

# La tarea del desarrollo: una reflexión a partir de la crisis en España

**Josep M<sup>a</sup> Jordán Galduf**

Catedrático de Economía Aplicada,  
Universitat de València

## Resum

Aquest article aporta una breu reflexió sobre la tasca del desenvolupament a partir d'algunes recents aportacions de la literatura en la matèria i l'estudi del cas espanyol. La primera part té un abast general i es troba centrada en els següents punts: el concepte de desenvolupament, la combinació adequada entre mercat i intervenció governamental, el paper de les institucions i els problemes derivats d'un desordre en el sistema internacional. La segona part analitza l'experiència del desenvolupament en Espanya, considera les seues distintes etapes i destaca les lliçons que cap aprendre de la crisi tan greu que viu el país en el present.

**Paraules clau:** Creixement econòmic, desenvolupament, crisi estructural, Espanya, Unió Europea

## Abstract

This paper undertakes a reflection on the challenge of development on the basis of recent literature contributions and the study of the Spanish case. The first part covers a general view, and is focused on the following issues: the development concept, the appropriate combination between market and government intervention, the role of institutions and the problems derived from a lack of order in the international system. The second part analyses the development process in Spain, taking into consideration its different stages and stressing the lessons that can be learned from the current economic crisis.

**Key words:** Economic growth, development, structural crisis, Spain, European Union

## Resumen

Este artículo realiza una reflexión sobre la tarea del desarrollo a partir de algunas recientes aportaciones de la literatura en la materia y el estudio del caso español. La primera parte tiene un alcance general y se halla centrada en los siguientes puntos: el concepto de desarrollo, la combinación adecuada entre mercado e intervención gubernamental, el papel de las instituciones y los problemas derivados de un desorden en el sistema internacional. La segunda parte analiza la experiencia del desarrollo en España, considera sus distintas etapas y destaca las lecciones que cabe aprender de la grave crisis que vive el país en la actualidad.

**Palabras clave:** Crecimiento económico, desarrollo, crisis estructural, España, Unión Europea

## 1. Introducción

Cada país recorre su propio camino en la historia, y el alcance de un mayor nivel de desarrollo económico y social es quizás (o habría de ser) la tarea más importante para cualquier gobierno y cualquier sociedad. Aquello que se entiende por desarrollo ha sido tradicionalmente una cuestión muy controvertida entre los analistas y los responsables públicos, pero sobre ella ya existe hoy un consenso bastante amplio entre los mismos. La cuestión central de debate se centra ahora en aquellas políticas que pueden impulsar (u obstruir) el desarrollo de los países, tanto a nivel interno como a escala internacional, algo sobre lo que sigue habiendo una viva controversia

El objeto de este artículo es aportar una breve reflexión sobre dicha cuestión, con carácter general y especialmente a partir de la experiencia española. Como es sabido, España emergió del atraso económico en los años sesenta del pasado siglo y, tras conseguir situarse en el grupo de países más ricos del planeta entre mediados de los años noventa y mediados de la década de 2000, en el presente se enfrenta a una grave crisis de carácter estructural. ¿Qué lecciones cabe aprender de la experiencia de este país?, ¿qué acciones son las más adecuadas para superar sus difíciles problemas y poder proseguir (y reorientar) su proceso de desarrollo económico y social?

El artículo se organiza del siguiente modo. En el segundo apartado se pasa revista a algunas de las ideas más relevantes que ha producido la literatura en materia de desarrollo en los últimos años. Por su parte, el tercer apartado se halla dedicado a analizar el caso de España, derivando las implicaciones más significativas de dicha experiencia para la tarea del desarrollo. Finalmente, se exponen las conclusiones esenciales en un último apartado.

---

JORDÁN, José M<sup>a</sup> (2013) "La tarea del desarrollo: una reflexión a partir de la crisis en España" *E-DHC, Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, nº 1, 6 – 21 p. <doi: [10.1038/415725a](https://doi.org/10.1038/415725a)>

Enviado: 2/9/2013

Aceptado: 30/9/2013

## 2. Sobre el concepto y las políticas de desarrollo

La historia del pensamiento económico es la historia de las controversias entre sus distintos paradigmas y planteamientos teóricos a lo largo del tiempo. De hecho, es a través de estas controversias como ha avanzado la Economía, como moderna ciencia social, en los dos últimos siglos y medio de existencia. Un amplio período en el que, si hemos de creer a Silvia Nasar (2012), esta disciplina ha influido notablemente en el cambio de vida de los habitantes del planeta. Según dicha autora, la gran búsqueda de la Economía ha sido convertir a la humanidad en dueña de sus circunstancias materiales, aunque ha habido y sigue habiendo grandes discrepancias sobre cómo debe hacerse esto.

Uno de los autores más importantes en la historia del pensamiento económico fue Alfred Marshall, que concibió la Economía como un estudio de “los requisitos materiales del bienestar” (Skidelsky, 2012). Él y su discípulo John M. Keynes tuvieron un papel crucial a la hora de convertir la Economía en un instrumento de conocimiento para afrontar los problemas de su tiempo. Aún hoy sigue teniendo vigencia la idea formulada por Keynes en 1928 de que el problema político de la humanidad es “cómo combinar tres principios: la eficiencia económica, la justicia social y la libertad individual” (Keynes, 2009).

Tras la Gran Depresión de los años treinta del pasado siglo, con el desarrollo de la teoría keynesiana, los gobiernos asumieron, en general, una mayor responsabilidad en la gestión de la economía. Se necesitaban, por tanto, estadísticas que midieran los niveles de la actividad económica y permitieran el control de su evolución. Y así es como se introdujeron en algún momento indicadores como el Producto Interior Bruto (PIB) o la Renta Nacional (RN), de gran interés tanto para la supervisión del ciclo económico en el corto plazo, como del crecimiento económico en el medio y largo plazo.

Ahora bien, el crecimiento del PIB se fue identificando y confundiendo progresivamente con el aumento de la calidad de vida y el bienestar, convirtiéndose en un objetivo primordial que ha sido puesto en tela de juicio en los últimos años. Como señalan Robert y Edward Skidelsky (2012), la finalidad de las políticas y de otras formas de acción colectiva debería ser el logro de un sistema que ponga el bienestar al alcance de todos, y no impulsar el crecimiento por el crecimiento.

### 2.1. Crecimiento versus desarrollo

De acuerdo con Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi (2013), responsables de una comisión que fue encargada recientemente para emitir un informe sobre la medición de las actividades económicas y el progreso social, el PIB es sin duda una buena medida para seguir la evolución de la actividad económica, pero no constituye un indicador satisfactorio de los niveles de progreso social de un país. Según estos autores, la medición del bienestar de una sociedad requiere, además del PIB, de otros indicadores complementarios

(relacionados, por ejemplo, con la distribución de la renta y la sostenibilidad medioambiental).

Se entiende, pues, que con un solo indicador no se puede reflejar algo tan complejo como el desarrollo o el progreso social, sino que se requiere una variedad de indicadores; aunque cabe construir ciertamente índices sintéticos que mejoren su medida, como el Índice de Desarrollo Humano de la ONU o el Índice para una Vida Mejor de la OCDE. En todo caso, según el informe de la comisión presidida por Stiglitz, Sen y Fitoussi, entre las facetas clave del bienestar y la calidad de vida de un país aparecen los siguientes: a) el nivel de vida material (renta, consumo y riqueza); b) la salud; c) la educación; d) las actividades personales (incluido el trabajo); e) la voz política y la gobernanza; f) las conexiones y relaciones sociales; g) el entorno medioambiental (condiciones presentes y futuras); y h) la inseguridad física y económica.

Sin duda, la comunidad académica ha alcanzado hoy un consenso bastante amplio sobre el concepto de desarrollo, que va desde luego más allá del concepto de crecimiento económico. Y en este consenso han sido tremendamente relevantes las aportaciones de uno de los tres autores que se acaban de citar: Amartya Sen, Nobel de Economía en 1998 (otro de los autores citados, Joseph Stiglitz, fue galardonado también con el Nobel de Economía en 2001).

Para Sen (2000), el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan las personas; es decir, una ampliación de las capacidades de los seres humanos para vivir la vida con plenitud y creatividad. La tarea para conseguirlo implica, por tanto, una acción que tienda a eliminar los factores que limitan o impiden las libertades fundamentales de las personas: la falta de oportunidades económicas, la pobreza y la tiranía, las privaciones sociales sistemáticas, el desprecio a los derechos humanos y la intolerancia, el maltrato del medio ambiente. La expansión de tales libertades es tanto el fin primordial como el medio principal del desarrollo.

Como es sabido, la concepción del desarrollo de Amartya Sen ha influido notablemente en los Informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se vienen publicando desde principios de los años noventa, y en particular en su formulación del Índice para el Desarrollo Humano (IDH). Tales informes vienen cumpliendo una función catalizadora para ayudar a enmarcar el análisis y aportar respuestas concretas a los dilemas que plantean los debates sobre las políticas de desarrollo (Jordán y Pedrajas, 2009 y 2010).

De cualquier manera, el consenso alcanzado sobre el concepto de desarrollo no es totalmente compartido y, ciertamente, no se extiende a las políticas que parecen más adecuadas para alcanzar dicho objetivo. En lo que sigue, se analiza primero esta falta de consenso en los países desarrollados, y después se alude a otras controversias sobre el orden internacional y las políticas más pertinentes en los países en desarrollo.

## 2.2. Mercado versus poderes públicos

Desde el fin de la II Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta del pasado siglo, predominó en el mundo occidental, y especialmente en Europa, un paradigma económico de carácter keynesiano y, de manera más amplia, socialdemócrata. Tras la experiencia de la gran depresión de los años treinta, se debilitó la fe en los planteamientos liberales más puros. Había un reconocimiento generalizado de que el capitalismo, la economía de mercado, era un sistema imperfecto, propenso a la evolución cíclica y a la desigualdad social, que requería como complemento la intervención del Estado en los ámbitos de la regulación, la estabilidad macroeconómica y la redistribución de la renta. Se forjó así un amplio consenso en la necesidad de establecer unas economías mixtas que contaran con una importante presencia del Estado de Bienestar.

En su conjunto, ello produjo unos resultados económicos muy satisfactorios en los países donde se aplicó, de manera que el capitalismo puso allí su capacidad productiva al servicio de los ciudadanos y se conjugaron con relativa armonía los criterios de eficiencia, estabilidad y equidad. Ahora bien, la crisis de los años setenta implicó un cambio drástico en la situación anterior. Primero el fin del sistema monetario internacional de Bretton Woods (de tipos de cambio fijos y controles sobre la circulación de capitales) y después las fuertes elevaciones en el precio del petróleo (en 1973-1974 y 1979-1980), crearon un difícil escenario para responder a una crisis esencialmente de oferta (donde se combinaban de manera muy complicada los problemas de paro e inflación) mediante políticas keynesianas de regulación de la demanda. Y el déficit público se disparó de manera general.

El fracaso de las políticas de corte keynesiano ante la crisis de los años setenta propició un relanzamiento de las propuestas de inspiración liberal. Según éstas, la intervención del Estado en la economía estaba dificultando la capacidad de respuesta de los mercados ante el cambio de circunstancias. Es decir, si los socialdemócratas habían subrayado antes los “fallos del mercado”, ahora los neoliberales insistían en los “fallos del Estado” que obstruían el necesario reajuste de la economía. Se entendía que el Estado había alcanzado un tamaño demasiado grande e introducido un exceso de regulaciones en detrimento del funcionamiento de los mercados, por lo que convenía una política tendente a reducir todas esas interferencias.

En la práctica, hubo un notable desconcierto del paradigma keynesiano-socialdemócrata en su respuesta a aquella prolongada crisis económica. Ello favoreció el avance de las posiciones más conservadoras, las cuales alcanzaron sus victorias más sonadas en los casos de Margaret Thatcher en Reino Unido (en 1979) y Ronald Reagan en Estados Unidos (en 1980). Con estos mandatarios tomó cuerpo una nueva ortodoxia liberal que inspiró la aplicación de importantes recortes en la función del Estado en la economía e impulsó la desregulación de los mercados a escala nacional e internacional.

De acuerdo con José V. Sevilla (2011), se inicia ahí un proceso de declive de la socialdemocracia que ha llegado hasta nuestros días, mientras ha ido ganando peso (en las ideas y en las políticas aplicadas) el paradigma neoliberal. El problema es que la corriente más conservadora de esta línea de pensamiento (nada favorable a un consenso con otras posiciones) fue aumentando su influencia, con un componente más ideológico que de racionalidad económica, de manera que se ha pretendido desmontar el Estado y desregular la economía antes que construir un sistema ordenado de mercados competitivos.

En este contexto, hubo quizás una ocasión perdida de la historia cuando a principio de los años noventa se produjo la caída del comunismo y el fin de la guerra fría. Duraron entonces poco las esperanzas de que la tensa confrontación del período anterior (entre Estados Unidos y la URSS) diera ahora paso a un nuevo orden mundial construido sobre la base de la cooperación y la interdependencia. La década de los noventa resultó marcada por el impulso en el proceso de globalización, y en particular por la liberalización internacional de los mercados financieros y de capitales. Es verdad que este proceso de globalización ha tenido aspectos positivos (permitiendo, por ejemplo, la emergencia al desarrollo de una serie de países y reduciendo así la pobreza en el planeta), pero también lo es que, al tratarse de una globalización fundamentalmente económica, sin ir acompañada de otros avances paralelos en el orden social global, ha tenido asimismo repercusiones muy negativas (aumentando la inestabilidad financiera, los niveles de desigualdad y los retos medioambientales). El punto de vista neoliberal, que ha imperado en estas realizaciones, ha llevado a un dominio exagerado de la economía (y los mercados) y a una pérdida de la capacidad de actuación de los poderes públicos, tanto a nivel nacional como internacional.

### **2.3. El desorden en el sistema internacional**

A pesar de los avances innegables que se han producido en las últimas décadas, vivimos todavía hoy en un sistema internacional tremendamente desordenado que reclama una acción colectiva desde distintos frentes. La persistencia de la pobreza y la desigualdad, las necesidades básicas insatisfechas, la falta de libertades humanas esenciales, la discriminación de ciertos colectivos y las amenazas a la paz y el medio ambiente, constituyen una serie de problemas mundiales de primera magnitud a los que deben dar una respuesta adecuada las instituciones nacionales e internacionales (Jordán, 2012).

El teólogo Hans Küng (1999) ha denunciado la profunda crisis en que se hallan la política y la economía mundiales, y ha abogado por una ética común que comprometa a todas las partes en pos de un mundo en paz y un sistema económico más justo y humano. En tal sentido, Küng reclama una política y una economía con un nuevo sentido de la responsabilidad. Una acción colectiva que interconecte el funcionamiento del mercado con el principio de la justicia social, tanto a escala nacional como internacional. Una acción

dirigida a: 1) encontrar soluciones a la crisis del Estado de Bienestar; 2) lograr un ordenamiento global de la competencia, la sociedad y el medio ambiente (frenando el consumo de recursos no renovables); 3) crear un marco global con fundamento ético para regular los flujos financieros y reducir los desniveles económicos y sociales.

Ello es posible, a juicio de Federico Mayor Zaragoza (2011), pero para lograrlo las batallas que hay que ganar, según este autor, no son solo económicas, sino sobre todo políticas. Mayor hace una llamada para forjar alianzas con el fin de alcanzar las siguientes metas: 1) la reducción de los medios destinados a armamento y gastos militares; 2) la refundación de un Sistema de Naciones Unidas adaptado a la gobernación mundial; 3) la regulación de los flujos financieros y la lucha contra la evasión fiscal y la desaparición de los paraísos fiscales; y 4) una cooperación internacional para la promoción del desarrollo, con énfasis en la educación, la atención sanitaria, las políticas de integración social, las estrategias en pro de las energías renovables y el fomento de la agricultura. En ese contexto, Mayor entiende que una Declaración Universal de la Democracia podría ser ahora tan oportuna como en su día lo fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

A la postre, es preciso transformar una globalización estrictamente económica en una globalización social, política y cultural, para lo cual es esencial contar con las actuales instituciones internacionales, mejorarlas y adoptar una legalidad y una regulación de carácter global. La ONU es hoy la principal institución internacional, con múltiples misiones y organismos en distintos ámbitos. En las dos últimas décadas se han llevado a cabo numerosas iniciativas para mejorar su funcionamiento, pero todavía queda mucho por hacer.

En la acción en pro de un desarrollo humano, destaca el consenso propiciado por la ONU en 2000 para poner en marcha la Agenda en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el horizonte de 2015. Una Agenda que, con sus más y sus menos, ha ido dando sus frutos, pero que ahora ha quedado frenada por la crisis económica internacional. En todo caso, en la Agenda del Milenio es crucial la meta de forjar una asociación mundial para el desarrollo entre los países ricos y los países pobres. Al fin y al cabo, somos un sistema mundial interdependiente y el desarrollo ha de enfocarse como un proceso beneficioso para el conjunto de la humanidad.

## 2.4. Instituciones y desarrollo

En efecto, el desarrollo implica una responsabilidad compartida por ambos grupos de países, los ricos y los pobres. Por un lado, los gobiernos de los países ricos han de comprometerse más en la mejora de la ayuda y las reglas que rigen los intercambios comerciales y los flujos financieros internacionales. Por otro lado, los gobiernos de los países pobres han de comprometerse más en dar prioridad a sus políticas de desarrollo humano, ampliar

la democracia, reducir las desigualdades y cortar la corrupción. Esta segunda responsabilidad, que atañe a los gobiernos de los países en desarrollo, es primordial para que los mismos puedan avanzar por una senda de crecimiento sostenido y mejorar los niveles de vida de su población, por lo que nuestro énfasis se centrará ahora en este punto.

Los mecanismos que impulsan el desarrollo económico de un país no resultan fáciles de conocer ni de aplicar, pero la experiencia enseña muchas cosas. Como indicara ya el Banco Mundial hace tiempo, la historia demuestra, sobre todo, el carácter crucial de las instituciones y de la política económica, siendo una cuestión clave la acción recíproca entre el Estado y el mercado. No se trata de elegir simplemente entre el uno y el otro, dado que ambos actores desempeñan funciones difíciles de sustituir, sino de encontrar la mejor combinación posible entre la eficiencia del mercado y la solidaridad social (Banco Mundial, 1991). Así, por un lado, la competencia (interna y externa) resulta fundamental para estimular el espíritu empresarial y el progreso tecnológico. Pero, por otro lado, es necesaria una intervención del Estado para crear un marco jurídico y normativo adecuado y para llevar a cabo aquellas actuaciones donde falla o resulta deficiente el mercado (como la inversión en infraestructuras y capital humano, la estabilidad macroeconómica, la prestación de servicios públicos básicos o la protección del medio ambiente).

Asimismo, en un estudio reciente de gran difusión, Daron Acemoglu y James Robinson (2012) han insistido en el papel crucial que desempeñan las instituciones en el proceso de prosperidad o empobrecimiento de los diferentes países. De acuerdo con estos autores, unas instituciones inclusivas y abiertas, con buenas reglas para ordenar las relaciones políticas y económicas, abonan el terreno para el desarrollo económico de un país. Mientras que, por el contrario, unas instituciones extractivas, que concentran el poder y los beneficios en una minoría social, condenan al fracaso a cualquier sociedad.

En definitiva, Acemoglu y Robinson sostienen que las instituciones políticas de un país son un elemento determinante de su desarrollo económico y social. Unas instituciones políticas pluralistas y suficientemente centralizadas interactúan con unas instituciones económicas que crean los incentivos necesarios para que la gente ahorre, invierta e innove. En sentido opuesto, unas instituciones políticas que consolidan el poder de quienes se benefician de la extracción económica, aborta las posibilidades de desarrollo de un país. La solución a este fracaso es transformar las instituciones (políticas y económicas) de carácter extractivo en otras de carácter inclusivo. Ello, desde luego, no es una tarea fácil, pero tampoco imposible. En ese sentido, la ayuda exterior al desarrollo, más allá de razones humanitarias, será tanto más efectiva cuanto más contribuya a facilitar la transformación institucional de un país, de manera que éste se dote con unas instituciones capaces de coordinar las demandas de la población.



### 3. Sobre la experiencia del desarrollo en España

Nos centramos en este tercer apartado en el análisis del caso español. Una experiencia que invita a una cierta reflexión, pues este país, de lograr un aparente éxito en materia de desarrollo en las últimas décadas, ha pasado a tener un notable fracaso en la actualidad. De ello cabe desprender algunas interesantes lecciones para la tarea del desarrollo, especialmente con relación al propio país, pero también con un carácter más general.

En efecto, España está viviendo en el presente la mayor crisis económica y social desde que abandonó un modelo autárquico de desarrollo a finales de los años cincuenta del pasado siglo. El país ha visto reducir su renta per cápita en los últimos años, y han aumentado enormemente su tasa de desempleo y sus niveles de pobreza. Es una sociedad que se muestra hoy decepcionada (a juzgar por diversas encuestas y distintos indicadores de confianza social) en contraste con el optimismo desbordante que exhibió entre mediados de los años noventa y mediados de 2000. ¿Qué razones explican esta grave crisis estructural? ¿Cómo se compara la misma con otras crisis anteriores que ha vivido el país? ¿Qué salida se puede vislumbrar en el medio plazo?

#### 3.1. El despegue del desarrollo español

España era todavía un país atrasado y empobrecido a finales de los años cincuenta del pasado siglo (Requeijo, 1990). La grave crisis estructural de aquellos años solo se pudo superar mediante un cambio en su modelo de desarrollo. La solución vino de la mano del Plan de Estabilización de 1959, que puso fin a veinte años de autarquía al optar por un modelo de crecimiento abierto al exterior. Ello exigió grandes reformas institucionales y ajustes productivos internos, pero favoreció el despegue de su desarrollo económico al conectar el país con un contexto internacional expansivo a lo largo de los años sesenta y primeros setenta.

Otra gran crisis estructural tuvo lugar entre mediados de los años setenta y mediados de los años ochenta, y exigió también otro gran cambio en el modelo de desarrollo español. El origen de la misma fue la crisis del petróleo, mencionada anteriormente, con sus dos importantes shocks de costes en 1973-1974 y 1979-1980. Una crisis de oferta de carácter internacional (la más seria desde la Gran Depresión de los años treinta) que exigió grandes ajustes en los sistemas productivos de los diferentes países. En España coincidió dicha crisis con la transición política de la dictadura a la democracia. Al ajuste en su modelo productivo se sumó, pues, la adopción de un nuevo marco pluralista en las relaciones sociales y políticas. La economía española tardó bastante en recuperar la senda de crecimiento. Hicieron falta grandes reformas que fueron facilitadas por un importante consenso político, económico y social (De la Dehesa, 1993). Finalmente, la entrada en la Comunidad Europea (en 1986) y un cambio positivo en la coyuntura internacional favorecieron la recuperación económica del país en la segunda mitad de los años ochenta.

La integración de España en la Unión Europea (tal como se pasó a denominar la Comunidad Europea desde 1992) fue un factor fundamental para el desarrollo y la modernización del país (Jordán, 2003). Dicha integración, respaldada amplísimamente por la ciudadanía española, promovió grandes cambios en el sistema productivo, en las pautas de comportamiento de los agentes económicos y sociales, y en las propias instituciones y políticas económicas. Los ajustes productivos implicaron algunos costes sociales sensibles en el corto plazo, pero los efectos dinámicos derivados de la integración europea superaron con mucho a aquellos costes, y además se contó con una notable ayuda estructural por parte de la UE que se ha prolongado en el tiempo. Como resultado de todo ello, España experimentó un importante impulso en su proceso de desarrollo y quedó mejor preparada para afrontar los retos de la creciente globalización en los años noventa.

### **3.2. La aparente década prodigiosa (1997-2007)**

Antes de iniciar la larga fase expansiva previa a la crisis actual, España todavía experimentó otra crisis económica a principio de los años noventa. Dicha crisis, sin embargo, no tuvo un carácter estructural (pues no planteó la necesidad de un cambio en su modelo de crecimiento), sino más bien coyuntural. Fue una crisis corta (se extendió entre 1991 y 1994), aunque severa, que requirió cuatro devaluaciones y diversas medidas de ajuste para reequilibrar la dinámica económica del país (Martínez y Pallardó, 2013). Superada la misma, España se preparó para acceder a la unión monetaria europea (como lo hizo en 1999) y vivió una larga etapa de crecimiento económico que se prolongó hasta 2007.

La preparación para formar parte de una moneda única europea, el euro, partió de la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht en 1992. Mediante dicho tratado, la UE quiso completar el proyecto de un mercado común con el proyecto de una moneda común. Con ese fin, entre otras acciones, se puso en marcha una estrategia de convergencia macroeconómica y se dispuso la posterior creación del Banco Central Europeo y la moneda única. No fueron, desde luego, como se demostraría después, unas reformas suficientes para asegurar el éxito del proyecto (Jordán, 2013a), pero el lanzamiento del mismo y sus primeros años de experiencia crearon un clima de estabilidad macroeconómica y bajos tipos de interés que promovió, con carácter general, el crecimiento económico en Europa. Cada país, sin embargo, aprovechó esta fase económica expansiva de un modo distinto.

España recibió en este periodo unos enormes volúmenes de financiación exterior, pero en lugar de aprovechar los mismos para llevar a cabo una transformación (productiva e institucional) necesaria para responder a los crecientes retos de la economía global, el país optó por un modelo de crecimiento dependiente en gran medida de la construcción y el sector inmobiliario, lo que lo hizo tremendamente vulnerable y preparó el camino para sufrir con posterioridad la gran crisis actual.

En efecto, tras la integración de España en la zona euro, el crecimiento económico fue acompañado de un progresivo incremento del déficit por cuenta corriente. Los bajos tipos de interés alentaron un aumento de la demanda interna muy por encima de la capacidad productiva de la economía española, y ello llevó a elevar enormemente la necesidad de financiación externa. En 2007, el último año de la fase expansiva, la deuda total acumulada en España (una deuda que era principalmente de carácter privado) más que triplicaba el valor del PIB. Además una buena parte de los recursos prestados se utilizaron para alimentar una demanda inmobiliaria que acabó generando una gran burbuja especulativa. Finalmente, el pinchazo de esta burbuja inmobiliaria agravó la crisis económica española y evidenció la gran fragilidad del sistema bancario español (especialmente de las cajas de ahorro).

En otras crisis del pasado, cuando el endeudamiento acumulado alcanzaba un montante suficientemente elevado como para afectar la confianza de los mercados financieros (y amenazaba, por tanto, el préstamo exterior), era el momento de aplicar en España una política monetaria y fiscal contractiva (que restringía la demanda interna), junto a una devaluación de la peseta que (al abaratar los productos españoles en el exterior) favorecía las exportaciones; ello permitía generar nuevos recursos (con los que atender el pago de la deuda) y restablecer la confianza de los mercados, al menos hasta que se producía otra crisis años después.

La incorporación a la unión monetaria europea, sin embargo, alteró radicalmente los instrumentos a disposición de las autoridades económicas españolas para hacer frente a las crisis. A cambio de los importantes beneficios derivados de una moneda única, los países de la zona euro renunciaron al uso de la política monetaria (que pasó a ser única y responsabilidad del Banco Central Europeo), aceptaron observar ciertas restricciones en el uso de la política fiscal, y desapareció la posibilidad de devaluar las antiguas monedas nacionales que habían dejado de existir. Lo apropiado era mantener la estabilidad macroeconómica y llevar a cabo las convenientes reformas estructurales para asegurar el desarrollo económico del país en el medio y largo plazo, algo que pareció quedar olvidado durante los años de aquella aparente década prodigiosa.

### **3.3. La gravedad de la crisis actual**

Como es sabido, la crisis económica actual se inició con el estallido de la crisis financiera en los Estados Unidos en el verano de 2007, y su impacto recesivo alcanzó a Europa, y particularmente a España, en 2008 y 2009. La actividad inmobiliaria se desplomó entonces, el paro subió de forma rápida e intensa, los bancos y cajas de ahorros revelaron de inmediato la debilidad de sus balances, y las finanzas públicas acusaron en seguida la bajada de la recaudación tributaria.

Los gobiernos europeos, en general, trataron de responder en principio a esta situación con unas políticas presupuestarias de carácter expansivo, lo

que llevó a incrementar notablemente sus déficits públicos. Quizás se pensaba que la recuperación económica se produciría con cierta rapidez y ello permitiría una gradual reabsorción de los desequilibrios de las administraciones públicas. Pero la crisis se alargó más de lo esperado y la economía entró en una nueva fase recesiva a partir de 2010 con la llamada crisis de la deuda soberana. Una crisis motivada por las dificultades de financiación de la deuda pública de ciertos países (entre ellos España) y que obligó a aplicar fuertes medidas de ajuste y austeridad que han tenido a su vez un fuerte impacto contractivo en la actividad económica y el empleo.

Queda clara la responsabilidad de cada país, y en nuestro caso de España, en la forma como han evolucionado los problemas; aunque, por supuesto, tal responsabilidad no puede repartirse por igual entre sus distintos agentes económicos y sociales. Aurelio Martínez y Vicente Pallardó (2013) han analizado los “pecados capitales” en que incurrió la sociedad española en ese periodo: la voracidad con la que el sector privado consumió recursos del exterior, creándose una enorme deuda que ahora pesa de forma drástica sobre las familias y las empresas; la falta de prudencia y profesionalidad que observó el sector bancario en sus operaciones financieras; la falta de planificación y control de las administraciones públicas en el uso de los recursos tributarios.

En definitiva, la grave crisis estructural que está viviendo España en la actualidad es la crisis de un modelo de crecimiento basado en buena medida en la construcción y el sector inmobiliario. Esta actividad atrajo una gran parte de los recursos financieros y los esfuerzos de inversión del país, alejándolos de otros usos posibles que hubieran fortalecido la competitividad internacional de la economía española. También es la crisis de una determinada forma de pensar y de vivir, pues el país ha exhibido en este periodo una exagerada actitud de nuevos ricos. Igualmente, es una crisis institucional, reflejada en una falta de calidad de su democracia. Así, según la organización Transparencia Internacional, España llegó a tener en 2004 un índice de transparencia de 71 (sobre un máximo de 100), pero éste bajó hasta 61 en 2010 y en la actualidad se sitúa en 65; bastante por debajo de los índices de transparencia de los países nórdicos de Europa, situados entre 85 y 90, o del índice de Alemania de 79.

### **3.4. ¿Qué solución hay a la crisis en España?**

La posible salida a la grave crisis estructural que padece España en el presente requiere una combinación de la acción a escala europea y la acción a escala nacional, esta última orientada, sin duda, a modificar en profundidad su modelo de desarrollo. Es decir, es necesario compaginar un impulso al crecimiento que venga del conjunto europeo, con una política nacional que active toda una serie de reformas estructurales para mejorar el funcionamiento de su modelo económico y social.

En efecto, por un lado, es necesaria una actuación de apoyo por parte de la Unión Europea. A la postre, la crisis ha puesto de manifiesto las carencias im-

portantes del proyecto de integración europea. La unión monetaria se construyó de un modo muy incompleto y ello ha lastrado la capacidad de reacción de la UE para luchar contra la crisis económica, de manera que ésta se ha agravado en diversos países y ahora cunde una gran desilusión en la ciudadanía respecto a las esperanzas que se tenía en el proyecto europeo (Jordán, 2013b).

La unión monetaria es el nivel más alto de integración económica que ha alcanzado la UE, y la crisis económica ha evidenciado la fragilidad de su arquitectura institucional. De hecho, esta debilidad ha sido un factor de inestabilidad que ha agravado la situación económica de la zona euro. Por ahora se han aplicado algunas reformas al respecto, pero éstas han demostrado tener un alcance limitado, por lo que es preciso completar una adecuada reforma del sistema institucional en la Unión Europea.

En esencia, hay una falta de correspondencia entre el nivel de integración económica alcanzado en la UE y el nivel de integración política necesario a este respecto. La puesta en marcha de una moneda única y una política monetaria común tendría que haberse acompañado con unos mayores compromisos por parte de los distintos Estados miembros en los terrenos de la política fiscal y otras políticas económicas. No era bastante con un Pacto de Estabilidad en materia de disciplina presupuestaria, sino que era necesario incluir también la coordinación de distintas políticas estructurales y disponer de ciertos mecanismos financieros comunes para afrontar los problemas de una recesión. Es cierto que en el transcurso de la crisis se han creado algunos instrumentos al respecto, pero falta por hacer mucho más y dotar de una mayor democracia y legitimidad a las instituciones europeas.

Ahora bien, por otro lado, hay que tener presente que la principal responsabilidad para acometer la salida de la crisis corresponde a las propias autoridades de España, y a sus distintos agentes económicos y sociales. En el corto y medio plazo, no es posible evitar los sacrificios ligados a una mayor austeridad con el fin de reducir los desequilibrios financieros públicos y privados. Al mismo tiempo, en el medio y largo plazo, hay que impulsar una serie de reformas estructurales para mejorar el funcionamiento del modelo de desarrollo español. Aurelio Martínez y Vicente J. Pallardó (2013) han subrayado los campos donde son más necesarias dichas reformas: la educación; la inversión en investigación, desarrollo e innovación; las relaciones laborales; la justicia; la organización política y administrativa del Estado; el sistema fiscal y la estructura sectorial y empresarial.

Es cierto que abordar tales reformas no resulta fácil, ni en España ni en cualquier otro país, pues previamente se necesita un cambio de mentalidad de los diferentes agentes políticos, económicos y sociales, todos los cuales han de asumir la exigencia de un esfuerzo colectivo para poder superar los problemas de fondo del país. Además, una vez asumida esta exigencia, hace falta un cierto consenso político y social para llevar a cabo las reformas acordadas.

De acuerdo con Guillermo de la Dehesa (2013), sería preciso establecer a modo de una “segunda transición” para combatir la crisis española con unos

cambios legislativos (y constitucionales) pactados. Y César Molinas (2013), en línea con los planteamientos de Acemoglu y Robinson, apunta al propio sistema político como el primer ámbito que necesita de una importante reforma con el fin de refundar la democracia y sentar las bases para un buen funcionamiento del país.

Observado todo esto, la propia UE ofrece a través de la Estrategia Europa 2020 una interesante línea de actuación para que un país como España pueda orientar adecuadamente su desarrollo económico en el medio y largo plazo. Esta estrategia, elaborada por la Comisión Europea (2010), es una propuesta de política económica para reparar las debilidades estructurales del conjunto de la UE (puestas de manifiesto, por ejemplo, en sus bajos niveles relativos de productividad, inversión en I+D y empleo), para superar con solidez la crisis actual y para afrontar sus principales desafíos hacia el futuro (como son la competencia global, la presión sobre los recursos naturales y el envejecimiento demográfico).

Tres son las prioridades esenciales establecidas en esta estrategia: 1) alcanzar un crecimiento inteligente, mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; 2) lograr un crecimiento sostenible, promoviendo una economía que haga un uso más eficaz de los recursos y sea respetuosa con el medio ambiente; y 3) conseguir un crecimiento integrador, mediante el fomento de altos niveles de empleo y la mejora de la cohesión económica, social y territorial. Tres prioridades que resultan especialmente significativas para una reorientación adecuada del modelo de desarrollo español.

#### 4. Conclusiones

El desarrollo es un proceso de mejora de los niveles de libertad y bienestar social de un país en condiciones de sostenibilidad medioambiental. La comunidad académica ha alcanzado hoy un consenso bastante amplio sobre su concepto y significado, contando con la importante contribución de Amartya Sen. También hay un acuerdo generalizado sobre una serie de indicadores adecuados para medirlo, que van más allá del crecimiento económico. El debate se mantiene ahora, sin embargo, en torno a las políticas más apropiadas para impulsar el proceso de desarrollo, tanto a escala nacional como internacional.

Una de las polémicas clave se centra en la combinación conveniente que se ha de establecer entre el mercado y la intervención gubernamental. En los últimos tiempos, un punto de vista neoliberal algo extremo influyó en un dominio exagerado de los mercados y en una pérdida de la capacidad de actuación de los poderes públicos en la economía, pero la salida de crisis actual está exigiendo, entre otras medidas, una mejor regulación de los mercados. Por otro lado, el desorden existente en el sistema internacional está reclamando la transformación de una globalización estrictamente económica en una globalización social, política y cultural. En todo caso, las instituciones desempeñan un papel

crucial en el proceso de prosperidad o empobrecimiento de cualquier país, y solo contando con unas instituciones inclusivas y abiertas se puede avanzar en el proceso de desarrollo.

El caso de España ofrece una interesante experiencia de cómo un país emergió del atraso y logró impulsar su modernización y progreso social a través del tiempo. Primero el viraje hacia un modelo de crecimiento abierto al exterior en los años sesenta del pasado siglo, y después la transición hacia la democracia y la integración en la Unión Europea en las décadas siguientes, sentaron las bases para el logro de un notable nivel de desarrollo en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, la grave crisis estructural que está viviendo España en la actualidad también enseña muchas cosas.

Entre mediados de los años noventa y mediados de la década de 2000, la opción por un modelo de crecimiento muy dependiente de la construcción y el sector inmobiliario fue un gravísimo error estratégico. Es cierto que ello condujo al país a un periodo de expansión económica, pero también lo hizo muy vulnerable y desequilibrado: aumentó enormemente su deuda exterior, se perjudicó notablemente la sostenibilidad medioambiental y se desviaron los recursos de otras actividades productivas que hubieran fortalecido su base económica y su competitividad internacional. Además, se quebraron los acuerdos políticos básicos que presidieron anteriormente la construcción de la democracia y se debilitó sensiblemente la calidad de su sistema institucional.

En consecuencia, la superación de la crisis exige una política nacional de largo alcance, más allá del apoyo que pueda recibir de la Unión Europea (la cual se halla tratando de complementar la unión monetaria con una mayor unión económica y política). En lo esencial, España ha de reorientar su modelo de desarrollo para afrontar los retos del entorno global, lo cual exige apostar en mayor medida por el fortalecimiento de su base productiva, la educación, la formación profesional, la investigación y el desarrollo, el ordenamiento territorial y la calidad del medioambiente. Por otro lado, es imprescindible que mejore también la calidad de su democracia y su sistema institucional. Todo ello constituye la tarea del desarrollo en este país, y requiere unos mayores niveles de diálogo y consenso político, económico y social. Este es el gran reto de España en el presente.

## 5. Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON J. A. (2012): *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- BANCO MUNDIAL (1991): *La tarea acuciante del desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, Banco Mundial.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020, Bruselas.
- DE LA DEHESA, G. (2013): "¿Una segunda transición?", *El País*, Madrid, 2 de febrero, p. 33.
- DE LA DEHESA, G. (1993): "Las reformas políticas y económicas en la España contemporánea", *Información Comercial Española*, nº 717.

- JORDAN GALDUF, J. M. (2003): "Balance de la integración de España en la Unión Europea", *Información Comercial Española*, nº 811, p. 113-132.
- JORDAN GALDUF, J. M. (2012): "El papel de la ética en la economía global", *Debats*, nº 116, p. 104-111.
- JORDÁN GALDUF, J. M. (2013a): "Perspectivas en la Unión Europea", *Ekonomiaz*, nº 82, p. 62-81.
- JORDÁN GALDUF, J. M. (2013b): *Europa: el somni i la realitat*, Valencia, Saó edicions. (Hay también una publicación electrónica de libre acceso, a cargo del Cntro de Documentación Europea de la Universitat de València).
- JORDAN, J. M. y PEDRAJAS, M. (2009): "Políticas en pro de un desarrollo humano", en A. Cortina y G. Pereira (editores) *Pobreza y libertad*, Madrid, Tecnos.
- JORDAN, J. M. y PEDRAJAS, M. (2010): "Desarrollo humano y cooperación con el Magreb", en I. Antuñano, J. M. Jordán y J. A. Tomás (editores) *Crisis y transformación. Una perspectiva de política económica*, Valencia, Universitat de València.
- KEYNES, J. M. (2009): "Las posibilidades económicas de nuestros nietos", en *Ensayos de persuasión*, Madrid, Fundación ICO.
- KÜNG, H. (1999): *Una ética mundial para la economía y la política*, Madrid, Trotta.
- MARTÍNEZ, A. y PALLARDÓ, V. J. (2013): *Los siete pecados capitales de la economía española. De la euforia al rescate*, Oviedo, Ediciones Nóbels.
- MAYOR ZARAGOZÁ, F. (2011): "Europa frente a la quiebra de la ética global", *El País*, Madrid, 15 de diciembre, p. 29.
- MOLINAS, C. (2013): *Qué hacer con España. Del capitalismo castizo a la refundación de un país*, Barcelona, Destino.
- NASAR, S. (2012): *La gran búsqueda. Una historia de la economía*, Sabadell, Debate.
- REQUEIJO, J. (1990): "Lo que fuimos y lo que somos", *Información Comercial Española*, nº 676-677.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- SEVILLA, José V. (2011): *El declive de la socialdemocracia*, Barcelona, RBA.
- SKIDELSKY, R. y E. (2012): *¿Cuánto es suficiente? Qué se necesita para una "buena vida"*, Barcelona, Crítica.
- STIGLITZ, J., SEN, A. y FITOUSSI, J. (2013): *Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso*, Barcelona, RBA.