de la inflación acudiendo incluso a prácticas heterodoxas, como los techos del crédito y controles de cambios, la política presupuestaria respondía a una orientación expansiva, con decisiones discrecionales que aumentaban permanentemente el nivel de los gastos públicos y elevaban el déficit estructural del Presupuesto.

En estas circunstancias, se produjo el ingreso de la peseta en el mecanismo de cambios del SME. El objetivo de esta decisión —se dijo— era lograr una estabilidad del tipo de cambio sometiéndolo a la disciplina del SME, al obligarse

a sostener la cotización de la peseta entre los límites previstos en éste y acordados con España. El tipo de cambio central se fijó al nivel del mercado, que, en aquel entonces, se consideró más bien exigente, y los límites de la oscilación de la cotización de la peseta acordados con España para su ingreso en el SME fueron más amplios (± 6 por 100) que los aplicados con generalidad (± 2 por 100). Con esa entrada de la peseta en el SME, nuestra unidad monetaria ganó conocimiento y credibilidad en los mercados internacionales, estimulando así la entrada de capitales procedentes del exterior, atraídos por el nuevo clima económico que rodeaba a España y, en particular, por las expectativas optimistas de rentabilidad de las que participaron los inversores procedentes del exterior. Los elevados tipos de interés que había obligado a adoptar la política monetaria anti-inflacionista constituyeron un aliciente de rentabilidad adicional para la entrada de esos capitales procedentes del exterior.

La oleada de inversiones extranjeras que acompañó al ingreso de la peseta en el SME fue, en verdad, de una cuantía extraordinaria, lo que situaría en muy poco tiempo a su cotización en la línea de máxima apreciación establecida por aquél (± 6 por 100). Se registraba, así, la paradoja de que una moneda como la peseta, que padecía una inflación diferencial alta en relación con la de los países europeos, y cuyos comportamientos fundamentales dejaban mucho que desear, se sostenía con una apreciación escandalosa, que la situaría muy pronto en el nivel máximo fijado por el SME. La entrada de inversiones extranjeras continuó respondiendo a las expectativas favorables de los mercados sobre los activos en pesetas, lo que contribuiría a elevar, de nuevo, su cotización. Esas entradas excepcionales de capital obligaron al Banco de España a intervenir los mercados con fuertes compras de moneda extranjera para evitar la salida de la peseta del SME. Esta sorprendente situación se sostenía por la ciega credibilidad concedida por los mercados internacionales a la rentabilidad futura de sus inversiones en España. El hecho es que, frente a esta situación, que manifestaba una preocupante inestabilidad, la única decisión adoptada para prevenir una posible inflación fue la de endurecer las condiciones de la política monetaria, que, con la obligada elevación de los tipos de interés, produjo de nuevo el efecto de una apreciación adicional del tipo de cambio de la peseta, cerrando así el círculo de entrada de capitales \rightarrow elevación de la cotización de la peseta \rightarrow inversiones del Banco de España \rightarrow elevación de tipos de interés y vuelta a empezar.

Ciertamente, este optimismo de los mercados exteriores sobre el futuro de la peseta y los activos emitidos en pesetas se fomentaba y apoyaba por las declaraciones optimistas del gobierno y, especialmente, del Ministerio de

Economía y Hacienda, que habían presentado la operación del ingreso de España en el SME como un compromiso firme para obligarnos a hacer lo que no habíamos hecho antes: aplicar con rigor los principios de una política de ajustes que definiera y lograra implantar una política presupuestaria rigurosa, reformando los mercados de trabajo y de servicios financieros para ofrecer, así, una base firme a un desarrollo estable de la economía española dentro de la Europa comunitaria.

Sin embargo, ninguno de esos objetivos recibiría la atención debida de la política económica efectivamente aplicada a partir de junio de 1989, con lo cual el ingreso en el SME consiguió lo que *no se pretendía*: practicar una política económica carente de la debida disciplina, política económica que fue financiada por el crecimiento formidable de nuestro endeudamiento exterior a partir de 1989. Endeudamiento facilitado, precisamente, por nuestro ingreso en el SME. La estabilidad del tipo de cambio de la peseta, que sostenía sus elevados niveles debido a la credibilidad de los mercados por el ingreso de España en el SME, permitió garantizar la expansión del gasto y el déficit públicos, dejando la tarea de estabilización a la política monetaria, que, cuando sirvió a aquélla, lo haría elevando los tipos de interés, decisión que aumentaba el atractivo de España como plaza financiera, permitiendo obtener los fondos adicionales precisos para suscribir la deuda capaz de financiar un déficit público continuado. La pregunta tentadora para los políticos que dirigían la economía y la Hacienda pública del país fue entonces: ¿para qué reformar la Hacienda pública si sus problemas principales de financiación del gasto público creciente y del déficit público omnipresente encontraban una fácil cobertura mediante el endeudamiento exterior?

En segundo lugar, el acelerado crecimiento de los salarios que dominaba en los mercados de trabajo podía conservar su capacidad de compra, pues el mantenimiento de una peseta sobrevalorada contenía los precios internos mediante el abaratamiento de las importaciones. ¿Para qué plantear entonces una necesaria reforma del mercado de trabajo que moderase el crecimiento de los salarios, ajustándolos a la productividad del trabajo, si el endeudamiento exterior y los sobrevalorados tipos de cambio de la peseta permitían sostener ritmos de crecimiento de los salarios *reales* elevados, al asegurar la estabilidad de los precios de importación de los bienes que formaban parte del presupuesto familiar de los trabajadores?

En tercer lugar, las considerables entradas de capital por el atractivo que la economía española ofrecía al inversor extranjero —un tipo elevado de interés más un tipo de cambio sobrevalorado y estable de la peseta— permitían financiar, con suficiencia, el déficit de la balanza de pagos.

¿Para qué implantar una exigente política de competitividad de nuestros intercambios exteriores si la cómoda financiación del déficit exterior por el endeudamiento externo permitía aplazar decisiones tan impopulares?

Ese comportamiento irresponsable de la política económica española trasladaba así hacia adelante la costosa hipoteca de las reformas estructurales pendientes, cargándose con el crecimiento excepcional de un endeudamiento exterior alimentado por las expectativas optimistas de los mercados financieros y por las elevaciones en los tipos de interés que se seguían de la política monetaria aplicada. Ese coste no fue el único que se siguió de la conducta económica que dominó tras nuestro ingreso en el SME. Porque, en efecto, la apreciación de la peseta fue también causa y consecuencia, a la vez, de esos hechos. Una apreciación que dañaba, de forma irreparable, a la competitividad de nuestras exportaciones, lo que supuso cuantiosas pérdidas para muchas empresas y la desaparición del mercado para otras, con daño extraordinario para el tejido productivo del país y sus posibilidades exportadoras. Era imposible que, en estas circunstancias, pudiera sostenerse durante mucho tiempo la credibilidad internacional de una economía que ofrecía esos comportamientos tan incoherentes y contradictorios.

Por otra parte, esa confianza que trataba de sembrar el Sistema Monetario Europeo se quebraría bruscamente en 1992, cuando la República Federal de Alemania, que venía viviendo una situación de exceso de demanda como consecuencia del proceso de reunificación y de la forma de abordarlo en el ámbito económico, decidió moderar la expansión con la ayuda del Bundesbank, que elevó con fuerza su tipo de interés, comenzando a registrarse una debilidad acusada de la coyuntura general de los distintos países integrados en el Sistema Monetario Europeo. Estos países participantes del SME se negaron a aceptar la elevación relativa del tipo de interés alemán, así como, en mayor grado, a proceder a una revisión del conjunto de paridades, lo que supuso una depreciación de las distintas divisas respecto del marco. Fueron estos acontecimientos los que produjeron una quiebra de la confianza que, hasta 1992, descansaba sobre la afiliación al SME de los distintos países y, con ella, la cadena de devaluaciones de las monedas de los países participantes que, perteneciendo al SME, habían ido acumulando graves desajustes en sus economías. La cadena de devaluaciones que se registró en tres ocasiones, entre los veranos de 1992 y 1993, habría de corregirse finalmente en el mes de agosto de este último año con una ampliación hasta \pm el 15 por 100 de las bandas de fluctuación permitidas en torno a los tipos de cambio centrales, lo que dejó al Sistema Monetario Europeo como una institución carente de la confianza necesaria para que se pudiese utilizar como índice de la estabilidad

de una economía. A España le afectaría intensamente esta crisis del SME, registrándose una crisis económica que produciría el mayor retroceso del desarrollo económico de España en los últimos treinta años.

La pregunta que plantea esa operación del ingreso de la peseta en el SME es la evidente de ¿cómo explicar el rotundo fracaso de la que constituía la aparente pretensión de ese ingreso, esto es, la de utilizar la disciplina del tipo de cambio del SME para impulsar las *reformas estructurales* que la economía española debería realizar para lograr un desarrollo estable dentro de la Unión Europea?

La respuesta a esta pregunta fundamental no puede ser más que una: el *carácter ambivalente* del compromiso del ingreso de la peseta en el SME. Ciertamente, la lógica económica correcta de esa operación debería responder, para ser coherente, a una línea de estabilización y de reformas estructurales de la economía española. Sin embargo, lo cierto es que, como ya hemos afirmado, el ingreso de la peseta en el SME, en las circunstancias en que se hizo, permitía financiar el déficit público sin la impopularidad de realizar el ajuste fiscal, merced al endeudamiento externo; mantener la continuidad de nuestras importaciones con un déficit comercial clamoroso de la balanza comercial financiado por la deuda exterior, sin llevar adelante una esforzada y diligente política de competitividad que mejorase los saldos de la balanza de pagos merced a un mejor comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios; mantener un crecimiento de los salarios reales por encima de la productividad, sosteniendo/ganando capacidad adquisitiva para los asalariados por el crecimiento de unas importaciones abarataadas por la supervaloración del tipo de cambio y financiadas por el endeudamiento exterior, sin afrontar la alternativa de la reforma del mercado de trabajo. Lograr, en fin, una cobertura del déficit público mediante la deuda pública exterior, sin realizar el ajuste que precisaba la política presupuestaria.

No puede extrañar que este comportamiento no contribuyera, en absoluto, a dar continuidad al proceso de convergencia real de la economía española con la comunitaria, que no podía conseguirse desatendiendo, como sucedió, al patrón de estabilidad nominal de la economía española, sino aproximándolo al de las economías europeas. Sin lograr esa estabilidad, se arriesgaba la presencia de recesiones súbitas y costosas como la que se abriría en 1993.

El hecho es que este primer intento de lograr la convergencia de la economía española con la de los países comunitarios, mediante el ingreso de la peseta en el SME, sin el propósito previo y fundamental de forzar la realización de las reformas estructurales que favorecieran la convergencia, terminaría en un rotundo fracaso, evidenciado por

los indicadores de 1993: la tasa *negativa* de crecimiento del PIB de ese ejercicio interrumpirá el proceso de convergencia del PIB por habitante con la Europa comunitaria iniciado en 1985, marcando una situación de divergencia; la tasa de paro dará un salto de más de 5 puntos porcentuales, marcando un techo, no registrado con anterioridad, del 22,4 por 100 respecto de la población activa; la tasa de inflación, pese a la situación crítica de la economía, se clavará en el 4,6 por 100, distante de la media europea; los tipos de interés a largo plazo superarán el 10 por 100; el déficit público subirá por encima del 6 por 100 del PIB, mientras la deuda pública desbordará, por vez primera, el límite del 60 por 100 del PIB y la cotización de la peseta reconocerá, con sus devaluaciones oficiales, la imposibilidad de sostener la estabilidad del tipo de cambio elegido por el ingreso en el SME. Todo ello como fruto de la incoherencia entre la política económica aplicada y las reformas estructurales pendientes que el ingreso en el Sistema Monetario Europeo fue incapaz de estimular.

Esa experiencia costosa y, al fin, negativa planteaba la alternativa de la *Unión Monetaria Europea*, cuya realización pedía la programación y aplicación de un conjunto de decisiones de bien costosa y difícil aceptación, al tener como condición el cumplimiento de los criterios de convergencia real requeridos de los países europeos para incorporarse a la Unión Monetaria. Esos *criterios de convergencia* traducían las viejas *obligaciones de coherencia* que España debería haber cumplido, en todo caso, para asegurar un crecimiento estable de su economía dentro de la UE. En efecto, el ingreso en la Unión Monetaria obligaba, como es bien sabido, a reducir el déficit público al nivel del 3 por 100 del PIB, a no aumentar el peso de la deuda en el PIB por encima del 60 por 100, a lograr una tasa de inflación (apreciada por el IPC) que no superara en 1,5 puntos a la registrada en los tres países europeos con mejor comportamiento en el crecimiento de los precios, a situar los tipos de interés dos puntos como máximo por encima de los registrados por los países con menor crecimiento en el IPC, mantener la unidad monetaria dentro de los márgenes de fluctuación del SME y no haber devaluado la unidad monetaria del país en los dos años anteriores a su pretendido ingreso en la Unión Monetaria. Se disponía así de metas concretas a partir de las cuales cumplir los deberes de convergencia que eran, en definitiva, para España, *deberes de coherencia*, derivados de sus compromisos comunitarios.

La situación española frente a esos indicadores básicos a la altura de comienzos del ejercicio de 1996 —dos años antes del cumplimiento del plazo para juzgar y aprobar o no el ingreso de un país en la Unión Monetaria Europea (UME)— era bien preocupante, porque España cumplía con un solo criterio de los seis exigidos por

el Tratado de Maastricht, desviándose significativamente en los demás. En efecto:

— La inflación, apreciada por el IPC, se situaba en un crecimiento del 3,6 por 100, frente al 2,5 por 100 que era el exigido para el ingreso en la Unión Monetaria.

— El déficit público había alcanzado en 1996, el 4,4 por 100 del PIB, frente al 3 por 100 en que le situaba el listón de Maastricht.

— La deuda pública ascendía al 69,6 por 100 del PIB, excediendo en 9,6 puntos porcentuales el nivel al que debería situarse según los criterios del *Tratado de la Unión Europea*.

— Se incumplía también el criterio del tipo de cambio, pues éste prescribía que ningún país podía ingresar en la UME si había practicado una devaluación en los dos años anteriores. La peseta no cumplía este criterio, pues en marzo de 1995 se había depreciado en un 7 por 100.

— Los tipos de interés a largo plazo, situados en el 8,7, eran inferiores en cuatro décimas de punto al límite superior fijado por el criterio de Maastricht (9,1 por 100). Ese criterio se cumpliría por España en diciembre de 1996.

— El nivel de convergencia definido por los cinco criterios anteriores resultaba imposible de alcanzar en un país como el nuestro, que sólo cumplía uno de los exigidos por el Tratado de la Unión Europea.

La comparación de esas dos situaciones —la exigida por los requisitos de Maastricht y la disponible que revelaban las cifras de la Hacienda y la economía española de 1996— constituía una prueba contundente de las dificultades que la economía, la sociedad y la política españolas debían superar para aprobar el examen de Maastricht y llegar a ser un país fundador de la Unión Monetaria Europea.

Ante esta comprometida situación, han sido tres las decisiones con las que España ha ganado su condición actual de país fundador de la Unión Monetaria Europea:

1) La firme convicción manifestada por la política económica del nuevo gobierno del país, a partir de su constitución en el mes de mayo de 1996, en su creencia firme en que la Unión Monetaria se crearía en el plazo razonable que se había programado. Por otra parte, y en consecuencia, esa creencia suponía cumplir rigurosamente con los criterios de Maastricht para el ingreso de España en la UME, examen que debería tener lugar en la primavera de 1998. Un objetivo que el nuevo gobierno

consideraría como prioritario y decisivo. Esta opción incorporaba dos aciertos fundamentales.

Como se ha afirmado, con razón, por duras que fueran las exigencias de ajuste económico que planteaba el ingreso en la UME, y aun existiendo dudas razonables sobre la medida en que España podía beneficiarse de todas las ventajas de aquella, existían tres razones al menos para obrar así: a) La *autoexclusión* de un país no podía significar la aplicación de políticas *diferenciadas* para lograr mejores resultados. Cualquier desviación por parte de las políticas nacionales de los criterios de disciplina fiscal y estabilidad económica establecidos en Maastricht sería sancionada severamente por los mercados financieros (globalizados) y por los mercados de cambios de divisas. b) El Tratado de Maastricht y los acuerdos posteriores imponían a los países *out* (fuera de la UME) una disciplina igual o superior a los países *in* (miembros de la UME). c) Los criterios de Maastricht de equilibrio económico y sanidad financiera eran básicos no sólo para el ingreso en la Unión Monetaria, sino para el desarrollo estable de la economía española (como afirmaría con razón el gobernador del Banco de España: “lo que es bueno para Maastricht es bueno para la economía española”).

Esta política económica española, plegada al reto del ingreso en la UME, trataba de lograr una conducta acorde de la sociedad española para estabilizar sus precios y alcanzar una situación equilibrada y saneada de su Hacienda pública. Unos objetivos que precisaban de la aplicación de políticas impopulares que no han logrado definirse y aplicarse nunca *autónomamente* por nuestra política económica. En efecto, la historia de la política económica española prueba, como hemos reiterado con anterioridad en distintas oportunidades, que los ajustes integrados por medidas de disciplina económica y fiscal, como los que demandaba nuestro ingreso en la UME, tendrían que aceptarse internamente presentándolos como retos y exigencias planteadas a la economía española por el exterior. A ese reto a la capacidad de adaptación de la economía española realizado desde fuera ha respondido positivamente casi siempre nuestra sociedad. Pues bien, el gobierno planteó su política económica con el objetivo de entrar en la UME como un desafío al país, derivado del cumplimiento de las condiciones exteriores establecidas en Maastricht. Un planteamiento que llevaría a nuestra sociedad y a nuestros agentes económicos a aceptar el reto y a variar sus comportamientos para lograrlo, secundando plenamente la política económica del gobierno.

2) La definición de esta política económica tendente a lograr el ingreso en la UME contaría con el gran activo del asesoramiento y colaboración de un Banco de España *autónomo* desde el 1 de junio de 1994.

Atendiendo a la experiencia histórica disponible a partir de los orígenes de nuestro banco emisor y a la más reciente de nuestra democracia, la concesión de la *autonomía al Banco de España constituyó la reforma más innovadora de las realizadas por nuestra política económica en los últimos veinte años*. Dos eran los cambios principales que incorporaba esa decisión.

El primero consistía en asentar la lucha contra la inflación en una sociedad que había vivido en su constante compañía a lo largo de su reciente recorrido histórico contemporáneo, creando una cultura inflacionista que informa el comportamiento económico de todos los agentes que lo interpretan: empresas, familias y sector público.

No puede extrañar que esta sociedad, dominada por una cultura inflacionista y los comportamientos que de ella se derivan, haya convertido a la estabilidad de precios, como ha afirmado el gobernador del Banco de España, “en un objetivo tan importante como frágil, que necesita un valedor independiente”. Ese valedor de la estabilidad imprescindible de la economía debía ser un Banco de España *autónomo* al que se le encomendara esa tarea fundamental para que el país pudiera vivir en, y converger con, la Europa comunitaria.

El segundo cambio que orientaba el quehacer de la autonomía del Banco de España consistía en ganar *credibilidad* para las medidas de política monetaria, con el propósito de conseguir una mayor eficacia de ésta. La atribución tradicional de la política monetaria al gobierno, convirtiendo al banco central en un mero ejecutor de esta política, ha planteado el grave problema de la *credibilidad* de sus decisiones. Una falta de *credibilidad* que partía del peligro de la *incoherencia temporal* de las medidas de política económica definidas por el gobierno, que se producía cuando, una vez desvelada esa política monetaria, el gobierno modificaba su contenido, variando su sentido, la mayor parte de las veces, por puras conveniencias políticas (derivadas, en muchas ocasiones de las oportunidades del ciclo electoral). La pretensión de esa *autonomía* era la de alejar del ciclo político sus decisiones, ganando así *credibilidad* y una mayor eficacia, al reducir los costes ocasionados por la *incoherencia temporal* en que puede incurrir la política monetaria cuando ésta se encomienda a las autoridades políticas.

El modelo de *autonomía* por el que optó el Banco de España fue el del *enfoque discrecional*, contenido en el Tratado de la Unión Europea (TUE) para orientar el proceso hacia la unión monetaria. El Tratado establecía, en efecto, en su fase final, una política monetaria única diseñada e instrumentada por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El TUE obligaba a que los gobiernos de los

estados miembros concedieran un Estatuto de Autonomía a sus bancos centrales antes de la constitución del SEBC. Fue esa referencia la que amparó el proyecto de autonomía del Banco de España, y en la que se fundamentó su aceptación por el gobierno y por las Cortes. Esta referencia al Tratado de la Unión y a la homologación europea haría que no se discutieran las razones que estaban detrás del *principio general de la autonomía* en el que se fundamenta, en último término, la decisión de concedérsela al Banco de España. En este caso, la UE pensó y deliberó por nosotros, y propuso esta autonomía de la política monetaria que España utilizaría en su camino hacia su participación en la Unión Monetaria.

El tiempo vivido por la *autonomía* del Banco de España permite evaluar lo que ésta ha significado respecto del ambicioso objetivo de conseguir la *credibilidad* necesaria al servicio del propósito de alcanzar la estabilidad en nuestro desarrollo. La primera aportación a tan difícil tarea ha sido la del diseño de una estrategia realista y viable de una política de *estabilización*. Decimos bien: una *política de estabilización económica*, y no sólo una política monetaria de estabilización.

El Banco de España afirmarí que esa política de estabilidad necesitaba, para lograr su objetivo, la aplicación simultánea de la política monetaria con otras medidas imprescindibles que caían en ámbitos diferentes. Esa aplicación simultánea de otras medidas de política económica para conseguir la estabilidad de precios afectaba a cuatro áreas distintas de la política económica:

a) Contar con una política presupuestaria que permitiera una "mezcla" eficiente con la política monetaria, y que no dejase a ésta en una soledad costosa e ineficiente para lograr la estabilidad económica.

b) Para la consecución del objetivo de la estabilidad de precios, reviste una gran importancia la estabilidad del tipo de cambio, cuya fijación, según la Ley de Autonomía y los compromisos de Maastricht, es competencia del gobierno. En el marco de la formulación de los objetivos monetarios del Banco de España, el compromiso con la estabilidad cambiaria se entendió como el resultado de un conjunto de políticas económicas orientadas a la convergencia con las economías más estables de la Unión Europea.

c) La política de reducción de la inflación y de mejora de las posibilidades de desarrollo de la economía española debía contar, según ha subrayado el gobernador del Banco de España, con la realización de "las denominadas *reformas estructurales*, expresión que siempre corre el riesgo de convertirse en una referencia ritual y de dudoso contenido, pero que en la realidad oculta, en la mayoría de

los casos, la conveniencia de adoptar medidas de signo liberalizador frente a intervenciones excesivas o innecesarias, posiciones monopolísticas o restricciones gremiales cuyo resultado habitual es el encarecimiento de los bienes y servicios y el desaliento de la inversión, el avance tecnológico y el empleo".

d) Condición destacada para mantener la desaceleración de la inflación y para favorecer la creación de empleo, según ha acentuado en distintas oportunidades el Banco de España y, con especial insistencia, su gobernador, al presentar los objetivos de la política monetaria para 1995 y años sucesivos, era la moderación de las rentas salariales, tardíamente iniciada en España en 1994, y cuya continuidad debía ser asegurada, así como la flexibilización del mercado de trabajo. Todo ello dentro de un cuadro que favoreciese la realización de las inversiones, en especial las dirigidas a los activos inmateriales y a las inversiones públicas en infraestructuras (transportes, comunicaciones).

Ese diseño de la política económica de estabilidad, realizado por el Banco de España, se inició en 1994 proclamando el firme compromiso de la política monetaria con el que sería su objetivo principal: lograr la estabilidad de precios. Ese objetivo primordial debería cumplir con tres propiedades: a) Considerarlo como un objetivo a medio plazo (en torno a tres años desde su anuncio). Ése era el plazo previsto para lograr que las actuaciones de la política monetaria produjeran sus deseados efectos. Es bien conocida la existencia de retardos para conseguir la efectividad de las medidas de política monetaria. Unos retardos que la experiencia española cifraba en torno de un intervalo de 18-24 meses, por lo que el "medio plazo" de la política monetaria se ajustaba a ellos. b) El criterio de su *medición* elegido por el Banco de España fue utilizar el IPC, que cumplía con las propiedades de simplicidad y transparencia para el público, pues era el criterio con arreglo al cual éste venía definiendo sus acuerdos y contratos. c) La *cuantificación* de ese objetivo atendió al fijado por el Tratado de Maastricht para el ingreso en la Unión Monetaria (2 por 100).

Cumpliendo con estas exigencias, la nueva política monetaria comenzaría a diseñarse y aplicarse para el año 1995, el primero tras haber creado la deseada *autonomía* del Banco de España.

Esa programación de la nueva política monetaria comenzaba por fijar su objetivo en términos de estabilidad utilizando el IPC de finales de 1994 (en torno al 4,7 por 100); teniendo en cuenta las previsiones de inflación de los países de la UE y que el margen de 1,5 sobre la inflación de los tres países más estables era el criterio para el ingreso en la UME, se consideró, en la programación monetaria realizada para 1995 a finales de 1994, que el ob-

jetivo cuantificado de inflación a medio plazo (tres años) debería situarse por debajo del 3 por 100 a lo largo de 1997. Como objetivo intermedio, el proceso de inflación debería discurrir entre el 3,5 y el 4 por 100 del IPC en 1996. Finalmente, se preveía que en 1997 el IPC se aproximaría al 2,5 por 100, y al 2 por 100 en 1998.

Cuando ese objetivo de inflación del Banco de España se formuló, a finales de 1994, fueron muchas las opiniones que juzgaron como difícil o improbable el logro de estas pretensiones. La tasa de inflación medida por el IPC, como reconocería el Banco de España, se había encontrado con una fuerte resistencia a su descenso por debajo del 4,7 por 100, por lo que la meta final del 2 por 100 no era fácil de alcanzar. Esas resistencias habían de revelarse, con toda claridad, en 1995, el primer ejercicio de la autonomía del Banco de España y su política monetaria. Resultaba fundamental que, en ese primer año de su autonomía, la política monetaria del Banco de España ganara *credibilidad* en los mercados financieros y en el público respecto de la consecución efectiva del objetivo de inflación.

El año 1995, en efecto, se había ido cargando de factores favorables a la inflación. En primer lugar, la tasa elevada y resistente a la baja del IPC, heredada de 1994. En segundo lugar, la economía española se enfrentaba con una fase de recuperación, lo que podía intensificar el proceso inflacionista (los distintos países que habían seguido el criterio de la estabilidad de precios para definir su política monetaria lo habían hecho en fases recesivas, en las que resultaba más factible el éxito de esa experiencia). En tercer lugar, estaban las decisiones de política fiscal contenidas en el Presupuesto para 1995, que elevaban los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales), con efectos previsibles sobre el alza de precios. En cuarto lugar, los precios de los alimentos y las materias primas experimentaban crecimientos importantes en los mercados internacionales, y la situación crítica de la agricultura española impulsaba alzas en los precios de la alimentación, con incidencia importante en el IPC. En quinto lugar, en el frente exterior se registraba la explosión de la crisis mexicana de diciembre de 1994, cuyo peligro de convertirse en una crisis sistémica a lo largo de los primeros meses de 1995 produjo una gran inquietud en los mercados de cambios, con caídas en el dólar. En los países europeos menos estables, entre ellos España, la situación económica se vio negativamente afectada por la tensión de sus tipos de cambio, con la consiguiente repercusión en los tipos de interés, en las tasas de inflación y en las cargas financieras de los presupuestos.

Todas esas dificultades constituirían factores beligerantes que apuntaban, en su conjunto, hacia una aceleración del proceso inflacionista, justamente en el año en el

que el Banco de España debería iniciar su política autónoma de estabilidad.

El año 1995 no se iniciaría bien para la política monetaria, no sólo por los obstáculos mencionados anteriormente, sino porque el Banco de España decidió dar cuenta de sus propósitos estabilizadores, cortando de raíz las expectativas alcistas que pudieran impulsar los factores expuestos, especialmente la elevación de los impuestos indirectos; con ese propósito, elevó el tipo de intervención a principios de enero del 7,35 al 8 por 100. Una decisión que los mercados consideraron dirigida a defender la cotización de la peseta, lo que produjo su ulterior debilidad y el mantenimiento de elevados tipos de interés para nuestros créditos del exterior.

Como consecuencia de ese ambiente adverso de los mercados exteriores, se produciría, a principios de marzo, una nueva devaluación de la peseta, seguida de la elevación de los tipos de interés oficiales en 0,5 por 100, con el propósito de que la devaluación no se consolidara y acumulara una ulterior presión inflacionista. El segundo trimestre de 1995 registró un aumento del IPC que colocaba, en abril de 1995, en un 5,2 por 100 su tasa de crecimiento interanual, 0,9 puntos más de su nivel en diciembre de 1994. El Banco de España respondió a esta situación elevando el tipo de intervención hasta situarlo, en el mes de junio de 1995, en el 9,25 por 100. Existe un acuerdo general en considerar esta decisión como aquella que fecha la llegada de la credibilidad de la nueva política monetaria española. Desde entonces, los mercados supieron que los propósitos estabilizadores del Banco de España tenían tras de sí la voluntad necesaria para sostener sus decisiones con la mayor energía. Como ha afirmado el gobernador del Banco de España, "fue la intensa elevación de los tipos de interés, que culmina en junio de 1995, la que consiguió dos objetivos: yugular la tasa de inflación a partir de junio de 1995, en que se alcanza una tasa interanual de inflación del 4,7 por 100, para iniciar, después, un retroceso del proceso inflacionista que habría de situar dicha tasa en el 4,3 por 100 al finalizar 1995. Por otra parte, el tipo de cambio se recuperó sustancialmente hasta acabar el año 1995 en niveles muy similares a los registrados a comienzos del mismo. Los tipos de interés a medio y largo plazo mostraron, también, una evolución favorable, de modo que el diferencial con Alemania en los bonos a 10 años, que había cerrado en el año 1994 con unos 425 puntos básicos y había alcanzado 510 puntos en marzo de 1995, concluyó el año con unos 370 puntos básicos".

Todos esos objetivos se habían alcanzado en 1995 por la firme actitud de la política monetaria, que no contó con la ayuda de la política fiscal y presupuestaria. Con la política fiscal, por la elevación de los impuestos sobre el consumo

(IVA y tributos especiales, con presión sobre el IPC, a la que antes se aludió), y con la política presupuestaria, porque el año se cerraba con un déficit del 6,6 por 100 del PIB y un aumento de la deuda pública hasta el 65,3 por 100 del PIB. Estos comportamientos empeoraban los criterios de convergencia nominal del sector público, afectando así a las posibilidades del crecimiento real de la economía, que deberían venir por una reducción del gasto, el déficit y la deuda pública que permitiera ganar menores tipos de interés al servicio de la recuperación del consumo familiar y la inversión privada, con el consiguiente desarrollo de la producción y del empleo. Una vía de expansión económica en la que no habían creído los intérpretes de la política económica de los gobiernos socialistas, que siempre habían temido que la consolidación del gasto público y la reducción del déficit público ocasionaran retrocesos en la producción y en el empleo.

De esta manera, el principal activo ganado en 1995 en favor de la convergencia de la economía española con la de los países comunitarios fue el asentamiento de la credibilidad de la política monetaria, y el más destacado pasivo, el comportamiento de la política fiscal y presupuestaria, cuya reiterada e intensificada presencia denunciaban su coste y la necesidad de su reforma.

3) Por fin, en el ejercicio de 1997, haría acto de presencia la política fiscal y presupuestaria, nada menos que en el escenario de la Presidencia del Gobierno. En efecto, por el Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo, se creó, bajo la dependencia del presidente del Gobierno, la Oficina del Presupuesto, cuyo titular tendría el rango de secretario de Estado, al que correspondería asistir al presidente del Gobierno en la formulación de la política presupuestaria, así como en el seguimiento de los Presupuestos Generales. Se hizo así realidad una de las propuestas de la doctrina para lograr la reducción del déficit público, situando las decisiones presupuestarias al máximo nivel del gobierno.

Para dirigir y orientar la Oficina del Presupuesto fue nombrado José Barea Tejeiro, catedrático de Hacienda Pública y gran conocedor de los problemas que afectaban al Presupuesto español pues había desempeñado la Dirección General de Presupuestos en el Ministerio de Hacienda durante muchos años.

La primera tarea de la Oficina del Presupuesto fue conocer la situación real de las cuentas públicas. El Presupuesto para 1995 se había presentado como restrictivo, ya que pretendía reducir el déficit público al 5,9 por 100 del PIB, es decir, una reducción de 0,8 puntos, cuando nos encontrábamos 3,7 puntos por encima del indicador de Maastricht, lo que mostraba la poca ambición del gobierno, dejando para más adelante la toma de decisio-

nes importantes que nuestra economía estaba reclamando. Las cuentas provisionales presentadas a Bruselas referentes al desarrollo del Programa de Convergencia señalaban que el déficit a 31 de diciembre se había situado en el 5,9 por 100 del PIB. Se efectuó por la Intervención General una auditoría sobre el gasto efectivamente realizado hasta finales de 1995, resultando que existían gastos *realizados* y *no contabilizados* por un importe de 721,2 miles de millones de pesetas, lo que dio lugar a que el déficit del Estado aumentara en el 0,78 por 100 del PIB, pasando a ser, en 31 de diciembre de 1995, del 6,6 por 100, con lo que el esfuerzo de convergencia para el bienio 1996-1997 pasó a ser de 3,6 puntos de PIB.

El nuevo gobierno se encontró con un Presupuesto en marcha, que era el prorrogado de 1995 con las adaptaciones efectuadas por el anterior gobierno, que configuraron para 1996 un Presupuesto prácticamente equivalente al que las Cortes habían devuelto, pero con un entorno económico totalmente diferente. En efecto, el Presupuesto presentado por el gobierno socialista se insertaba en un crecimiento de la economía del 3,4 por 100, con un deflactor del 3,6 por 100, cuando en realidad para dicho año se estimó un crecimiento máximo del 2,3 por 100 en términos reales, con un deflactor del PIB del 3,6 por 100. Ante tal cambio de escenario, la Oficina del Presupuesto propuso la no disponibilidad de créditos por un importe de 200.000 millones de pesetas, con objeto de restringir la capacidad de gasto derivada del Presupuesto prorrogado y adaptar, en la medida de lo posible, la política presupuestaria a la senda de convergencia.

La estrategia presupuestaria para 1997 se insertó en un marco de recuperación económica con estabilidad, crecimiento del PIB del 3 por 100 en términos reales, deflactor del PIB 2,9 por 100, el IPC diciembre/diciembre sería del 2,6 por 100 y el crecimiento del empleo se preveía en el 2 por 100. El Presupuesto 1997 sólo aumentó sobre el base 1996 el 1,7 por 100 en términos monetarios, existiendo por tanto un margen presupuestario de sólo 209,5 miles de millones de pesetas, que no cubría siquiera los gastos de ineludible cumplimiento —intereses de la deuda y participaciones en ingresos de entes territoriales y de la CEE—, por lo que el resto de los gastos, excepto los de protección social, tuvieron drásticas reducciones. Es de resaltar que, por primera vez desde hacía muchísimos años, los gastos de funcionamiento de los servicios del Estado experimentaron una reducción con respecto a 1996, tanto en términos reales como monetarios, y que el total de los gastos no financieros del Presupuesto experimentaron una reducción en términos reales.

La credibilidad del Presupuesto presentado a las Cortes se vio reforzada por el conjunto de normas recogidas en

las leyes de Disciplina Fiscal, de Presupuestos Generales del Estado y de Acompañamiento, que tenían por finalidad evitar desviaciones en el déficit público originadas por los gastos o por los ingresos. Tales normas eran necesarias, ya que la Ley General Presupuestaria entonces en vigor era muy laxa en el control del gasto. Con los Presupuestos de 1997 se consiguió otro de los objetivos básicos: la reducción de la ratio deuda pública/producto interior bruto.

En esa misma dirección actuarían las reformas liberalizadoras, aconsejadas también por el Banco de España y adoptadas por el gobierno en 1996 para distintos sectores productivos de bienes y servicios, que han aumentado la competencia, contribuyendo así a la política de estabilidad de precios (sector eléctrico, telecomunicaciones, colegios profesionales y eliminación de las intervenciones en precios regulados).

La reducción del déficit y de la deuda pública y la credibilidad que los mercados otorgaron al Presupuesto para 1997 acompañaron a la política monetaria del Banco de España, que había operado en solitario durante los años anteriores. Medidas a las que se añadieron las antes enunciadas referentes a la liberalización de sectores clave de la economía nacional. La conjunción de estas políticas (monetaria, fiscal y de liberalización de los sectores productivos) permitió alcanzar dos objetivos fundamentales: cumplir con los criterios fijados en Maastricht para el ingreso en la Unión Monetaria Europea y lograr una combinación favorable para conseguir una reducción de los tipos de interés y una mejora en el tipo de cambio, así como un mejor comportamiento de los salarios, que se alinearon con los objetivos de inflación. Los datos favorables que esas variaciones comunicaban a la vida económica del país se manifestarían en un aumento de la demanda y de la actividad económica, lo que hizo que la entrada posible de España en el euro, que los datos anteriores habían afirmado, coincidiese con un clima económico de fuerte expansión. De esta manera, el 1 de enero de 1999 abre una etapa nueva en la vida española, pues con ella comienza el funcionamiento de la Unión Monetaria Europea y la adopción de todas las decisiones sucesivas que constituían la obligada consecuencia de ese ingreso.

IV. Las tres operaciones inspiradas por los economistas españoles: autoría y rasgos principales

Como se ha insistido a lo largo de este trabajo, los economistas españoles han tratado de ofrecer respuestas positivas a los problemas cambiantes de la economía española que se han concretado en tres grandes operaciones con fines y propósitos diferentes:

1) El Plan de Estabilización de 1959.

2) Los programas de ajuste a la crisis económica de los años setenta, que la economía española padeció con especial intensidad en el largo plazo que va de 1975 a 1985.

3) El conjunto de decisiones con las que se ha logrado la integración de la economía española en las etapas cambiantes de la integración europea (Mercado Interior, Unión Económica y Unión Monetaria).

¿Qué puede añadirse a la exposición realizada hasta aquí de esas tres operaciones?

Quizá la mejor opción para ofrecer una respuesta sea la de tratar de identificar los rasgos básicos que las dominaron. ¿Cuáles fueron estos?

1º) El Plan de Estabilización de 1959 debe entenderse con una referencia fundamental a su *autoría*, que no es sólo conocer sus intérpretes, a los que ya nos hemos referido, sino identificar el ambiente previo de conocimientos en que se fundamentó.

2º) Los ajustes a la crisis de los setenta estuvieron precedidos por el estudio e identificación de sus factores y el hallazgo de una *política económica nueva* que debería desarrollarse, evitando los graves errores que dominaron muchas decisiones políticas incapaces de afrontar y corregir la complejidad auténtica de sus causas.

3º) La política económica de la integración española en la Comunidad Europea, que se desarrolla entre el 12 de julio de 1985 (firma del Tratado de Adhesión) y el 1 de enero de 2002 (entrada en circulación del euro). Entender esta larga etapa exige diferenciar las fases de que consta.

La política de estabilización económica, que concreta su contenido en el mes de julio de 1959, contó con unos intérpretes directos: los economistas de los ministerios económicos y del Banco de España, con el fundamental añadido de los técnicos del Fondo Monetario Internacional y de la OCDE. Esa interpretación de la autoría del Plan de Estabilización a la que nos hemos referido en la exposición anterior con todo detalle, y no parece oportuno insistir más en ella.

Sin embargo, el problema es que el reconocimiento de esa autoría no contabiliza a los que pueden y deben considerarse intérpretes fundamentales del Plan de Estabilización de 1959, ni tampoco a las causas últimas que estuvieron detrás de la creación del ambiente y los condicionantes del Plan de Estabilización Económica.

Entender la autoría del Plan de Estabilización de 1959 exige partir de la creación de la primera Facultad de Ciencias Políticas y Económicas española, que inicia sus actividades en Madrid el 16 de febrero de 1944. Estos estudios contaron con la presencia de tres fuerzas que habrían de orientar la nueva Facultad, y que lo hicieron con arreglo a un rumbo acertado que contribuiría decisivamente a consolidar en nuestra Universidad unas facultades que permitieran ofrecer a la sociedad española los economistas profesionales que ésta demandaba desde mucho tiempo atrás. Las tres fuerzas que posibilitaron esta feliz consecuencia fueron:

1) La definición de un plan de estudios actualizado a la hora que vivía la economía en los principales centros académicos con más tradición y prestigio.

2) La disponibilidad de un profesorado competente, que desarrolló las enseñanzas de economía a las nuevas generaciones que acudieron a la Facultad, y lo hizo de forma tal que alentó en gran parte y creó la vocación por los estudios económicos. Por otra parte, esos estudios de las distintas asignaturas cursadas en la Facultad se ajustaron permanentemente a los programas y textos vigentes en el mundo académico de las principales universidades de Europa y de Estados Unidos. Este comportamiento garantizaba la circulación internacional de los conocimientos disponibles y su aplicación al estudio, interpretación y solución de los problemas económicos de España.

3) La existencia de una población escolar numerosa e interesada por los estudios de economía, que supo arriesgar los años decisivos de su formación universitaria embarcándose en una carrera sin tradición entonces en nuestra sociedad, con el propósito de ejercer una profesión que la sociedad española desconocía y que los futuros economistas deberían de crear con perseverancia.

Resulta obligado insistir sobre la nómina competente del profesorado de la nueva Facultad. Sería injusto olvidar sus nombres en este repaso de la creación de la profesión de economista en España. Los profesores Valentín Andrés Álvarez, José Castañeda y Manuel de Torres, que impartieron las enseñanzas de Teoría Económica; el profesor Olegario Fernández Baños, quien asumió el desempeño de la asignatura de Análisis Matemático y Estadística; el profesor Olariaga, quien explicó un curso de Teoría y Política Monetaria pleno de acierto; el profesor ordinario de la Universidad de Bonn, von Stackelberg, nombrado profesor extraordinario de la nueva Facultad, quien habría de influir decisivamente con su autoridad en el interés e importancia de los estudios económicos y su orientación moderna. Es preciso recordar también al profesor de Historia Económica, Alberto Ullastres, intérprete básico del

Plan de Estabilización, y a los profesores Zumalacárregui y Perpiñá, que desempeñaron cursos especializados en la nueva Facultad. A ese profesorado se incorporaría, posteriormente, la figura inolvidable de Joan Sardá, quien habría de enlazar a los estudios de esta Facultad con los que después se ordenarían y cursarían en la Universidad de Barcelona.

Las enseñanzas de este competente profesorado tuvieron, para la formación de los nuevos estudiantes, una importancia difícil de exagerar. En primer lugar, porque enlazaron su magisterio con el que habían desempeñado quienes pertenecían a la mejor tradición de nuestro pensamiento económico en el siglo XX, que inició la figura egregia del profesor Flores de Lemus y que continuaron sus mejores discípulos, con la destacada presencia de Ramón Carande, un historiador memorable de La Hacienda pública de Carlos V. En esta línea de la tradición de nuestro pensamiento económico estará también presente el maestro de la Universidad de Salamanca Francisco Bernis. Por otra parte, esas enseñanzas de economía en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid tuvieron la virtud de orientar con acierto las que iban a desarrollarse después en las facultades de otros centros universitarios españoles.

Son el conjunto de estos intérpretes los que harán posible los estudios de economía en España, en los que se halla el fundamento del Plan Nacional de Estabilización de 1959.

El segundo gran problema con el que se ha enfrentado la economía española ha sido el de la crisis económica que domina los años setenta, y cuyo tratamiento planteó problemas de diagnóstico en la elección de las medidas de ajuste a la crisis, que tardaron en llegar, con daño grave para los distintos países y singularmente para España, que aplicó inicialmente para su tratamiento una política equivocada, basada en un diagnóstico erróneo sobre las causas de la crisis económica. Para una comprensión adecuada de los problemas económicos que ésta planteaba, es preciso diferenciar el diagnóstico de las características que estuvieron detrás de la crisis y las políticas que eran adecuadas y coherentes con su tratamiento.

La importancia de un diagnóstico de la crisis trató de resaltarla PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA en su número 1, dedicado por completo a la identificación de los rasgos que definían la crisis de los setenta en los diversos países. Ese tratamiento prioritario trataba de acercarse a una comprensión correcta de sus factores determinantes y evitar el grave error de las políticas practicadas en España.

La crisis económica de los setenta es un fenómeno complejo en el que se combinan diversos factores independientes, cuya presencia simultánea constituye la causa fundamental del origen de su agravación². Todas las exposiciones sobre la crisis arrancan de la política fiscal expansiva practicada por Estados Unidos, que acabó conduciendo, al iniciarse la década de los setenta, a la crisis del dólar, a la quiebra del sistema de tipos de cambio fijos establecido en los acuerdos de Bretton Woods y a la transición a un régimen de flotación de las principales monedas de los distintos países. Este comportamiento de Estados Unidos produjo un contagio en las distintas economías nacionales a través de los movimientos de capital, viéndose afectados especialmente los países industriales, y principalmente los europeos. De ese comportamiento derivaría la inflación de los setenta, que complicó los conflictos laborales derivados de las agitaciones obreras de 1968.

La inflación que siguió a estos acontecimientos terminaría produciendo una depreciación del dólar que, en definitiva, produjo una elevación intensa de los precios del petróleo en 1973 y 1974, un fenómeno que vino a añadirse a la crisis para convertirse en el fundamental intérprete de las fuerzas que la produjeron. Del encarecimiento del petróleo arrancarían las principales consecuencias adversas de la crisis y, al mismo tiempo, los errores en su tratamiento. En efecto, contrariamente a lo que se creyó, el encarecimiento del petróleo no era una simple perturbación inflacionista. Se trataba de un fuerte impacto por el lado de la oferta que, si bien impulsaba la tasa de inflación al alza, ejercía simultáneamente un efecto depresivo sobre los países importadores de crudos, porque reducía sus rentas reales disponibles a favor de los países exportadores. Por otra parte, dañaba la productividad de los factores de producción y distorsionaba la estructura de los precios relativos y la demanda.

De este modo, el conjunto de efectos resultantes del encarecimiento del petróleo construiría un camino diferente de aquellos por los que habían discurrido las economías en el pasado, cuando gozaban de unos precios muy favorables de la energía.

Ese cambio debería haber producido automáticamente una alteración profunda en el diagnóstico de la crisis y en el tratamiento de sus causas, determinando ante todo

2 La presentación de la crisis que se tratará de resumir en el texto se expone con toda atención en el nº. 1 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA: 5 y ss. A este mismo problema, con una presentación ligeramente diferente, me referí en mi trabajo "Economía y política en la transición democrática española (fundamentos y enseñanzas de una experiencia)", publicado en *Pensamiento Iberoamericano*, nº 1, 1982:143 y siguientes.

un abandono de las teorías y políticas para el tratamiento de la crisis económica hasta entonces vigentes, cuyo envejecimiento fue provocado de forma inmediata por esta nueva crisis. En definitiva, y en lenguaje más preciso, proclamaba el fin de la teoría keynesiana como una posibilidad para afrontar los problemas de la crisis del petróleo. Las políticas monetarias y fiscales expansivas para combatir la debilidad de las economías quedó inutilizada como alternativa posible para inspirar el tratamiento de la crisis. Esas decisiones del keynesianismo no producían más efectos que el negativo de agravar la aceleración de las tasas de inflación, empujando a las economías que seguían esa política al agravamiento de sus problemas.

Como se expone con todo detalle en distintos trabajos del nº. 1 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, los efectos reales de las políticas expansivas no generaban mejoras duraderas de la actividad o el empleo, sino una mayor inflación. Fueron estas conexiones, comprobadas en distintos países, las que dieron lugar a la generación de un cambio profundo en el pensamiento macroeconómico vigente en el mundo occidental.

Esa primera aparición de la crisis económica, unida a la multiplicación de los precios del petróleo en los años 1973-1974, volvió a registrarse de nuevo de manera escandalosa con la segunda elevación intensa de dichos precios entre 1979 y 1980. Pero, cuando eso ocurría, la mayor parte de los países industriales habían renunciado ya al remedio keynesiano de abrir la puerta a políticas expansivas que no habían hecho otra cosa que acelerar la crisis que registraban. Esas políticas fueron sustituidas considerando como objetivo primario la estabilidad de los precios, que trataba de ganarse a través de la práctica de políticas monetarias. El restablecimiento de los equilibrios monetarios se creyó necesario para situar las economías en sendas de crecimiento estable. Esta nueva orientación de la política monetaria iba a mantenerse durante un largo período.

La política monetaria, con todo, sería un remedio parcial, porque pronto pudo comprobarse que una política monetaria con afanes estabilizadores no podía tener efectos completos si no la acompañaban las decisiones de una política presupuestaria restrictiva, que resultó mucho más difícil de aplicar que la política monetaria, produciéndose un desequilibrio en la aplicación de las dos políticas estabilizadoras que se registró prácticamente en todos los países, porque en todos ellos la disciplina fiscal constituía un objetivo al que resultaba difícil prestar la atención debida y perseverante que era necesaria.

La crisis económica de los setenta conjugaría otras complicaciones adicionales, que darían lugar a ciertos fenó-

menos registrados en casi todos los países; por ejemplo, la aparición y desarrollo de una crisis industrial apoyada en cuatro factores registrados, con más o menos intensidad, en los diversos países: debilidad de las tasas de desarrollo y de la renta disponible para la adquisición de productos industriales y/o crisis de demanda; elevaciones súbitas de los costes de producción provocadas por los *shocks* de la energía y las elevaciones de los precios de las materias primas; alzas excesivas en los costes reales del trabajo y caídas en el ritmo de crecimiento de la productividad, y finalmente, elevación de los costes financieros.

Como sumando final, apareció el hecho de la crisis del propio Estado fiscal, en el que se registró la extensa y generalizada epidemia del déficit público, convertido en una partida importante de la crisis.

La complejidad de todos esos factores y su presencia simultánea, al mismo tiempo que generalizaba la situación crítica en los distintos países, hacía inevitable una política de ajustes de considerable intensidad. Una política que, pese a ser inevitable, se había demorado en el tiempo, creando así problemas nuevos que explican la fuerza de la crisis económica de los años setenta.

Ese diagnóstico de la crisis no inspiró en España las políticas económicas arbitradas con el fin de luchar contra sus causas y se desvió claramente en algunos países de lo necesario, agravando la situación crítica y no corrigiendo sus problemas. Entre esos países figuró a la cabeza el caso de España. Como se expone en el n.º 1 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ("Esquema de políticas frente a la crisis": 120-121), España desarrolló a partir de 1974 una *política compensatoria* que se basó en las siguientes medidas: mantener los precios internos de la energía mediante la práctica de subvenciones; sustituir la demanda exterior por la demanda interna para mantener los ritmos de la producción; permitir el aumento rápido de los salarios, abriendo un proceso de sobreindexación con efectos inevitables sobre el proceso inflacionista. España, como otros países, trató de estabilizarse por el camino, mil veces probado e ineficiente, de intervenir y regular esos precios. Los efectos de esta política fueron los que cabía esperar: desequilibrios en la balanza de pagos, desequilibrio en el Presupuesto, precios relativos de la energía no europeos, crecimientos excesivos de los salarios. La consecuencia de practicar esta política fue el agravamiento de la inflación y garantizar su presencia en la sociedad española. Hubo que esperar así a que los ajustes a la crisis económica se practicaran a través de dos políticas coincidentes en muchas de sus medidas, pero diferentes en sus pretensiones finales (*vid.* páginas anteriores).

La tercera operación practicada en la economía española es la de más largo recorrido temporal, en el transcurso del cual se han registrado variaciones muy importantes en los diversos objetivos que la política económica ha pretendido lograr a lo largo del período que va del ingreso en la Comunidad hasta la llegada del euro.

Quizá la única forma de identificar con alguna claridad el calado y la importancia de los problemas que se han ido presentando, y las formas en que éstos se han resuelto, sería la de distinguir en esa marcha de la economía española cinco cuestiones diferentes que han dejado un impacto especial en la vida económica del país.

1ª) Ante todo, el formidable retraso que la economía española ha padecido desde su petición formal de ingreso en el Mercado Común hasta la aprobación de éste el 12 de junio de 1985, fecha del Tratado de Adhesión. ¿Qué otro país europeo ha tardado 23 años en firmar su Tratado de Adhesión con la Comunidad, sufriendo el coste evidente de ese retraso?

2ª) Ese ingreso tardío se registra el 1 de enero de 1986, fecha de la incorporación efectiva de España a la Comunidad Económica Europea, abriendo un período que conduce a la etapa final de la Unión Monetaria Europea y el ingreso en el euro. Este largo período se compone de fases distintas, con muy diversas soluciones y cambios de diferente cantidad y calidad que no tienen más que un hilo conductor, que — como ha afirmado el profesor Rojo— es el deseo permanente de nuestro país de incorporarse plenamente, y con todas sus consecuencias, al proceso de integración europea.

3ª) La fase de incorporación de la peseta al mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo en 1989, y el rotundo fracaso de esta operación en agosto de 1995, etapa que registra un coste crecido para todos los países europeos, derivado de una política económica compleja y mal diseñada.

4ª) El ingreso de España en el proyecto de la Unión Monetaria, que registra una estrategia española basada en dos objetivos prioritarios: 1) crear en la posibilidad de la Unión Monetaria a pesar de las dificultades que rodeaban a ésta, y 2) que España estuviese presente en esa creación cumpliendo los exigentes requisitos de entrada fijados en Maastricht para lograr su ingreso. Es ésta una etapa brillante, en la que la política económica del país logra atraer la atención y la voluntad de los españoles para cumplir los exigentes requisitos de Maastricht y, de esta manera, estar presentes en la puesta en marcha de la Unión Monetaria Europea.

5ª) Los años siguientes nos muestran la vida de los distintos países en el área del euro, etapa actual que ha reve-

lado un buen comportamiento español que se manifiesta en varios frentes: crecimiento de la demanda interna y del producto interior bruto, reducción decisiva del déficit público y espectacular reducción de los tipos de interés y de la deuda pública. Como ha destacado el profesor Segura, los problemas inmediatos de la economía española serían consolidar esos resultados, lo que demanda una política económica exigente capaz de conseguir los siguientes objetivos: 1) reducir el riesgo derivado del endeudamiento de las familias y las expectativas sobre los tipos de interés; 2) mantener un comportamiento favorable del empleo; 3) atender y corregir la debilidad de la inversión y la pérdida de competitividad relativa. Si esa evaluación de los riesgos es correcta, parece

claro donde se encuentran las prioridades y dificultades para prolongar la situación expansiva de la economía española. Según el profesor Segura, esos riesgos residirían en mantener los equilibrios agregados de la economía, avanzar en la práctica de las reformas estructurales y corregir el déficit de competitividad de la economía española.

Es quizás el recorrido por esas etapas el que mejor permite evaluar la larga marcha española sobre las Comunidades Europeas, y explicar con su ayuda muchos de los acontecimientos contados en páginas anteriores.