

José María Serrano Sanz*

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN EUROPA MÁS ALLÁ DE TREINTA AÑOS

La integración de la economía española en las Comunidades Europeas en 1986 fue un hito singular que marcó el tramo final del Siglo XX español. Pero no fue un hecho aislado, sino que debe ser interpretado como parte del proceso de apertura de la economía, que tuvo como eje la aproximación a Europa, y se había iniciado lenta y trabajosamente desde finales de los años cuarenta. La trayectoria de crecimiento continuado del coeficiente de apertura exterior de entonces a hoy lo prueba. La integración ha sido un éxito económico, en particular, en los aspectos comerciales y como estímulo de las reformas modernizadoras, aunque ha tenido costes durante la crisis por el mal diseño del euro y la actuación de las autoridades españolas.

Palabras clave: economía española, integración europea, crisis, transición.

Clasificación JEL: O21, R58.

1. Introducción

El 1 de enero de 1986 se hizo efectiva la entrada de España, junto con Portugal, en las Comunidades Europeas, tal como se había acordado en el Tratado de Adhesión firmado el 12 de junio de 1985. Es generalmente admitido que esa fecha representa un momento crucial en la historia económica, y hasta política, de la España contemporánea. En el ámbito del pensamiento o de la política, grandes españoles, como Ortega o Madariaga, habían vinculado la modernización al ideal europeo y en los últimos años del franquismo, democracia y Europa eran vistos como un binomio inseparable. También para los economistas, se había convertido en

un lugar común la creencia de que el salto desde una economía atrasada y cerrada a otra avanzada y abierta pasaba necesariamente por la integración europea.

Desde nuestro punto de vista, sin embargo, en 1986 la economía española ya había recorrido una parte importante de ese camino, en solitario, aunque mirando hacia Europa. Eso fue lo que hizo tan suave la integración y la convirtió enseguida en un éxito, bien reflejado en el ferviente europeísmo de los españoles en los años inmediatos. La previa preparación permitió incluso sumarse sin reticencias a los nuevos retos que de inmediato se le plantearon a España, en un momento que resultó ser de aceleración del proceso de integración europea. Recordemos que el Acta Única Europea entró en vigor en julio de 1987, en junio de 1989 la peseta se incorpora al Sistema Monetario Europeo, en 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea, y el 1 de enero de 1993 entra en vigor el Mercado Único

* Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Universidad de Zaragoza.

Europeo y se camina hacia la moneda única. En solo siete años la Europa que España había encontrado estrechó sus lazos de forma intensa y nadie se planteó que hubiera que marginarse de semejante empeño. Es más, España, por su parte, había acortado el periodo transitorio establecido en 1985 como salvaguarda para una integración plena.

En otras palabras, en economía, el 1 de enero de 1986 no fue el punto de partida de un proceso nuevo, sino el eslabón necesario de una cadena que venía de atrás. Esto no quita trascendencia al acto, porque políticamente era imprescindible y la no integración hubiera tenido serias consecuencias negativas. Pero obliga a contemplar en perspectiva el momento, cuando se habla de economía.

Es lo que trataremos de hacer en este trabajo. En el siguiente apartado nos ocuparemos del proceso de integración europea anterior a 1985, visto desde la perspectiva española. Después, en el apartado 3, examinaremos las consecuencias de la integración en los años inmediatos. Más adelante (en el apartado 4) nos detendremos en la integración monetaria, cuando la peseta se disolvió en el euro. Terminaremos con unas breves conclusiones.

2. España y la integración europea

Nada puede ilustrar tan claramente la necesidad de interpretar 1985 en perspectiva histórica como las propias cifras del comercio exterior de España, el aspecto más sensible en cualquier proceso de integración económica. Pues bien, un análisis estadístico de las series de exportaciones e importaciones y del coeficiente de apertura exterior en el muy largo plazo, entre el año de la creación de la peseta, 1868, y la integración en el euro, 1999, no registra ningún cambio significativo en torno a la integración europea. En términos económicos, las series citadas no presentan rupturas estructurales ni en la media, ni en la tendencia, ni en el autorregresivo, que denoten la existencia de regímenes diversos del comercio exterior antes y después del

ingreso en las Comunidades (Serrano Sanz; Sabaté y Gadea, 2008). De manera que, dejando hablar a las cifras, 1986 no significó, en ningún sentido, un punto y aparte para el comercio exterior de España.

Sí que hubo rupturas en las series, pero todas ellas se dieron en otro momento del tiempo y, lo que es muy significativo para nuestra historia económica, concentradas¹. Todas están localizadas en torno a los años cuarenta, precisamente cuando España había tocado fondo en su aislamiento económico y se hallaba en pleno ostracismo político. A partir de entonces la economía española comenzó un proceso que le llevaría a una creciente integración en la economía de Occidente y, andando el tiempo, a las propias Comunidades Europeas y al euro.

A la hora de buscar un punto de partida preciso para el inicio del proceso, nos inclinamos por situarlo entre 1948 y 1949 y no solo porque entonces se concentran las rupturas más significativas de las series, sino porque en esos años se produce un viraje importante de la política económica, a pesar del aislamiento. En diciembre de 1948 España instauró un sistema de tipos de cambio múltiples, aprovechando el cual se realizó, de manera sigilosa pero intensa, una devaluación progresiva de la peseta, que hizo pasar el tipo de cambio desde las 10,95 pesetas por dólar de 1948 a las 29,11 de 1951 para el promedio de la balanza básica². Una devaluación mucho más intensa que la muy conocida asociada al Plan de Estabilización, pero que, a diferencia de esta, pasó desapercibida en la literatura hasta fecha reciente³.

¹ La serie de exportaciones sufrió un cambio estructural en la media en 1945, en el autorregresivo en 1949, y en media y autorregresivo en 1948. La serie de importaciones, en 1941 el cambio en la media, en 1945 en el autorregresivo, y en 1939 en media y autorregresivo. El coeficiente de apertura, en 1941 la ruptura en media, y en 1939 en el autorregresivo. Véase SERRANO SANZ, SABATÉ y GADEA (2008), p. 89.

² Los tipos de cambio múltiples contenían cambios muy diversos para los distintos productos del comercio o epígrafes de la balanza de pagos. El tipo promedio se calculó ponderando los diferentes cambios y el peso de cada partida en el conjunto. Para la balanza comercial, por ejemplo, el tipo promedio de 1951 era 27,94 pesetas por dólar. Véase SERRANO SANZ y ASENSIO (1997).

³ Hasta su reconstrucción en SERRANO SANZ y ASENSIO (1997).

La introducción de los tipos de cambio múltiples se hizo siguiendo el ejemplo de Francia, Italia y otros países, que habían respondido así a la llamada escasez de dólares poco antes, aunque los europeos pudieron hacerlo de un modo más moderado y deshacerse de ellos pronto, gracias a la ayuda americana del Plan Marshall y los acuerdos de pagos. La devaluación de la peseta siguió la estela de las devaluaciones europeas de 1949, cuando la practicaron Gran Bretaña, Francia y los demás, como parte del proceso de reordenación monetaria llevado a cabo poco antes de firmar el acuerdo que instauró la Unión Europea de Pagos en 1950.

En las medidas adoptadas por España la voluntad de no descolgarse definitivamente del comercio europeo, a pesar de lo limitado de nuestras relaciones, era la causa explícita. Representaban, al mismo tiempo, un reconocimiento de que la autarquía no era, a esas alturas, el objetivo del Gobierno español para la organización de su sector exterior, aun en pleno aislamiento diplomático⁴. En ese momento es cuando se inicia, desde nuestro punto de vista, el periodo clave de transformación de los años cincuenta que García Delgado denominó «el decenio bisagra» (García Delgado, 1987) y que debe ser interpretado en un sentido más laxo que literal (Serrano Sanz, 2014).

Recordemos que fue entonces también cuando se abrió una nueva era de colaboración en Occidente. Ya se había producido la ruptura entre los vencedores de la Segunda Guerra Mundial y había comenzado a rediseñarse el programa de liberalización económica de la posguerra, circunscribiéndolo al oeste y acelerándolo. En 1948 se había creado la Organización Europea

de Cooperación Económica (OECE), con el objeto de promover la cooperación comercial y monetaria en el ámbito europeo occidental, aprovechando las ayudas del Plan Marshall. Incluso se habían dado pasos en la cooperación política y militar con la creación en el propio 1949 del Consejo de Europa y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

España estaba marginada del proceso, pero la atención al mismo fue intensa desde el principio, tanto por parte de las autoridades como de la sociedad civil, y también la conciencia de lo importante que era no quedar aislados. Destacadas personalidades, como José Larraz, fueron plenamente conscientes de la dimensión histórica que tenían los esfuerzos por construir una nueva Europa en el occidente del continente, a través de una progresiva cooperación económica⁵. Y algunas revistas especializadas, como *Moneda y Crédito*, se ocuparon amplia y continuamente del estrechamiento de lazos entre los europeos⁶.

El propio Gobierno español trató tempranamente de participar, aunque sus intenciones apenas fueron consideradas hasta entrados los años cincuenta, cuando la guerra fría era una cruda realidad y las consideraciones geoestratégicas pasaron a primer plano⁷. De ahí el progresivo acercamiento a los diferentes organismos, que culminó con la integración en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en 1958 y en la OECE en 1959 (provisional en 1958). Integración que significaba, no debe olvidarse, la aceptación de las reglas de juego occidentales en el ámbito de la economía. Unas reglas que conocemos como el orden económico de la posguerra y eran marcadamente liberales. El Plan de Estabilización de julio de 1959 es

⁴ «Todo ello ha obligado a adoptar, en muchos casos y en muy diversos países, sistemas o procedimientos que *pudiendo calificarse en general de artificiosos*, tienden a resolver situaciones de cada momento y a satisfacer las necesidades más perentorias, en espera de que una mejora de la situación general permita restablecer, con la prudencia obligada en estas materias, *los normales procedimientos de intercambio con el menor número de limitaciones y trabas, lo que constituye, en todo caso, un objetivo o aspiración latente*», se decía en el preámbulo del Decreto de Establecimiento de los Tipos de Cambio Múltiples, Boletín Oficial del Estado, 12 de diciembre de 1948 (la cursiva es nuestra).

⁵ En una resonante conferencia pronunciada en Zaragoza en 1949, afirmó: «La economía nacional, se nos presenta, por tanto, como una forma histórico-económica de valor relativo, de existencia contingente, de la cual no puede presumirse la perpetuidad, sino más bien su subsunción en unidades superiores». Después constituyó la Sociedad de Estudios Económicos Españoles y Europeos, para seguir detenidamente el proceso de integración y los intereses de España respecto al mismo y publicó nueve volúmenes en los años cincuenta. LARRAZ, J. (1965, 2006).

⁶ Véase VELARDE, J. y SERRANO SANZ, J. M^º (eds.) (2015).

⁷ GUIRAO, F. (1998).

la expresión más acabada, la culminación de la nueva política iniciada en diciembre de 1948.

Pero 1959 es, al mismo tiempo, un punto de partida (Fuentes Quintana, 1984). Porque entonces se hizo definitivamente explícito el nuevo camino que se pensaba recorrer, y ya nunca se producirán equívocos respecto al mismo. El proceso tenía una triple dimensión: la integración en organismos de cooperación económica internacional, una tensión constante hacia la apertura en las relaciones comerciales y financieras, y la búsqueda de lazos monetarios estables. El mantenimiento de un compromiso continuo con estos tres objetivos ha creado un marco estable de política económica en este ámbito, que ha facilitado la adaptación de los agentes económicos privados. Sin duda ha sido la acción gubernamental de política económica con menos cambios de rumbo en el último medio siglo.

Una vez conseguida la integración en el orden económico occidental de la posguerra, la tensión hacia la apertura comercial se manifestó, sobre todo, a través del reiterado empeño en lograr la integración europea, que mostraba cuál era el horizonte para los sucesivos Gobiernos a partir de 1959. Ya en 1962 España solicitó formalmente la apertura de negociaciones con los países que habían firmado en 1957 el Tratado de Roma, con el objeto de asociarse primero, e incorporarse después, al entonces llamado Mercado Común Europeo. La negativa por razones políticas obligó a rebajar objetivos y solicitar dos años más tarde el establecimiento de una relación especial; el Acuerdo Preferencial de 1970 fue su fruto. El Gobierno salido de las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977, con su nueva legitimidad, reiteró de inmediato la demanda, con una carta del mes de julio y, tras un largo proceso negociador, se firmó por fin el Tratado de Adhesión en 1985. Es decir, desde 1962, cada siete años, aproximadamente, se insistió en la apuesta europea que implicaba un futuro de apertura comercial completa (Fuentes Quintana, dir., 2004).

La integración monetaria y financiera discurrió por caminos distintos, porque diferentes eran las

condiciones europeas e internacionales en este ámbito. Para empezar, en el Tratado de Roma no se contemplaba la integración monetaria, porque en los años cincuenta se consideraba suficiente el marco que proporcionaba, en este aspecto, Bretton Woods. Fue al verse próxima la quiebra de este sistema, a finales de los sesenta, cuando el problema de la inestabilidad monetaria empezó a preocupar a los europeos, empeñados para entonces en una integración comercial que peligraba en el nuevo escenario. Así nació la «serpiente monetaria», primero, el Sistema Monetario Europeo, después y, finalmente, el euro.

España hubo de adaptarse a ese entorno cambiante, desde la mantenida voluntad de no permanecer marginada (García Delgado y Serrano Sanz, dirs., 2000). La experiencia de un aislamiento monetario, como el soportado en los años cuarenta y cincuenta, con sus secuelas de problemas periódicos de falta de divisas, sensibilizó a los diversos Gobiernos respecto a la necesidad de buscar referencias estables para la peseta (Fuentes Quintana, 1984). Por eso mismo, la declaración de convertibilidad de las monedas europeas en diciembre de 1958 fue uno de los estímulos decisivos de la apertura española de 1959, que llevó aparejada la convertibilidad de la peseta. La integración en Bretton Woods situó a la peseta en igualdad de condiciones que las otras monedas europeas, con lo cual pareció incluso que la integración monetaria precedía a la comercial.

Sin embargo, la quiebra del sistema en agosto de 1971 dejó a la peseta en solitario, pues no tenía cabida en los esquemas de cooperación europeos sin estar en las Comunidades. Por eso, seguramente, se mantuvo apegada a los compromisos de Bretton Woods más allá de lo imaginable, hasta 1974. Su travesía por la flotación, desde entonces hasta 1989, acabó resultando funcional, porque permitió disponer de un instrumento de ajuste adicional para enfrentar las tensiones deparadas por la combinación de crisis económica y transición política. Tensiones tan fuertes que provocaron una depreciación frente a la moneda de referencia,

el dólar, del 100 por 100 hasta 1985, incluyendo tres devaluaciones oficiales en 1976, 1977 y 1982.

3. Los efectos de la integración en el corto y medio plazo

La estructura de la economía española en 1985 era el resultado del intenso crecimiento de los sesenta y la crisis energética de los años setenta. Como consecuencia del primero, se trataba de una economía que había superado las primeras etapas del desarrollo y estaba ya dominada por los servicios (62,9 por 100 del PIB) y la industria (24,5), mientras que la agricultura se había reducido hasta un escaso 5,6 por 100 del PIB. La crisis había truncado el intenso ritmo de crecimiento y había hecho aparecer graves desequilibrios en el empleo, los precios, la balanza de pagos y las cuentas públicas.

Sin embargo, el año de la integración marcó precisamente el final de los ajustes a la crisis, que se habían culminado antes del ingreso. En 1985, por primera vez desde 1972, la inflación estuvo por debajo de los dos dígitos, y ya el año anterior se había conseguido retornar al equilibrio externo. Además el PIB creció por encima del 2 por 100 por primera vez en ocho años. Fue la conjunción de dos factores lo que hizo posible esos resultados. De un lado, el esfuerzo estabilizador realizado desde finales de 1982, con la devaluación de la peseta y la política monetaria restrictiva, había dado sus frutos. De otro, el precio del petróleo se redujo precisamente aquel año, hasta los niveles previos a la crisis energética, y esto favoreció a los países importadores como España y abrió una etapa de crecimiento de la economía internacional, que era el mejor entorno posible para la recuperación.

No obstante, la profunda crisis había dejado hondas secuelas. Tres datos bastarán para mostrarlo. El PIB por habitante, medido en términos de paridad del poder adquisitivo, había retrocedido desde el 85,6 por 100 del promedio europeo en 1975 al 73,5 por 100 en 1985. El desempleo alcanzó ese mismo año el 21,9

por 100, el punto más alto de toda la crisis. Por último, el déficit presupuestario llegó al 6,1 por 100 del PIB. Esas huellas, además, no fueron fáciles de borrar, a pesar del retorno de un intenso crecimiento entre 1986 y 1991. El desempleo nunca descendió por debajo del 16 por 100 y el equilibrio presupuestario tampoco se consiguió en el nuevo ciclo expansivo.

La incorporación a Europa tuvo un efecto psicológico claro sobre los empresarios españoles, que advirtieron de la necesidad de prepararse para una mayor competencia y acaso las oportunidades que les brindaba un mercado más amplio. Como resultado, la inversión creció a ritmos superiores al 10 por 100 anual hasta 1990 y fue un soporte importante de la recuperación y un factor de modernización de la estructura productiva, directamente atribuible a Europa.

Ahora bien, en nuestra opinión, los principales efectos a corto plazo de la integración no fueron macroeconómicos. Hay que verlos en el impulso para el reformismo que el ingreso proporcionó. La estructura institucional de la economía española heredada del franquismo tenía como característica singular, respecto a las de otros países cercanos, un intervencionismo regulador muy acusado. Las normas del sector público eran muy restrictivas para la actuación de los agentes económicos privados, especialmente en los mercados de factores productivos, trabajo y capitales. En cambio, la actuación financiera pública era comparativamente escasa, con una hacienda de reducidas dimensiones, que en 1975 alcanzaba solo el 25 por 100 del PIB, en contraste con las economías europeas. La falta de flexibilidad de unos mercados muy intervenidos y la escasa entidad del sector público financiero dificultaban los ajustes de una economía en proceso de cambio, como era la que se había enfrentado a la crisis energética, o que se preparaba para la integración europea.

El diagnóstico sobre estas deficiencias de la estructura institucional de la economía española era ampliamente compartido por los economistas y la opinión ya en los últimos años del franquismo; por eso,

la necesidad de una reforma fiscal o de la liberalización financiera eran admitidas con generalidad. Hasta el punto de que la necesidad de hacer «reformas» en la economía pasó a ser casi un tópico en el debate público de los años de la Transición, e incluso ha quedado incorporado a la jerga de los economistas españoles desde entonces. El programa de política económica más ambicioso de la transición, el contenido en los Pactos de la Moncloa, que se puede leer como un proyecto de constitución económica para la democracia, se llamaba, expresivamente, «de saneamiento y reforma».

Pues bien, las reformas de aquellos años no se distribuyeron de manera homogénea a lo largo del tiempo, sino que se concentraron en dos fechas muy precisas. La razón es que el reformista debe tener un buen argumento para encontrar su oportunidad, pues el tiempo de que dispone es breve, antes de que los intereses afectados reaccionen y bloqueen el proceso. Esos dos momentos fueron los meses centrales de la Transición, entre las elecciones del 15 de junio de 1977 y la Constitución, y el período en torno a la integración europea (Serrano Sanz y Costas Comesaña, 1995). En el primer caso, el argumento utilizado por los reformistas para introducir sus cambios fue la necesidad de establecer un nuevo contrato social, que sustentara la naciente democracia, con el Estado del bienestar como fundamento. Se hizo la reforma fiscal y se ensanchó el gasto público, se estableció el nuevo sistema de pensiones y se reformaron las relaciones laborales.

En 1985, el argumento fue que ciertos cambios venían impuestos por la propia integración y otros por la necesidad de competir a partir de entonces en un escenario mucho más abierto, el europeo; necesidad que obligaba a una liberalización y modernización de la estructura institucional. Así, por un lado, se acabó la reforma fiscal, con la introducción del impuesto sobre el valor añadido (IVA), aplazado desde 1977, y se inició la etapa final del desarme arancelario. Por otro, se culminó la liberalización del sistema financiero, incluyendo el mercado de valores y los seguros y

pensiones privadas. Y además se inició con vigor el proceso de privatización de empresas públicas.

4. El euro como problema

La integración en las Comunidades y la insatisfactoria experiencia de los años de la crisis energética llevó a las autoridades españolas a mostrar preferencia por la estabilidad macroeconómica, y el tipo de cambio era un instrumento clave para conseguirla. El marco alemán pasó a ser la moneda de referencia y muy pronto, en 1989, se asumió el compromiso de integrar a la peseta en el Sistema Monetario Europeo. En la crisis de este, a comienzos de los años noventa, la peseta consiguió resistir sin necesidad de abandonarlo, como otras monedas tuvieron que hacer, a pesar de que los desequilibrios que pesaban sobre la economía española eran de consideración y hubo que recurrir, una vez más, a las devaluaciones. La apuesta por la moneda única, tras los problemas del Sistema, fue una opción ampliamente compartida en España.

Pero, del mismo modo que hay pocas dudas sobre el éxito de la integración comercial, existen serias reticencias sobre el balance, hasta hoy, de la monetaria. En este último caso se cometieron dos errores que han pasado una seria factura a la economía y han sido determinantes en la gravedad que la crisis ha tenido en España. Uno es achacable al conjunto de las autoridades europeas, el desastroso diseño inicial del euro. Otro, a las autoridades españolas, a su incapacidad para comprender la nueva posición en la que nos encontrábamos, una vez perdidas la política monetaria y cambiaria; incapacidad que les llevó a no poner frenos a los desequilibrios en la expansión y a tomar un atajo equivocado en los primeros compases de la crisis, empeorándola.

El euro pareció un éxito en los primeros años por la muy particular coyuntura en que nació. La cómoda implantación y difusión, así como la presencia creciente en los mercados internacionales, se debieron más a los tiempos que a méritos propios, de ahí que fueran

malinterpretadas. Una etapa de abundancia de ahorro en todo el mundo, debida a la estrategia de crecimiento vía exportaciones, elegida por China y otros países emergentes, fue fácil de gestionar. En especial, porque el crecimiento generalizado ni siquiera incorporaba tensiones importantes en los precios, excepto en ciertas materias primas y en la energía. Los dilemas de política monetaria parecían no existir o ser de tono menor. Hasta se permitió que los bancos centrales de Occidente atizasen la hoguera con políticas monetarias expansivas de largo plazo, determinantes en las burbujas que después estallaron. Solo al llegar la crisis, las carencias del euro quedaron al descubierto, como también las disfunciones provocadas por los prolivos procesos decisionales en las instituciones europeas.

Desde nuestro punto de vista, el principal defecto de la organización monetaria de la zona euro era la no consideración de los equilibrios financieros en la agenda de obligaciones del Banco Central Europeo (BCE). Como si su mantenimiento no tuviese importancia o estuviese garantizado por alguna clase de orden natural, y nadie hubiera de preocuparse por crisis sistémicas en los bancos de un país o del conjunto de la eurozona que amenazasen colapsar la economía. El interés por el equilibrio financiero era tan limitado que se pensó que para conseguirlo bastaba con garantizar el liviano pacto de estabilidad y crecimiento, derivado de las condiciones para el ingreso en la moneda única. Un pacto que, además, solo hacía referencia al equilibrio financiero de los Gobiernos, sin mención alguna de los riesgos del endeudamiento privado. Algo que ha costado muy caro a la economía española, cuyos problemas en tiempos de bonanza estuvieron concentrados en las deudas privadas y no en la pública.

Por el contrario, la misión del BCE se limitaba al mantenimiento del valor de la moneda, un objetivo que se ha revelado necesario pero no suficiente para el correcto funcionamiento del lado financiero de las economías europeas. Y no se trata de la discusión entre monetarismo y keynesianismo, sobre si debe

figurar solo la estabilidad o también el crecimiento en la agenda del Banco Central. Es algo mucho más importante, como ya señalara Milton Friedman con referencia a los aspectos monetarios de la crisis de 1929: el Banco Central no puede eludir su misión de prestamista en última instancia, a riesgo de provocar catástrofes financieras y, en consecuencia, económicas. También en la reciente crisis financiera internacional se ha insistido desde Estados Unidos en la cuestión (Bernanke, 2014).

Que el Banco Central se responsabilice de la estabilidad financiera de una zona exige, como condición previa, la unificación del espacio bancario, la denominada, en Europa, Unión Bancaria. Ha sido la crisis financiera la que ha hecho ver su necesidad, aunque la lentitud de los procesos decisionales en la Unión y el peso de ciertos intereses nacionales han retrasado incomprendiblemente su logro. Cuando menos está ya planteada y se han dado pasos importantes, aun sin haberse culminado todavía. La dilación, no obstante, ha sido fatal para los países con desequilibrios financieros, como España.

Estas carencias hicieron que en las primeras fases de la crisis se dejara el problema en manos de las autoridades nacionales, con recursos muy limitados toda vez que habían delegado la soberanía monetaria. Pensemos en los compromisos contraídos en el otoño de 2008 por la mayoría de países europeos, cuando se aumentaron generalizadamente las garantías de los depósitos bancarios o algunos Gobiernos entraron en el capital de bancos con problemas. No pareció demasiado peligroso, porque era el comienzo de la crisis y las deudas públicas aún no se habían disparado. Pero fue suficiente, por ejemplo, para arrastrar a Irlanda. De hecho, contenían el germen de un riesgo sistémico transferido de los bancos a los Gobiernos por las insuficiencias del papel del Banco Central.

Esto nos lleva al segundo equilibrio financiero del que no se puede desentender la organización de un área monetaria, el de las finanzas públicas nacionales. De acuerdo con el «trilema» macroeconómico

(Obstfeld *et al.*, 2005), una crisis cíclica en un área que no puede ser combatida con devaluación o impulsos monetarios hará incurrir a la hacienda del país que la sufra en déficit, por muy modestos que sean los estabilizadores automáticos y muy contenida que se muestre la política discrecional. De ahí que en todas las áreas monetarias haya fondos colectivos para atender desviaciones coyunturales del equilibrio en la hacienda pública de algún país participante; este fue el caso del Fondo Monetario Internacional en el mucho menos exigente sistema de Bretton Woods. Por supuesto, la financiación de esos desequilibrios debe conllevar condiciones y vigilancia de su cumplimiento. Pero la posibilidad de asistencia financiera debe existir, y en la eurozona esa asistencia no se instauró de forma permanente hasta la constitución del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), en 2012. Se dijo entonces en el comunicado oficial que era «piedra angular de la unión monetaria». De manera que se reconocía, por pasiva, que el euro había carecido en sus primeros 13 años de «piedra angular».

Los defectos de diseño de la moneda europea, con ser importantes, no eximen de responsabilidad a las autoridades españolas en la intensidad de los desequilibrios con los que España llegó a la crisis, ni en la equivocada gestión de los primeros compases de la misma. Unos y otros errores han sido también determinantes en la gravedad diferencial que ha alcanzado aquí la crisis.

De los desequilibrios de la fase de expansión, el más grave nos parece el exceso de endeudamiento de los agentes económicos privados. El problema tiene su origen en la sostenida tendencia de la economía española a invertir en exceso, compartida, por cierto, en la última fase de crecimiento, por todos los agentes económicos. Las familias compraron viviendas, las empresas ampliaron capacidad productiva y las administraciones multiplicaron infraestructuras. Atizados por la confianza que difundió el sistema financiero y el descuido de las autoridades, se invirtió con tal desmesura que el esfuerzo excedió en mucho a las

posibilidades del ahorro interno (Velarde y Serrano Sanz, eds., 2008).

En segundo lugar, no podemos obviar la política económica en la crisis para explicar el exceso de endeudamiento de hoy en día. A partir de 2008 los ingresos presupuestarios comenzaron a bajar por su sensibilidad ante el ciclo, mientras se mantenían los gastos con el objetivo de preservar en lo posible los niveles de actividad y la cohesión social. El déficit presupuestario y el aumento de la deuda pública fueron los resultados. Al hacerse insostenible el ritmo de crecimiento de ambos en 2010, llegaron las subidas de impuestos y unos recortes que todavía en 2015 han sido insuficientes para encontrar una senda creíble hacia el equilibrio presupuestario.

Por uno y otro motivo, la herencia y la política, España necesitó financiación externa durante 13 años consecutivos, desde 1999 hasta 2011 inclusive, un período sin parangón en nuestras estadísticas. El problema fue particularmente grave desde 2004 hasta 2011, cuando se sucedieron ocho ejercicios, en cada uno de los cuales el desequilibrio estuvo sistemáticamente por encima del 3 por 100 del PIB, superando incluso el 9 por 100 en dos ocasiones. Para tener un término de comparación cabe decir que en tiempos de la peseta un solo año con un déficit exterior por encima del 3 por 100 llevaba a la devaluación. Se trataba de una medida dolorosa pero eficaz, que solía venir de la mano de una pérdida de divisas que alertaba del desequilibrio externo a las autoridades. Con la entrada en la Unión Monetaria este mecanismo de alerta desapareció. Pero al llegar la crisis los mercados financieros agregaron las deudas de cada país hasta definir una posición de riesgo, que venía a desempeñar el papel que antes tenían las reservas de divisas.

El problema de la política económica no ha estado solo en la herencia recibida de los años de expansión, sino en la gestión de la crisis hasta mayo de 2010. La actual es la primera crisis que la economía española padece con una nueva estructura institucional de política económica. La capacidad de actuación de la

Administración central se había visto doblemente recortada desde la crisis anterior, vivida en los años noventa. Por una parte, había perdido las políticas monetaria y cambiaria en favor de las autoridades europeas y, por otra, había cedido la capacidad de controlar partidas significativas del gasto público en beneficio de las autonomías. Sin embargo, nadie pareció ser consciente de ello. En la expansión se actuó como si hubiera instrumentos para corregir de inmediato cualquier desequilibrio, y en la crisis se comenzó por intervenir como si el margen de maniobra de la política fiscal fuera ilimitado. Errores por los que todavía paga la economía española.

El activismo de la política monetaria del Banco Central Europeo bajo el mandato de Mario Draghi ha sido un verdadero alivio para la economía española, pues ha permitido comprar tiempo para hacer viable el comienzo del desendeudamiento sin tensiones financieras y con tipos de interés soportables. De haberse comportado así el Banco desde el comienzo de la crisis, nunca hubiera alcanzado esta la profundidad que ha tenido. Pero si las autoridades españolas hubieran comprendido, y actuado consecuentemente, que su margen para gestionar la demanda era muy limitado y no podían dejar crecer unos desequilibrios que después no iban a ser capaces de controlar, tampoco se habría llegado a la cima a la que se descendió.

5. Conclusiones

En 2015 el coeficiente de apertura exterior de la economía española, medido a través de la balanza de bienes y servicios, fue un 63,7 por 100. Con esa cifra, a día de hoy, la española es una de las economías europeas de mayor tamaño, de las más abiertas que existen, solo superada por Alemania, pero por delante de Francia, Italia y Gran Bretaña. En 1948, el año en que cambió la actitud de las autoridades españolas y comenzó el proceso de aproximación a las nuevas economías europeas, el coeficiente de apertura exterior era un escuálido 6,42 por 100. En 1985, el año de

la integración, el grado de apertura de la economía española se hallaba en una posición intermedia, pues era un 34,1 (Serrano Sanz, 1997). Son estas cifras las que obligan a contemplar la incorporación de la economía española a Europa como un proceso con hondas raíces, que había comenzado largo tiempo atrás.

En cuanto al balance de la integración, las sombras de los últimos tiempos no deben ser el argumento final de la integración, porque el balance es mucho más rico y complejo y lo podemos resumir en cinco conclusiones. En primer lugar cabe decir que, en términos económicos, se trata de un éxito indudable, porque la renta, en términos reales, se ha multiplicado por 3,5 en estos 30 años y eso implica un ritmo de crecimiento notable. En segundo lugar, la relación comercial y financiera con los socios europeos ha crecido, aunque no de un modo espectacular. España ha pasado de vender un 51,8 por 100 de sus exportaciones en 1985 a un 55,6 en 2015 a los mismos 11 socios de entonces. El único cambio estructural registrado en el comercio exterior se ha producido en la intensificación de nuestras exportaciones a Portugal que se han doblado, al pasar de recibir el 3,4 por 100 de las ventas exteriores de España en 1985 al 7,2 de hoy (Sabaté y Gracia Andía, 2003). En tercer lugar, la economía española ha recibido de su pertenencia a la Unión un impulso indudable para culminar el proceso de apertura exterior, hasta convertirse en una de las economías más abiertas entre las desarrolladas, en proporción a su tamaño. En cuarto lugar, la integración no ha sido estímulo suficiente para realizar todas las reformas que necesitaba una verdadera modernización de la economía española y la agenda de reformas pendientes sigue estando hoy colmada. En particular, aquellas que se necesitan para un aumento continuado y sostenido de la productividad, que están relacionadas con el capital humano, el mercado de trabajo, la gestión de la investigación, la flexibilidad y la eficiencia de las administraciones, entre otras. Por último, las autoridades españolas han cedido sus instrumentos de gestión macroeconómica, en especial las políticas monetaria

y cambiaria, y tienen fuertes limitaciones en la fiscal. De modo que deberían rediseñar por completo su política, pensando en evitar errores como los de la última expansión, en los primeros años del Siglo XXI. Al mismo tiempo, deberían tratar de influir en el diseño de las normas europeas, porque afectan seriamente a nuestra economía, y no permanecer clamorosamente ausentes de las decisiones europeas, como lo han estado desde hace años.

Para finalizar, en nuestra opinión, 1985 fue un eslabón necesario de un proceso continuo. Fue la idea de Europa, el horizonte europeo como único destino de la economía española, lo que resultó decisivo; así como la gestión de esa idea a través de una política económica que la mantuvo como objetivo desde los años cincuenta. Para comprender la integración, y el propio éxito de la integración, hay que ponerla en perspectiva histórica.

Referencias bibliográficas

- [1] BERNANKE, B. (2014). *Mis años en la Reserva Federal*, Deusto, Madrid.
- [2] FUENTES QUINTANA, E (1984). «El Plan de Estabilización económica de 1959 veinticinco años después», *Información Comercial Española, Revista de Economía*, nº 311.
- [3] FUENTES QUINTANA, E. (dir.) (2004). *Economía y Economistas Españoles. La Economía como profesión*, Galaxia G., Barcelona, vol. 8.
- [4] GARCIA DELGADO, J. L. (1987). «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en NADAL, CARRERAS y SUDRIÁ (comp.). *La economía española en el Siglo XX. Una perspectiva histórica*, Ariel, Barcelona.
- [5] GARCÍA DELGADO, J. L. y SERRANO SANZ, J. M. (dirs.) (2000). *Del real al euro. Una historia de la peseta*, La Caixa, Barcelona.
- [6] GUIRAO, F. (1998): *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-1957. Challenge and Response*, MacMillan, Londres.
- [7] LARRAZ, J. (1965). *Por los Estados Unidos de Europa*, Aguilar, Madrid.
- [8] LARRAZ, J. (2006). *Memorias*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.
- [9] OBSTFELD, M. et al. (2005). «The Trilemma in History. Tradeoffs Among Exchange Rates, Monetary Policies and Capital Mobility», *The Review of Economics and Statistics*, vol. 87.
- [10] SABATÉ, M. y GRACIA, A. B. (2003). «La contribución ibérica a la creación de comercio comunitario», *Revista de Economía Aplicada*, nº 33.
- [11] SERRANO SANZ, J. M. (1997). «Sector exterior y desarrollo en la economía española contemporánea», *Papeles de Economía Española*, nº 73, pp. 308-335.
- [12] SERRANO SANZ, J. M. y ASENSIO, M. J. (1997). «El ingenierismo cambiario. La peseta en los años del cambio múltiple», *Revista de Historia Económica*, año XV, nº 3.
- [13] SERRANO SANZ, J. M. y COSTAS COMESAÑA, A. (1995). *Diez ensayos sobre economía española*, Pirámide, Madrid.
- [14] SERRANO SANZ, J. M.; SABATÉ, M. y GADEA, M. D. (2008). «Una mirada ingenua sobre las series del sector exterior, 1869-1999», *Revista de Historia Económica*, nº 1, año XXVI.
- [15] VELARDE, J. y SERRANO SANZ, J. M. (eds.) (2008). *España, Siglo XXI. La Economía*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- [16] VELARDE, J. y SERRANO SANZ, J. M. (eds.) (2015). *Moneda y Crédito. Antología (1942-1971)*. Fundación Banco Santander, Madrid.