

Enrique Fuentes Quintana

DE LOS PACTOS DE LA MONCLOA A LA ENTRADA EN LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (1977-1986)

Al igual que ocurriera en otros períodos de su historia, en 1977 la sociedad española hubo de enfrentarse, a un tiempo, a la crisis económica que azotaba la economía mundial (agudizada en este caso por la situación extrema que presentaba nuestro país en cuanto a niveles de inflación, de déficit exterior y de pérdida de divisas) y a las especiales condiciones derivadas de los cambios políticos que conducirían a la actual democracia. En este contexto, no cabe duda de la importancia que revistieron los Acuerdos de la Moncloa a la hora de crear el consenso político y social necesario para la aplicación de las medidas de ajuste que precisaba nuestra economía. Este artículo presenta, en primer lugar, un balance de este período, que se completa con un análisis del papel desempeñado por los economistas españoles en las tareas políticas en tres etapas relevantes de la historia económica española reciente: el Plan de Estabilización de 1959, los programas de ajuste a la crisis económica de los años 70 (los Pactos de la Moncloa) y el conjunto de decisiones con las que se ha logrado la plena integración de la economía española en las etapas cruciales de la integración europea (mercado interior, unión económica y unión monetaria).

Palabras clave: política económica, crisis económica, crecimiento económico, inflación, España, 1977-1986.
Clasificación JEL: E65, O10, O20, O52.

1. Introducción: balance de las medidas de ajuste económico contenidas en los Acuerdos de la Moncloa

Cuando se contempla la marcha de la economía española en los años en que ésta ha vivido la etapa de su crisis y desarrollo posterior, se comprueba que éstos encierran una experiencia a cuyas enseñanzas no podemos renunciar porque el coste de esa experiencia ha

sido elevado y en el recuento ordenado de sus propósitos, de sus logros y de sus fracasos se encuentra la única ayuda con la que los españoles contamos para conseguir un comportamiento más inteligente en el comprometido futuro que nos aguarda.

Un balance de esa experiencia de las políticas de ajuste a la crisis económica que inician los *Pactos de la Moncloa* debe partir de dos premisas iniciales que dan sentido y coherencia a todas las decisiones posteriores.

Esas dos premisas, quizá por evidentes e implícitas, frecuentemente tienden a olvidarse.

La *primera* es una premisa *negativa* consistente en que las soluciones a la crisis económica no deberían buscarse por una vía equivocada y costosa —tantas veces recorrida en situaciones críticas de nuestro país— de la protección y el aislamiento. Y que esta vez se concretaban en que la crisis no supusiera la pérdida de las posibilidades de integración en la CEE, un entorno del que habíamos tendido a alejarnos por dolorosos motivos históricos y al que pertenecíamos por razones culturales, económicas y geopolíticas y en el que aspirábamos a integrarnos desde muchos años atrás.

Esa pretensión sólidamente fundada y alentada por el deseo general de la sociedad española, exigía evitar —ante todo— que una inflación galopante nos alejase del comportamiento de los países centrales de la Comunidad Atlántica y obligaba, asimismo, a no incurrir en un endeudamiento exterior insostenible que hipotecara el futuro económico de España.

Esas dos exigencias —ineludibles para afirmar nuestra pretensión europea— eran ambiciosas, consideradas desde la realidad económica española de mediados de 1977. La inflación alcanzaba tasas de crecimiento en los meses centrales de junio/julio/agosto del 44,7 por 100, lo que arrastraba una resaca imparable, separándola en más de 30 puntos de las economías europeas. El déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente se situaba por encima de los 5.000 millones de dólares, con una deuda externa que se había triplicado en dos años y que ascendía a 12.000 millones de dólares. La conciencia de que esos desequilibrios —interno y exterior— podían alejarnos definitivamente de Europa —ahora por razones económicas que ocupaban el lugar de las excepciones políticas dilatorias de años atrás— y que esos indicadores respondían a un comportamiento insostenible que no concedía el tiempo necesario para pactar una Constitución, motivaron *poderosamente* el cambio de política económica ayudando a definir y a aprobar nuevas medidas con las que afrontar la crítica situación económica a la que se

había llegado tras las elecciones democráticas de junio de 1977.

La *segunda* premisa que inspiró la definición de la política económica de ajuste provenía de la especial situación política que se crea en una naciente democracia cuando ésta coincide con una crisis económica de dimensiones profundas. Una coincidencia ésta de crisis y oportunidad democrática que no era la primera vez que se registraba en la historia contemporánea española.

En efecto, fue Prieto el primero en lamentarla en sus notas personales escritas en el exilio en 1967, al afirmar el triste destino que suponía el hecho de que la oportunidad democrática de 1931 les llegara a quienes la recibieron con la indeseable compañía de la gran crisis de los años 30. Como ha probado la investigación económica reciente, los años 30 registraron en España problemas económicos muy graves que la 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 la aplicación de una ortodoxia presupuestaria hundió la demanda pública y, con ella, el sostén de la industria básica del país. No entender este mundo complejo de la economía y no presentar ante él una política económica coherente —afirmaba Prieto en sus «Convulsiones en España»— constituyeron una de las causas principales del fracaso del intento democratizador de la II República.

Si la historia se escribe para no estar condenados a repetir sus errores —como afirmó un español ilustre, Jorge Santayana— era evidente que había que atender a las lecciones de aquella experiencia. La primera de esas lecciones exigía comprender que una economía en crisis constituye un *problema político fundamental* en una democracia débil, cuya legitimidad tenía que ganarse probando que el nuevo régimen político ofrecía soluciones eficaces y efectivas a los problemas políticos de la sociedad española.

Era esa realidad la que obligaba a las fuerzas políticas que habían obtenido representación parlamentaria

ría a buscar un *diagnóstico compartido* de la crisis económica que permitiera hallar las medidas con las que evitar que un caos económico obstaculizase la llegada de la Constitución.

La favorable disposición de los partidos para lograr un tratamiento compartido de la crisis económica permitieron sentar las bases de las medidas de ajuste económico contenidas en los *Acuerdos de la Moncloa*.

Estas dos premisas destacan las peculiaridades más singulares de la definición de las políticas de ajuste en España.

El contenido *técnico* de la política de ajustes ha partido en España del supuesto de que los males más graves de la crisis —el corto crecimiento económico, la aguda inflación, el desempleo desmoralizador— no tendrían remedio si la economía que los sufría no empezaba por ganar los equilibrios económicos, mejoras que deberían manifestarse fundamentalmente a través de dos indicadores: los que miden la inflación y los que aprecian los equilibrios de la balanza de pagos por cuenta corriente.

La crisis actual ha demostrado que la inflación a largo plazo no acarrea bien alguno para ninguna sociedad. No consigue aumentar de forma sostenida la tasa real de desarrollo y todo proceso inflacionista acaba mal. Ningún país del mundo ha logrado mejorar su posición frente a la crisis aumentando la inflación. Desde este punto de partida, el diseño de una política antiinflacionista constituía un ingrediente fundamental de las políticas de ajuste. La política económica española interpretó que esa política antiinflacionista tendría que articularse con la utilización de tres palancas:

- Una política monetaria activa y no acomodante de signo estabilizador, es decir, una política que lograra una desaceleración programada de la tasa de crecimiento en la cantidad de dinero y que, además, fuese conocida anticipadamente por todos los agentes económicos. Esa política monetaria activa de signo estabilizador y continuada en el tiempo ha contado en España con un buen diseño técnico y con una aplicación perseverante, aunque con un propósito estabilizador disconti-

nuo, fruto más del poder de los gobiernos que de la convicción de los técnicos en su aplicación necesaria.

- Una política presupuestaria que tratase de limitar el ritmo de crecimiento del gasto público de consumo y reforzara la imposición para lograr un menor déficit público y una mayor equidad en el reparto de la carga fiscal entre los contribuyentes.

- Una política de rentas que trataría de moderar el crecimiento de los costes reales del trabajo (salarios y seguridad social) y los costes financieros. Especial importancia ha revestido en España el crecimiento de los costes reales del trabajo durante la crisis, pues desde el comienzo de ésta en 1973, los protagonistas de la inflación han sido, sin duda, los crecimientos de los costes reales del trabajo. A ello contribuyó el sistema de fijación de los salarios mediante convenios colectivos en la etapa del régimen autoritario en el que la norma para realizar los ajustes salariales fue siempre el aumento anual de la tasa de inflación del pasado más dos o tres puntos, norma de inflación acumulativa que trasladaba hacia el futuro la inflación del pasado y amplificaba su intensidad. Una economía como la española, en la que el 65 por 100 de los costes son costes laborales, aseguraba la perpetuación de crecimiento del proceso inflacionista a través de esta norma. Por eso constituyó un criterio de los *Pactos de la Moncloa* para moderar el crecimiento salarial, el pactar sobre la inflación *prevista* y no sobre la inflación *histórica*. Esta apuesta sobre la tasa de inflación futura permitía moderar el crecimiento del coste real del trabajo y, de esta manera, disminuir la tasa de inflación.

El equilibrio de la balanza de pagos trató de conseguirse mediante el afianzamiento del equilibrio interno de precios y mediante la fijación de un tipo de cambio realista de la peseta. La historia de España había mostrado con clara elocuencia los efectos negativos de lo que la respetada opinión del «Dictamen de la Comisión del Patrón de Oro» de 1929 llamaba tipo de cambio arbitrario (el que se sitúa por debajo de la paridad de las capacidades de compra), en cuanto que el mismo castigaría y frenaría la exportación, primaria y fomentaría la im-

portación y concedería una prima a la exportación de capitales, fundamentando la huida de éstos al exterior.

Tratando de recoger estas enseñanzas, la cotización libre del tipo de cambio más la estabilidad interna de precios procuraban definir un marco adecuado que contribuyese al equilibrio externo.

Esa política de saneamiento o ajuste global debía ser complementada con la *política de ajustes positivos* planteada en los Acuerdos de la Moncloa, con dos líneas de actuación:

a) En el mercado de bienes y de factores, en los que era necesario devolver al mercado su capacidad de asignar recursos con eficiencia y al empresario su papel central de organizar y dirigir los procesos productivos. La flexibilidad y liberalización de los mercados de bienes y de factores debería aplicarse con toda decisión y diligencia sin dejar retrasados a determinados bienes o servicios productivos, pues esto motivaría siempre incoherencias costosas que se manifestarían en forma de precios mayores y retardos en el desarrollo productivo.

b) Ajustes productivos con dos campos diferentes de decisiones, el de la reestructuración de los sectores productivos en crisis y el de fomento y estímulo a nuevas líneas productivas, que por razones tecnológicas y/o de precios fuesen prometedoras de beneficios, producción y empleos para la sociedad.

Ese contenido técnico es el que se consensuó políticamente en los *Pactos de la Moncloa* y esas medidas son las que se trataron de aplicar después desde el disenso político —aunque con Pactos Sociales— en la etapa 1979-1982. Y es también —en lo fundamental— esa política de ajustes la que ha inspirado las decisiones de los gobiernos del PSOE, desde 1982, contando con la fortaleza de su mayoría absoluta en las Cámaras lo que ha reforzado las posibilidades y oportunidades de aplicación eficiente de sus medidas.

Cuando se repasa la experiencia de estos años de la política de ajustes y se realiza un balance de los resultados de su aplicación, parece claro que son tres los activos fundamentales que se han conseguido:

a) Una ganancia decisiva en los equilibrios generales de la economía y una perceptible recuperación de los equilibrios de las empresas. Las ganancias de los equilibrios de la economía se manifiestan en las tasas de inflación y en la situación de la balanza de pagos. La desaceleración desde el 44,7 a que creía la inflación en los meses centrales de 1977, se reduciría drásticamente al situarse en el 5 por 100 en años posteriores. Un comportamiento importante que, sin embargo, no se ha apreciado por los españoles en lo mucho que realmente vale. Pocas sociedades han conseguido ese objetivo de menor inflación a partir de cifras como aquéllas en las que la sociedad española estaba situada hace dos décadas.

Una ganancia igualmente espectacular se registraría en el otro gran desequilibrio de la economía: el exterior. En efecto, la balanza de pagos por cuenta corriente se ha liquidado con superávit cuando se han aplicado con convicción políticas de ajuste, lo que ha permitido que ese comportamiento de la economía española acumule unas reservas extraordinarias que superan al total de su deuda externa, colocando en posición de solvencia excepcional a la economía española.

Pero también son perceptibles logros importantes en los equilibrios de las empresas. Entre los datos más negativos de la crisis, ninguno alcanza la importancia que reviste la caída registrada en las tasas de inversión privada, reflejo del comportamiento de la economía y especialmente de la reducción de los vitales excedentes empresariales en los años centrales de la crisis económica. Este drama empresarial de la caída de los excedentes no fue vivido como un drama social, cuando en realidad, la fuerza y la capacidad de una sociedad económica no va nunca más allá de los registros positivos de las cuentas de resultados de sus empresas.

La moderación en el crecimiento de los costes reales del trabajo, mediante los pactos que han fijado el crecimiento de las retribuciones del trabajo en función de la inflación *esperada y no de la pasada*, han permitido con el transcurso del tiempo, una recuperación de los excedentes de las empresas. Y esa recuperación de los ex-

cedentes de las empresas se ha aplicado, en primer lugar, para reducir el volumen de endeudamiento, pero se ha destinado, después, al aumento de las inversiones en capital fijo.

En el año 1987, la inversión privada creció a una tasa superior al 12 por 100, expresiva de la recuperación de los excedentes empresariales que demuestra la forma definitivamente importante en que las políticas de ajuste han contribuido al equilibrio de las empresas españolas.

b) Esas mejoras en los desequilibrios han posibilitado que España jugara con fundamento la carta de su integración en la CEE, lograda merced al Tratado de Adhesión firmado a mediados de 1985. De esta forma, nuestro ingreso en Europa, tan lejano hace unas décadas, se ha visto realizado.

c) Se ha logrado asentar, entre las convicciones de gran parte de la sociedad española, la idea de que una política de ajustes racionales es el único remedio de los problemas presentes. Las propuestas arbitristas que tantas veces han terminado ganando al poder en España con el coste correspondiente, no se han defendido esta vez más que por opiniones aisladas o por minorías marginadas de los centros de poder y de decisión económica.

Ahora bien, frente a estos tres activos también aparecen pasivos claros que los hechos de las décadas vividas nos muestran con elocuencia y de los que no podemos prescindir si queremos aprender de ellas con beneficio. Esos pasivos se concretan en tres partidas:

a) Una cualitativa, que es el excesivo gradualismo con el que se han aplicado las políticas de ajuste. Hemos dejado muchas veces para mañana los ajustes que deberíamos haber realizado ayer. Esa pereza ha producido una política de ajustes menos efectiva de lo conveniente, pagada con un alargamiento de la crisis y sus males con la existencia de un peligroso cansancio psicológico en la sociedad ante la perseverancia que reclaman las políticas de ajuste y que tanto pugna con nuestra inveterada inconstancia.

b) La difícil penetración de la flexibilidad en los mecanismos de la economía (liberalización y generaliza-

ción del mercado) y la creciente apertura de las puertas del presupuesto al déficit público.

El gran mensaje de la crisis actual —la *necesaria y mayor flexibilidad del mercado*— no se ha escuchado suficientemente por nuestra sociedad y como consecuencia —y a veces como estricta contrapartida— hemos cargado a las cuentas públicas con servidumbres presupuestarias que concluyen en un déficit público importante que se ha ido convirtiendo en uno de nuestros más graves problemas.

c) El crecimiento excesivo en el desempleo y la falta de empleos suficientes para nuestra población activa, problema social grave con raíces profundas, no sólo económicas, sino también demográficas, educativas y políticas.

¿Qué nos dicen respecto de su *saldo* la comparación de las partidas de activo y pasivo del balance? Lo que ese balance proclama con claridad es el mensaje de que no podemos perder —de ninguna manera— los activos hoy acumulados ni aumentar en forma alguna los pasivos que se registran. El mantenimiento de los activos y la disminución de los pasivos del balance reclama hoy con más intensidad que ayer, si cabe, la *continuidad en las políticas de ajuste*. Hay que defender la aplicación de las políticas de ajuste frente a los arbitristas de ocasión que predicen la posible existencia de otras alternativas políticas para salir de la crisis actual. Ningún país del mundo está aplicando políticas diversas de las que España ha utilizado para ajustarse a la crisis. Más de lo mismo y con superior perseverancia a los dictados de la política de ajustes es la política económica que el país necesita.

Quizá deba añadirse, para acentuar las líneas de actuación necesarias, cuáles son las debilidades más destacadas de esta política de ajustes en nuestro país con el propósito de atraer su atención prioritaria por la política económica. Si se examina el comportamiento de la política económica española en el pasado y su reflejo en los datos del presente, se comprobará que, al menos son cuatro las actuaciones prioritarias que esa experiencia pide:

1. Aumentar las inversiones privadas, lo que equivale a sostener y, si es posible, a intensificar, sus tasas actuales de desarrollo. No hay otra vía para crear empleos duraderos en nuestra sociedad, que aumentar las inversiones productivas privadas.

Si algo prueba la experiencia, es que ninguna alternativa existente supera a la realización de inversiones privadas para aumentar el nivel de ocupación. Y si esto es así, quiere decirse que la creación de empleos dentro de una sociedad estará cerrada mientras la inversión no fluya continuamente. El hecho de que España haya creado empleos en los años 1986 y 1987 es la última consecuencia de una recuperación de los excedentes empresariales que se manifiesta con la realización de inversiones productivas. Por lo tanto, sólo una moderación de los costes reales del trabajo y de los costes financieros es capaz de alimentar unos excedentes empresariales importantes y, de ahí, la necesidad de que la política de salarios y de seguridad social tengan unos perfiles exigentes en nuestro país. Si deseamos crear empleo deberemos mostrar la intensidad de este deseo moderando el crecimiento salarial y los aumentos de la seguridad social, porque sólo así será posible fomentar las inversiones productivas.

2. El déficit público elevado, persistente y de naturaleza estructural que hoy tenemos en España, constituye un pasivo importante en el ejercicio de la política de ajustes. Ese crecido déficit público con un componente estructural dominante produce al menos tres consecuencias claras:

— Afecta a la credibilidad pública de la política antiinflacionista, porque siempre existirá la tentación, con un sector público endeudado, de reducir el peso de su deuda con aumento de las tasas de inflación.

— Déficit público elevado y tipos de interés crecientes son las dos caras de una misma moneda. Mientras el sector público no reduzca su apelación a los mercados financieros, la fuerza de su demanda y de su déficit presionarán al alza a los tipos de interés.

— Un presupuesto deficitario que concluye siempre en un volumen de deuda considerable, produce una rigi-

dez en el presupuesto de gastos. Los aumentos necesarios del gasto en determinados servicios públicos (como en justicia, educación y salud) se ven obstaculizados por la presencia de una deuda pública creciente con gastos por intereses cada día más gravosos.

Lograr esa reducción del déficit público constituye, por todo ello, una línea de actuación prioritaria de cara al futuro de las políticas de ajuste.

3. Aumentar la flexibilidad de la economía. Hemos sido demasiado reacios en España a considerar al mercado como un asignador eficiente de los recursos económicos y mantenemos intervenciones importantes bajo las presiones de los grupos de interés de la economía. Sin flexibilidad es imposible lograr un ajuste de la economía a la crisis actual pues todos los datos que definen la crisis obligan a realizar cambios importantes en las economías a las que la crisis afecta y esos cambios son imposibles si no hay adaptabilidad (flexibilidad) en las empresas para realizarlos.

4. Se me perdonará que, como profesor universitario, mencione en la hoja de pasivos de la situación presente y como una línea de actuación hacia el futuro la atención preferente a un activo que el país tiene y que se nos degrada día a día: la educación de las jóvenes generaciones. Pocos campos han registrado resultados más adversos que el de la educación en años recientes. La política educativa no ha mejorado un ápice, sino empeorado el sistema de educación español. Y es claro que, mientras no mejoremos la calidad de la educación, disminuirémos, no sólo las posibilidades de empleo de la sociedad, sino sobre todo, perjudicaremos el principal activo del que disponemos para el desarrollo futuro. Porque este desarrollo está basado hoy en una dotación importante del capital humano que, mejorando el nivel de educación del país, logre elevar el crecimiento de la productividad.

¿Seremos capaces los españoles de esta hora de adaptar el ajuste de nuestra conducta a los mensajes que transmite la experiencia pasada? ¿Contaremos con la decisión y el liderazgo político necesarios para adoptar las medidas que aseguren el incremento de las in-

versiones, la reducción del déficit público, la apertura a la competencia en los mercados, la mejora de la educación? Nada desearía tanto como dar una respuesta afirmativa a estas preguntas cuando tenga la oportunidad de analizar la experiencia de los próximos diez años para los que me gustaría tener la oportunidad y la fortuna de poderlo contar.

Esas buenas noticias procedentes de la economía se manifestaron en un crecimiento excepcional del 4,5 por 100 del PIB en el año 1987, un desarrollo de la inversión superior al 12 por 100, una inflación de un dígito y un superávit de la balanza de pagos con aumentos importantes en las reservas que ofrecían el colchón de protección que necesitábamos para nuestra integración en Europa. También el año 1987 llegó con una alentadora creación de empleos que ya se habían registrado en el ejercicio anterior. Último y sabroso fruto éste de una política de ajustes que ninguna otra alternativa permitirá conseguir.

2. El Plan de Estabilización económica de 1959 y los economistas españoles

Es en una 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 comienza a recorrerse en España a partir de 1957, el que concedería una oportunidad excepcional para que la profesión de los economistas ejerciera 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 50, 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, 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 de los economistas 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.

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

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

hasta entonces por el 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 y 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 añadían a la insuficiencia en España. Era económicamente inevitable, en fin, eliminar el intervencionismo que plagaba a los distintos mercados de bienes, servicios y capitales que elevaban los costes internos e impedían 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 así los efectos de los juicios y consejos económicos estrictamente nacionales. El *hacer la estabilización desde el extranjero* a la 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 económico. 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 que va de 1940 a 1957, con caída transitoria entre 1951 y 1956 (aunque manteniendo tasas anuales elevadas del orden del 8 por 100) volviéndose, en el período 1956-58, 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 creaban 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 representativas de la vida política y de la economía española sobre distintos aspectos clave de la situación que encabraba la economía española. 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 establezca la convertibilidad de la peseta y condiciones previas para conseguir este propósito. c) Conveniencia o inconvenientes de que España participase en el Mercado 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 Ahorro, 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 convirtieron 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 recogiese 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 así como en el Banco de España y la excelente coordinación de sus escritos y la precisión con la que expresaron el contenido de las medidas imprescindibles para la instauración de la *nue-*

va política económica, la razón que permitió contar con este 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— 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 convierte a este documento 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 Ferras, 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, etcétera). Se mencionó el tipo de 58 pesetas por dólar USA (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 glo-

bales). 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 del documento, 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 «fondos 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 coordinarla 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 los mismos. Salarios: mantener la contención.

La Sección III del documento, 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 USA. 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 *subrayando la necesidad de actuar con toda contundencia provocando un choque traumático sobre la economía como condiciones básicas para su éxito. Es evidente que esto se cumplió.*

El Plan de Estabilización de 1959 constituyó 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 de 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 constituyó 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.

3. 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 com-

plejidad 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 demo-

cracia en 1977, y el miedo a repetir la experiencia del pasado, constituyeron 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 convertirían 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. La caída de la producción, de la renta, de la inversión y del empleo, que se seguían de los hechos anteriores, fueron generales y continuados, sin que por ello la inflación disminuyera. Un estancamiento con inflación y del 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 destruc-

tivo 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, 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 presupuesta-

ría que controlada y redujera en la medida 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 los mercados de bienes y servicios deberían actuar 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, establecer un sistema de control suficiente y 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 en 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 solo 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 desestabiliza-

ción 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 1989 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, ob-

jetivos 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 en 1982 (-2,3 por 100 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. Problemas 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 tra-

bajo, 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 abordó la reconversión industrial y el ajuste energético, lográndose que la sociedad aceptara su necesidad, corrigiéndose así las deficiencias más perceptibles y los costes y capacidad de los distintos sectores productivos, así como la diversificación de fuentes de suministro de energía y ahorro energético para el país.

En el terreno de las reformas que se siguieron de la política económica socialista, quizá la que revista 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 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. Ne-

gociación que llegaría a su fin con la firma del Tratado de Adhesión al 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.

4. 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 españoles 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 co-

mercio 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 supuesto, en 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 con 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 valoración 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 del mismo 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 dise-

ñado 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 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 Europeas. La negociación viviría 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 una 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 reglamentaciones técnicas 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 interior 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 a 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 las infraestructuras, tecnología e investigación, medio ambiente, sanidad, etcétera, 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 artícu-

los 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 marcha 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 que sufrirían 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 cambiaria 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 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 pautaada por el ciclo europeo que se veía favorecida, adicionalmente, por las expectativas optimistas que había abierto nuestro in-

greso 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 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 con 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 inestabili-

dad, 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 - elevación de la cotización de la peseta - inversiones del Banco de España - 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 pú-

blica 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 populares?

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 +/- 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 de-

sarrollo 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, es lo cierto 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 abaratas por la supervaloración del tipo de cambio y financiados 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, 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 a la realización de las reformas estructurales que favorecieran la convergencia, terminaría en un rotundo fracaso, que evidencian 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 desbordaría, por vez primera, el límite del 60 por 100 del PIB y la cotización de la peseta reconocería, 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 2 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 de su exigido cumplimiento del plazo para juzgar y aprobar o no el ingreso de un país en la Unión Monetaria Europea— 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 al 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 1985 se había depreciado en un 7 por 100.

- Los tipos de interés a largo plazo, situados en el 8,7, eran inferiores en 4 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 en el que no se cumplía sino uno sólo 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— constituían 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 futuro actual de ser un 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 Unión Monetaria Europea, 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 aún existiendo dudas razonables sobre la medida en que España podía beneficiarse de todas las ventajas de aquélla, existían tres razones para —al menos— obrar así: a) La *autoexclusión* de un país no podía significar la aplicación de políticas *diferenciadas* para lograr mejores resultados. Cualquier desviación de las políticas nacionales de los criterios de dis-

ciplina 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 solo 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 Unión Monetaria Europea, 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 *auténticamente* 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 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 creado 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 20 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 afirmarí­a 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, reclamada por el Banco de España, de otras medidas de política económica para conseguir la estabilidad de precios, afectaban a cuatro áreas distintas de la política económica:

a) Contar con una política presupuestaria que permitiera una «mezcla» eficiente con la política monetaria, y 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 la mejora de las posibilidades de desarrollo de la economía española debe 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, es 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 favoreciera 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 esos retardos. 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 a finales de 1994 en torno al 4,7 por 100, y teniendo en cuenta las previsiones de inflación de los países de la UE, el margen de 1,5 sobre la inflación de los tres países más estables (criterio para el ingreso en la unión monetaria) se consideró —en la programación monetaria realizada para 1995 a finales de 1994— que el objetivo cuantificado de inflación, a medio plazo de 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 apreciada por el IPC —como reconocería el Banco de España— se había encontrado con una fuerte resistencia a su descenso por debajo del 4,7-5 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 (la experiencia de 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 mejicana 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— y, 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 con una valentía responsable ante 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 su-

pieron 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 la 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 ocasionarían 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 la 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 decisiones 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 realiza-

do 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 presupuesto prorrogado de 1995 con las adaptaciones efectuadas por el anterior gobierno, que configuraron para 1996 un presupuesto prácticamente equivalente al presupuesto 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 mil 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 presupuesto base 1996 el 1,7 por 100 en términos monetarios, existiendo por tanto un margen presupuestario de sólo 209.500 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 experi-

mentaron 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 del 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 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 en 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.

5. 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?

1. 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.
2. 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.

3. 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 e 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 e 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 enla-

zaron 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.

