

EL MODELO DE ECONOMÍA ABIERTA Y EL MODELO CASTIZO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA ESPAÑA DE LOS AÑOS 90

por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Enrique FUENTES QUINTANA*

INTRODUCCIÓN

Cuando España firma solemnemente, en el Palacio Real de Madrid, el Tratado de Adhesión con la Comunidad Europea, el 12 de junio de 1985, se iniciaba una etapa histórica nueva para la economía española. Una etapa en la que nuestro país aceptaba el compromiso de orientar su desarrollo económico con la incorporación definitiva —tras numerosos intentos fallidos anteriores— de un modelo de *economía abierta* al exterior, que ratificarían sus posteriores acuerdos con las autoridades comunitarias: Acta Unica suscrita por España el 28 de febrero de 1986; ingreso en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo (SME) el 19 de junio de 1989; ratificación de los Acuerdos de Maastricht el 2 de febrero de 1992. Bien podría afirmarse así que, desde 1985, la aceptación por España del modelo de economía abierta estaba comprometida y firmada. Cuadrúplemente firmada, si se atiende a los compromisos citados y contraídos con la CE, primero, y la UE, después, todos los cuales responderán a la lógica de un modelo de economía abierta.

Ese futuro europeo de la economía española y su opción por el modelo de economía abierta para lograr su desarrollo contaba con buenas razones.

En primer lugar, con las razones *negativas* del aislamiento de la integración, que limitaban severamente las posibilidades de desarrollo de la economía espa-

* Sesión del día 13 de diciembre de 1994.

ñola al margen de Europa. Como ha afirmado Peter Drucker, con rotunda elocuencia: «Las relaciones económicas se han ido desarrollando cada vez con mayor intensidad entre bloques (o uniones económicas) y no entre países aislados. La gran novedad de la década de los 90 la constituye, sin duda, el bloque asiático, articulado en torno a Japón que será el interlocutor con los otros dos grandes bloques o uniones económicas: la CE y Norteamérica (Estados Unidos y Canadá con la problemática ampliación a Méjico). Las relaciones de la vida económica de los 90 se establecerán a través de acuerdos entre estos bloques económicos, tanto por lo que se refiere al comercio exterior como a las decisivas inversiones empresariales. No hay margen ni posibilidad para que un país pequeño o mediano pueda situarse fuera de los bloques y actuar con ventaja. El futuro económico pasa por la integración»¹. Nos guste o no, los grandes bloques de países integrados condicionan los intercambios internacionales y la dirección de las inversiones exteriores por lo que la marginación de un país pequeño y dependiente como es España de la UE, reducirá sus posibilidades no solo para alentar su comercio exterior o para atraer las inversiones precisas con las que complementar su limitado ahorro interno con el propósito de desarrollar su economía, sino lo que es más importante, simplemente para sobrevivir a la competencia diaria de los países de la UE si nos situáramos al margen de ella. ¿Cuál de los problemas que hoy tiene planteados la economía española se resolvería *mejor* estando *fuera* de la UE que estando *dentro*?. El coste de la **no Europa** era —y es— tan elevado y negativo para la economía española que supera a todos los imaginables que puedan seguirse de la integración.

Por otra parte, no solo eran esas *consecuencias negativas* de la marginación de los procesos de integración económica las que fuerzan la pertenencia de un país a un espacio económico integrado en la actualidad. Están, también, los *efectos positivos* que se siguen de la pertenencia de un país al área de un mercado común y su participación en los procesos de unión económica y monetaria entre los distintos países que la integran. La teoría de la integración económica ha probado —en general— las ventajas decisivas de un gran mercado competitivo para asignar eficientemente los recursos productivos, para acceder a las ventajas de la especialización y para aumentar los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores.

Esas ventajas generales del proceso de integración han sido evaluadas, en el caso de la UE, por distintas investigaciones que abren las estimaciones pioneras realizadas por el Informe dirigido por Paolo Cecchini², que situaban las ganan-

¹ Vid. «Peter Drucker's 1990s. The futures that already happened», artículo publicado en *The Economist*, 21 de octubre de 1989, págs. 21 y ss.

² La mayor dimensión del mercado interno europeo y el coste de no lograrlo —lo que se denominó el coste de la *no Europa*— fue el que Jacques Delors trató de precisar encargando, en 1986, un estudio con este propósito a una Comisión de expertos dirigida por Paolo Cecchini. El resumen de

cias de eficiencia resultantes del programa del mercado interior —tan solo— entre el 2,5 y el 6,5% del PIB comunitario. El Informe Emerson³ evaluaría, más tarde, las ganancias directas y dinámicas de la UEM (mercado interior más unión monetaria) entre el 3,6 y el 16,3% del PIB comunitario con un valor central del 9,8% del PIB comunitario. A esas estimaciones deberían añadirse las ganancias dinámicas derivadas de una reducción del riesgo que puede producirse al realizar las inversiones dentro del amplio espacio económico de la Comunidad. Se ha estimado que esa reducción de la prima de riesgo al operar los inversores en un ambiente más amplio (el comunitario) podría situarse en torno al 0,5% lo que posibilitaría un aumento del PIB comunitario en torno al 5% a largo plazo⁴. Por otra parte, Richard Baldwin⁵ ha afirmado que la realización de la Unión Económica y Monetaria Europea variaría no solamente el *nivel* de producción, sino también la *tasa de crecimiento* del PIB comunitario. Además de ese efecto, olvidado por el Informe Cecchini, Baldwin utiliza la idea de que el capital puede aumentar indefinidamente ante un estímulo externo. De esta forma, cualquier hecho (por ejemplo, la llegada de la Unión Económica o el inicio de la Unión Monetaria) que eleve la tasa de inversión puede elevar permanentemente la tasa de crecimiento. Baldwin calcula que el aumento de inversión después de 1992 incrementará permanentemente la tasa de crecimiento del PIB comunitario entre 0,25 y 0,65 puntos porcentuales. Expresado como un aumento equivalente en el nivel de producción, este efecto a medio y largo plazo podría representar un mínimo del 9% y un máximo del 29% del PIB total de la Comunidad europea. Si estos resultados se añaden a los efectos *nivel* de Cecchini, el margen que podría ganarse con la realización del mercado interior europeo se situaría entre un 11 y un 35% del PIB comunitario. Ganancia que avalaría la gran importancia económica de la realización del mercado interior europeo para los países que lo integran.

La apreciación de las consecuencias *negativas* de quedar al margen de la integración europea y de los efectos *positivos* de formar parte del proceso de la UEM, son las poderosas razones que están detrás de la insistente petición de los países europeos para negociar su adhesión a la Comunidad, que ha culminado con la ampliación del espacio de la UE en el año 1994. Y a esa misma apreciación de las consecuencias *negativas* y de los efectos *positivos* de la integración

ese estudio, aparecido en español bajo el título «Europa 1992: una apuesta por el futuro» se ha publicado por Alianza Editorial, Madrid, 1988, estimando tan sólo los beneficios del mercado interior que se contienen en el texto.

³ Commission des Communautés Européennes: «Marché Unique, Monnaie Unique», por Michael Emerson (Director), D. Gros, A. Italianer, J. Pisany-Ferry y H. Reichenbach. Citaré por la edición francesa realizada por *Economica*, París, 1991.

⁴ Vid. *op. cit.* pág. 90.

⁵ Vid. R. Baldwin: «The Growth Effects of 1992», artículo publicado en *Economic Policy*, octubre 1989.

en la Europa comunitaria, respondería la previa opción española de 1985. Una elección histórica fundada en una apreciación correcta de las alternativas abiertas al desarrollo de nuestra economía.

Por todo ello, la plena inserción de España en el área comunitaria constituía una opción económicamente fundada que contó, además, con una aceptación social generalizada y un consenso político unánime frente al cual no han surgido alternativas de arraigo social y político dignas de consideración.

Se ha afirmado con anterioridad que esa incorporación de España a la UE suponía abrir (o consolidar, si se quiere⁶) una etapa histórica nueva para su economía. Y ello porque la firma de nuestros compromisos europeos manifestaba una opción *definitiva* por un modelo de economía abierta de implantación imperativa si la economía española deseaba aprovechar las oportunidades que la ofrecía la integración en el área europea y, sobre todo, *etapa nueva* porque España no contaba con ese modelo que había que implantar con la práctica de las reformas estructurales de su sistema económico en un proceso en el que la sociedad y la política del país deberían poner el máximo empeño.

Dicho en otros términos: la firma del Tratado de Adhesión imponía el cumplimiento de unos *deberes de coherencia* que se manifestaban en conocer bien los principios sobre los que se asentaba el *modelo de economía abierta* (base del Tratado) y procurar implantarlos midiendo sus diferencias con el sistema económico vigente para eliminarlas. Porque esa instauración del *modelo de economía abierta* no debía realizarse en el vacío, ya que el espacio de las decisiones económicas de la sociedad española estaba densamente ocupado por un modelo alternativo con extraordinaria vigencia temporal, sostenido por poderosos intereses y mantenido por comportamientos reiterados y convertidos, por ello, en costumbres establecidas de los agentes sociales y del gobierno. De esta manera, cada uno de los cambios exigidos por la vigencia del *modelo de economía abierta* afrontaba la oposición de los hábitos heredados de un sistema económico existente, que originaba numerosos conflictos y tensiones, dificultando, impidiendo en ocasiones y retrasando siempre, ese necesario proceso de reforma del modelo tradicional existente para que la economía española pudiera vivir y competir

⁶ El proceso de implantar un modelo de economía abierta en 1985 puede considerarse como la culminación de la iniciativa que inspiró, en 1959 el Plan Nacional de Estabilización Económica, año en el que se registra el fracaso del modelo castizo por la insostenible posición padecida por el sector exterior. En 1959 se produce en efecto una importante apertura exterior con la liberalización parcial de los intercambios de España con el resto del mundo acompañándose del intento de estabilizar la economía y flexibilizar su funcionamiento. Sin embargo este proyecto de Implantar un modelo de economía abierta en España no sería seguido en su integridad en años siguientes apareciendo desde 1964 interferencias en el proceso de liberalización exterior e interna (vid. sobre este punto E. Fuentes Quintana: «El Plan de Estabilización 25 años después», artículo publicado en *Información Comercial Española*, agosto-septiembre, 1984).

en el espacio europeo. Ese modelo tradicional es el que —de acuerdo con el profesor Velarde— he venido denominando *modelo castizo* del desarrollo económico de España.

Es la querrela permanente entre esos dos modelos de desarrollo la que ha mostrado el comportamiento de la economía española desde la firma del Tratado de Adhesión, querrela parcialmente ocultada por el intenso crecimiento económico de España que siguió a nuestro ingreso en la UE, pero que se revelaría en toda su magnitud e importancia en la fase crítica del bienio 1992-93 y que se halla reveladoramente presente también en la nueva etapa del ciclo abierta con la recuperación de la economía española y europea en 1994 y con su posible consolidación en el año actual.

Creo, justamente, que los principales problemas económicos de los años 90 se derivan del hecho de que ha faltado en España una conciencia clara y un cumplimiento puntual y riguroso de los difíciles *deberes de coherencia* que se seguían de la firma del Tratado de Adhesión y que imponían a una economía como la española, conformada en su estructura y en sus comportamientos por la larga vigencia del *modelo castizo*, una profunda adaptación reformadora a los principios de una *economía abierta* por la que habíamos apostado. España no ha contado, ni con la definición precisa, ni con la aplicación decidida y perseverante de una política económica reformadora cuyos deberes fueran objeto de una atención permanente y un cumplimiento puntual en la medida que transcurrían los plazos del proceso de integración que consumían y agotaban el tiempo disponible —a nuestra costa— concedido por el Tratado de Adhesión.

Nuestros problemas de los años 90 se derivan, así, de que hemos sobreestimado las posibilidades de adaptación de la economía española a los principios de funcionamiento de una *economía abierta*, que eran justamente los contrarios a los que se habían vivido durante más de un siglo bajo las costumbres y los dictados del *modelo castizo*. Esas posibilidades las hemos sobreestimado y no hemos practicado las reformas necesarias. La realidad es que hemos dejado para *mañana* la realización de las necesarias reformas estructurales que debíamos haber practicado *ayer*. Una sobreestimación de las posibilidades de adaptación y un retardo en su práctica que muestran, elocuentemente, los tardíos e increíbles programas de convergencia de 1992 y 1994, carentes de realismo y que, más que testimoniar y comprometer la paulatina y calendada realización de las reformas estructurales, han constituido una oportunidad utilizada por el gobierno para prometer cambios demorados en el tiempo, arrastrando así la continuidad —y el coste— de los comportamientos derivados de la vigencia continuada del alternativo modelo castizo.

El propósito principal de este trabajo es mostrar las razones de esa querrela, permanentemente actualizada, entre el *modelo de economía abierta* y el *modelo castizo*, que dificulta —cuando no impide— nuestro desarrollo económico y que ha de-

tenido en la actualidad el proceso de convergencia nominal de la economía española con la de los países de la UE, que constituye una condición necesaria para lograr la convergencia *real* de nuestros niveles de desarrollo con Europa, objetivo último que legitimaba —y legitima— la opción integradora decidida en 1985.

Exponer, en consecuencia, los principios a los que obedecen ambos modelos debe ser nuestra tarea inmediata para tratar de entender la raíz de los problemas españoles de los años 90 y para definir la agenda reformadora que debería inspirar la política económica y el comportamiento de nuestra sociedad si desea cumplirse con la histórica opción europea por el modelo de *economía abierta* comprometida en 1985.

LA OPCIÓN ESPAÑOLA POR EL MODELO DE ECONOMÍA ABIERTA: SU SIGNIFICACIÓN Y LOS DEBERES DE COHERENCIA

La implantación del *modelo de economía abierta*, al que España debía jugar su destino económico —esto es, su propio desarrollo— integrándose en la UE, suponía la aceptación de cuatro criterios para organizar su economía:

I. La plena *apertura frente al exterior* en los intercambios de bienes, servicios y capitales.

II. La *afirmación de la estabilidad económica* como condición para lograr un crecimiento duradero.

III. La *liberalización y la implantación de la competencia en los mercados internos* de bienes, servicios y capitales, extensión interna obligada por el principio de apertura exterior. Una importancia especial reviste en este modelo la disponibilidad de una regulación del *mercado de trabajo* que, bajo el principio de autonomía de las partes en la negociación colectiva, permita lograr la mayor eficiencia en la asignación del recurso básico de una sociedad que es la mano de obra.

IV. La *modernización del sector público* que pusiera a sus instituciones en línea con los rasgos que caracterizaban al sector público de los países europeos para su utilización en el proceso de unión económica y monetaria.

Sin la implantación de esos cuatro criterios para la ordenación de su economía, España no podría lograr el desarrollo al que aspiraba con su integración en la Europa comunitaria. Aceptar e incorporar esos criterios constituían *condiciones absolutamente necesarias* para lograr la coherencia entre nuestra pretensión integradora y nuestro comportamiento económico.

Desarrollemos con mayor extensión el contenido de esos cuatro criterios, que deberían informar el *modelo abierto* por el que España optó en 1985 al firmar su Tratado de Adhesión a la Comunidad Europea y las decisiones posteriores que

afirmaban esa decisión (firma del Acta Unica Europea, ingreso en el SME y ratificación del Tratado de Maastricht).

El primero y más obvio de esos criterios era el de la *apertura exterior*, que constituyó la base del Tratado de Adhesión de 12 de junio de 1985 y que suponía la aceptación de las cuatro libertades que caracterizan al Mercado Común:

- Libertad de circulación de mercancías, articuladas en un período transitorio pivote de siete años durante los cuales se eliminarían todos los aranceles industriales por las dos partes y se produciría la adaptación del arancel español a la tarifa exterior comunitaria. Las restricciones cuantitativas se eliminarían en un período máximo de cuatro años. La agricultura contaría con el período pivote de siete años, con la importante excepción de las frutas y hortalizas frescas a las que se las imponía un periodo de diez años. La pesca tendría el mismo periodo de siete años, con excepciones transitorias adicionales, que aún duran, con gran coste para el país, en la actualidad por la situación conflictiva suscitada por las capturas en determinados caladeros.

- Libertad de circulación de trabajadores, sometida también al periodo pivote de los siete años, si bien, en principio, quedaban garantizados los derechos de los súbditos españoles que ya residían en países comunitarios.

- Libertad de movimientos de capital. España aceptaba el acervo comunitario en materia de movimientos de capital, pagos corrientes y transacciones invisibles con ciertos períodos transitorios: tres años para liberalizar las inversiones directas de residentes españoles en empresas de los Estados miembros y en títulos extranjeros negociados en Bolsa y cinco años para liberalizar las inversiones de tales residentes en inmuebles de los Estados miembros.

- Libertad de establecimiento y de prestación de servicios. Aunque esta libertad tiene un marco muy amplio de hecho, los problemas se circunscriben, principalmente, a las instituciones de crédito y seguros. España disponía, en el caso de los Bancos e instituciones de crédito, de un período transitorio de ocho años para aplicar la paridad de trato. En el caso de compañías de seguros, el lapso disponible era de seis años para mantener la reserva de coaseguro a favor de aseguradores establecidos en España.

La importancia de esa decisión de apertura de la economía española al exterior era fundamental por dos razones básicas. En primer lugar, porque todas las obligaciones españolas lo eran a fecha fija, de forma que no sería posible dilatar las transformaciones correspondientes. Pasados los siete años que, en general, definía el período transitorio, España se habría integrado en la Comunidad con todas las ventajas y todos los inconvenientes del caso. Dicho en otros términos, el proceso de apertura exterior tenía un carácter irreversible. En segundo lugar, y esta es la razón, quizás, más importante, porque los agentes económicos españoles tendrían que adaptar su mercado a la presencia en el comunitario que era,

en aquel entonces, catorce veces más amplio que el español, lo que ocasionaría una competencia mucho más intensa con países, en general, más desarrollados que el nuestro.

Importa destacar que esa apertura exterior de la economía española, que sancionaba el Tratado de Adhesión, obligaba a un cambio histórico en los niveles de protección arancelaria que España debería adoptar frente a terceros países con la implantación de la Tarifa Exterior Común (TEC) y obligaba, también, a abandonar -lo que con frecuencia se olvida- la protección encubierta que España aplicaba al comercio con los países comunitarios a través del juego de la llamada tarifa fiscal. Por lo que respecta a la primera cuestión, es evidente que el elevado proteccionismo concedido por el Arancel de 1960 frente a terceros países, había evolucionado tras las negociaciones en el seno del GATT, de 1961 a 1963, hacia niveles de protección menos agudos y con menores «crestas» arancelarias, de los que partiría la vigencia de la TEC que alteraría definitivamente nuestro proteccionismo frente al exterior. A esa reforma se añadiría la importante eliminación de la protección encubierta de la tarifa fiscal aplicada al comercio intracomunitario. España disponía, en el momento de la Adhesión de un impuesto múltiple sobre el volumen de ventas (el llamado Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas —ITE—) que permitía aumentar el gravamen sobre las importaciones más allá de los impuestos efectivamente pagados por la producción interna de las empresas nacionales y permitía devolver —en virtud de la Regla III del GATT— algo más que los impuestos que, efectivamente, habían soportado las mercancías producidas y exportadas por España. La imposibilidad de calcular, con precisión, estos gravámenes fiscales indirectos equivalentes, había permitido aplicar gravámenes adicionales sobre las importaciones, respecto del ITE pagado efectivamente por similares mercancías nacionales. De la misma suerte, el cálculo de las devoluciones fiscales a la exportación excedía a los impuestos soportados por ésta. Así, la tarifa fiscal se convertía en una tarifa protectora, añadida a la arancelaria. Esta protección fiscal desaparecería con el ingreso de España en la Comunidad, al obligar ésta, por la presión francesa, al cambio del ITE por el IVA desde el momento inicial de la incorporación de España a la Comunidad. Este cambio fue de gran importancia para definir la apertura exterior de la economía española respecto de los países comunitarios. De forma que la TEC más la supresión de la tarifa fiscal por la adopción del IVA definiría una situación *nueva* a la que nos llevaba la firma de nuestros compromisos comunitarios con lo que el modelo de *economía abierta* por el que habíamos optado se aplicaría rigurosamente por el Tratado de Adhesión.

Ese primer criterio del modelo de *economía abierta* venía acompañado por un segundo: las condiciones exigentes que establecía el ingreso de España en un área de *estabilidad económica* que suponía negar la alternativa de la inflación como medio para el desarrollo económico, creencia de la que participaba la Eu-

ropa Comunitaria que juzgaba decisivas las ventajas de la estabilidad de precios y estimaba negativamente la inflación para organizar la convivencia económica. Este principio del *modelo de economía abierta* debía partir del reconocimiento general —del gobierno y de la propia sociedad— de que la inflación ocasiona unos costes muy considerables y que la estabilidad de precios genera ventajas económicas decisivas para las sociedades que la consiguen. Los costes de la inflación cuentan con un amplio reconocimiento en toda la literatura económica y en la experiencia de las inflaciones vividas por los distintos países del que partían las exigencias de estabilidad de la UE.

Esa experiencia negativa de la inflación llevaría a las autoridades de la UE a considerar la estabilidad de precios como una condición del crecimiento sostenido a largo plazo de los países que la integraban y a asegurar su consecución con la práctica de propuestas de reforma institucional al servicio de ese objetivo prioritario. La principal de esas reformas reside en la existencia de un banco central autónomo e independiente que tenga por mandato principal garantizar la estabilidad de los precios. Lo que a su vez exige: a) independencia de las instrucciones que puedan emanar de los poderes públicos, esto es, independencia del banco central de las instancias comunitarias y nacionales; b) independencia de los miembros de la dirección y consejo del banco central (lo que a su vez reclama una duración prolongada de su mandato, sin presiones políticas sobre su designación y sin prolongación en el ejercicio de su mandato); c) carácter de ley de este reconocimiento de la autonomía del banco central que dificulte al máximo su modificación oportunista.

El reconocimiento de la autonomía del banco central y la subordinación de su política monetaria al servicio prioritario de la estabilidad de precios (reforma institucional con la que España no contaba en el momento de la adhesión a la UE) resultaba una condición necesaria para que el público pudiera creer que no se acudiría por la política económica a una inflación no anticipada para aumentar temporalmente la producción o tampoco se decidiría una reducción temporal de los tipos de interés para aliviar el peso de la deuda pública sobre el presupuesto. De darse estas expectativas, su existencia podría suponer un incremento de la inflación o bien una dificultad en el proceso de su reducción; por otra parte, los trabajos empíricos disponibles probaban —y prueban— que existe una interdependencia relevante entre la independencia del banco central y la consecución de tasas más bajas de inflación⁷.

La autonomía del banco central y su deber prioritario de mantener la estabilidad de precios constituyen condiciones necesarias de una política anti-infla-

⁷ Vid. a este respecto R. Repullo: «Sobre la independencia de los Bancos Centrales» artículo publicado en *Papeles de Economía Española*, n.º 57 (1993) págs. 78 y ss.

cionista coherente y creíble. Sin embargo, esas condiciones no eran suficientes para garantizar la estabilidad de precios. Porque otros comportamientos económicos pueden hacer imposible la lucha contra la inflación a través sólo de la política monetaria. Por ejemplo, un crecimiento excesivo de los salarios monetarios que no deje al banco central más alternativa para conseguir la estabilidad que la práctica de una severa política monetaria restrictiva, con consecuencias nefastas sobre el nivel de empleo, puede situar al banco emisor ante un dilema difícil: o bien, acomodar monetariamente las presiones inflacionistas de los salarios y asumir el riesgo de elevar los precios, o bien, provocar, a través de las medidas monetarias rigurosas, una tasa de paro elevado. Estas situaciones prueban que la política monetaria en su misión de estabilizar de los precios debe ser ayudada por las distintas ramas de la política económica si se desea una actuación eficiente: política presupuestaria, política de rentas, política de competencia en los mercados.

La opción por el modelo de *economía abierta*, que España realizó a partir del Tratado de Adhesión a la Comunidad en 1985, convertía en un objetivo apremiante lograr la necesaria estabilidad de precios, pues sólo con el cumplimiento de esta condición podía tener éxito la convivencia de la economía española en la comunitaria cumpliendo con el primer principio de apertura y libertad de las relaciones comerciales y financieras. Conseguir un nivel general de precios que evitase la inflación diferencial con los países de la UE constituía así un importante deber de coherencia con la decisión de nuestro ingreso en la UE.

La tercera condición para un funcionamiento del modelo de economía abierta por el que España optó en su ingreso en la UE es, en gran medida, una extensión lógica de la apertura y liberalización de los intercambios con el exterior pues esa apertura externa imponía la *liberalización de la economía interna y la expansión de las fuerzas de la competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales*. Precisamente esa liberalización interna de la economía española contaba, como fuerza principal, con los compromisos asumidos por nuestro ingreso en la UE que nos obligaban a aceptar el marco regulatorio europeo y por la fuerza de la competencia que imponía su peculiar ley del cambio de las normas institucionales y comportamientos que impidieran o dificultaran una respuesta eficiente de los sectores productivos nacionales. La exposición a la competencia exterior postulaba, así, un nuevo marco de liberalización y competencia, obligado para los bienes objeto de comercio exterior (bienes *comercializables*) y los servicios financieros, mientras que ese nuevo marco más desregulado, libre y competitivo, no venía urgido por compromisos europeos o por la competencia de los mercados y podría retrasarse en los mercados de bienes y, en particular, en el de los servicios menos expuestos a la competencia exterior (bienes y servicios *no comercializables*, si no se realizaban las correspondientes reformas estructurales de sus mercados por decisiones de la política económica interna.

Reformas estas indispensables porque resultaba evidente que el *modelo de economía abierta* por el que España había optado para integrarse en la Europa comunitaria obligaba a aceptar los riesgos inherentes al funcionamiento de los mercados y hacía necesario remover aquellas regulaciones e instituciones que suministraban protección y seguridad a los sectores productivos a cambio de impedir el funcionamiento de la competencia. Dicho en otros términos: de nuevo un deber de coherencia con el funcionamiento del *modelo de economía abierta* exigía la asunción de sus reglas de juego en todos los mercados internos, cualquiera que fuese la índole de los bienes y servicios que en ellos se intercambiaban. El cumplimiento de esta condición del *modelo de economía abierta* al exterior, consistente en cambiar la regulación e intervención públicas en los mercados para facilitar la competencia y la competitividad de nuestra economía, ha contado en España con graves dificultades, dada la tendencia a recurrir al Estado en búsqueda de protección para preservar determinados intereses particularmente perceptibles en los mercados de servicios *no comercializables* que les convertían en baluartes de difícil pero imprescindible reforma. Como han afirmado los Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia, los costes de la intervención pública constituyen obstáculos importantes a la integración de la economía española en la comunitaria que deben ser removidos si apostamos por la consecución de un desarrollo estable en el área europea.

Entre los mercados existentes y consideradas las cosas desde la perspectiva española, pocos necesitaban reformas más urgentes y trascendentes al ingresar en la UE que las que denunciaban las regulaciones existentes en nuestro *mercado de trabajo*. Esas regulaciones del mercado de trabajo español afectaban a varios aspectos del mismo, como ha denunciado el profesor Carlos Sebastián⁸, regulaciones que elevaban el *coste de uso del trabajo* limitando severamente las posibilidades de empleo, perjudicando la competitividad de la economía y afectando al nivel de inflación. Como afirma el profesor Carlos Sebastián, los componentes del *coste de uso del trabajo* pueden agruparse en tres núcleos fundamentales: a) los costes salariales, que registraban en España en el momento de la integración aumentos superiores a la productividad, a la elevación de los precios y *ritmos* de crecimiento de los costes salariales mayores a los de nuestros competidores; b) costes laborales no salariales, formados fundamentalmente por los costes de la Seguridad Social, relativamente altos en España respecto a otros países, con un comportamiento alcista en los últimos veinte años y c) costes laborales implícitos que representan las valoraciones económicas de las limitaciones impuestas a la utilización óptima del factor trabajo por las empresas que son mayores en nuestro país respecto de los requisitos vigentes en la mayoría de los paí-

⁸ Vid. El desequilibrio en el mercado de trabajo artículo publicado en *Papeles de Economía Española*, n.º 62, 1995, págs. 344 y ss.

ses industriales y que han disminuido de forma insuficiente e inadecuada en España. Estos costes implícitos presionan al alza el coste de uso del trabajo y contribuyen a elevar los costes salariales, afectando a los resultados empresariales, a la inflación y al crecimiento del empleo.

El elevado nivel de los distintos componentes del coste de uso del trabajo y su excesivo crecimiento en España eran, en buena medida, consecuencia —como se ha afirmado— de las *regulaciones inadecuadas del mercado de trabajo español* que necesitaban una reforma pendiente durante muchos años pero que resultaba indispensable para nuestra convivencia en el área comunitaria. Una reforma que aparecía como indispensable desde los años 80 que recibiría una primera e insuficiente respuesta de los contratos temporales a finales de 1984. Diez años después, en 1994, se ensayaría una segunda reforma más general pero insuficiente. Sobre estas disposiciones reformadoras del mercado de trabajo se volverá después porque constituyen una de las consecuencias más costosas de la pervivencia, aún hoy, del modelo castizo que dificulta la competitividad y el empleo en la economía española dentro del área comunitaria.

La cuarta condición para el funcionamiento eficiente del modelo de economía abierta residía en un comportamiento coherente del sector público en sus dos componentes de las Administraciones Públicas y las empresas públicas. Ese comportamiento coherente del sector público debía manifestarse en su política presupuestaria que ha de cumplir —como indica el Informe Emerson⁹— con la aceptación y aplicación de la norma fundamental de la *autonomía* y la *flexibilidad* que permitan utilizar los programas presupuestarios para cumplir con las exigencias de la estabilización a corto plazo y realizar aquellos ajustes a medio plazo en caso de perturbaciones que afecten a un país determinado tan sólo. Las limitaciones que la disciplina de la UEM establece para utilizar la política monetaria o los ajustes del tipo de cambio con ese propósito, planteaban a la política presupuestaria exigencias nuevas que debía estar en condiciones de atender.

Para desempeñar ese papel la situación del sector público español no disponía de las mejores condiciones. Sus debilidades iniciales residían en la *falta de modernización de la Hacienda del Sector Público* que había sido demandada con reiteración por los economistas españoles, sin que sus opiniones e incluso los informes elaborados por los centros de estudios de la Administración Pública¹⁰ consiguieran impulsar la realización de las reformas necesarias que se pretendían en la etapa favorable del desarrollo de la economía española (1960-1975).

⁹ Vid. op. cit. págs. 109 y ss.

¹⁰ Me refiero a los Informes sobre la Reforma del Sistema Tributario Español, realizados en el Instituto de Estudios Fiscales bajo mi dirección: «Informe sobre el Sistema Tributario Español», ed. en facsímil del Ministerio de Hacienda, Madrid, 1973 (libro verde) y «Sistema Tributario Español. criterios para la reforma», Ed. Ministerio de Hacienda, Madrid, 1976.

Esa situación comprometida del atraso del Sector Público para servir a la norma de *autonomía y flexibilidad* de la política presupuestaria en el proceso de integración con la Europa comunitaria «estaba engañosamente silenciada» —como ha afirmado José Luis Malo de Molina¹¹— por los datos «aparentemente robustos» con los que se inicia la transición democrática por el sector público español. Los rasgos aparentes de esa situación de partida eran los de su reducida dimensión en comparación con otros países industriales (25% del PIB era la dimensión del gasto público español en 1975 frente al 45.4% de la media de los países comunitarios) y una situación sólida de sanidad financiera (apreciada por el bajo nivel de deuda pública acumulada: 13% del PIB era, en 1975, el nivel de la deuda pública española, frente al 48.6% de la media de los países de la UE, situación a la que se añadía el equilibrio del presupuesto español en ese ejercicio de 1975). Paradójicamente, esas dos características no evidenciaban ni la fortaleza ni la sanidad financieras del Sector Público español sino que constituían un signo de su atraso y falta de modernidad de sus instituciones que contenían —como afirma José Luis Malo¹²— «el embrión de una tendencia al desequilibrio presupuestario» que impediría cumplir, cuando se inicia el proceso de integración en la UE, con la norma de la autonomía y flexibilidad del presupuesto.

En efecto, el reducido nivel del gasto público español no se correspondía en absoluto, al iniciarse el proceso de transición democrática, con la que el profesor Lagares¹³ ha denominado *norma comunitaria del gasto público* (un criterio que toma en consideración no solo los valores del gasto público por habitante, sino además la capacidad económica de cada país, sus circunstancias espaciales y sus magnitudes demográficas más relevantes). Ese *atraso relativo* del gasto público español respecto del realizado por los países comunitarios, contemplado desde una posición semejante, se situaba en el nivel del 63% en 1976. Por otra parte, esa media tan distante de la europea encubría una de las propiedades más importantes de la falta de modernización de la Hacienda Pública española: la inadecuada composición del gasto público, con gastos públicos sobredimensionados respecto de la norma comunitaria del gasto como, por ejemplo, los gastos de servicios generales —situados en 130,7% de la norma comunitaria— consecuencia, fundamentalmente, del costoso entramado burocrático y de la limitación del papel del mercado en nuestra economía; frente a esos gastos públicos, otros se quedaban por debajo de la norma comunitaria del gasto que en el inicio del proceso de transición —año 1976— se situaban para la educación en 34,8% de la

¹¹ Vid. «Diez años de economía española», trabajo incluido en *Historia de una década. Sistema financiero y economía española, 1984-1994*, Ed. AB Asesores, Madrid, 1994, págs. 91 y ss.

¹² *Op. cit.* pág. 91.

¹³ «Niveles de cobertura del gasto público en España: Evolución y tendencias del gasto público, publicado en *Papeles de Economía Española*, n.º. 37, 1988, págs. 150 y ss.

norma comunitaria y los de la vivienda y desarrollo comunitario en el 33,2%. Otros gastos públicos se situaban en valores superiores a la media española pero muy inferiores a la norma comunitaria del gasto público como sucedía con la seguridad social que alcanzaban el 62%, y la sanidad que se quedaba en el 77%. Gastos públicos todos ellos distantes de la línea de modernización y con gran fuerza expansiva respecto de la que marcaba la norma comunitaria de gastos públicos. Era, por tanto, de esperar que una elección democrática del gasto público produjera una auténtica explosión en ese nivel reducido del gasto público aproximando, súbita y peligrosamente, los niveles del gasto público español con los comunitarios; explosión a la que invitaba su rígida contención en la fase previa del desarrollo español de los 60. Faltó así en España un proceso de modernización del gasto público para que este hubiera registrado un crecimiento gradual y asumible en relación con el desarrollo económico de España. Esa modernización no se practicó sustituyéndose, al llegar la democracia, por una alternativa indeseable: el rápido y acelerado crecimiento del gasto público hasta los niveles comunitarios en un corto período de tiempo imposible de asimilar con un equilibrio presupuestario. En efecto, el sector público español aproximará sus reducidas dimensiones a las mucho más elevadas de los países europeos en solo 15 años, un proceso que duró el doble y se asimiló en mejores condiciones en los países comunitarios.

Por otra parte, la situación de sanidad financiera y equilibrio presupuestario proclamada en 1975 no podía olvidar, para evaluarla correctamente, los motivos que la sostenían. Esta no descansaba sobre los rendimientos recaudatorios de un sistema tributario suficiente y actualizado y adaptado a los impuestos componentes de las Haciendas desarrolladas de Europa. Precisamente, el sistema tributario español heredado por nuestra democracia respondía a una estructura anticuada, asentada en el dominio de los viejos tributos de producto, en los gravámenes múltiples sobre el gasto y en la proliferación de los impuestos sobre consumos específicos. Sistema fiscal corto y rígido en su recaudación, injusto en su distribución y obstaculizador del desarrollo al bloquear la provisión de bienes y servicios públicos que el crecimiento del país demandaba. La reforma del sistema tributario, pedida con reiteración por los estudiosos de nuestra Hacienda Pública no se realizó a tiempo, lo que —paradójicamente— no fue óbice para obtener una situación de equilibrio presupuestario y reducido volumen de deuda pública porque esos objetivos se alcanzaron utilizando mecanismos de financiación privilegiada por el sector público (que distorsionaban gravemente la asignación de recursos financieros) y por los excedentes impropios y mal utilizados de la Seguridad Social.

Esas circunstancias excepcionales, que contenían el nivel del gasto público y lograban la financiación equilibrada de la Hacienda Pública, eran contradictorias con el modelo de economía abierta por lo que la aparición de éste iba a obligar a modernizar, con rapidez y en las peores condiciones, gastos e impuestos

si quería definirse esa política presupuestaria autónoma y flexible que dosificara el crecimiento del gasto público y evitara una situación permanente de déficit público.

Si, como se ha afirmado, la falta de modernización de la Hacienda Pública española, al llegar la hora de la integración europea, constituía «el embrión de una tendencia al desequilibrio presupuestario» que dificultaría el ajuste de sus comportamientos a la norma de suficiencia y la flexibilidad, es lo cierto, asimismo, que el comportamiento efectivo de la política presupuestaria en los años siguientes, terminaría, finalmente, por impedir el comportamiento demandado por la política de economía abierta. En efecto, a partir del ingreso de la economía española en la UE en 1985, se inició una prometedora etapa de saneamiento de las cuentas públicas aprovechando el viento favorable de la recuperación económica que logró reducir en dos años —de 1985 a 1987— el déficit público a niveles del 3%, a partir del 7% al que se había llegado en 1985, con una deuda estabilizada en el 46% del PIB. Datos favorables de un comportamiento acertado que se alteraría radicalmente a partir de 1988, año en el que la huelga general origina un cambio importante y expansivo de la política presupuestaria con un aumento en el componente estructural de sus gastos públicos, de los que se derivaría la pérdida de autonomía y flexibilidad de las decisiones presupuestarias a las que afectaría, además, el cambio de la fase del ciclo en 1992-93, todo lo cual llevaría el déficit público y el nivel de deuda hasta dimensiones prohibitivas para nuestra participación en el proceso de la UEM, convirtiendo al proceso de reforma del sector público en el requisito primero y fundamental para sobrevivir dentro del modelo de economía abierta. Un punto sobre el que se volverá más adelante.

De lo expuesto hasta aquí se llega a la conclusión de que el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo que la integración europea ofrecía a la economía española dependía crucialmente del cumplimiento de los que hemos denominado *deberes de coherencia* derivados de la opción por el modelo de *economía abierta* que debía ordenar nuestro comportamiento económico en la convivencia en el área comunitaria y en el proceso de nuestra participación en la UEM. Era evidente que aceptar la apertura frente al exterior, que constituía una exigencia inicial para nuestra integración en la UE y que asumíamos obligatoriamente con el Tratado de Adhesión, nos forzaba a cumplir con los tres criterios complementarios de ese modelo de *economía abierta* que se han expuesto anteriormente: afirmar la estabilidad de los precios y reducir la inflación, liberalizar e implantar la competencia en los mercados internos de bienes, servicios y capitales de la que formaban parte la reforma de las regulaciones del mercado de trabajo y modernizar el sector público para que éste pudiera desempeñar los exigentes deberes que establecía a la política presupuestaria la participación española en el proceso de la UEM. Ni el desarrollo económico español ni la convergencia *real* con los países de la UE serían posibles sin cumplir con las condiciones, ab-

solamente necesarias, que establecían los criterios que definían el *modelo de economía abierta* que se han expuesto.

El cumplimiento de esos criterios del *modelo de economía abierta* constituiría, así, una condición permisiva para lograr que una economía nacional discurren por la senda de un crecimiento no inflacionista y para mejorar la eficiencia de la estructura productiva de un país, condiciones ambas necesarias para aumentar el ahorro y la inversión de las que directamente depende el desarrollo económico y las posibilidades de lograr la convergencia real.

Admitiendo que así sea: ¿constituyen éstas condiciones necesarias expuestas, condiciones *suficientes*? Esto es, ¿la afirmación de la estabilidad de precios, la mejora de la eficiencia productiva lograda por la liberalización y competencia en los mercados y la modernización del sector público aseguraban, por sí mismas, la realización de las inversiones que impulsaran con intensidad el mayor desarrollo de un país y contribuyeran a lograr su convergencia *real* con los países desarrollados que se integran en la Europa comunitaria?. La respuesta que a esta decisiva pregunta ha venido ofreciendo la moderna literatura del desarrollo económico¹⁴ añade al cumplimiento de las condiciones que aseguran la estabilidad de precios, la eficiencia de los mercados de bienes, servicios y capitales y la modernización del sector público, posibilitando así el aumento de las inversiones, la condición *adicional* de que la composición de que éstas atendiera a dos criterios básicos:

- En primer lugar, que el esfuerzo inversor intenso y sostenido en distintas formas de capital privilegiara las inversiones en capital humano y tecnológico (conocimientos tecnológicos no incorporados en el capital físico de los bienes de equipo), lo que acentuaba la importancia estratégica de las inversiones en educación, formación de mano de obra, actividades en I+D encaminadas a la generación de innovaciones propias y asimilación y adaptación de las producidas en otros países. Las inversiones en ese tipo de activos intangibles están guiadas por los mismos criterios de rentabilidad que las inversiones en capital físico *pero* comparten algunas características de los bienes públicos por lo que su realización precisa de la intervención pública (no necesariamente de la *producción* pública) que asegure su presencia necesaria en los procesos de inversión (para que éstos puedan beneficiarse del plus de productividad que ese tipo de inversiones estratégicas ocasiona).

- En segundo lugar, la composición del gasto público afecta, asimismo, al desarrollo económico y al proceso de convergencia real de una economía. La evi-

¹⁴ Vid. sobre este punto la excelente síntesis ofrecida en el trabajo de la profesora Carmela Martín: «La convergencia real con Europa: un referente clave a la política económica española», publicado en *Papeles de Economía Española*, núm. 63 (1995).

dencia empírica disponible muestra que la participación del consumo público en el PIB está inversamente relacionada con el crecimiento económico mientras que la participación de la inversión pública respecto del PIB lo está positivamente. Lo que significa que cuidar los factores de los que depende esa estrategia de la inversión pública constituye un ingrediente fundamental de la política de desarrollo y convergencia *real*.

La importancia de ese doble componente de las inversiones acentúa la necesidad de su disponibilidad para intensificar el desarrollo y favorecer la convergencia *real*. Precisamente los déficits en esas inversiones (y la menor acumulación de capital en esas partidas) constituye la gran diferencia entre los países centrales y desarrollados de la UE y las regiones periféricas y menos desarrolladas, lo que dificulta el desarrollo y la convergencia *real* de estas. El reconocimiento de esta posición diferencial frente a las oportunidades de crecimiento de los países menos desarrollados de la UE es la que ha dado su fundamento a la política regional comunitaria. Como subraya el Informe Emerson¹⁵, la evolución de la política comunitaria ha ido tomando conciencia de esa peor situación competitiva en la que se sitúan los países menos desarrollados y las empresas que en ellos operan para acceder a un mayor desarrollo y cerrar las diferencias que los separan de los países centrales más desarrollados y ha concretado esa situación desigual en la ausencia/deficiencia de ciertos tipos de infraestructuras (transportes, comunicaciones) y de las inversiones en educación, formación de la mano de obra y en actividades en I + D. Son las inversiones en esas partidas las que tratan de asistir y favorecer las ayudas de los fondos estructurales comunitarios. Justamente las partidas que las modernas teorías del desarrollo económico consideran como fundamentales para favorecer su intensificación.

Si se atiende a los razonamientos anteriores, puede concluirse que el ingreso de España en la UE constituyó una decisión histórica fundada para acceder a un espacio económico que nos ofrecía oportunidades claras e importantes para nuestro desarrollo y para conseguir la convergencia *real* de la economía española con la de los países comunitarios. Sin embargo, aprovechar estas oportunidades nos reclamaba el cumplimiento de un conjunto de deberes y nos concedía un conjunto de derechos que constituían una premisa de nuestro desarrollo en el espacio europeo. Deberes de coherencia sobre los que se ha insistido en la exposición anterior, en primer lugar, lo que suponía implantar el *modelo de economía abierta* con la vigencia de los cuatro principios que lo definen: apertura exterior, estabilidad interna de precios, liberalización e implantación de la competencia en los mercados internos de bienes, servicios y capitales con una nueva regulación del mercado de trabajo y modernización del sector público. Aceptar estos prin-

¹⁵ Vid. *op. cit.*, pág. 231 y ss.

cipios para organizar nuestro sistema económico constituía un obvio *deber de coherencia* implícito en nuestra decisión de ingreso en la UE para lograr las oportunidades de desarrollo que este ingreso prometía. En segundo lugar, la intensificación de nuestro desarrollo y el acercamiento económico a la Europa comunitaria por el proceso de convergencia *real*, nos obligaba, adicionalmente, a atender al desarrollo de las inversiones —imposible sin cumplir con los deberes de coherencia— y a priorizar en su composición los componentes de capital humano y tecnológico así como la dotación de infraestructuras impulsadas por la inversión pública. Las dotaciones de estos tipos de inversión podían y debían obtener el derecho de España a recibir las ayudas de la política regional comunitaria mediante los fondos estructurales tendentes a compensar las debilidades de las dotaciones de ese tipo de capital que dificultaban las posibilidades de nuestro crecimiento.

De este modo, aceptar e implantar el *modelo de economía abierta* se convertía en una necesidad para conseguir la pretensión final de nuestro ingreso en la UE: intensificar el desarrollo económico interno y lograr la convergencia *real* con los países comunitarios.

Implantar ese *modelo de economía abierta* no constituía ciertamente una tarea sencilla porque obligaba a la práctica de un conjunto de reformas estructurales que lo hicieran factible. Reformas estructurales cuya principal dificultad residía en que esas reformas no actuaban en el vacío —como se ha reiterado anteriormente— sino que suponían alterar actitudes, comportamientos e instituciones arraigados profundamente en nuestra vida económica por la prolongada vigencia en España de un modelo de desarrollo económico alternativo que respondía a criterios opuestos al que el país necesitaba para desarrollarse en la Europa comunitaria. Ese modelo existente es el que había gobernado y gobernaba aún nuestras decisiones económicas en el momento del ingreso de España en la Comunidad Europea, orientando el desarrollo económico español; modelo existente que era el que antes he calificado como *modelo castizo o tradicional*. Un modelo cuyo conocimiento resulta indispensable para entender la magnitud y las dificultades de las reformas que precisa la implantación del *modelo de economía abierta* necesario para servir a nuestra decisión de buscar el desarrollo del país en el espacio europeo.

La tesis fundamental que sostengo en este trabajo es que resulta obligado entender y explicar el conflicto entre esos dos modelos del desarrollo económico español. Un conflicto de conocimiento indispensable para evaluar los problemas y afrontar las dificultades con las que se enfrenta nuestra integración y desarrollo en los años 90 en la Europa comunitaria, la gran empresa política y económica de España en este fin de siglo.

La querrela entre la lógica económica de esos dos modelos del desarrollo — el castizo o tradicional y el de economía abierta— es la que permite calibrar la

dimensión del cambio histórico que ha supuesto nuestra decisión de integración en Europa y la que explica sus formidables dificultades. Por otra parte, el cómo se resuelva ese conflicto entre el modelo castizo y tradicional y el modelo de economía abierta, condicionará el éxito o el fracaso de nuestro proyecto de integración en Europa.

Conocer y exponer esa oposición y conflicto entre el modelo castizo y el de economía abierta constituye una condición indispensable para evaluar los problemas del desarrollo de España de los años 90. Este será nuestro propósito inmediato.

EL CONFLICTO DEL MODELO CASTIZO Y EL MODELO DE ECONOMÍA ABIERTA DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE ESPAÑA: SUS CAUSAS Y CONSECUENCIA

España contó con un modelo que inspiró la estrategia de su desarrollo histórico contemporáneo que fue definiendo su contenido a partir de la aceptación de *cuatro principios o criterios* de presencia claramente perceptible a partir del fenómeno que el profesor José María Serrano ha denominado el *viraje proteccionista de la Restauración* y cuyo comienzo puede fecharse en 1875¹⁶. Esos cuatro principios del *estilo castizo* son los siguientes:

I) Cierre del mercado interno mediante la protección arancelaria que evoluciona hacia un proteccionismo integral (1887-1931) y que describe una fase distinta y más intensa de cierre y protección en el período 1931-1959 por el empleo de restricciones cuantitativas al comercio exterior. Un modelo que se abre parcialmente al exterior desde ese último año de 1959, pero que conservará importantes vestigios de protección exterior hasta su definitiva apertura con el ingreso de España en la UE.

II) La inexistencia de una política que garantizase la estabilidad de los precios y del tipo de cambio. La política de estabilidad macroeconómica no contaría, desde el viraje proteccionista de la Restauración, en sus dos componentes básicos —la política monetaria y la política presupuestaria— con las instituciones precisas para una articulación eficiente. Por lo que respecta a la política monetaria, desde la temprana fecha de 1883 España no dispuso de un patrón metálico que disciplinase la creación de dinero, al margen de la voluntad política del Estado, ni ha dis-

¹⁶ El peculiar cierre del mercado español por la protección y la posición de Cánovas respecto de los restantes principios integrantes de lo que en el texto se denomina «modelo castizo» se refieren en la obra de José María Serrano: «El viraje proteccionista de la Restauración y la política comercial española, 1875-1895», Ed. Siglo XXI, Madrid, 1987.

puesto tampoco, de hecho, de los medios adecuados para instrumentar un control activo y continuo de las magnitudes monetarias en un patrón fiduciario hasta 1973 ni ha contado, hasta 1994, con un Banco Central autónomo que diera credibilidad a la política monetaria como garante de la estabilidad económica. La política presupuestaria tampoco ha contado con las instituciones que permitieran asegurar la disciplina de ingresos y gastos públicos y ha carecido de un sistema tributario que cumpliera con el principio existencial de la suficiencia financiera. La propensión al déficit crónico de la política presupuestaria y su financiación al margen del mercado han dominado en la práctica a la política monetaria, impidiendo así una combinación eficiente de política monetaria y fiscal al servicio de la estabilidad económica. Por otra parte, la política microeconómica tampoco ha contribuido a la estabilidad de los precios. La liberalización y la introducción de mayor competencia en los mercados de bienes, y especialmente de los servicios, ha constituido una reforma pendiente a lo largo de nuestra historia contemporánea. Finalmente, la sociedad española ha carecido de una conciencia compartida sobre los costes elevados, impuestos por la inflación —y la devaluación del tipo de cambio— lo que ha arraigado su indeseable presencia en nuestro comportamiento económico.

III) Regulación discrecional de la actividad económica con un dominio del intervencionismo en los mercados y en las decisiones de los agentes económicos, alejándolos de la liberalización y la competencia. La regulación de los mercados y las limitaciones de entrada a los mismos por concesiones interventoras del sector público favoreció la que Ortega denominaría «cautela del empresariado español», limitando la asunción de riesgos y la presencia de un espíritu de innovación y cambio, al servicio del desarrollo del país. Esta regulación de los mercados afectaba, en primer lugar, a los mercados de factores productivos —capital y trabajo—; en segundo lugar, a los mercados de bienes que condicionaban la utilización de los recursos productivos y, finalmente, a los mercados de servicios que fueron cobrando una importancia creciente con el desarrollo económico del país y la terciarización de su economía. Debe acentuarse la presencia de un modelo castizo de relaciones laborales que, con una regulación peculiar, se convertiría en causa de su extrema rigidez que impediría la utilización eficiente del factor trabajo.

IV) Un sector público atrasado con cuatro características: raquitismo presupuestario, inadecuada composición del gasto público, un sistema fiscal insuficiente y arcaico y una propensión al déficit y a su financiación al margen de la disciplina de los mercados financieros.

Tratemos de desarrollar el contenido de esos cuatro principios fundamentales del que hemos denominado *modelo castizo o tradicional* que orientó la estrategia contemporánea del desarrollo económico español.

La primera de las características del *modelo castizo o tradicional* es la del cierre del mercado interno frente a la apertura exterior de la que parte el *modelo de economía abierta*. Un cambio trascendente que tiene que ser bien entendido pa-

ra valorar las diferencias entre nuestro peculiar cierre y reserva del mercado interno y el que dominó en los principales países industrializados.

¿Qué significó el principio de la economía cerrada en el que la economía española buscó —a través del *modelo castizo*— el desarrollo de su economía?

La respuesta a esta pregunta ha motivado en los últimos años numerosas y luminosas investigaciones de los jóvenes historiadores de nuestra economía¹⁷ y ha ofrecido valiosos trabajos realizados por los encargados de las enseñanzas de economía española en nuestras Facultades Universitarias¹⁸. Esas aportaciones han permitido conocer mejor la significación y el sentido del peculiar cierre impuesto al intercambio exterior por el *modelo castizo*.

La decisión española de regular la apertura de su economía al exterior arranca y se inscribe en un movimiento universal que sancionaba el fin del cosmopolitismo económico que había dominado, desde un enfoque económico liberal, hasta 1870 y, desde el punto de vista de la política comercial, hasta 1879¹⁹. Fue ese viento externo de la historia, que favorecería la llegada general de la protección a prácticamente todas las naciones (con la excepción de Gran Bretaña y Holanda) el que empujó el *oportunismo* de la política proteccionista de Cánovas²⁰ que inicia el cierre peculiar del mercado interno español como alternativa del desarrollo económico del país y cuyo enfoque protector y su solución final, forzada por las circunstancias, van a decidir la suerte del carácter integral de nuestro proteccionismo en la década final del siglo XIX. Ese proteccionismo canovista se complementará más tarde con la reserva del mercado interior para la industria merced al arancel de Amós Salvador de 1906 que, como afirma Marcela Sabaté²¹, *legitimaba*

¹⁷ Vid. a este respecto el relato de los trabajos e ideas principales de los historiadores de nuestra economía: E. Fuentes Quintana: Prólogo a F. Bernis: *La Hacienda Española*, Ed. Fundación F.I.E.S., Madrid, 1988, págs. 18 y ss.

¹⁸ Esos trabajos los encabeza el que ha sido maestro de quienes hoy enseñan Economía Española en las Facultades de Economía, el profesor Juan Velarde, cuyo planteamiento histórico de sus problemas ha sido seguido por muchos de sus discípulos; J. L. García Delgado y S. Roldán, en primer término y, más tarde, por el profesor José María Serrano y los componentes del departamento de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza.

¹⁹ Como afirma Schumpeter a partir de 1870, se «rompe la alianza de la economía con el liberalismo económico» que había impulsado el intento de una economía cosmopolita. (Vid. J. A. Schumpeter: «Historia del Análisis Económico», versión castellana de M. Sacristán, Ed. Ariel, Espugas de Llobregat, Barcelona, 1971, pág. 841). El fin del cosmopolitismo se iniciaría en su aplicación a la política comercial tras la definitiva unificación de Alemania, con la elevación de los derechos arancelarios en 1879, revisiones proteccionistas que proseguirían en la década de 1880. Movimiento protector que afecta a otros países europeos (Austria-Hungría, Italia, Rusia, Suiza y finalmente Francia) y que se reforzaría en Estados Unidos por su Ley MacKinley en 1890.

²⁰ Sobre la actitud de Cánovas en torno al proteccionismo y al oportunismo político de basar en él su acceso y permanencia en el poder, vid. la excelente exposición de J. M. Serrano: «El Viraje...», *op. cit.*, págs. 143 y ss.

²¹ Vid. «El arancel de 1906: la protección legitimada», Tesis doctoral.

el viraje español hacia el proteccionismo de 1890 y 1891. Esa línea de una protección acentuada discurrirá a lo largo del siglo actual de 1906 al 12 de febrero de 1922, en que se aprueba el Arancel Cambó con una vida muy dilatada que proclama la fecha del nuevo arancel que le sigue: el de 1960. El Arancel Cambó consolidará el proteccionismo en España, precisando los derechos que trataban de reservar el mercado interno a nuestras producciones, en especial a las de carácter industrial. La larga vigencia de la regulación protectora de nuestros intercambios con el exterior (1890-1930), marcará de forma indeleble la producción española y definirá las oportunidades y limitaciones del desarrollo del país.

La etapa siguiente de cierre de la economía al exterior se diferenciará claramente de la descrita en el período 1890-1930. Porque, en efecto, desde 1930 el Arancel Cambó perderá *de facto* su carácter de intérprete de la regulación de la apertura exterior en beneficio de métodos más contundentes de cierre del mercado interno, iniciados en la década de 1930 (contingentes a la importación, restricción en la utilización de divisas y aparición del bilateralismo).

Ese sistema protector se prolongará en su vigencia en España en los años 40 y 50 de este siglo, ahora en abierta discrepancia con los sistemas de comercio dominantes en el mundo occidental, que vivían su lenta pero perceptible liberalización, en esas décadas. Aunque, a partir de finales de los años 50, se irá corrigiendo el cierre extremo del mercado interno español²², el *modelo castizo* registrará el fracaso final de su aplicación en 1959, para lograr su fundamental objetivo: alcanzar, con la política de sustitución de importaciones, el desarrollo económico del país.

Como ha afirmado el profesor Velarde²³, fue la situación insostenible de la balanza de pagos en 1959 para financiar las importaciones más indispensables, reclamadas por nuestro sistema productivo y el aumento de las inversiones, a los que no pudieron atender nuestras exportaciones, los que forzarían el desequilibrio dramático de nuestra balanza de pagos que impondría la adopción del Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959. El principio básico del Plan —la apertura exterior— constituía la confesión de la inadaptación total del primer principio del *modelo castizo* a la hora económica que vivía el mundo en los años finales de los 50, en los que la apertura exterior y la expansión del comercio mundial se habían convertido en la fuerza que arrastraba el crecimiento del producto

²² Esta evaluación es la que el profesor José Luis García Delgado sitúa en los años 50 que expresivamente denomina «La década bisagra» en su ensayo «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo» publicado en J. Nadal A. Carreras y C. Sudriá (eds.): *La economía española en el siglo xx. Una perspectiva histórica*. Ed. Ariel, Barcelona, 1987, pág. 70.

²³ J. Velarde: «El nuevo planteamiento del comercio exterior español». *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 70, 1993. Vid. asimismo: «El nuevo planteamiento del comercio exterior español», trabajo publicado en *Papeles de Economía Española*, n.º 62, 1995.

y el desarrollo de las economías nacionales. Esa liberalización-crecimiento del comercio mundial constituiría el secreto de 1a que Rostow²⁴ denominaría la larga etapa de auge económico mundial de 1951-1973. Presionada por este espectacular desarrollo exterior y ahogada por la situación interna de la balanza de pagos, la política económica española aceptaría —al fin— el principio de la apertura exterior y la liberalización de sus intercambios con el resto del mundo en 1959. Sin embargo, la liberalización exterior, decidida en 1959, fue *parcial* (con segmentos internos del comercio exterior sustraídos a la misma: por ejemplo, comercio de Estado y el comercio sometido a contingentes) y debió realizarse aceptando un Arancel que, como el de 1960, era claramente proteccionista, al que se añadiría la importante protección de la tarifa fiscal, ya aludida en el epígrafe anterior.

Habrà que esperar al Tratado de Adhesión con la CE para que, a partir de 1986, se inicie un cambio definitivo en la apertura y liberalización exterior de la economía española que, con la supresión de los contingentes, la adopción de la protección definida por la tarifa exterior común y la supresión de la tarifa fiscal, alterarían la vigencia prolongada de una regulación del comercio exterior que habia dominado —gracias a la implantación del *modelo castizo*— durante casi un siglo.

Esa reforma explícita en el Tratado de Adhesión, supondría el ingreso definitivo de la economía española en un *modelo abierto*, que obligaba a adoptar las decisiones coherentes de política económica y de cambio de comportamiento económico para evitar la consecuencia previsible de esa decisión: el aumento del déficit exterior que anunciaba una estructura productiva que, como la española, no había atendido a criterios de competitividad sino a los de protección a lo largo de su historia y que informó, también, los años inmediatos del desarrollo de los 60. El profesor Velarde²⁵ ha denunciado cómo ese temido déficit comercial se produce con la Comunidad Europea a partir de 1986 y su peligroso crecimiento hasta 1993. Ese crecimiento del déficit comercial era consecuencia de una falta de competitividad anunciada por nuestra estructura productiva (no compensada con la aplicación de una política de competitividad interna) pero su agudización extrema fue causada por el lanzamiento de la demanda interna a partir de 1986 y por una política del tipo de cambio que situó a éste en unos niveles elevados que suponían una sobrevaloración de la peseta de enorme coste para la competitividad de nuestra economía y para el mantenimiento de un déficit financiable de la balanza comercial.

Son esas consecuencias vividas de la aplicación del primero de los principios del *modelo de economía abierta* y de la oposición al primero de los criterios del *modelo castizo*, las que denuncian un hecho —al que he aludido reiteradamen-

²⁴ Vid. W. W. Rostow: «The World Economy. History and Prospects» MacMillan Ed. Nueva York, 1978.

²⁵ Vid. supra Nota 23.

te con anterioridad— que juzgo de importancia capital: la sobreestimación que ha dominado en nuestra sociedad y en nuestra política económica sobre las posibilidades de adaptación de una economía conformada durante un siglo en su estructura productiva y en su competitividad por un *modelo de desarrollo castizo* a uno de *economía abierta* cuyos principios de ordenación de la vida económica eran justamente los opuestos. La apertura exterior y la protección arancelaria de la tarifa exterior común pedían a la economía española la definición y aplicación decidida y perseverante de una *política de competitividad* cuyos deberes fueran objeto de implantación política y de permanente atención y colaboración social. Una política de competitividad con la que desgraciadamente España no ha contado. Y en esa ausencia residen los principales problemas de la economía española en esta década del fin del siglo.

El segundo principio del *modelo castizo* de nuestro comportamiento económico contemporáneo es la despreocupación por asegurar la estabilidad interna de los precios y la del tipo de cambio de la peseta. Nuestras quejas —las de los políticos y las de los ciudadanos— sobre los males de la inflación y las consecuencias negativas de la devaluación de la peseta, cuando han existido, han sido siempre retóricas, oportunistas y pasajeras. La historia contemporánea de España desde la Restauración prueba que la estabilidad de los precios y tipo de cambio de la peseta no han contado ni con la garantía de las instituciones que las aseguraran ni con la aplicación decidida y continuada de las políticas macro y microeconómicas de estabilidad que trataran de servir las, lo que explica las numerosas secuencias inflacionistas padecidas por el país, seguidas de devaluaciones de la peseta y las estabilizaciones que las acompañaron que han detenido, con frecuencia indeseable, nuestro desarrollo económico.

Esa apertura permanente de la economía española a la inestabilidad de precios y tipos de cambio de la peseta, data, de nuevo, de la etapa de la Restauración y se fundamenta en la carencia de las tres bases institucionales encargadas de evitarla:

1.^a España no contaría con un sistema monetario metálico que disciplinara la creación de dinero desde el fracaso del sistema monetario bimetálico introducido por el R. D. de 19 de octubre de 1868. Las dificultades de sostener ese sistema bimetálico forzarían, en 1883, a la suspensión del cambio de billetes por oro. Disposición ésta de importancia histórica fundamental pues la misma supuso que, a partir de entonces, el sistema monetario español pasase a ser un sistema de *patrón fiduciario* con un tipo de cambio flexible para la peseta. Como afirma el profesor Gabriel Tortella²⁶, España ingresó en el patrón fiduciario *pre-*

²⁶ Vid. G. Tortella: «El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX», Ed. Alianza, Madrid, 1994, págs. 148-149.

cozmente en 1883 y jamás se volvió a establecer un patrón metálico pese a los numerosos intentos posteriores articulados en torno al patrón oro.

España viviría así su recorrido económico contemporáneo con la vigencia continuada de un patrón fiduciario, sin limitación institucional alguna para la creación de dinero y el mantenimiento del tipo de cambio de la peseta. Esa larga vigencia del patrón fiduciario sin regulación institucional es la que se altera con el ingreso de España en la disciplina del mecanismo de cambios del SME que se realiza en junio de 1989. Una decisión que modifica la precoz y antigua aceptación del patrón fiduciario sin *disciplina adicional* alguna con la que España había vivido desde 1883. De nuevo aquí nos encontramos —al igual que sucedió con la apertura exterior aceptada en nuestro Tratado de Adhesión a la CE— con un principio exigido por el *modelo abierto* de nuestro desarrollo, bien diferente del principio del *modelo castizo* que había regido hasta entonces porque la disciplina del SME obligaba a contar con una política monetaria y económica garante de la estabilidad de precios y tipo de cambio a que nos obligaba nuestra convivencia en la UE y en el SME y que condicionaba —y condiciona— nuestra participación en el proceso de la UEM. De modo que ese cambio en nuestro patrón fiduciario, *con la disciplina del SME* abría un conjunto de tareas reformadoras a la política económica de cumplimiento obligado para que el comportamiento de la economía del país fuera coherente con esa decisión.

Para la administración del patrón fiduciario por la economía española resultaba fundamental disponer de un banco central y de una política monetaria que garantizase la estabilidad de los precios y del tipo de cambio previniendo la apertura de procesos inflacionistas y devaluatorios de la peseta. Una tarea bien difícil por la laxitud del patrón fiduciario que no ayudaba en nada a conseguir esos objetivos. Cuando se analiza la larga experiencia española de la utilización del patrón fiduciario se comprueba que ésta no contó con ese doble apoyo necesario de un banco central independiente que aplicara una política monetaria con la que conseguir la estabilidad del nivel general de precios.

2.^a España, en efecto, no dispondría tampoco de un verdadero Banco central, que generalizara la disciplina monetaria para administrar el patrón fiduciario en el que el país vivió desde 1883. Dos de los mejores conocedores del nacimiento y evolución del Banco de España —los profesores Luis Olariaga y Luis Angel Rojo— coinciden en afirmar que nuestro banco central no fue creado para desempeñar las funciones que permitieran identificarle como tal y, en su evolución posterior, tampoco desarrollaría esas funciones durante casi un siglo. Como afirma el profesor Olariaga, el propio preámbulo del Decreto de 1874, configuró al Banco de España «como una institución única emisora con el fundamental destino de abastecer de fondos al Estado y, como misión secundaria, asegurar el desenvolvimiento del crédito comercial. Y no hubo en su creador ni el menor barrunto —en aquella época eran ya otra cosa los bancos emisores— de los fines esenciales que en una comu-

nidad bancaria, ya desarrollada, tienen ese tipo de instituciones»²⁷. Si como afirma el profesor Rojo: «Un banco central de un país se define como el órgano ejecutivo básico de la política monetaria del gobierno, entonces hay que concluir que el Banco de España no era un verdadero banco central»²⁸. El problema básico, por lo tanto, que se planteó al Banco de España desde que se le atribuyó el privilegio de emisión de billetes es, como afirma el profesor Rojo —en coincidencia con lo denunciado por el profesor Olariaga— que sus funciones quedaron reducidas «a simple categoría de banco emisor que proporcionaba, pasivamente, la caja necesaria para la expansión del sistema»²⁹. Dicho en otros términos: «Durante muchas décadas, y sin más excepciones que algunas actuaciones transitorias, las autoridades españolas han practicado un sistema de *dinero pasivo* en el que la oferta monetaria tendía a adaptarse a los requerimientos de la demanda de dinero»³⁰.

Esa política monetaria de dinero pasivo que el Banco de España practicó, con daño para la estabilidad de precios y tipos de cambio, obligaba a reformar su comportamiento histórico para convertirla en un verdadero Banco Central, lo que, a su vez, exigía disponer de los medios adecuados para instrumentar un control activo y continuo de las magnitudes monetarias y obtener la autonomía de sus decisiones sobre política monetaria en orden a lograr el objetivo fundamental de la estabilidad de precios.

3.^a La práctica de una política de estabilidad ha estado condicionada durante la vigencia del modelo castizo por una permanente subordinación institucional de la política monetaria a las necesidades de la política presupuestaria. Es esta servidumbre la que ha dado lugar a los procesos de monetización *directa* de la deuda pública, primero, e *indirecta*, más tarde. Deuda esta última automáticamente pignorable convertida —como afirman los profesores Olariaga y Rojo— en la verdadera base de la expansión del crédito. Ambas fases de la servidumbre impuesta por la política presupuestaria a la política monetaria de acomodación al déficit público practicada por el Banco de España, definen el rasgo más destacado del *modelo castizo* en cuanto a la falta de garantía de la práctica de una política monetaria y presupuestaria que asegurasen la estabilidad de precios y del tipo de cambio de la peseta.

Así pues, el cuadro monetario y financiero que define el *modelo castizo* de la Restauración sumó cuatro fundamentos sobre los que descansaba su funcionamiento: patrón fiduciario (desde 1883), carencia de un banco central independiente desde su creación, falta de medios para el control de las magnitudes monetarias y

²⁷ Vid. L. Olariaga: «La política monetaria en España», Ed. V. Suárez, Madrid, 1933, págs. 89 y ss.

²⁸ Vid. «Política monetaria», trabajo incluido en la obra *El desarrollo económico de España, juicio crítico del Banco Mundial*, obra recopilada bajo la dirección de E. Fuentes, Quintana, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1963, pág. 98.

²⁹ Vid. *Op. cit.* pág. 98.

³⁰ Vid. *Op. cit.* pág. 98.

subordinación de la política monetaria a la política presupuestaria. Ese cuadro monetario, que favorecía la discrecionalidad de la política económica del gobierno para ampliar la cantidad de dinero y obtener la máxima ventaja de la flexibilidad de los tipos de cambio de la peseta, podía haberse empleado para *intentar* favorecer el desarrollo económico del país. Sin embargo, no se utilizó, de forma permanente y sistemática, con ese propósito por los gestores de la política económica española. Gabriel Tortella³¹ atribuye ese comportamiento indeciso de los gobiernos al deseo de ganar «respetabilidad monetaria», un comportamiento que dominó con mayor o menor intensidad en etapas determinadas de nuestra vida económica y que explica que no se produjeran tensiones inflacionistas en largos períodos en los que, además, el déficit del presupuesto no fue excesivo. Sin embargo, cuando el déficit presupuestario se intensificaba la política monetaria se plegó a sus exigencias, acomodando las variables monetarias a su financiación.

Lo más sorprendente del cuadro monetario y financiero del *modelo castizo* es su larga presencia temporal porque los cuatro principios que lo sostienen han estado vigentes durante más de un siglo y han llegado prácticamente hasta nuestros días y es en éstos donde se plantea la urgente necesidad de su reforma pues resulta incompatible con nuestros compromisos europeos. Esa larga vigencia del *modelo castizo* ha creado una fuerza que es, quizás, la que dificulta más su reforma actual: ha acostumbrado a vivir a la sociedad española con la inestabilidad de los precios y el tipo de cambio flexible de forma que ese comportamiento histórico ha dificultado y dificulta el logro de la estabilidad y la lucha contra la inflación. Porque, como se afirmaba por el Banco de España en su Informe de 1994: «solo si los agentes económicos y la sociedad española en su conjunto comparten el objetivo de lograr un crecimiento sostenido y *no inflacionista* y lo refrendan con sus decisiones, ese objetivo podrá alcanzarse»³². Algo de lo que depende, además, el logro de nuestra convergencia real con los países comunitarios, fin prioritario de nuestra integración en la UE.

Esa posición del modelo castizo frente a la estabilidad económica es el que ha debido reformarse para ajustarlo a los principios de una economía abierta. Esos cambios inspirados y exigidos, al mismo tiempo, por la integración en Europa de nuestra economía son cuatro: 1.º) La aceptación de un sistema monetario con el ingreso de España en junio de 1989 en el mecanismo de cambios del SME. Vivimos hoy en un patrón fiduciario pero con la vigencia de las reglas de disciplina que establece el SME y que sabemos que conceden una prioridad —bajo la que no hemos vivido durante más de un siglo— a asegurar *institucionalmente* las condiciones de estabilidad monetaria y tipo de cambio de la peseta. 2.º) Contamos hoy con un Banco de España cuya autonomía ganaba, en 1994, la independencia de las decisiones del Ejecutivo y le obligaban a atender al objetivo prioritario de

³¹ Vid. *Op. cit.* supra Nota 26.

³² Vid. Banco de España: «Informe anual», Ed. Banco de España, 1994, pág. 21.

la estabilidad de precios y al mantenimiento del tipo de cambio fijado por el gobierno. 3.º) Para lograr esas finalidades nuevas el Banco de España debe contar con los medios adecuados que permitan instrumentar un control monetario eficaz, lo que le compromete a fijar los objetivos de la política monetaria, aprovechando y renovando la experiencia acumulada desde que, en 1973, se abandona el sistema de dinero *pasivo* y se inicia el control activo y continuo de las magnitudes monetarias. 4.º) Hoy no es posible aceptar por la política monetaria la financiación directa ni indirecta del déficit público porque lo prohíben nuestros compromisos europeos. El déficit debe encontrar su cobertura en los mercados financieros en condiciones de competencia con otras demandas de fondos.

Vivir en el mundo que definen esas cuatro condiciones, sancionadas por reformas irreversibles e incorporadas a las instituciones que condicionan nuestra política monetaria y presupuestaria, impone el reconocimiento de la *magnitud del cambio* que suponen esas características del *modelo de economía abierta* para alcanzar la estabilidad y que nos exige la convivencia de la economía española en el área de la UE. Porque esas cuatro condiciones, al igual que ocurría con las derivadas de la apertura exterior, no es que sean distintas a las que definían el *modelo castizo* sino que son, justamente, las opuestas. Es esta situación la que nos obliga a tomar conciencia de sus dificultades y de la necesidad de contar con la voluntad social y política que haga factibles esas nuevas condiciones de estabilidad monetaria y las incorpore a nuestro comportamiento económico como un deber de coherencia fundamental con el que lograr la convergencia real de la economía española con la de los países de la UE, propósito último que legitimó —y legitima— nuestra pretensión de integrarnos en el área europea.

La tercera característica que define al estilo castizo, es la protección de los sectores productivos por la regulación intervencionista del Estado, alejando a los mercados de la liberalización y la competencia. Un intervencionismo de claro signo corporativista, instado por y concedido a los agentes económicos. Este peculiar intervencionismo español, que asienta el modelo castizo durante los largos años de su vigencia, es el que ha dado su origen a un sistema económico intervenido, que puede denominarse *capitalismo corporativo*, acentuando con ello la presencia de los intereses económicos de los distintos grupos sociales sobre las decisiones de la política económica. Una presencia ésta de antigua data, como han revelado los trabajos de los profesores Román Perpiñá³³ y Juan Velarde³⁴.

³³ Vid. «De Economía Hispana», apéndice al «Comercio Internacional» de G. Haberler Ed. Labor Barcelona 1936 págs. 445 y ss.

³⁴ «La organización del capitalismo corporativo español» artículo publicado en *Papeles de Economía Española*, n.º 21 (1984) págs. 12 y ss. Vid. asimismo: «Nace una política industrial corporativista, intervencionista, populista y nacionalista: la del gobierno largo de Maura (1906-1909)» trabajo inédito que he podido consultar por la amabilidad de su sutor.

El origen de este rasgo identificador del modelo castizo, se encuentra en el proceso de concentración de sectores productivos que precede al llamado gobierno largo de Maura, en 1907, y en las medidas intervencionistas con las que se favorecieron sus intereses de 1907 a 1909³⁵. Un proceso que se extiende en la etapa que va de 1916 a 1923, contando con la inspiración dominante de Cambó y que consolida la política intervencionista y corporativista de la Dictadura con dos áreas diferentes de actuación: la del corporativismo productivo y las relaciones laborales a través de un corporativismo corporativo paritario³⁶. El régimen corporativo de los Comités paritarios se alterará con la implantación de los Jurados mixtos en la II República, provocando un enfrentamiento continuo con la patronal. De otra parte, el corporativismo productivo continuará con la intensificación de la protección exterior durante los años 30 y con la ortopedia intervencionista directa sobre los sectores productivos de la Dictadura con simples cambios de denominación en los organismos corporativos que la protagonizaban y con la adopción de otras medidas en favor de una mayor protección y control de la vida económica de España, que probarían los trabajos del profesor Perpiñá³⁷. Esa evolución vive, de 1939 a 1959, bajo el franquismo, un reforzamiento extremo en el que el corporativismo y la intervención estatal serán los medios utilizados al servicio de la autarquía —primero— y de la tutela y desarrollo de la producción industrial —más tarde—. De esta manera —como concluye el profesor Velarde— «la intervención y el corporativismo, de consuno, provocan un vasto catálogo de instituciones que pasan a ser actores nuevos de una nueva vida económica, preludio maurista de las largas listas que tuve que construir cuando estudié la política económica de la Dictadura de Primo de Rivera, que precedieron, a su vez, a las largas y completas listas que para la II República publicó el profesor Perpiñá Grau, antecedente de las que constituyen buena parte del entramado de la política económica de la era de Franco, que en este sentido solo han sufrido algunas alteraciones y nunca recortes sustanciales en la transición y en la II Restauración»³⁸.

³⁵ Vid. J. Velarde: «Nace una política industrial...» *op. cit.* supra Nota 34.

³⁶ Entre los principales análisis de la fase de la Dictadura deben destacarse el trabajo pionero de J. Velarde: «Política Económica de la Dictadura» 2.ª ed. Guadiana, Madrid 1973, el estudio posterior de Sholomo Ben-Ami: «La Dictadura de Primo de Rivera 1923-1930», Ed. Planeta Barcelona 1983, con amplia información no siempre bien Interpretada y el conjunto de ensayos del número 10 de *Cuadernos Económicos de ICE* (1979), compilados por Carlos Velasco. Deben destacarse asimismo los trabajos contenidos en el volumen editado por J. L. García Delgado: «La crisis de la Restauración, España entre la primera guerra mundial y la II República» Ed. Siglo XXI. Madrid, 1986 y el trabajo de este mismo autor: «Autoritarismo político y tensiones económicas: un balance crítico de la política económica de la Dictadura de Primo de Rivera en España (1923-1930)», publicado en *El trimestre Económico*, n.º 198, 1983, págs. 807-828.

³⁷ Vid. «De Economía Hispana...», ed. cit., págs. 446 y ss.

³⁸ Vid. «La organización del...», ed. cit., pág. 15.

Es importante destacar, en efecto, que la crisis del modelo castizo en 1959, no supuso, sin embargo, ni la liberalización y la generalización de la competencia en los mercados de bienes y servicios, ni en los mercados de trabajo y financieros, pese a que el llamado Plan de Estabilización de ese año incorporaba esas decisiones bajo el epígrafe de «flexibilización de la economía» que encubría, más bien que aclaraba, el verdadero propósito de instaurar una economía de mercado. Este propósito reformador, que constitula el objetivo más importante a medio y largo plazo de la política programada en 1959, fue «languidenciando conforme se agotaba el empuje inicial del PNE», según ha afirmado, con acierto, en un trabajo convertido posteriormente en clásico, Luis Martí³⁹. En cuatro frentes se registró este hecho: en el abandono de la liberalización de la industria, en el intervencionismo creciente de los mercados financieros, en la rigidez permanente del mercado de trabajo y en la —ni siquiera intentada— liberalización del mercado de servicios.

La aproximación a una economía de mercado en 1959 debería haber supuesto la eliminación de las trabas y obstáculos que dificultaban la creación de nuevas industrias y la ampliación de las existentes, una reforma que despertó la oposición radical del Ministerio de Industria que conseguiría su propósito. Esa política proteccionista de la industria contó, también, con el nuevo instrumento protector que había creado el franquismo: las empresas públicas del INI, cuyos defectos de administración, hasta bien entrada la década de los años 70, serían tan costosos como importantes.

Por otra parte, el sistema financiero que registró la reforma de 1962, no recibiría en ella los cambios necesarios capaces de definir una política monetaria activa que controlase el crecimiento de la cantidad de dinero, ni tampoco incorporaba la necesaria liberalización del sistema financiero. Muy al contrario de este último propósito, el sistema financiero se sometería a una mayor intervención que, gráficamente, ha calificado Raimundo Poveda⁴⁰ como un *despotismo financiero ilustrado*, que se manifestó a través de una multiplicación de los coeficientes de inversión y el ejercicio de un poder discrecional sobre los fondos financieros disponibles a través de la llamada Junta de Inversiones que pondría los fondos precisos —sustrayéndolos a los mercados y las instituciones financieras— al servicio de los sectores productivos decididos por la economía recomendada de los Planes de Desarrollo.

En tercer lugar, el modelo castizo del mercado de trabajo respondía a unas características de antigua data que es necesario conocer porque su fuerte arraigamiento

³⁹ Vid. «Estabilización y Desarrollo», artículo publicado en «Información Comercial Española», n.º 500 (1975), págs. 42 y ss.

⁴⁰ Vid. «Los circuitos privilegiados del sistema crediticio» artículo publicado en *Papeles de Economía Española*, n.º 3 (1980), págs. 114 y ss.

go en las instituciones y en las conductas colectivas de los agentes sociales comportaban unas rigideces extraordinarias en su funcionamiento, que concluían en una utilización ineficiente y costosa del recurso básico que, para toda sociedad, supone el empleo de su fuerza de trabajo. Esta versión castiza del mercado de trabajo, plenamente vigente tras la adopción del Plan Nacional de Estabilización de 1959, ha ido prolongando su perturbadora presencia hasta el momento actual, convirtiéndose en el problema económico en el que se aprecian, con mayor intensidad, las contradicciones y querellas entre el modelo de economía abierta demandado por nuestra integración en la UE y el modelo castizo a que respondió históricamente —y aún responde— el mundo español de relaciones laborales.

¿Cómo se construye y con arreglo a qué principios se conforma esta regulación castiza del mercado de trabajo? Se ha afirmado anteriormente que sus raíces son lejanas y en gran parte denunciadas por las investigaciones de los profesores Juan Velarde⁴¹, Julio Segura⁴² y José Luis Malo de Molina⁴³. Apoyándose en sus trabajos es posible describir el origen de este modelo castizo peculiar de relaciones laborales, los principios que lo conforman y los motivos que explican su singular pervivencia entre nosotros.

El origen del modelo castizo de relaciones laborales españolas se encuentra, en opinión del profesor Velarde⁴⁴, en el «miedo colosal» a la inflación y al paro que invade a los países centroeuropeos al fin de la I Guerra Mundial y que agudiza la llegada de la gran depresión de los años 30. De ese miedo partirían las políticas de un nuevo populismo autoritario que prometían el pleno empleo y una serie de seguridades ante la situación crítica de la economía a cambio de una adhesión ciudadana, que fue peligrosamente entregada, sacrificando sus libertades. Son esas políticas las que dominarán en Alemania y Austria en los años 30 y que se extenderán a otros lugares de América (el peronismo fue una de sus manifestaciones). La España de los años 30 registraría, con un régimen político diferente, la presencia de esa preocupación por el empleo que recoge la Constitución de 1931 y que se traduce en la regulación del mercado de trabajo a través de la Ley de Jurados Mixtos de 27 de noviembre de 1931 que asienta el

⁴¹ Vid. «Sindicalismo y recuperación económica en España: una reflexión obligada», trabajo publicado en los «Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas», vol. 71 (1994), págs. 287 y ss.

⁴² Vid. «Algunas reflexiones sobre la reforma del Mercado de Trabajo», publicado en Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas», vol. 70 (1993), págs. 77 y ss. Vid. asimismo «La industria española y la competitividad», Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

⁴³ Vid. «El debate sobre la flexibilidad del Mercado de Trabajo», Ed. Fundación FIES de las Cajas de Ahorros, Madrid, 1988. Vid. asimismo: «Diez años...», *op. cit.*, Nota 11.

⁴⁴ Vid. *op. cit.*, Nota 41, supra pág. 285.

primero y principal de los principios del modelo castizo: la inamovilidad del empleo.

En lo fundamental, sin embargo, el modelo castizo de relaciones laborales, se afirmaría bajo el régimen autoritario del franquismo. Sus principios básicos serían los siguientes:

1.º La construcción de un suelo firmísimo, que dificultaba/impedía la salida del mercado de trabajo. La contratación del trabajo descansaba en los compromisos de su duración ilimitada, que requerían la previa autorización administrativa para modificar, por cualquier concepto, las reducciones de plantilla. Las Delegaciones Provinciales de Trabajo, la propia Dirección General del Trabajo y los previos Informes de la Inspección de Trabajo y la Organización Sindical, frenaban los despidos en el límite de lo posible. El artículo 76 de la Ley del Contrato de trabajo fijaría las indemnizaciones por despido en cuantías muy elevadas y, sobre todo, establecía el trámite de la intervención de las Magistraturas de Trabajo para su sanción definitiva, elevando así los llamados costes laborales implícitos que suponían la fijación de unas limitaciones rígidas a las posibilidades de despido y a la utilización óptima del factor trabajo por las empresas.

2.º Afirmando este carácter ilimitado de la contratación del trabajo, aparecía el principio de desconfianza ante el trabajo temporal cuya utilización fue severamente condicionada.

3.º Frente a esa concesión de la fuerte estabilidad del empleo, el modelo castizo dejaba la fijación de salarios y las condiciones del trabajo en manos del Estado. Las Reglamentaciones y ordenanzas laborales disponían una regulación prolija y rígida de la utilización del trabajo en la empresa, cerrándose las posibilidades a su movilidad funcional y geográfica. La huelga se condenaba explícitamente y se volvía, para su prohibición, a los viejos planteamientos y sanciones del Código Penal de 1870.

4.º Cuando el sistema de contratación colectiva se introduce por la Ley de 16 de octubre de 1958, su aplicación estaba desvirtuada por la inexistencia de la autonomía de las partes en la negociación colectiva, impedida por la falta de libertad sindical y la intervención del poder público como árbitro de los conflictos que pudieran producirse.

5.º El mercado de trabajo estaba, así, regulado en la cantidad (empleo) y en los precios (salarios). Para evitar que el mercado se encontrara, en estas condiciones, fuera del equilibrio, se admitió una estructura salarial compleja en la que los llamados «fleclos salariales» y el recurso a las horas extraordinarias constituyeron las formas de evadir el exceso de retribuciones impuestas a la contratación y negociación de las partes.

6.º La inexistencia de una protección al desempleo como mecanismo de la Seguridad Social.

Esos seis principios del modelo del mercado de trabajo, quizás podrían resumirse, como afirma el profesor Segura⁴⁵, por el intercambio en que el modelo se basaba entre una fuerte estabilidad del empleo (con gran estimación pasada y actual entre los trabajadores) y la existencia de unos menores valores absolutos de los salarios y tasas moderadas de crecimiento salarial que posibilitaran la competitividad de nuestras producciones.

Es evidente que ese modelo castizo de relaciones laborales era incompatible con las libertades de una economía de mercado y con los principios de una democracia política. De esta manera, la transición a la democracia y el reconocimiento de las libertades económicas, alterarían radicalmente la coherencia del modelo castizo que el país heredaría en 1975.

Sin embargo, el cambio institucional del mercado de trabajo castizo hacia el modelo de economía abierta resultaría uno de los más problemáticos de realizar, encontrándose con grandes obstáculos la aplicación de sus principios. Porque ese modelo castizo, asentado por el franquismo, se recibiría como herencia irrenunciable por unos sindicatos que habían adquirido el protagonismo que les correspondía en una organización democrática del mercado de trabajo y contaron, también, con el apoyo de los propios partidos políticos al llegar la democracia. Esa situación produciría unas consecuencias de la mayor importancia sobre el coste de uso del trabajo, a las que antes nos hemos referido, que exigirían la realización de reformas estructurales del mercado de trabajo, constantemente aplazadas en el tiempo pero de una importancia difícil de exagerar para la inserción competitiva de la economía española en la comunitaria. Sobre el significado y los criterios de esas reformas del mercado de trabajo se volverá después porque componen una parte fundamental de la agenda de la política española, que definen nuestras obligaciones para competir en la Europa comunitaria. Lo que importa consignar ahora es que ese modelo castizo de relaciones laborales no se vio afectado por las políticas que hicieron frente a la crisis general del modelo en 1959 y que éste se transmitiría en la regulación de las relaciones laborales, con todos sus problemas abiertos, en 1975. Una pesada herencia que no hemos liquidado aún tras los dos intentos reformadores de finales de 1984 y de 1994.

Finalmente, las intervenciones padecidas por los mercados de servicios que constituían, sin duda, las más limitativas de la liberalización y la competencia necesarias no se intentaron con la vigencia del modelo castizo. Porque constituían un ingrediente fundamental de su funcionamiento en el que la concesión y el disfrute de privilegios monopolísticos por los distintos sectores de los servicios y la existencia y defensa de las restricciones gremiales se habían convertido en una

⁴⁵ Vid. «Algunas reflexiones...», *op. cit.* pág. 79.

forma de defender y extender el poder político y en un recurso para asegurar el beneficio de los concesionarios de los servicios situándolos al margen de la competencia. Es este comportamiento de nuestro sistema económico el que ha acostumbrado a nuestros empresarios y profesionales a buscar el privilegio que les preservara de la asunción del riesgo y la competencia para afirmar su presencia en los mercados.

De esta manera, la llegada de la integración europea y la instauración del modelo de economía abierta obligaba a reformar el sistema del *capitalismo corporativo* del modelo castizo en cuatro frentes económicos de enorme trascendencia: en el de liberalización de la industria y el sistema financiero, en primer lugar y en el de la flexibilización del mercado de trabajo y liberalización y competencia en los mercados de servicios que habíamos heredado. Reformas indispensables para instalar el modelo de economía abierta que deberían emprenderse y realizarse en el nuevo y complejo contexto político, social y económico del país, venciendo la resistencia que a la aceptación de los riesgos de la libertad y la competencia se planteaba a cada uno de esos cambios del modelo castizo por los agentes económicos que disfrutaban de sus privilegios. Las dificultades de realizar esas reformas en tales circunstancias explican —aunque no justifican— el costoso retraso con el que se abordaron las condiciones y limitaciones que afectaron a esos cambios indispensables.

Cualquier valoración del proceso de implantación del modelo de economía abierta en España no puede ignorar el contexto político, social y económico en que hubo de intentarse⁴⁶. El cambio político del país variaba radicalmente el marco de referencia de la economía y las competencias de la política económica. Pasar de un sistema autoritario a uno democrático, de un Estado centralizado a uno descentralizado con 17 Comunidades Autónomas, suponía alterar la administración económica y fiscal del país y sus intérpretes y motivaciones. En segundo lugar, la sociedad española registraba cambios críticamente importantes en las fechas en las que las reformas del sistema castizo deberían realizarse. Citaré solo tres de gran trascendencia: el demográfico, el ocupacional y el económico. Demográficamente España dejará en esos años de ser un país de emigración para convertirse en receptor de inmigrantes mientras la pirámide de población presentará la preocupante burbuja de las cohortes de población de 20-25 años, consecuencia de la etapa de excepcional crecimiento de población de los años 60 con las dificultades consiguientes de ocupación y paro juvenil. Ocupacionalmente, además, se registrará la presencia creciente de la mujer en los mercados de trabajo que alteraría, radicalmente, su ocupación tradicional en el hogar. Económicamente, España registrará, con gran fuerza, en esos años, la

⁴⁶ Estas observaciones son las alegadas con acierto por J. E. Malo de Molina, *op. cit.* págs. 83 y ss.

crisis de su industria que reclamará costosos, conflictivos y poco prometedores programas de reconversión, mientras la agricultura seguirá perdiendo peso en la economía nacional y en la población activa del país con la correspondiente emigración a la industria y a los servicios. Todos esos cambios planteaban retos graves al desarrollo de la economía española y exigencias imperativas a su Hacienda Pública.

La definitiva apertura exterior, pactada en el Tratado de Adhesión —que hubo de aceptarse por España como premisa del proceso de integración— se convertiría en el motor para introducir la liberalización y competencia en los mercados españoles afectando, desde un principio, a los bienes *comercializables*, con especial incidencia en el sector industrial, cuyos precios se fijarían, desde entonces, con la sola y obligada referencia del mercado exterior. A esa liberalización, primera y forzada, seguiría la del sector financiero que supondría la eliminación del peculiar proteccionismo subvencionado que dominaba la utilización de los flujos de ahorro disponibles y cuya aplicación final se decidiría a partir de entonces libremente en un mercado abierto a través de los niveles relativos de los tipos de interés.

Estos importantes pasos en el proceso de liberalización y competencia de los mercados originaron una reacción frente a los riesgos que suscitaban, consistente en pedir protección presupuestaria del sector público que sustituyera al anterior proteccionismo intervencionista regulador y concesionario. Ese intercambio entre intervenciones *no* presupuestarias (regulaciones, controles y nacionalización de la actividad productiva) y presupuestarias (gastos públicos y gastos fiscales), es el que ha facilitado la instauración de la libertad y el mercado a costa de un crecimiento del sector público excesivamente facilitado por la política económica que ha consentido y acomodado, con mayores gastos públicos o fiscales, la conducta pasiva del sector privado cuya asunción de riesgos y competencia debería haber ahorrado las ayudas públicas. De este modo, se ha producido en España la situación paradójica de que la extensión de la liberalización y competencia de los mercados coincida con el aumento y expansión del sector público que las ha financiado. Cuando este intercambio de liberalización por gastos públicos o fiscales no ha podido producirse, la reforma, reducida a puro cambio en la regulación, se ha retrasado o desvirtuado (caso de la reforma del mercado de trabajo y en los mercados de ciertos servicios).

El cuarto principio que integraba la aproximación tradicional española al desarrollo de su economía, que caracterizó la vigencia del modelo castizo, residió en un comportamiento del sector público dominado por cuatro características: la primera y fundamental, la fuerte restricción presupuestaria derivada de un sistema tributario que jamás pudo cumplir con el principio de suficiencia que ha angustiado la liquidación de los presupuestos españoles a lo largo de toda su historia y ocasiona el raquitismo presupuestario que ha caracterizado los gastos de

nuestras Administraciones Públicas hasta la llegada de la democracia. Un raquitismo del presupuesto del gasto al que se añadirían la inadecuada composición del gasto público respecto a su referencia europea, la permanente o potencialmente invariada situación de déficit y su financiación al margen de la disciplina de los mercados financieros.

La necesidad de la reforma de esos rasgos que caracterizaban a la Hacienda Pública castiza fue sentida con reiteración a lo largo de su vigencia contemporánea. Reforma de la Hacienda Pública siempre detenida en su realización por el cambio indispensable que ésta pedía de la restricción presupuestaria que establecía un sistema fiscal rígido y arcaico cuya modernización y cambio encontró, en todos los intentos, una oposición social y una debilidad política, suficientes para paralizarlos. De esta manera, ni el raquitismo del presupuesto de gastos se corrigió, ni varió su composición inadecuada, ni se mejoraría tampoco la situación financiera real de nuestra Hacienda Pública. Tan solo, y a partir de 1973, se dispuso de un proyecto elaborado de reforma tributaria que trataba de modernizar, europeizándolo, nuestro sistema de imposición y que podría utilizarse para romper con el inmovilismo que había caracterizado a la estructura de nuestro sistema fiscal.

Con estas condiciones, que habían gobernado la Hacienda Pública española durante más de un siglo, la llegada de la democracia supuso un cambio dramático de ese comportamiento tradicional. Un cambio que se ha manifestado en seis escenarios diferentes con rasgos bien definidos:

- En el del gasto público, que muestra concluyentemente su literal explosión cuantitativa. De un 24,9% del PIB, en 1975, el gasto público alcanzará el 48,3% del PIB en 1994. Causas múltiples explican ese aumento formidable: el crecimiento de las prestaciones de la Seguridad Social, que extiende e intensifica la red de protección del Estado del bienestar; el apoyo a los sectores productivos para su subsistencia en un clima de liberalización y competencia; el aumento continuo de los gastos de consumo y del empleo público y, en menor medida, el crecimiento de la inversión pública, escandalosamente reclamado por el desarrollo de la producción privada y al fin atendido desde 1989, cuando más comprometida era la situación presupuestaria.

- En el aumento de la presión fiscal, que pasará del 21,6% del PIB en 1975, a 36,2% del PIB en 1994, aumento posible gracias a la reforma programada con anterioridad a 1975 y ejecutada, posteriormente, con limitaciones y retrasos, pero que permitió aumentar sustancialmente los ingresos públicos y reducir, pero no impedir, el déficit presupuestario.

- En la omnipresencia del déficit público, en particular desde 1982, y el aumento espectacular de la Deuda Pública, que pasará del 13% del PIB en 1985 al 63,5% del PIB en 1994.

- Propiedad notable de la Hacienda Pública de nuestra democracia es la descentralización del gasto público (que no de la imposición) y en el déficit y endeudamiento de las Administraciones Territoriales. De un 9,9% a que ascendían los gastos de las Administraciones Territoriales en 1975 respecto de las AA.PP., éstos se pasarían al 26,8% del gasto total en 1994, mientras el déficit de estas Administraciones Territoriales de -0,4% del PIB en 1975, pasaría al -1,2% del PIB en 1994. La Deuda Pública de estas Administraciones Territoriales, situada en el 2% del PIB en 1975, crecería hasta el 10,6% del PIB en 1994.

- En la pérdida de eficacia del presupuesto como instrumento de control y como medio de presión de la actividad financiera.

- En la ausencia de criterios sobre el papel y funcionamiento de la empresa pública y en la presión de sus cuentas de resultados sobre el presupuesto.

Los comportamientos de las Administraciones Públicas en esos seis escenarios han situado en un lugar prioritario en la agenda de la política económica española a la reforma de esas conductas para ajustarlas a las demandadas por un modelo de economía abierta, capaz de conceder suficiencia y flexibilidad a la política presupuestaria de la que hoy carece, dominada —como está— por el rígido y permanente desequilibrio de sus cuentas.

La experiencia vivida desde 1975 por la Hacienda Pública española transmite un conjunto de mensajes de necesaria contabilización para su posible reforma⁴⁷. Primero, el obvio y fundamental de su propia y prioritaria necesidad. La colaboración de la política presupuestaria con la reducción de su déficit y la contención de su endeudamiento a una política económica de estabilidad, constituye un comportamiento básico y permanentemente ausente. Es obvio que la política de estabilidad no puede dejarse al solo cuidado de la política monetaria o a una «mezcla» ineficiente de política monetaria y presupuestaria, debida a la falta de colaboración de esta última. En segundo lugar, la restricción presupuestaria para lograr su contribución a las tareas de la estabilidad no puede encomendarse a las medidas ineficientes de los aumentos de la presión fiscal (que, como demuestra la experiencia española, relajan la disciplina del gasto público provocando su crecimiento, al tiempo que afectan negativamente a los alicientes de la producción privada), ni a la disminución de las inversiones públicas (con efectos transitorios sobre el déficit público pero con consecuencias negativas y perdurables sobre la productividad general de la economía). En tercer lugar, la existencia de tres problemas estructurales que disminuyen el margen de maniobra a corto plazo para la reducción del déficit público y que deben corre-

⁴⁷ Esos mensajes han sido sugeridos, con todo acierto en mi opinión, en el trabajo de J. M. González Páramo: «Presupuestos Generales del Estado para 1995: el difícil anclaje de la credibilidad presupuestaria», publicado en «Cuadernos de Información Económica», n.º 91 (1994), págs. 16 y ss.

girse por actuaciones perseverantes a medio y largo plazo como son: un fraude fiscal estimado, conservadoramente, en un 5% del PIB, la inercia existente en el crecimiento del gasto y la presencia de un incrementalismo en las decisiones presupuestarias anuales y la descentralización territorial del gasto público (y no de la imposición) que duplica partidas del gasto público y fomentan el déficit público. En cuarto lugar, es preciso reconocer la existencia de unas instituciones y procedimientos presupuestarios españoles sesgados al déficit por su laxitud como prueban los índices elaborados por von Hagen, que la sitúan entre los más elevados de la UE⁴⁸.

Se han examinado hasta aquí los principios que deben inspirar las decisiones económicas en el modelo de economía abierta por el que España optó definitivamente con su integración en la UE y se han expuesto los comportamientos que han gobernado la marcha de la economía española bajo el largo dominio del que hemos denominado modelo castizo o tradicional, que no se ha improvisado en el país en pocos años, ni se crea por el sistema político autoritario del franquismo, sino que se afirma desde la lejana fecha de la Restauración canovista y, precisamente, desde su definición del proteccionismo en 1890 y 1891. Los problemas fundamentales de la economía española en los años 90 son los que se derivan de nuestra integración europea y las posibilidades de orientar su desarrollo en el marco de referencia de la UE. Esos problemas económicos de los años 90 encuentran su raíz profunda y poderosa en los cambios y reformas que el modelo de economía abierta reclama del modelo castizo en el que los españoles hemos vivido durante más de un siglo. En definitiva, nuestros problemas actuales se encuentran en una economía que se resiste a su apertura exterior y que, cuando lo hace, se resiente en los saldos de su comercio internacional por falta de competitividad, que no es capaz de vivir con una inflación europea porque carece de las instituciones con las que lograrla y la sociedad no siente la necesidad de reducirla, que no cuenta con mercados flexibles y competitivos de servicios y trabajo sino intervenidos y regulados y que no ha logrado disponer, en fin, de una política presupuestaria capaz de embridar el gasto público, reducir el déficit anual de sus cuentas y evitar el crecimiento explosivo de su deuda. Ese conflicto permanente entre nuestros comportamientos económicos, convertidos en costumbres arraigadas por la vigencia continuada del modelo castizo, de una parte, y, de otra, por los nuevos comportamientos que reclama imperativamente el cumplimiento de nuestros deberes de coherencia con el modelo de economía abierta, cuadrúplemente firmado con la UE, es el que explica el drama económico que hoy vive la sociedad y la política españolas.

⁴⁸ Vid. von Hagen, J.: «Budget procedures and fiscal performance in the EC», Economic Paper nº 96, Ed. European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Bruselas, 1992.

Este conflicto de los años 90, entre el modelo castizo y el modelo de economía abierta, puede y debe apreciarse desde otra perspectiva diferente al análisis en sus cuatro componentes opuestos realizado hasta aquí, consistente en mostrar sus consecuencias sobre el propósito fundamental del proceso de integración de España en la UE: el de su convergencia real con los países de la Europa comunitaria. Esta será nuestra tarea inmediata.

LA CONVERGENCIA REAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LA COMUNITARIA. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

Desde el ingreso de España en la UE su economía ha vivido un ciclo completo bajo la tradicional influencia dominante de los países comunitarios. El Gráfico 1 muestra las distintas fases de ese ciclo y su relación con el de los países de la UE, apreciada por el crecimiento interanual del PIB. Sobre tres conclusiones fundamentales, mostradas por el Gráfico 1, desearía llamar la atención del lector:

- La *sincronía* del ciclo económico español y el de la UE. La economía española ha vivido, en el período 1984-1994, un ciclo completo en compañía de la economía europea. En compañía pero bajo el dominio de las economías de Europa.

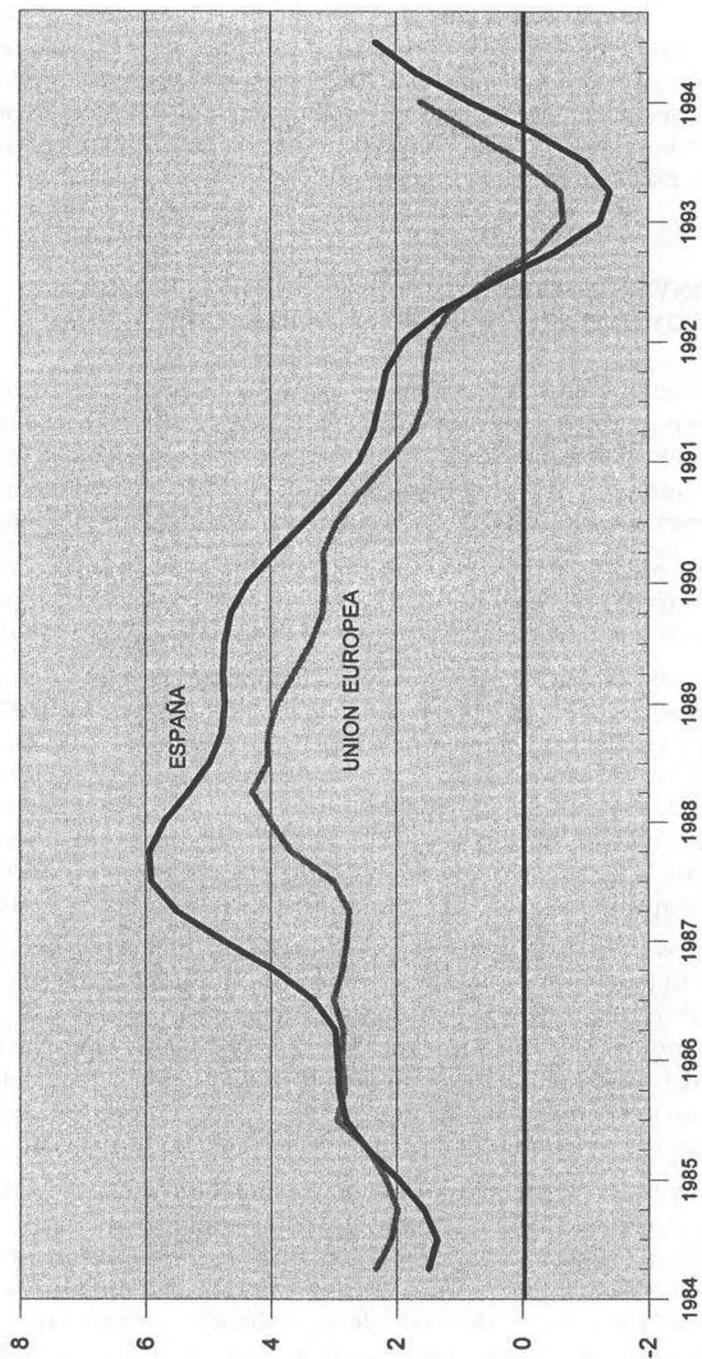
Esa *sincronía* del ciclo español y comunitario se registra en las tres fases representadas en el Gráfico 1: la de *recuperación*, iniciada en 1985 que alcanza su máximo en 1988, manteniendo sus elevados valores de crecimiento en 1989-90, para iniciar su descenso en 1991 y registrar la fase de *recesión* en el cuarto trimestre de 1992 y su punto más bajo en el segundo trimestre de 1993. A partir del cuarto trimestre de 1993 cesaría la agudización del proceso recesivo, emprendiéndose la tercera *fase de recuperación* del ciclo, que alcanza con rapidez cifras mejores que consolidan esta fase en 1994 y en el primer trimestre de 1995.

- Los valores del último ciclo en España se han caracterizado por su *intensidad*. La tendencia de nuestra economía a sobre-reaccionar a los impactos exteriores de crecimiento/recesión constituye una característica que confirman los datos cuando se utilizan series históricas más dilatadas que las recogidas en el Gráfico 1, pero que ratifican también las del último ciclo, que el Gráfico 1 recoge, tanto por la magnitud del proceso de expansión como por la intensidad de la recesión (más acusadas en la economía española que en las de la UE).

- La *sincronía* del ciclo español y comunitario indica que el aval de la recuperación/expansión exterior constituye una condición necesaria para la recuperación/expansión de la economía española. Es imposible esperar una recuperación de la economía española si ésta no se inserta en el entorno de la recuperación europea, que a su vez depende de la evolución de otros espacios económicos (Japón y Estados Unidos, fundamentalmente). Ahora bien, la solidez y duración

Gráfico 1

CICLO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y DE LA UE
(media móvil orden 3 del crecimiento interanual del PIB)



de la recuperación económica española depende, crucialmente, del mantenimiento de sus equilibrios básicos. En particular, de la inflación diferencial con la UE (que condiciona su competitividad), del déficit público (condicionante de su estabilidad y de los tipos de interés que afectan a la financiación y crecimiento de las inversiones privadas y públicas a través de la Deuda) y del déficit exterior (resultado que ha supuesto, tradicionalmente, en las fases expansivas del ciclo económico un freno decisivo al crecimiento de nuestra economía). De modo que sólo en un contexto del mantenimiento de sus equilibrios, la economía española puede aprovechar, de forma adecuada, la onda expansiva de la UE. Lo que acentúa el hecho de que nuestra economía depende de la europea pero, como subraya el profesor Raymond, «depende también de las políticas internas que favorezcan la estabilidad que, sentando las bases de un desarrollo sostenido, permitan potenciar a medio y largo plazo la convergencia real de la economía española y las de la UE»⁴⁹.

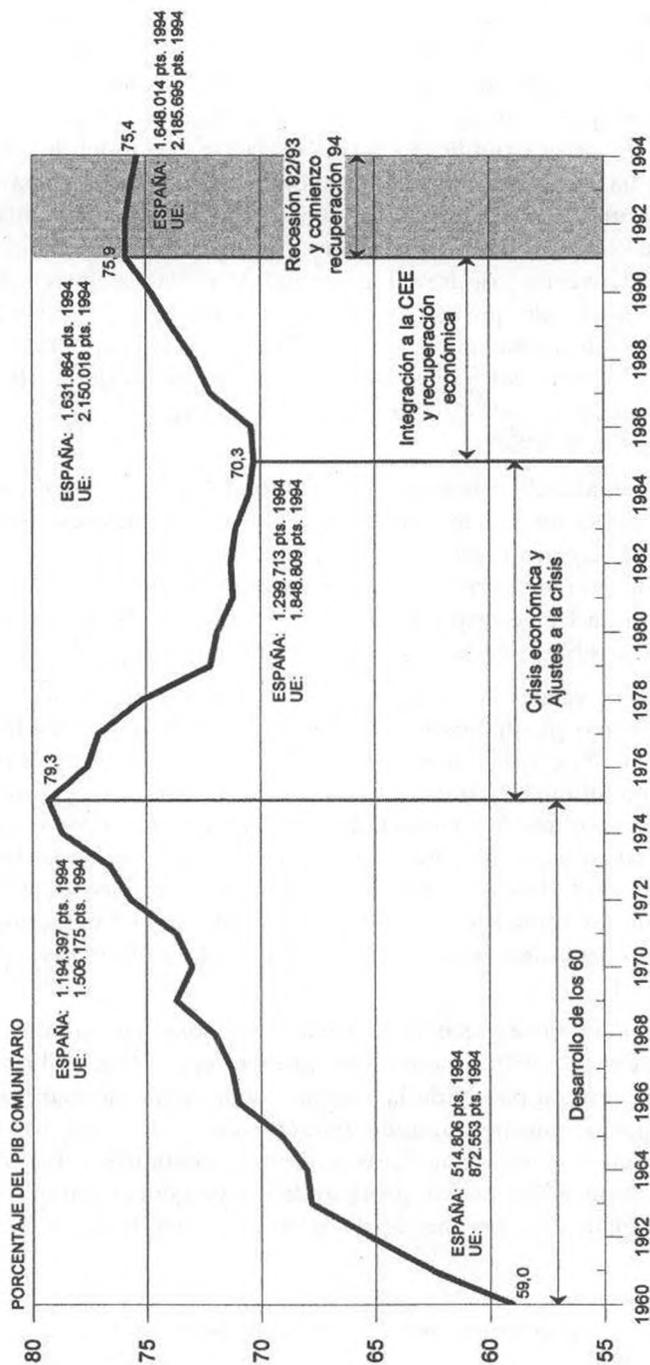
Y bien, analizado este comportamiento cíclico que la economía española ha vivido desde su integración en la UE, ¿cómo se ha traducido ese ciclo peculiar sobre la convergencia *real* de la economía española y la comunitaria? Para contestar a esta pregunta crucial que, en último término, debe legitimar nuestra integración en la UE se dispone de un conjunto de indicadores que ayudan a obtener unas posibles respuestas a cuestión tan fundamental.

El primero y más elemental de esos indicadores es el que refiere la marcha del PIB relativo por habitante de España, respecto de la media del PIB de los países de la UE, cuyos valores se representan en el Gráfico 2 para el largo período de los últimos 34 años (1960-1994). La historia de la convergencia real en ese período comprende cuatro etapas la del *desarrollo de los años 60* (1960-1975), la de la *crisis económica y los ajustes a la crisis* que ocupa la década 1975-1985, la de la *integración en la UE* vivida bajo la recuperación económica europea y española que domina los años 1985-1991 y la cuarta y final, dominada por la *desaceleración productiva*, la *recesión* de 1992-93 y el *comienzo de la recuperación* en 1994.

Como puede observarse, la economía española, bajo la influencia del Plan de Estabilización de 1959, describe una primera etapa larga y brillante de convergencia real con los países de la Europa comunitaria, permaneciendo al margen de la integración europea, aunque logrando, en 1970, el Acuerdo Preferencial con la CE, con efectos muy beneficiosos sobre la economía española. Esa etapa favorable está presidida por un proceso de convergencia real que eleva el PIB por habitante relativo de España desde el 59% de 1960 hasta el 79,3% de 1975, lo-

⁴⁹ Vid. «Análisis del ciclo económico», artículo publicado en *Papeles de Economía Española*, n.º 62 (1995), págs. 34-35.

Gráfico 2
CONVERGENCIA REAL CON LA UNIÓN EUROPEA
 (PIB per cápita español en porcentaje del PIB medio de la Unión Europea)



grando así un salto importante de su PIB per cápita desde las 514.806 pesetas de su PIB por habitante (en pesetas de 1994) hasta el 1.194.397 (pesetas de 1994), que se alcanzan en el año 1975.

Un proceso de convergencia real, que no podrá sostenerse en la década crítica de 1975-1985, en la que los factores causantes de la crisis afectan mucho más a la economía española que a la comunitaria. La convergencia real caerá, en 1985, hasta el 70,3% del PIB por habitante comunitario, un valor que España había logrado ya en 1966. Dicho en otros términos, la crisis económica supondría para la economía española prácticamente una pérdida de 20 años económicos de convergencia real en los 10 que duró la crisis económica.

El ingreso de España en la UE, en 1985, inaugura una nueva fase de convergencia real que nos lleva, con la recuperación cíclica de su economía —más intensa que la de los países de la UE— a ganar 5,9 puntos porcentuales en el índice de convergencia real, situando el PIB por habitante, en 1.631.864 (pesetas de 1994) en ese ejercicio de 1991.

En la cuarta etapa histórica, la economía española registraría, bajo el peso de la desaceleración productiva de 1991 y la recesión de 1992-1993, un retroceso en su convergencia real con Europa que ha continuado en el año de recuperación de 1994. España perdería en esta última etapa 0.5 puntos de PIB por habitante relativo, situando su nivel absoluto en 1.648.614 (pesetas de 1994).

De esta manera, el hecho más destacado que el Gráfico 2 revela, como testimonio de la convergencia de la economía española con la de los países de la UE, es, como afirma José Viñals, que nuestra convergencia no ha avanzado de forma consolidada y continua en los últimos 20 años. Como concluye Viñals, al analizar ese comportamiento «el proceso de convergencia real de la economía española muestra una excesiva dependencia de las condiciones cíclicas y parece tener un *límite* por lo que se refiere a su acercamiento a los niveles del PIB por habitante medio de la UE. Límite que puede cifrarse en un PIB per cápita español en torno al 80% del PIB per cápita europeo»⁵⁰. Un hecho importante que merece una explicación: ¿qué es lo que ha sucedido para provocar la paralización del proceso de convergencia real de la economía española en ese límite insatisfactorio del 80% del PIB per cápita europeo?, ¿por qué la integración de la economía española en la UE no ha logrado superar ese límite e incluso ha caído en los últimos años de ese nivel de convergencia real?

Permitáseme aplazar la respuesta a estas preguntas fundamentales para tratar de evaluar la convergencia real por otros indicadores disponibles que ayuden a

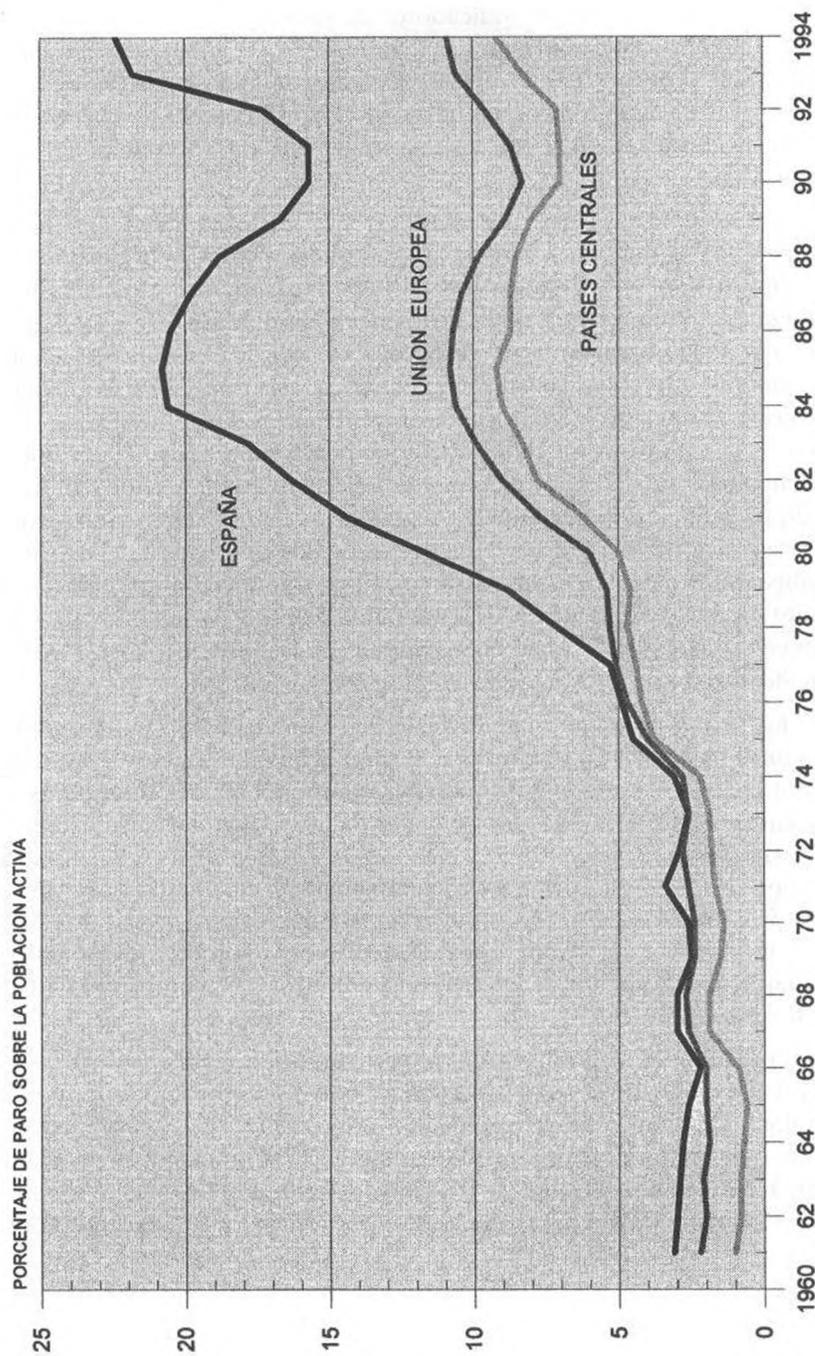
⁵⁰ Vid. J. Viñals: «¿Es posible la convergencia normal de España?. En busca del tiempo perdido», artículo publicado en *Papeles de Economía Española*, n.º 62 (1995), pág. 386.

situar a la economía española frente a los complejos problemas que plantea el proceso de su convergencia real con Europa. Estos indicadores adicionales para evaluar la convergencia real de España y la UE apuntan a dos debilidades tradicionales e importantes de nuestro comportamiento económico: la capacidad de generar empleo de la economía española, apreciada por la evolución de sus cifras relativas de paro en relación con las de la UE, y las liquidaciones de la balanza comercial como indicador básico de su competitividad y factor limitativo reiterado de su crecimiento a largo plazo, liquidaciones de la balanza comercial que se compararán, asimismo, de nuevo, con las de la UE.

El Gráfico 3 ofrece al lector la evolución relativa del paro respecto de la UE, apreciado por las cifras de la EPA, respecto de la población activa. Como puede observarse, la divergencia real de las cifras españolas y comunitarias de paro se inicia con claridad en la década crítica de 1975-1985 en que la tasa de paro española pasa del 4,5% al 20,8% de la población activa. Esto es, un salto de 16,3 puntos porcentuales, mientras el PIB por habitante pierde 9 puntos porcentuales de convergencia real. Dicho en otros términos: una caída de 9 puntos porcentuales de PIB costó casi el doble en términos de empleo. Es difícil encontrar una economía como la española con más capacidad de destrucción de empleos en las fases críticas. Una característica que volvió a mostrar el comportamiento económico español en la etapa 1991-94, en que un retroceso del PIB por habitante de 0,5 puntos supuso un aumento de la tasa de paro de 6,7 puntos porcentuales. A ese comportamiento de la economía española, tan adverso para multiplicar las caídas del producto en términos de paro, se añade la escasa sensibilidad para traducir los aumentos de producción en reducciones del desempleo. En la etapa del desarrollo de los 60, España ganó 20 puntos porcentuales en el PIB por habitante respecto de la UE, testimoniando así la existencia de un crecimiento excepcional de su producción. Pues bien, ese comportamiento no logró reducir la tasa de paro sino elevarla 2,2 puntos porcentuales. Una elevación del paro que no computa la emigración a Europa de un millón de trabajadores, lo que proclamaba las dificultades de la creación de empleo de la economía española. Comportamiento repetido en la etapa de la recuperación económica 1985-1991.

El análisis comparado de los indicadores de producción y paro de España y la media de los países de la UE prueba que el indicador de convergencia real del paro ofrece un comportamiento *diferente* del que presenta la evolución del PIB por habitante. Dos son las diferencias básicas que ofrecen esos índices: las etapas críticas han supuesto una importante destrucción de empleos con aumentos intensos y prolongados de la tasa de paro mientras que las etapas expansivas no se han traducido en aumentos importantes del empleo en relación con el crecimiento del PIB. En cualquier caso, el suelo alcanzado por el paro, en la reciente etapa de recuperación de la economía española, 1985-1991, no ha logrado reducirse del elevado nivel situado en las proximidades del 16% de la población activa.

Gráfico 3
 EVOLUCIÓN DEL PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, PAÍSES CENTRALES Y ESPAÑA
 (porcentaje de paro sobre la población activa)



Las diferencias de los indicadores de paro con los países de la UE han sido permanentemente importantes: situándose en 10 puntos porcentuales en 1985, en 7 puntos porcentuales en 1991 (su valor mínimo en la fase expansiva española) y en 12,2 puntos porcentuales en 1994. Cifras que agudizarían sus diferencias si la comparación se realizara, como el Gráfico 3 permite, con los países centrales de la UE.

Esa enorme divergencia real de las tasas de paro españolas y europeas exigen explicaciones *adicionales* a las que pueden darse para encontrar las razones de las variaciones y divergencias del PIB por habitante. Unas explicaciones que obligan a contemplar, al menos, dos hechos fundamentales: los importantes aumentos de la población activa española a partir de los años 80 y la dificultad para generar empleo en las etapas expansivas, así como evitar las caídas intensas y prolongadas del empleo en las fases de recesión. El primero de esos hechos tiene dos causas fundamentales a las que anteriormente se ha aludido: la burbuja demográfica causada por el aumento de natalidad de los años 60 que ha producido un aumento importante de las cohortes de población activa en los años 80 y la elevación de la población activa femenina que hace acto de presencia en la población activa total a finales de los años 70. Sin embargo, el factor más importante de esta divergencia real de las cifras de paro encuentra en esa dificultad de la economía española para crear empleo en las fases expansivas y en la crónica facilidad para destruirlo en las contractivas.

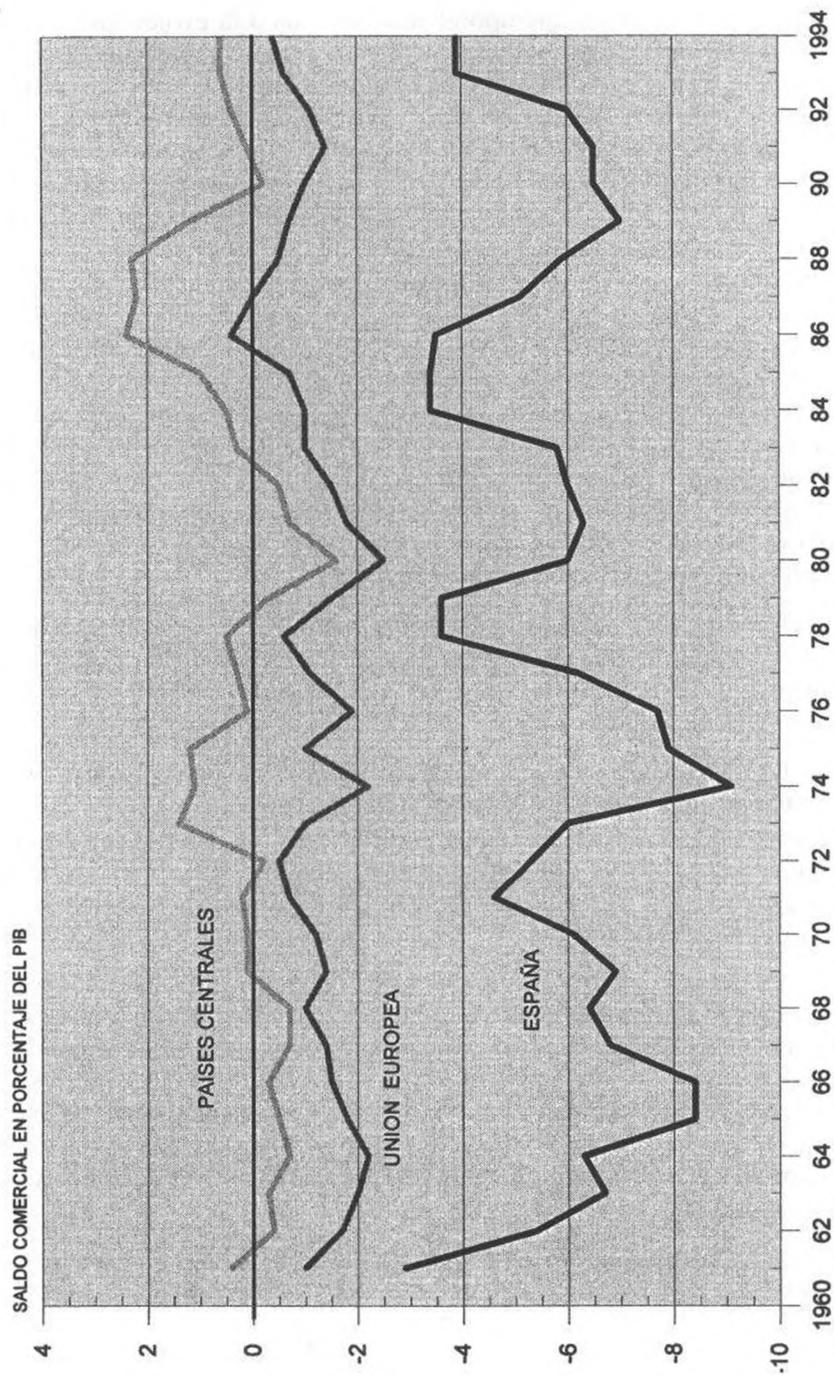
Ese comportamiento negativo del paro encuentra su explicación dominante —como ha afirmado el profesor Carlos Sebastián⁵¹, y se ha aludido anteriormente— en el crecimiento de los tres componentes del *coste de uso del trabajo* (salarios, costes laborales no salariales y costes laborales implícitos), imputables a la *rigidez e inadecuación del mercado de trabajo* cuyas reformas, parcial e ineficiente de 1984 y tardía e insuficiente en 1994, nos han legado uno de los más costosos pasivos del mercado intervenido que caracterizó al modelo castizo de relaciones laborales. Sobre esa explicación del comportamiento del mercado de trabajo y la valoración de las reformas del mismo se volverá más adelante en este trabajo.

El tercero de los indicadores de la divergencia real España-UE es el que ofrecen las liquidaciones comparadas de la balanza comercial, que se recogen en el Gráfico 4. Como indica la profesora Carmela Martín⁵², el testimonio más importante que este indicador transmite es su comportamiento sistemáticamente negativo a lo largo de todos los años observados, situado en mucha peor posición que el de la media de los países de la UE y muy alejado del registrado por sus países

⁵¹ Vid. *Op. cit.* nota 8 supra, págs. 344 y ss.

⁵² Vid. *Op. cit.* Nota 14.

Gráfico 4
 EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA, PAÍSES CENTRALES Y ESPAÑA
 (saldo comercial en porcentaje del PIB)



centrales. Su evolución temporal está asociada a la evolución cíclica de la economía española que tiende a generar un empeoramiento en los saldos comerciales de las fases expansivas y una mejora relativa —dentro de sus permanentes valores negativos— en las etapas de desaceleración del producto y de la renta. Si se repasan los valores de la serie de los 34 años representados en el Gráfico 4, se comprobará que éstos no se han reducido por debajo del nivel del -3% del PIB en España, valor negativo que no se ha alcanzado por la media de los países europeos en ningún ejercicio. Esta divergencia real en el saldo del comercio exterior de mercancías prueba la limitada capacidad competitiva de nuestra economía que obliga a buscar sus causas y a operar sobre ellas, porque en esa debilidad se encuentra uno de los motivos básicos que han detenido la convergencia real del PIB español con el comunitario a lo largo del tiempo. Entre esas condiciones limitativas de nuestra competitividad exterior, adquieren especial importancia para muchas opiniones los déficit existentes en las inversiones de capital humano, tecnológico y *comercial* y en las inversiones en infraestructuras que constituyen una causa destacada de la debilidad competitiva existente entre los países centrales y desarrollados de la UE y las regiones periféricas y menos desarrolladas como es la economía española.

Tres son las conclusiones hacia las que desearía llevar la atención del lector sobre los indicadores de convergencia y divergencia reales que muestran las cifras expuestas del PIB por habitante, paro y saldo comercial en relación con las de la Europa comunitaria:

1.^a España no ha logrado avanzar, consistentemente, en su PIB relativo por habitante respecto de la UE en los últimos 20 años. Las variaciones del PIB han estado asociadas al comportamiento cíclico de la economía que ha chocado con el límite del 80% del PIB por habitante comunitario. La integración en la UE no ha mejorado ese comportamiento que constituía nuestro objetivo para legitimar el proceso de integración en Europa.

2.^a Contempladas las cosas desde la perspectiva del paro, los resultados son aún más preocupantes y muestran la existencia de problemas adicionales que se resumen en la escasa capacidad de nuestra economía para generar empleo en etapas expansivas y su enorme fuerza destructiva en las fases críticas y recesivas, que deben encontrar sus causas y remedios en explicaciones *adicionales* a las que se ofrezcan para las variaciones en la producción. La regulación del mercado de trabajo constituye un centro de preocupación decisiva de esta importante divergencia real española.

3.^a El carácter crónico del déficit comercial, incluso en los años críticos y recesivos, testimonia la presencia de una débil competitividad que constituye un problema adicional que debe encontrar un lugar destacado en la agenda reformadora de la economía española para asegurar su crecimiento duradero.

Esas pobres realizaciones, que muestran los tres indicadores de convergencia-divergencia real de la economía española y la comunitaria, han originado un empeoramiento del clima de la opinión pública respecto a nuestra integración en la UE. Podría afirmarse así, que los españoles hemos pasado del extremo de un europeísmo entusiasta e incondicional en el momento de la integración a la posición opuesta de dudar de su conveniencia en el momento presente. Una oscilación pendular que suele caracterizar a nuestros comportamientos. En ese ambiente de duda y escepticismo ante el proceso de integración europea, que hoy domina entre muchos ciudadanos, parece conveniente preguntarse los «*porqués*» de esas pobres realizaciones que muestran los indicadores de convergencia y tratar de encontrar en sus causas los remedios para esa desilusión y escepticismo.

LOS PROBLEMAS DE FONDO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN LOS AÑOS 90 Y EL CONTENIDO DE UNA AGENDA REFORMADORA PARA SU PLANTEAMIENTO CORRECTO Y POSIBLES SOLUCIONES

Toda desilusión colectiva, como la que hoy padece el proceso de integración de la economía española en la UE, encuentra siempre una explicación que no puede olvidarse: la falsa ilusión inicial de que esa integración en Europa resolvería los problemas del desarrollo de la economía española con la simple firma del Tratado de Adhesión. El feliz momento de ingreso en la economía española en la fase expansiva del ciclo europeo y su contagio natural a nuestra economía contribuyó a fortalecer esa generalizada creencia ilusionada en nuestro crecimiento económico futuro casi automático en el seno de la UE. Sin embargo, para quien conociera las exigencias que la integración económica planteaba de definir y aplicar con rigor los principios de una economía abierta y el conflicto que esos principios planteaban con el modelo castizo que gobernaba nuestros comportamientos y nuestras costumbres económicas, ese crecimiento de la fase expansiva del ciclo 1985-1991 no podía ocultar las extraordinarias dificultades de ese cambio histórico de nuestra conducta económica. La propia experiencia de nuestra política económica probaba que la exigida apertura exterior, la necesaria estabilidad interna, la instauración de la libertad y competencia de los mercados de bienes, servicios y financieros, la modificación del rígido mercado de trabajo, la reforma imprescindible de nuestra Hacienda Pública, constituían retos formidables ante los que se habían estrellado las propuestas fundadas de la mejor tradición de nuestros economistas a lo largo del tiempo⁵³ y los numero-

⁵³ Vid. sobre esta posición de los economistas españoles de la que participaron los profesores Flores de Lemus, Bernis, Perpiñá, Sardá, Torres y V. Andrés Álvarez, una síntesis en E.F.Q.: «Tres decenios largos de la Economía Española en perspectiva», trabajo incluido en «España Economía», Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1993, págs. 14-15.

sos intentos fallidos de abandonar las características que definían el modelo castizo al que propendían nuestros hábitos económicos.

De esta manera, y como se ha afirmado, con reiteración, a lo largo de este trabajo, el desarrollo de la economía española, derivado del escenario de la integración, despertaría, inevitablemente, esa sorda querrela entre el modelo de economía abierta y el modelo castizo que se negaba a abandonar la escena española porque estaba dentro de nuestras conciencias. Y es esa querrela la que explica los problemas de fondo que nos envuelven todos los días en esta década de los 90 y sin cuyo planteamiento, conciencia social de su importancia y decisión política para abordar su solución, la convergencia de la economía española y la europea resultará imposible.

El planteamiento de los problemas económicos de los años 90 tiene, pues, un comienzo obligado: el análisis del cumplimiento de los que hemos denominado *deberes de coherencia* con nuestra decisión de integrarnos en Europa. Es imposible lograr la convergencia real con los países de la UE sin cumplir con esos deberes cuyo enunciado comienza con el repaso de los que figuran entre los llamados criterios de *convergencia nominal*. Esos criterios destacan la importancia condicionante que, para lograr la convergencia real, tiene el reconocimiento, planteamiento y solución de tres problemas fundamentales: el logro de una estabilidad que reduzca nuestra inflación con Europa, el dominio y reducción del déficit y la limitación/reducción de la deuda pública y la consecución de tipos de interés capaces de permitir una financiación suficiente de las inversiones privadas y públicas.

Estos tres problemas son los que delimitan los conocidos criterios de Maastricht fijados para la convergencia comunitaria de cara a participar en el proceso de la Unión Monetaria. Las cifras contenidas en el Cuadro 1 nos dicen cómo los españoles hemos afrontado esos problemas a lo largo de la experiencia vivida en la década transcurrida desde que firmamos el Tratado de Adhesión.

Cuando se analiza el cumplimiento de los criterios de convergencia nominal por la economía española, lo primero que destacan las cifras del Cuadro 1 es el alejamiento de la economía española de su observancia. Nuestra inflación ha mejorado, desde 1985 a 1994, pero en este último ejercicio nuestra tasa de inflación continuaba manifestando su carácter *diferencial* respecto de la media europea (1,6 puntos porcentuales) y también sobre la condición establecida en Maastricht (en 1,2 puntos porcentuales). Una tasa de inflación resistente a la pérdida de sus diferencias y, al parecer, anclada en ese nivel del 4 al 5% de su crecimiento anual, que la convierte en un problema fundamental de los años 90. El déficit público ha permanecido, en los años cubiertos por las cifras del Cuadro 1, en el crecido nivel del 6/7% del PIB porque, aunque en los años intermedios del período que va de 1985 a 1989 se corrigieron esos crecidos déficit, el comportamiento de nuestra Hacienda Pública desde el último ejercicio volvería a llevarnos, en 1994, a don-

Cuadro 1

LA CONVERGENCIA NOMINAL EN LOS PAÍSES DE LA UE
(cumplimiento de las condiciones de Maastricht. Años 1985 y 1994)

	Precios de consumo (1)		Déficit público (2)		Deuda pública (3)		Tipos de interés (4)		Número de indicadores que cumplan	
	1985	1994	1985	1994	1985	1994	1985	1994	1985	1994
Bélgica	4,9	2,4*	-9,1	-5,5	126,0	140,1*	11,6	7,7*	0	2
Dinamarca	4,7	2,0*	-2,0*	-4,3	64,1	78,0	11,6	7,8*	1	2
Alemania	2,2*	3,0*	-1,2*	-2,9*	42,5*	51,0*	7,0*	6,9*	4	4
Grecia	19,3	10,9	-14,0	-14,1	57,9*	121,3	15,8	(..)	1	0
España	8,8	4,7	-6,9	-7,0	50,8*	63,5	13,4	9,9	1	0
Francia	5,8	1,6*	-2,9*	-5,6	38,6*	50,4*	10,9	7,2*	2	3
Irlanda	5,5	2,3*	-10,7	-2,4*	104,3	89,0	12,6	8,0*	0	3
Italia	8,6	4,0	-12,6	-9,6	84,3	123,7	14,3	10,5	0	0
Luxemburgo	4,1*	2,2*	(7,2)*	(1,3)*	5,4*	9,2*	9,5*	7,4*	4	4
Holanda	2,3*	2,8*	-3,6	-3,8	68,4	78,8	7,3*	6,9*	2	2
Portugal	19,6	5,2	-10,1	-6,2	66,5	70,4	27,7	10,6	0	0
R. Unido	6,1	2,5*	-2,8*	-6,3	52,7*	50,4*	10,6	8,1*	2	3
Austria	3,2*	2,9*	-2,5*	-4,4	49,6*	58,5*	7,8*	6,7*	4	3
Finlandia	5,9	1,5*	(3,0)*	-4,7	18,9*	58,0*	10,7	8,4*	2	3
Suecia	7,4	3,2*	-3,8	-11,7	67,6	92,9	13,0	9,5*	0	2
Media Europa-12	5,8	3,1	-4,5	-5,6	55,8	68,9	10,9	8,4	—	—
Condición de Maastricht	4,4	3,5	-3,0	-3,0	60,0	60,0	9,9	9,5	—	—

(*) Indicador situado dentro de las condiciones establecidas en los acuerdos

(1) Los precios de consumo no deben superar en 1,5 puntos al que registren los tres países menos inflacionistas.

(2) El déficit de las Administraciones públicas no debe superar al 3% del PIB.

(3) La Deuda Pública consolidada de las Administraciones Públicas, no debe superar el 60% del PIB.

(4) Los tipos de interés (Bonos del estado) no deben superar en dos puntos a los registrados por los países con un menor crecimiento del IPC.

de estábamos en 1985. Punto de vuelta a un déficit público intenso al que se añade la mucha peor situación relativa en que nos colocaba el crecido nivel de la Deuda Pública, que pasa del 50,8% del PIB en 1985 al 63,5% del PIB en 1994, nivel que excede el límite del criterio de convergencia nominal de Maastricht, fijado en el 60% del PIB. Finalmente, los tipos de interés mejoran sus niveles relativos de 1985, situados en el 13,4% (2,5 puntos porcentuales superiores a la media de la UE y 3,5 puntos porcentuales mayores que los exigidos por el Tratado de Maastricht). Valores que, pese a su mejora en 1994, mantenían sus diferenciales con la media de la UE (en 1,5 puntos porcentuales) y con el criterio de Maastricht (en 0,4 puntos porcentuales).

La economía española no cumplía, así, al llegar el año 1994, con ninguno de los criterios de Maastricht y mantenía unas diferencias generalizadas e importantes en su convergencia nominal con la UE.

Importa destacar que ese deficiente comportamiento de los indicadores de convergencia nominal ocasiona dos consecuencias de la mayor importancia: 1.^a) La dificultad de participar en el proceso de la Unión Monetaria. El coste de quedar marginados de ese proceso no puede subestimarse por la economía española. Como afirma José Viñals⁵⁴, el coste de quedar marginados de la Unión Monetaria supone renunciar a una mayor integración comercial y financiera con la Europa comunitaria y a padecer las consecuencias de la incertidumbre cambiaria que ello ocasionaría a la economía española. La confianza de los mercados exteriores en nuestra unidad monetaria y en los activos en pesetas se vería seriamente afectada por esa exclusión de España de la Unión Monetaria, con costes evidentes para nuestra economía. 2.^a) El incumplimiento de las condiciones de la convergencia *nominal* afecta directamente al proceso de convergencia *real*. No es posible alcanzar el objetivo de la convergencia *real*, sin cumplir con las condiciones de la convergencia *nominal*. De forma que el fin que, en última instancia, legitima nuestra integración en la UE no podrá alcanzarse sin cumplir con los requisitos indispensables de la convergencia *nominal*. Ambos procesos, como indica acertadamente José Viñals⁵⁵, tienen raíces comunes y resultan complementarios.

Por esa doble consecuencia, el logro de una mayor estabilidad, la reducción del déficit y de la deuda pública y la consecución de tipos de interés menos divergentes, se convierten, así, en condiciones indispensables del desarrollo de la España de los años 90 y en urgente deber de coherencia de nuestro proceso de integración en la UE.

Se ha afirmado con reiteración anteriormente, que la estabilidad de precios constituye una condición para sobrevivir en un modelo de economía abierta y

⁵⁴ Vid. *Op. cit.* supra nota 46 págs. 392 y ss.

⁵⁵ Vid. *Op. cit.* supra nota 46, págs. 386 y ss.

competitiva como la que define el espacio europeo. Y se ha insistido, también, en que este requisito no contaba con una tradición española que afianzase su importancia y garantizase su cumplimiento. La falta de instituciones que concedieran credibilidad a la lucha contra la inflación y el incumplimiento reiterado de los objetivos fijados para la estabilidad de precios, han sembrado en nuestra sociedad una desconfianza permanente hacia las medidas estabilizadoras que han concedido su motivación profunda a la presencia de mecanismos de indicación de rentas con las que sus perceptores han tratado de defenderse de la inflación no prevista y, sin embargo, muchas veces registrada. Por otra parte, esa inestabilidad continuada de nuestros precios, no solamente ha sembrado la desconfianza en su accesibilidad sino también —lo que es aún más grave— las dudas en su propia deseabilidad frente a otras metas de política económica.

Es evidente que esa experiencia y actitudes tan negativas para definir y aplicar una política de estabilidad de precios se han traducido en la presencia continuada de nuestra inflación *diferencial* con la UE, que revelan con tanta elocuencia los indicadores expuestos de convergencia nominal. Corregir esa situación constituye el primer requisito para lograr la convergencia *real* de la economía española con la de los países de la UE.

Es a ese propósito al que trata de servir la reforma institucional contenida en la Ley de Autonomía del Banco de España de 1 de junio de 1994. Como afirma en su artículo 7 «el Banco de España definirá y ejecutará su política monetaria con la finalidad primordial de lograr la estabilidad de los precios. Sin perjuicio de ese objetivo, la política monetaria apoyará la política general del Gobierno». Como afirma el documento del Banco de España «Objetivos e instrumentación de la política monetaria en 1995»: «Al enunciar ese objetivo, la Ley refleja el convencimiento de que la inflación es costosa para la sociedad y no resuelve problema alguno. Una inflación elevada y variable obstaculiza el ahorro, perturba la asignación de los recursos, acentúa las oscilaciones de la producción y el empleo, aumenta las desigualdades y, en el presente momento, dificulta la integración de la economía española en un área europea de estabilidad». Para conseguir ese propósito de tanta transcendencia resulta fundamental, en primer término, que el Banco de España explique, pública y periódicamente, con transparencia y claridad, su política monetaria y responda de sus actuaciones ante las Cortes. El artículo 10 de la Ley reconoce esos deberes: «Al menos anualmente, y siempre que se produzcan cambios significativos, el Banco de España habrá de publicar los objetivos generales de la política monetaria que establezca y los procedimientos de instrumentación previstos». Y se dispone, también, que «el Banco de España dará cuenta regularmente a las Cortes Generales y al Gobierno de los objetivos y de la ejecución de la política monetaria, debiendo informarles, en su caso, de los obstáculos que dificultan a ésta el mantenimiento de la estabilidad de los precios». En segundo lugar, la política monetaria deberá contar con la independen-

cia de los órganos de gobierno del Banco de España, con la garantía de independencia respecto de sus decisiones de la política del Gobierno así como con la expresa prohibición de que ningún integrante de las Administraciones Públicas tenga acceso directo o indirecto a la financiación del Banco de España.

¿Garantiza esa reforma institucional del Banco de España el logro del objetivo prioritario de las condiciones de estabilidad, contribuyendo así a la convergencia nominal de la economía española con la UE, requisito de su convergencia real?. La respuesta a esa pregunta decisiva cuenta con un intérprete obligado: el propio Banco de España que ha tratado de ofrecerla en los propios documentos de la institución y en las comparecencias de su Gobernador en las Cortes. Como ha afirmado, con razón, Raimundo Ortega⁵⁶, esa respuesta puede resumirse en la existencia de una *afirmación básica*, reiteradamente realizada en todas las valoraciones de sus tareas por el Banco de España y en el *cumplimiento de un conjunto de condiciones* de las que depende el asentamiento efectivo de la estabilidad de precios. Afirmación básica: la independencia del Banco de España no es una panacea para lograr la estabilidad. Los males de la inflación diferencial no se remediarán si la sociedad no apoya y hace suyo el valor de la estabilidad monetaria y se convence de que los beneficios a largo plazo derivados de la misma son superiores con mucho a los costes que su logro pueda suponer a corto plazo. En palabras del Gobernador del Banco de España: «Para que el banco central autónomo tenga éxito en esta tarea es necesario que la sociedad le respalde en el convencimiento de que la inflación no resuelve los problemas sino que los agrava, de que la inflación es un gran engaño que devora los ahorros de las familias, aumenta las desigualdades, perturba la asignación de los recursos productivos, acentúa las fluctuaciones de la producción y el empleo y, en nuestro caso, obstaculiza la deseada integración en el área europea de estabilidad. Y para que el respaldo nacido de esa convicción sea eficaz es preciso que se exprese en el comportamiento de los agentes económicos, privados y públicos, cuyas decisiones afectan, contribuyen o acompañan al objetivo de la estabilidad»⁵⁷.

La autonomía del Banco de España solo podrá reforzar eficazmente la necesaria política de estabilidad y, con ella, la convergencia real de la economía española con la UE si se cumplen cinco condiciones⁵⁸ fundamentales:

⁵⁶ Vid. su trabajo: «La Autonomía del Banco de España: ¿un empeño imposible?», publicado en «Cuadernos de Información Económica», n.º 96 (1995), págs. 32 y ss.

⁵⁷ Vid. «Presentación por el Gobernador del Banco de España, ante la Comisión de Economía del Congreso de los objetivos de la política monetaria para 1985», publicada en «Boletín Económico del Banco de España», diciembre 1994, pág. 14.

⁵⁸ Las cinco condiciones expuestas en el texto varían las propuestas en el trabajo de R. Ortega (vid. supra nota 52). Son coincidentes las tres primeras, no la cuarta y quinta.

1.^a Condición previa: Contar con una política presupuestaria que permita una «mezcla» eficiente con la política monetaria y no deje a ésta en una soledad costosa e ineficiente para lograr la estabilidad económica. Como ha afirmado el Gobernador del Banco de España: «El ajuste fiscal tiene una gran importancia desde el punto de vista de la política monetaria. A largo plazo, el mantenimiento de déficit elevados y autoalimentados por una carga financiera creciente acaba siendo incompatible con las políticas monetarias de estabilidad. En horizontes más cortos, la persistencia de fuertes déficit públicos echa una carga excesiva sobre las políticas monetarias de estabilidad y conduce a elevaciones de los tipos de interés que imposibilitan una expansión sostenida de la economía. El ajuste fiscal es imprescindible para desarrollar una combinación adecuada de las políticas monetaria y fiscal y ganar credibilidad ante los mercados, jueces fríos y, a menudo, certeros de la evolución y perspectivas de las economías»⁵⁹.

2.^a 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 entiende como el resultado de un conjunto de políticas económicas orientadas a la convergencia con las economías más estables de la UE. Es evidente que la autonomía del Banco de España puede verse limitada y sus posibilidades para alcanzar la estabilidad de precios reducidas en el caso de que España utilizara la política cambiaria para compensar las deficiencias registradas en otras políticas económicas o sustituir, con la depreciación de la peseta, la ausencia de medidas estructurales en campos decisivos de la actividad económica.

3.^a La política de reducción de la inflación y la mejora de las posibilidades de desarrollo de la economía española debe contar, según subraya 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»⁶⁰.

4.^a Condición destacada para que se mantenga 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 Gober-

⁵⁹ Vid. «Presentación por el Gobernador...», *op. cit.* supra nota 52, pág. 12.

⁶⁰ Vid. «Presentación por el Gobernador...», *op. cit.* pág. 8.

nador al presentar los objetivos de la política monetaria para 1995, es la moderación de las rentas salariales tardíamente iniciada en España en 1994 y cuya continuidad debe ser asegurada así como la flexibilización del mercado de trabajo: «España —ha subrayado el Gobernador del Banco de España— solo podrá hacer frente a los nuevos retos de la competencia internacional, crear empleo a un ritmo adecuado y mejorar la retribución real del trabajo si genera y atrae inversión, no sustituye en exceso trabajo por capital, desarrolla actividades con valores añadidos superiores a los actuales, mejora la calidad y el nivel tecnológico de su capital físico o aumenta la cualificación de su fuerza de trabajo y acepta la movilidad resultante de la transformación necesaria de su estructura productiva. Para todo ello son necesarias tanto la moderación en el avance de los salarios monetarios como una mayor flexibilidad del mercado de trabajo en el marco de unas mejores relaciones industriales»⁶¹.

5.^a *Solo en el marco del conjunto de las existentes condiciones anteriores* encuentra su sentido la definición de una política monetaria cuyos objetivos se definen en términos de una tasa de inflación para un horizonte apropiado y a medio plazo, que sitúe la evolución de los precios españoles en la senda de convergencia con el área de estabilidad europea. Ello supone colocar, de manera gradual y estable, la tasa de inflación, medida por el IPC, por debajo del 3% a lo largo de los tres próximos años. Para apreciar ese comportamiento de la economía se utilizarán un conjunto amplio de indicadores que permitan vigilar la marcha de la estabilidad económica deseada: tasa de inflación atendiendo al IPC y sus componentes y a otros índices (precios industriales, precios percibidos por los agricultores, valor unitario del comercio exterior, evolución de los salarios, costes unitarios del trabajo, márgenes empresariales, presión de la demanda y cuentas exteriores así como de la política fiscal). Todas estas variables contribuirán a mantener una vigilancia constante de la inflación y de sus perspectivas a medio y largo plazo y a evitar reacciones de la política monetaria, tanto retrasadas como precipitadas, que pudieran carecer de justificación. A esa valoración de la política monetaria deberá contribuir también el análisis de otros indicadores: configuración de la curva de rendimientos y de los diferenciales de los tipos de interés con otros países que ayudan a conocer las expectativas de los mercados.

El hecho de que la inflación constituya, a medio y largo plazo, un fenómeno básicamente monetario, obliga a añadir, a los indicadores anteriores, el comportamiento de la cantidad de dinero. Ese había sido el proceder tradicional de la política monetaria del Banco de España que venía definiendo sus objetivos, desde 1978, en términos de un agregado considerado como dinero o como expresión básica de la liquidez en manos del público. Esa estrategia suponía que la demanda

⁶¹ Vid. «Presentación por el Gobernador...», *op. cit.* págs 7-8.

del público de la magnitud considerada como dinero respondía a una función estable de un conjunto de variables (renta real, precios y tipos de interés) y que el Banco de España podía controlar y afectar razonablemente al comportamiento del gasto nominal del público en bienes y servicios a lo largo del tiempo mediante su actuación sobre la magnitud considerada como dinero. Ese esquema de la política monetaria española obligó a ampliar el conjunto de activos considerados como dinero por la utilización del público de los mismos, que terminó concretando en los activos líquidos en manos del público (ALP) la magnitud objeto del control monetario. Sin embargo, los movimientos de esta magnitud ampliada —ALP— se han visto profundamente afectados en su significación precisa por la liberalización de los tipos de interés, la liberalización creciente de los movimientos de capitales y la globalización de los mercados financieros. De este modo los movimientos observados en los agregados monetarios ha oscurecido el significado de sus variaciones sobre el comportamiento del gasto nominal del público en bienes y servicios, obligando a interpretar los movimientos de una magnitud considerada como dinero para obtener una aclaración de su significado. Este problema universal ha llevado a distintas soluciones por los Bancos centrales para evitar que las desviaciones de la magnitud considerada como dinero —en España, los ALP— llevase a inspirar decisiones monetarias erróneas para orientar el gasto nominal del público en bienes y servicios. Esa misma oscuridad interpretativa afecta a otros agregados monetarios, incluso en mayor medida que a los ALP (M_0 , M_1 , M_2). La decisión tomada por la nueva política monetaria del Banco de España ha consistido en abandonar la fijación de sus objetivos en términos de ALP y restantes agregados monetarios representativos de la magnitud dinero. Sin embargo, todos los agregados monetarios se utilizarán como indicadores por el Banco de España, concediendo a los ALP el carácter de indicador privilegiado capaz de contribuir a una valoración de la situación y perspectivas de la inflación en el país. Los estudios del Banco de España sitúan, a largo plazo, el crecimiento de ALP por debajo del 8% como valor coherente del comportamiento deseado de la inflación. A más corto plazo, las desviaciones de los ALP por encima de esa tasa de crecimiento no señalan, necesariamente, un aumento peligroso del gasto y la inflación pero sí deben utilizarse como indicadores de alerta, lo que exige vigilar e interpretar sus desviaciones para realizar un diagnóstico de la situación y actuar en consecuencia. Asimismo se utilizarán como indicadores relevantes de la política monetaria el crecimiento del crédito interno (a los sectores privado y público) y las variaciones de los activos exteriores netos impulsores del crecimiento de la liquidez.

Partiendo de los objetivos e indicadores de la política monetaria que se han expuesto y del esquema complejo de análisis al que obliga su interpretación, las decisiones finales de la política monetaria se instrumentarán por los procedimientos habituales que viene utilizando el Banco de España para regular las condiciones de oferta de liquidez de base del sistema monetario.

Esa presentación de las tareas prioritarias de la estabilidad de precios, desde la perspectiva a que obliga a entenderlas la concesión de la autonomía al Banco de España para su realización efectiva, es la que revela el campo complejo al que deben extenderse las decisiones económicas y las importantes *reformas de fondo* que reclama el logro de sus propósitos, sin cuya disponibilidad será imposible lograr la pretendida estabilidad de precios y conseguir la convergencia nominal y real de la economía española con las de la Europa comunitaria. Permitáseme insistir sobre estas afirmaciones.

Ante todo, para posibilitar la necesaria estabilidad de precios en España es preciso destacar lo obvio que, por su carácter, corre siempre el riesgo de su olvido. Atribuir a la política monetaria *tan sólo*, nacida de la autonomía del Banco de España, la exclusiva responsabilidad de estabilizar los precios, constituye una imputación irresponsable. La responsabilidad de las tareas de la estabilidad de precios reside en la sociedad que la precisa y en el sentimiento compartido de los crecidos costes que ocasiona la inflación que la impide. La larga vigencia del modelo castizo ha creado en España unas tendencias al desequilibrio y a la inflación poderosamente arraigadas en la cultura de los agentes económicos (empresas, familias y gobierno) e incorporadas a las deficiencias estructurales de la economía. Los fracasos en los intentos de accesibilidad de nuestra economía a unos precios estables y la lucha, perdida tantas veces, con la inflación, encuentran su causa más eficiente en las dudas permanentes de nuestra sociedad y de nuestra política económica en la propia deseabilidad del objetivo de conseguir unos precios estables para cuya implantación carecíamos de las instituciones con las que lograrlo. Sería un grave error creer que podemos improvisar unas instituciones estabilizadoras con el solo apoyo de su simple definición legal. O las instituciones se basan en la conciencia colectiva del servicio a los objetivos que pretenden o la defensa de esas finalidades por las instituciones creadas enfrentará a éstas, todos los días, con la debilidad de sus apoyos sociales. Traducida al campo de la autonomía del Banco de España esa afirmación significa que, sin un consenso social suficiente sobre la importancia de preservar la estabilidad económica, nuestro Banco central no podrá perseguir, con independencia y autonomía, el fin prioritario que la Ley le adjudica de estabilizar los precios españoles. Es evidente que la cultura de la estabilidad sobre la que se fundamenta la política económica de la lucha contra la inflación no puede improvisarse en un país que no la ha adquirido a lo largo de su historia pero no es menos cierto que la España de hoy, integrada en la UE como vía a su desarrollo económico, viene obligada a forzar su aceptación y aprendizaje de la estabilidad si quiere lograr la convergencia real de su producción y renta con la de los países comunitarios⁶².

⁶² Ese aprendizaje no es fácil. La inexistencia de una cultura de la estabilidad de precios y la poca apreciación ciudadana por el mantenimiento del valor del dinero dificultan la aceptación de la independencia del Banco central y su servicio a la tarea prioritaria de la estabilidad de precios. Una

En segundo lugar, la política de estabilidad reclama la atención a las condiciones de las que depende la eficacia de las medidas de política monetaria y la primera de esas condiciones es la antes enunciada de contar con la colaboración de la política presupuestaria. Nuestra experiencia reciente de los indicadores de convergencia nominal denuncia que la debilidad más escandalosa de nuestra política macroeconómica de estabilidad ha residido en la combinación inadecuada de las medidas de política fiscal y política monetaria. Combinación impedida siempre en sus dosis correctas por la soledad en la que la política presupuestaria ha dejado a la política monetaria, condenando al país a un sacrificio de su estabilidad o a la consecución de resultados muy pobres y costosos. No puede extrañar tampoco que, por este motivo, el Gobernador del Banco de España haya dirigido sus advertencias más reiteradas y dramáticas a lo que él denomina el *ajuste fiscal necesario*. Pues bien, ese ajuste de la política presupuestaria resultará imposible sin realizar reformas de fondo que posibiliten su presencia. En efecto —y como se ha expuesto anteriormente— el modelo castizo de nuestra Hacienda Pública —que dominaría la concepción del presupuesto, gastos e ingresos públicos desde la reforma moderada de 1845— no ofreció el apoyo preciso para disponer de unas instituciones fiscales capaces de asentar la disciplina del gasto público y la suficiencia y flexibilidad del sistema tributario con lo cual nos hemos encontrado con que, al llegar la democracia, los comportamientos de la Hacienda Pública manifestaran la omnipresencia de un déficit en todos los años vividos desde la etapa de la transición y con el actual crecimiento explosivo de la Deuda Pública. Hoy sabemos que la voluntad política, proclamada en cada ejercicio presupuestario para reducir el gasto público, no constituye sino el abuso reiterado de una retórica estéril y que la única solución del permanente problema del déficit público español y el aumento de su deuda, resultará imposible si las instituciones y procedimientos presupuestarios que lo impulsan no se reforman. Sabemos, también, que las medidas restrictivas para reducir el déficit deben orientarse hacia la limitación del gasto público y no hacia el aumento de la imposición y que padecemos la presencia de tres pasivos estructurales cuya permanente reducción constituye un comportamiento vital para aliviar el déficit público. Conocemos, así, que es indispensable reducir el fraude fiscal situado en un 5% del PIB según las estimaciones más conservadoras. Sabemos que es preciso evitar el incrementalismo en la elaboración de los presupuestos que afianza y amplía el crecimiento del gasto en cada ejercicio, conocemos que la descentralización territorial del gasto público (y no de la imposición) contribuyen a duplicar partidas de gasto y a propiciar el gasto y el déficit público.

muestra de la dificultad latina de ese aprendizaje de la estabilidad es la que ha mostrado la reciente e interesante controversia entre el consejero del Banco de Francia, Jean Boissonnat, y Philippe Séguin, Presidente de la Asamblea Nacional francesa y que ha ocurrido en el diario francés *«Le Monde»* (21, 22 y 26 de abril de 1995). Polémica recogida en Cuadernos de Información Económica, núms. 97-98 (Abril-mayo, 1995), págs. 165 y ss.

Es esa experiencia vivida la que apunta a las reformas estructurales necesarias de nuestra política presupuestaria para reducir déficit público y deuda y que deberían discurrir en dos direcciones: 1.^a) En el remedio, con reformas programadas, de los tres defectos estructurales que perpetúan y amplían el déficit público antes aludido. 2.^a) Variar la restricción laxa del presupuesto español que arranca de los defectos que plagan la forma de elaboración del presupuesto (con la presencia multiplicada de los créditos ampliables, los créditos que generan determinados ingresos, la utilización abusiva de los créditos incorporados de ejercicios anteriores, las transferencias de crédito, alterando su finalidad inicial). Laxitud presupuestaria presente, asimismo, en la fase de discusión y aprobación del presupuesto en las Cortes (con la presencia de delegaciones al poder ejecutivo que arrancan de los supuestos anteriores y el abuso de los suplementos de crédito y créditos extraordinarios) y laxitud final en la ejecución del presupuesto que motiva la discrepancia continuada entre autorizaciones de gasto y gastos efectivamente realizados en los cinco últimos ejercicios que se sitúan en el 25%.

No puede extrañar que esta laxitud presupuestaria, que domina en todas las fases del ciclo vital del presupuesto, sitúen al presupuesto español entre los más defectuosos de los países comunitarios al apreciar su laxitud según la estimación de von Hagen⁶³.

Reformar esa situación del presupuesto español obliga a plantear cambios fundamentales en la Ley General Presupuestaria de 1977, variaciones en su contabilización y mejoras definitivas en la información que el presupuesto suministra, información tan abundante hoy en documentos como escasamente transparente para conocer y evaluar las partidas presupuestarias que definen su estrategia.

La situación presupuestaria española y el ajuste fiscal necesario acotan un campo de reformas de fondo sin cuya práctica será imposible lograr la convergencia nominal y real de la economía española con las de los países de la UE. Conceder autonomía al Banco de España, responsabilizándole de la estabilidad de precios sin practicar el ajuste de disciplina presupuestaria, equivale a encomendarle una tarea imposible y, lo que es peor, obligar al Banco de España a una querrela continua con la denuncia reiterada, impopular y estéril de la falta de colaboración de la política presupuestaria a las tareas de la estabilidad de precios⁶⁴.

⁶³ Vid. *op. cit.* supra Nota 44. Este trabajo de Von Hagen se ha aplicado al caso de la Hacienda Pública española y se ha actualizado y extendido por J. M. González Páramo: «Presupuestos Generales del Estado para 1995: el difícil anclaje de la credibilidad presupuestaria», Cuadernos de Información Económica, n.º 91 (1994), págs.16 y ss.

⁶⁴ Sin duda, el problema más aludido en todas las intervenciones del Gobernador del Banco de España, como condicionante de la política monetaria de estabilidad, es el comportamiento de la política presupuestaria. La existencia de un déficit público continuado y la falta de reformas institucionales que disciplinen el crecimiento del gasto e Impidan la elevación del déficit público están en el

Uno se pregunta ante esta situación inexplicable (reforma del Banco de España con la Ley de Autonomía, carencia de una reforma estructural de la política presupuestaria) por la lógica a que pueda responder este desequilibrio escandaloso. Quizás no se encuentre otra explicación plausible de esta paradoja que la de buscar un responsable de la estabilidad de precios, sin deseársela en el fondo, para seguir practicando una política presupuestaria que permita seguir gastando para gobernar sin gravar, reclamando la sola responsabilidad de la política monetaria en la inestabilidad de los precios.

Esa situación de déficit público permanente, asociada a la continuidad de la inflación diferencial española, explica la divergencia de los tipos de interés españoles y comunitarios que constituye el cuarto de los criterios de divergencia nominal que recoge el Cuadro número 1 y que condiciona la marcha de las inversiones privadas y el mayor coste de las inversiones públicas, dificultando así el desarrollo de la economía española y su proceso de convergencia real con la Europa comunitaria.

Para la consecución del objetivo de la estabilidad de precios, la política monetaria debe contar, también, con la propia estabilidad del tipo de cambio de la peseta, cuya fijación es competencia del Gobierno. El Banco de España, como se ha indicado anteriormente, entiende que el compromiso de la estabilidad cambiaria debe ser el resultado de un conjunto coherente de políticas económicas orientadas a la convergencia con las economías más estables de Europa. Tendencias depreciadoras del tipo de cambio —situadas más allá de las fluctuaciones transitorias del mismo— constituyen un indicador de la conveniencia de adoptar políticas de signo más restrictivo. Esta condición revela las posibles limitaciones de la política monetaria si el Gobierno no cooperara con las restantes decisiones de las que depende la política de estabilidad que el mantenimiento de un tipo de cambio realista de la peseta necesita y, más aún, si la alternativa de la devaluación del tipo de cambio se utilizara como medida compensatoria para obviar las reformas estructurales de las que depende la estabilidad de precios y la del propio tipo de cambio.

La experiencia de la convergencia nominal de la estabilidad de precios ha probado, en el caso de la economía española, la importancia que reviste junto a la

fondo de la ausencia de una política presupuestaria y de las dificultades de la política monetaria en nuestro país.

Aníbal Cavaco Silva, con motivo de su ingreso como Académico de Honor de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, insistió en este condicionante de la política presupuestaria a la política monetaria de estabilidad (vid. Cavaco Silva, A.: «Combinación de políticas de estabilización en un marco de integración: la experiencia portuguesa», Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1994). Creo que es una opinión acertada y relevante la que Cavaco sostiene al afirmar que la mayor independencia y autonomía de un Banco central es la que le concede un presupuesto riguroso y bien ejecutado. Algo de lo que carecemos en España.

combinación adecuada de política monetaria y presupuestaria- el funcionamiento eficiente de los mercados bajo los principios de liberalización y competencia de sus transacciones. El *capitalismo corporativo* español ha constituido un componente fundamental del modelo castizo cuya reforma constituye una condición decisiva para el funcionamiento de una economía abierta y para el asentamiento de una estabilidad de precios indispensable para sobrevivir en el espacio europeo. La liberalización de la economía y la expansión de las fuerzas del mercado han avanzado, desde nuestra integración en la UE, por la exigencia de cumplir con la armonización del marco regulatorio europeo, que ha condicionado las reformas de nuestra legislación. Pero ese avance de la liberalización y la competencia ha sido desigual e incompleto. El Banco de España ha insistido, con razón, como se ha indicado, en la necesidad de completar la agenda reformadora española incorporando los cambios estructurales que precisan los mercados de bienes y, más aún, los de servicios que aún viven al margen de la competencia, si es que deseamos contar con una inflación europea.

Se ha afirmado, con fortuna y con verdad, que las dos propiedades más destacadas de nuestra inflación son las que se derivan de su doble carácter *diferencial* (con la de los países de la UE) y *dual* que registra el comportamiento diferente entre el componente de los precios de los servicios y de los bienes comercializables de la industria. Esa dualidad está causada, como han probado elocuentemente los informes del Tribunal de Defensa de la Competencia⁶⁵, por la capacidad de ciertos y fundamentales servicios de trasladar a sus precios aumentos de coste, con independencia de su productividad, contando con el dominio de estos sectores de sus mercados, cerrados a la comercialización exterior y la competencia interna y externa. Un comportamiento que afecta a todas las economías europeas pero, con especial intensidad, a la española cuyos crecimientos de precios en el sector servicios discurren con valores superiores a la media comunitaria. Los efectos de ese comportamiento no solo son un motor de la inflación sino que se dispersan en distintas direcciones y todas ellas negativas, como han subrayado Miguel Angel Fernández Ordóñez y Carlos Ocaña⁶⁶ pues dañan la competitividad de la industria, reducen la eficiencia económica y limitan las posibilidades de empleo.

Por todos esos motivos, las reformas estructurales tendentes a implantar la liberalización y la competencia en los mercados de servicios constituyen un cam-

⁶⁵ Vid. Tribunal de Defensa de la Competencia: «Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios», Madrid, 1994 e «Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones: propuesta para adecuar la normativa sobre las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia vigente en España», Madrid, 1992.

⁶⁶ Vid. Fernández Ordoñez, Miguel Angel y Ocaña y Pérez de Tudela, Carlos: «Un balance de liberalización de los servicios», trabajo publicado en *Papeles de Economía Española*, n.º 62, 1995.

bio estructural de la mayor importancia al servicio de la convergencia nominal y real de la economía española con las de los países de la UE. Esta política de reforma estructural del sector servicios cuenta con una excelente guía para su realización, diseñada por el Tribunal de Defensa de la Competencia, tanto en los criterios que deben inspirar su estrategia general⁶⁷ como en los sectores que deben atraer la atención prioritaria de la reforma. Las listas ofrecidas por el Tribunal de Defensa de la Competencia han seleccionado los principales sectores que deberían polarizar la atención social y política: el de los transportes (con logros importantes bajo la inspiración de los informes y propuestas del Tribunal de Defensa de la Competencia en el transporte aéreo pero con reformas pendientes, denunciadas por el Tribunal, en el transporte ferroviario), en las telecomunicaciones (con el adelanto logrado del proceso de liberalización instado por la política de la UE, merced al impulso del Tribunal, pero con decisiones pendientes aún de ejecución), en el sector de la energía eléctrica (en que se cuenta ya con la Ley del Sector Eléctrico cuyo desarrollo es indispensable así como la revisión de los procesos de concentración del sector), en el mercado del suelo (la reforma más urgente, importante y pendiente de realización), en el sector de las profesiones (reforma aplazada en 1992 y que no ha conseguido formulación legal precisa ni menos aún su aplicación efectiva), en los monopolios locales (en los que no se ha logrado remover los obstáculos de ciertos servicios a la competencia como los funerarios o los de transporte urbano), en el del comercio (en el que no sólo no se ha extendido la liberalización y la competencia sino que se ha retrocedido en aspectos fundamentales como el de los horarios comerciales y la restricción a la implantación de nuevas grandes superficies) y en otros sectores (entre los que destacan las farmacias, puertos, cines y distribución de carburantes) que el Tribunal de Defensa de la Competencia tiene en estudio.

Aunque los cambios en las ideas sobre la necesidad de liberalizar los mercados de servicios e instaurar las condiciones de una mayor competencia hayan ganado presencia en la sociedad española en los últimos años, es lo cierto que solo unos pocos cambios se han llevado a la práctica. La reforma estructural del sector servicios está, en su mayor parte, por hacer y sin su realización la convergencia nominal y real de la economía española con la economía europea resultará imposible.

Excluido de los criterios de convergencia nominal de Maastricht y muchas veces propuesto, figura el indicador comparado de las tasas de paro que manifiesta la divergencia más acusada, más permanente y más grave de la economía es-

⁶⁷ Líneas de política económica general sobre la defensa de la competencia expuestas en los Informes del Tribunal. Vid. «Remedios políticos...», *op. cit.* Nota 65 supra, Capítulos 3 («Criterios para diseñar las políticas de liberalización», págs. 35 y ss.) y 4 («Recomendaciones generales», págs. 45 y ss.).

pañola con la comunitaria, según se expuso anteriormente. Un indicador que ofrece una evolución divergente en sus valores con los que registra la marcha del PIB por habitante, lo que en principio reclama explicaciones *adicionales* de ese comportamiento.

Esta afirmación tiene que ser bien entendida porque el crecimiento del empleo tiene que basarse siempre en una condición necesaria: la intensificación de la tasa de desarrollo de la producción. Sin un ritmo de desarrollo económico sostenido y próximo a la tasa de desarrollo potencial de la economía, no cabe esperar un aumento del empleo. Quiere ello decir que el carácter del empleo como variable derivada obliga a partir del desarrollo de la producción como una condición necesaria. De ahí que deba colocarse un acento de importancia sobre las condiciones de las que depende el desarrollo de la producción y de la inversión cuya vigorización es indispensable para favorecer el empleo en nuestra sociedad. Es evidente que, entre estas condiciones para el aumento de la inversión, figuran las ya expuestas y que se refieren a la mejora de los indicadores de la convergencia nominal: sin una mayor estabilidad de precios no será posible crear el marco necesario para esperar un aumento de las inversiones; sin una combinación adecuada de política presupuestaria y monetaria el logro de la estabilidad resultará imposible y el riesgo de la inflación se acusará sobre los procesos de inversión; sin unos tipos de interés menores no se posibilitarán las mayores inversiones privadas y públicas; sin una política fiscal que propicie el aumento del ahorro no contaremos con la base precisa para fortalecer las inversiones y ese aumento del ahorro reclama una reducción del déficit público y un estímulo del ahorro familiar y empresarial que debe provenir de medidas de política tributaria. A la creación de ese clima propicio para la inversión y el desarrollo económico debe contribuir también, como se ha expuesto, una política del tipo de cambio realista y estable fundamentada en la propia estabilidad de la economía. Las reformas estructurales de los mercados de servicios constituyen, asimismo, un fundamento necesario para acrecer la competitividad de la industria, mejorar la eficacia de la economía, aumentar las posibilidades de su crecimiento y reducir la tasa de inflación.

Esa estrategia condicionante de la expansión de la producción y la derivada del empleo deben completarse con la ya expuesta en la primera parte de este trabajo, consistente en favorecer las inversiones en capital humano y tecnológico, lo que acentúa la importancia crítica de las inversiones en educación, actividades en I+D orientadas a generar innovaciones propias y, sobre todo, las tendentes a conseguir la asimilación y adaptación de las logradas en países más desarrollados que el nuestro que acentúen, particularmente, las que afectan a los procesos más que a los nuevos productos. Añadir a esas inversiones el mantenimiento de las públicas que favorezcan las infraestructuras constituye, asimismo, una parte de esa estrategia condicionante del desarrollo de la economía que añade un plus

de productividad y posible expansión del producto. Esa estrategia del desarrollo de las inversiones debería beneficiarse de una política regional más beligerante que la actual procedente de la UE para fomentar y ayudar a su realización.

Todas esas condiciones constituyen datos de partida *necesarios* para crear empleo en cuanto favorecen el desarrollo de la producción y las inversiones pero no constituyen condiciones *suficientes* para reducir los indicadores de divergencia del paro. Existe un conjunto adicional de variables de las que la desocupación depende y cuya presencia explica la enorme divergencia existente entre el indicador del paro y del PIB por habitante entre España y la UE. Ya se han mencionado anteriormente las que se refieren a la población activa: su intenso crecimiento proveniente de la burbuja demográfica de la población joven, efecto lejano del aumento de la natalidad de los años 60 y, por otra parte, la irrupción de la mujer en los mercados de trabajo desde finales de los años 70. Por otra parte, no puede ignorarse que el paro de larga duración y el de ciertos colectivos marginales plantea problemas específicos que reclaman explicaciones y medidas adicionales para su reducción. Factor decisivo de esa disparidad entre aumentos de inversiones y producción y crecimiento del empleo es el cambio tecnológico que se manifiesta en requerimientos cada vez menores de trabajo por unidad de producto y que plantean, en todo caso, el problema de la adecuación de los conocimientos de la mano de obra para atender a la demanda de trabajo. Adicionalmente, la ocupación viene condicionada por el comportamiento del coste de uso del trabajo cuyos tres componentes, reiteradamente aludidos con anterioridad, salarios, costes laborales no salariales y costes laborales implícitos, dependen de la rigidez e inadecuación del mercado de trabajo español cuya reforma y aplicación condiciona severamente las oportunidades de empleo.

La contemplación de las condiciones de empleo y el paro, a partir de la exposición anterior, es la que delimita las posibilidades y las medidas de la política dirigida a elevar la ocupación y reducir el paro en nuestra sociedad. Esa política, según las opiniones dominantes, debería orientarse en tres direcciones:

1.^a En el aumento del PIB y de las inversiones que posibiliten su desarrollo. Sin asentar el cumplimiento de las condiciones de la convergencia nominal no será posible crear el marco del que depende el desarrollo de las inversiones. Exigencia que concede toda la importancia que realmente tienen a las reformas estructurales del sector público para definir una política presupuestaria que permita cooperar con la política monetaria en una combinación eficiente para contribuir a la estabilidad de la economía, a la fijación de un tipo de cambio realista de la peseta y a las reformas estructurales de los mercados de servicios. A esos condicionantes de la inversión y del crecimiento del producto es preciso añadir, como factor adicional, el estímulo de las inversiones, al que nos hemos referido, en activos intangibles (educación, actividades en I+D que favorezcan las innovaciones tecnológicas y la asimilación de las producidas en otros países) y las inversiones

públicas en infraestructuras, condicionante de la intensificación del desarrollo en una economía.

2.^a Las políticas de formación profesional, tanto ocupacional como continua, deben constituir un componente prioritario de las políticas de empleo. La alta rentabilidad de estas inversiones es algo que ha probado la moderna literatura disponible, siempre que se atiende más a su programación cuidadosa que a la cuantía de los gastos en que se manifiesta y concediendo la debida prioridad, que la experiencia avala con gran fuerza, a la formación en el seno de las empresas. Los defectos de la política de formación profesional en España otorgan a la corrección y mejora de esta política una importancia prioritaria.

3.^a Las necesarias reformas en el mercado de trabajo. Nos hemos referido en varias oportunidades, a lo largo de la exposición anterior, a la regulación existente del mercado de trabajo y a sus consecuencias sobre la inflación, el empleo y la competitividad de la economía. Se han expuesto los rasgos a que responde el modelo castizo de relaciones laborales, afirmado durante el régimen autoritario del franquismo e incompatible con el modelo de economía abierta y los principios de la democracia política. Una incompatibilidad que parecía favorecer su reforma. Sin embargo, los componentes fundamentales de la regulación del modelo castizo de relaciones laborales se incorporaron al comportamiento del mercado de trabajo en la democracia, evaluándose como privilegios heredados por el acrecido poder de los sindicatos, lo que no fue capaz de cuestionar el nuevo orden democrático del país. Esto es: el poder sindical entendió que había que mantener la estabilidad del empleo (a través del carácter indefinido de los contratos de trabajo), la limitación y desconfianza frente al empleo temporal y aumentar las prestaciones sociales de un Estado de Bienestar que habían adquirido ya cierta importancia al llegar la transición democrática.

Desde estas bases, ganadas por la herencia del modelo castizo, la presión sindical se orientaría en tres direcciones: aumentar el poder de los sindicatos en la empresa, lograr fuertes incrementos salariales que superaran y previnieran el crecimiento de la inflación del pasado y una ampliación de los «mecanismos de voz», en este caso sindicales, en la vida social y política. Estas actitudes sindicales en el contexto de la grave crisis económica, iniciada por el shock petrolífero de 1973, que había llegado a nuestro país en 1975, produciría el que se ha calificado por Carlos Sebastián⁶⁸ como shock salarial (esto es: nada menos que un 41,7% de aumento en el salario real entre 1974 y 1981), que superaría en entidad al propio shock petrolífero (con un aumento del precio real del petróleo entre esas mismas fechas del 25,2%). Por otra parte, los costes laborales no salariales, representados por las cotizaciones empresariales de la seguridad social, crecieron con especial

⁶⁸ Vid. *op. cit.* Nota 8, pág. 347.

intensidad en la década crítica (1975-85), llegando a representar, en esta última fecha, el 25% de la remuneración de los asalariados a partir del 19% en 1975. Los costes laborales implícitos (limitaciones impuestas a las empresas que las impiden utilizar de forma óptima el factor trabajo) se situaban en niveles muy elevados, debido a los crecidos costes del despido que sumaban los de las indemnizaciones (situadas entre las más elevadas de la OCDE) y los de tramitación judicial y autorización administrativa que aumentaban muy apreciablemente los costes totales por despido reforzando la rigidez del empleo.

La experiencia de la crisis económica, que dominaba a la llegada de la transición democrática y que se manifestaba a través de sus tres indicadores más significativos (una tasa de inflación de dos dígitos, un aumento significativo y constante de la tasa de paro y una caída continuada del empleo así como un aumento del déficit de la balanza de pagos que acumulaba una deuda externa de más de 12.000 millones de dólares en 1977) hizo inevitable la práctica de una política de ajustes convertida, en 1977, en una prioridad irrenunciable de la economía española. Fue esa política de ajustes de la crisis económica la que intentó llevarse a cabo en los Pactos de la Moncloa. Como indicaba el texto que contenía sus criterios orientadores, la reforma en el mercado de trabajo constituía una parte fundamental de su contenido. Esos criterios de reforma debían incorporar dos cambios fundamentales: la moderación salarial, de una parte, y, de otra, la adecuación del modelo de relaciones laborales a las exigencias de una economía abierta y competitiva. Para afrontar el primer problema se proponía que los salarios adecuasen su marcha a la inflación *prevista* y no a la *realizada* o histórica. Para el segundo problema, se proponía ampliar el margen de contratación temporal y reducir los costes de despido para las nuevas contrataciones. La primera de esas propuestas fue aceptada por los partidos políticos y los sindicatos, lo que quebró espectacularmente el crecimiento de la inflación. Las propuestas para abordar el segundo y fundamental de los problemas padecido por el mercado de trabajo, trasunto del modelo castizo dominante, se pospusieron para tratar de recogerlas en el Estatuto de los Trabajadores que debía elaborarse por el Gobierno.

Esta norma se aprobaría, al fin, en 1980 pero, por desgracia, no supuso, pese a la racionalidad y mayor claridad de algunas de sus disposiciones, cambio fundamental alguno en los elementos constitutivos del modelo castizo de relaciones laborales que prolongó su vigencia, con la rigidez en los sistemas de contratación, subsistiendo las elevadas indemnizaciones por despido y la limitación de los contratos temporales cuyas consecuencias negativas se agudizaron por la grave crisis económica dominante.

Esas consecuencias negativas de la permanencia del modelo castizo de relaciones laborales se manifestaron, con toda elocuencia, en los niveles de empleo. En efecto, como prueba el Gráfico 5, que muestra la evolución del nivel de empleo, éste caería de los 12.758.900 trabajadores ocupados en 1975, a los 10.869.300

ocupados en 1985. Un hecho aleccionador que proclamaba dos enseñanzas que no podían ser olvidadas para inspirar cualquier reforma del mercado de trabajo en nuestro país: 1.^a) la formidable capacidad de la regulación castiza del mercado de trabajo existente y del comportamiento de la economía española para destruir empleos en las etapas recesivas, y 2.^a) que un sistema de contratación ilimitada, con elevados costes de despido, no constituía garantía alguna para defender la ocupación en etapas críticas. Como ha afirmado Pilar García Perea⁶⁹: «pese a esa legislación protectora del empleo ilimitado, que caracterizaba al modelo de relaciones laborales, en las etapas recesivas se producen en la economía española intensas —y, sobre todo, prolongadas— pérdidas de puestos de trabajo, ligadas al deterioro de las empresas, siendo el resultado la aparición de un importante volumen de desempleo y la destrucción de una parte sustancial de la capacidad productiva».

Fue ese comportamiento del mercado de trabajo, que había precipitado al nivel mínimo histórico el total de la ocupación en la economía española en la primera mitad de los años 80 (ver Gráfico 5), el que llevaría a realizar la primera reforma en el modelo castizo de relaciones laborales a finales de 1984. En la práctica de esta reforma influyó, también, el crecimiento de la economía sumergida a la que empresas y trabajadores acudían para obviar la perturbadora rigidez de la regulación legal de la contratación existente.

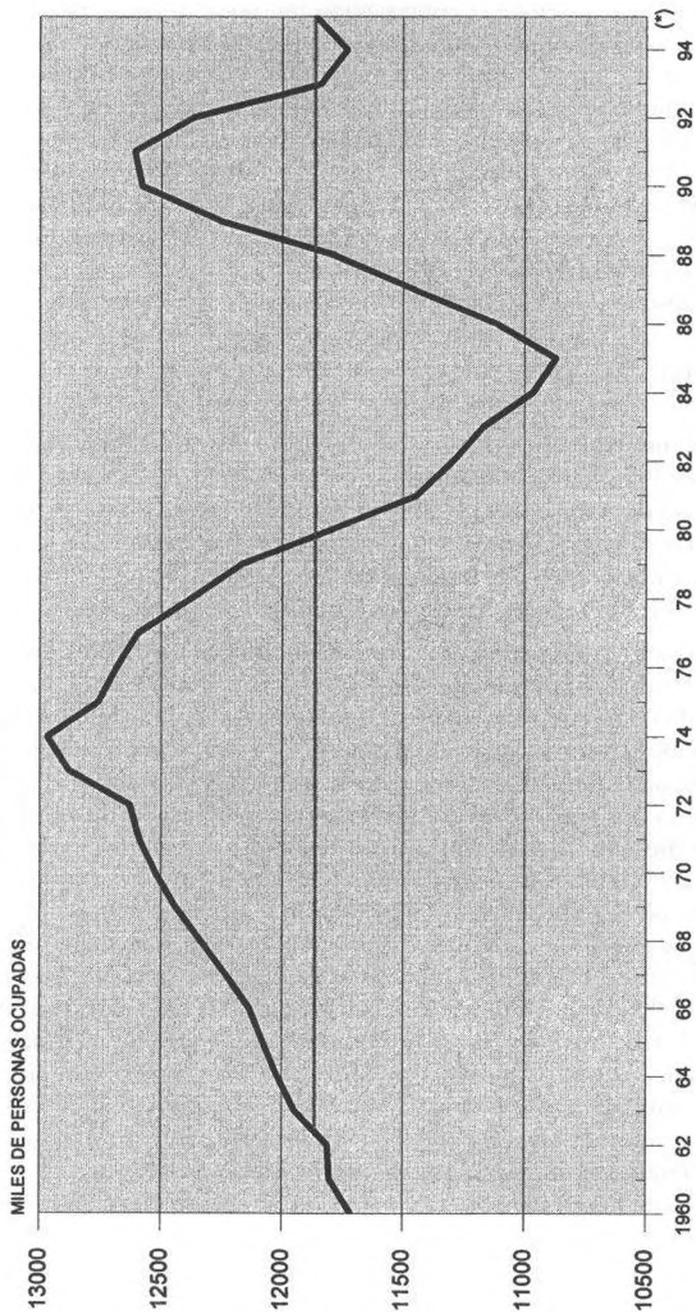
Empujada por esas dos fuerzas —la crisis del empleo del año 1984 y la alarmante extensión de la economía sumergida— la reforma del modelo castizo de relaciones laborales se dirigió hacia la que constituía su línea de menor resistencia: la desconfianza permanente y de difícil justificación a las severas limitaciones padecidas por la contratación del *trabajo temporal*. La naturaleza dinámica de la empresa y las necesidades cambiantes de su organización, llevaban a rechazar una absoluta inamovilidad laboral, de radical y definitiva cristalización de las relaciones de trabajo, tanto en su contenido como en sus condiciones de lugar y tiempo. Como concluía el profesor Montoya Melgar, refiriéndose a esta característica de nuestro modelo de relaciones laborales: «Si la idea de un poder empresarial, sin límite, es socialmente inaceptable, la idea de un derecho del trabajador a la inamovilidad absoluta de su puesto laboral es económicamente indefendible»⁷⁰.

A partir de esa concepción más flexible de la contratación laboral discurriría la opción reformadora del mercado de trabajo de finales de 1984. Esta se realizó por una modificación del Estatuto de los Trabajadores, que ampliaba sustancial-

⁶⁹ Vid. «Generación de empleo en España: perspectivas y condicionantes», trabajo publicado en «Economistas», n.º 64 (1995), pág. 358.

⁷⁰ Citado por J. Velarde, *op. cit.*, Nota 41 supra pág. 312.

Gráfico 5
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO
 (ocupados)



(*): 1995 (I Trimestre)
 Fuente: EPA (INE)

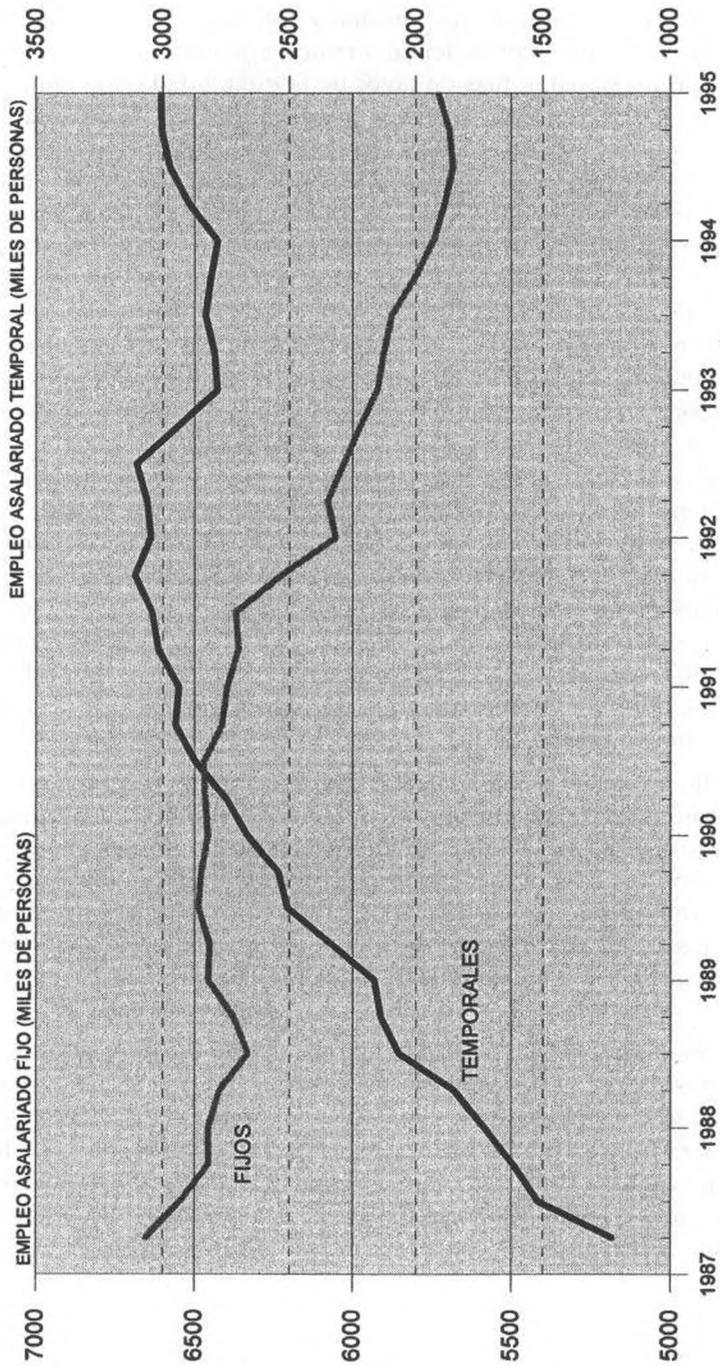
mente las modalidades de la contratación temporal no causales (principalmente, por la figura del contrato temporal de fomento del empleo y los de formación y prácticas). Esas nuevas fórmulas de contratación laboral abrían oportunidades nuevas al empleo al evitar los elevados costes de despido de los contratos ilimitados y al ofertar crecimientos de salarios más moderados. Esas oportunidades de mejorar la ocupación, posibilitadas por las reformas de finales del 84, iban a ser plenamente aprovechadas por la economía española cuando ésta, tras la firma del Tratado de Adhesión con la Comunidad Europea en 1985, inicia el ciclo expansivo que dominará hasta 1991. El Gráfico 5 muestra como, de 1985 a 1991, la economía española crearía 1.740.000 empleos, retomando así a la cifra de ocupación lograda al comienzo de la crisis económica en 1975, que se creía perdida para siempre pero que suponía, en ese año, una tasa de paro del 15,7% de la población activa, distante del 4,5% que esa misma ocupación registraba en 1975.

La reforma laboral de finales de 1984 no constituiría, sin embargo, una respuesta completa a los problemas planteados por la vigencia del modelo castizo del mercado de trabajo pues evadió el planteamiento de las cuestiones de fondo, dejando intocado el sector dominante de los trabajadores con contrato indefinido, que mantuvieron todas las garantías concedidas por el modelo castizo, asentadas por el franquismo y heredadas y mantenidas por la democracia.

Ahora bien, esa reforma del mercado de trabajo de finales del 84, pese a no abordar el cambio profundo necesario en las relaciones laborales, ocasionaría un conjunto de consecuencias sobre su funcionamiento de la mayor importancia. En primer lugar, la reforma produciría una *segmentación del mercado de trabajo* derivada del crecimiento excepcional de la contratación temporal a partir de la consolidación del proceso recuperador de la economía española en 1987. El Gráfico número 6 presenta la partición relativa del mercado de trabajo motivada, básicamente, por la figura del contrato temporal de fomento del empleo por un máximo de tres años y sin tener que justificar la temporalidad del vínculo. Los valores que alcanzó la ocupación de estos trabajadores, apreciada en el Gráfico 6, representados en el eje de ordenadas de la derecha, sumaban, al finalizar el año 1991, 3.111.000 trabajadores, frente a los 6.226.100 trabajadores con contrato indefinido, apreciados en el Gráfico 6 por los valores del eje de ordenadas de la izquierda, que registraba, desde 1987, una pérdida de 428.500 empleos con contratación ilimitada. Esa segmentación del mercado de trabajo se correspondía no sólo con la reforma legal de 1984, sino también con la propia *segmentación del comportamiento sindical*. Como ha afirmado el profesor Segura⁷¹, fue el carácter corporativo de los sindicatos la causa de su actuación dual. En la medida que los parados no pueden sindicarse y que los contratados temporales presentan tasas

⁷¹ «La industria española y...» *op cit.* supra Nota 42, págs. 66-67.

Gráfico 6
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO
 (fijos y temporales)



de afiliación sindical mínimas, resultaba coherente que los sindicatos defendieran los intereses de quienes tienen un puesto de trabajo indefinido y que, en consecuencia, presionaran más en favor de la estabilidad en el empleo y el aumento de los salarios y no sobre la flexibilidad controlada y la defensa de los intereses de los parados. Son estos intereses corporativos de los sindicatos los que les han llevado a defender posiciones erróneas que afirman la evidencia de que el empleo no está relacionado con los salarios o que la contratación temporal ha reducido el empleo efectivamente creado en la economía española. Esta actuación sindical reafirma la dualidad del mercado de trabajo con la consecuencia final de que los ajustes de ese mercado en cantidades (empleo) y precios (salarios) recaen diferencialmente sobre los dos segmentos de trabajadores que lo integran. Como la determinación de los salarios se realiza en función de los intereses de los trabajadores con contrato indefinido que tienen costes mayores de despido que los temporales, si la elevación negociada de los salarios induce a que la empresa tenga que ajustar el empleo, este ajuste recaerá entre los trabajadores con contrato temporal cuyos costes de despido son menores. El resultado final es la existencia de un núcleo de trabajadores con contratos estables y crecimientos salariales garantizados por la presión sindical desatada sobre los salarios en los convenios colectivos. Frente a ellos, los trabajadores temporales, carentes de protección sindical de sus intereses, serán quienes paguen las consecuencias de esta falta de adaptación salarial a las condiciones de la economía con la condena de vivir una historia laboral de contratos temporales interrumpidos por períodos de desempleo en función de los ciclos económicos de la producción.

En tercer lugar, la segmentación del mercado de trabajo con la existencia de un amplio y creciente núcleo de contratos temporales, ocasionaba un conjunto de efectos negativos denunciados insistentemente por la doctrina⁷²: la falta de equidad en el tratamiento de ambos grupos de trabajadores y sus consecuencias en la formación de capital humano, ya que los contratados temporales vendrán obligados a alternar, indefinidamente, períodos limitados de empleo con otros de paro, lo que no avala, ciertamente, la mejora de su formación en el puesto de trabajo y sus aportaciones a la productividad de la economía.

La segmentación del mercado de trabajo, introducida por su reforma en 1984, iba a mostrar con la recesión de 1992-93, sus efectos sobre el nivel de empleo. Como indica el Gráfico 5, la ocupación total cayó, de 1991 a 1993, en 871.900 empleos, situándose así en los niveles alcanzados 30 años antes: en 1963, lo que suponía elevar la tasa de paro, ante el aumento de la población activa en ese último ejercicio de 1993, hasta el 21,8%. La segmentación del mercado de trabajo contribuyó al registro de estos resultados negativos pues los elevados costes de

⁷² Vid. por todos J. Segura: «Algunas reflexiones...», op. cit supra Nota 42, pág. 82.

ajuste de los ocupados con contratos indefinidos no favorecía el necesario y rápido reajuste del empleo, mientras que sus salarios continuaron aumentando a pesar de la situación crítica de la economía. Con todo, el ajuste del empleo terminó afectando, también, a los contratos de duración ilimitada y, obviamente, a los contratos temporales, como se observa en el Gráfico 6.

A esa segmentación del mercado de trabajo y de la estrategia sindical, que reforzaban sus consecuencias, se añadían una segunda y fundamental propiedad del modelo castizo que no afrontó la reforma de 1984 y que se derivaba de la existencia de los contratos con duración ilimitada. Esta característica eminente del mercado de trabajo español es la *rigidez de los salarios*⁷³, no resuelta por la contratación temporal, rigidez que debería ser entendida en dos sentidos: la débil correlación entre los crecimientos salariales nominales y la evolución del paro y escasa correlación entre los crecimientos salariales y las condiciones de demanda y productividad de las empresas, que evidenciaban un alto grado de grave esclerosis del mercado de trabajo⁷⁴.

Las causas de esa doble rigidez salarial, que caracteriza a nuestro mercado de trabajo, son múltiples, según han denunciado los estudios disponibles sobre su funcionamiento⁷⁵. En primer lugar, el ámbito de la negociación colectiva de los convenios. La existencia de numerosos convenios de ámbito estatal y sectorial han generalizado horizontalmente tasas de aumento salarial desajustadas de la realidad empresarial. El grado de dispersión de los incrementos salariales pactados en los convenios colectivos es muy reducido, lo que prueba la existencia de una escasa relación entre las condiciones de los convenios colectivos y la situación económica de las empresas. Esa negociación revela el predominio de la negociación sectorial, favorecida por las normas reguladoras del mercado de trabajo en cuanto a la representatividad sindical y el principio de la eficacia *erga omnes* de los convenios⁷⁶. En segundo lugar, la existencia de los llamados convenios insignia⁷⁷ firmados para determinadas actividades cuyas bases de crecimiento se toman como referencia para los restantes. Por otra parte —y en tercer lugar— los altos costes de despido de los contratos con duración ilimitada, insensibilizan a los trabajadores que los disfrutaban y refuerzan la presión y el poder sindical para negociar salarios que no se ajustan a las condiciones agregadas del mercado de trabajo⁷⁸.

⁷³ Vid. J. Segura «Algunas reflexiones...», *op. cit.* Nota 42, pág. 83.

⁷⁴ Vid. J. Segura: «Algunas reflexiones...», *op. cit.* Nota 42, pag. 81. Vid. asimismo J. F. Jimeno y L. Toharia: «La penúltima reforma del mercado de trabajo», artículo publicado en *Economistas*, n.º 64 (1995), pág. 371.

⁷⁵ Vid. J. Segura: «Algunas reflexiones...», *op. cit.* Nota 42, págs. 81 y ss. Vid. asimismo J. F. Jimeno y L. Toharia: «La penúltima...», *op. cit.* Nota 74, págs. 371 y ss.

⁷⁶ Vid. J. F. Jimeno y L. Toharia: «La penúltima...», *op. cit.* supra Nota 74, pág. 376.

⁷⁷ Vid. J. Segura: «Algunas reflexiones...», *op. cit.*, supra Nota 42, Pág. 82.

⁷⁸ Vid. J. F. Jimeno y L. Toharia: «La penúltima...», *op. cit.* supra Nota 74, pág. 372.

Finalmente, la existencia de la contratación temporal hace que los trabajadores con contrato indefinido estén menos expuestos al despido que pueda ocasionar el desajuste de los salarios. Son los trabajadores con contrato temporal los que soportan los riesgos mayores del ajuste de plantillas en las etapas recesivas. Esta mayor seguridad del empleo de los trabajadores con contrato ilimitado favorece sus peticiones de elevación salarial.

Fue a partir de los resultados negativos del mercado de trabajo durante la fase crítica 1992-93 y de las reiteradas denuncias de la rigidez de las relaciones laborales y sus consecuencias sobre la ocupación, como se fraguó la segunda reforma del mercado del modelo castizo de relaciones laborales en 1994.

Valorar críticamente esta reforma del modelo castizo de relaciones laborales de 1994 reclama un reconocimiento de las características fundamentales que han presidido su elaboración y conocer los efectos de la reforma. Los datos disponibles en la actualidad no permiten investigar detenidamente esas consecuencias que la reforma ha producido sobre la contratación laboral y el comportamiento preciso de los agentes económicos respecto de sus disposiciones innovadoras, aunque no se ignoren algunas de las características a que parecen responder los convenios firmados bajo su vigencia. Por tanto, la valoración que aquí se hará de la reforma del mercado de trabajo de 1994 tratará de comprobar hasta qué punto la estrategia de la reforma aborda los problemas de funcionamiento del mercado de trabajo, tal y como se han expuesto anteriormente y contrastar en qué medida esa estrategia reformadora plantea esos problemas con acierto y los riesgos que asuma al tratar de resolverlos⁷⁹. Este análisis concluirá apuntando la presencia de la reforma laboral en los convenios firmados en este ejercicio.

Una primera característica de la reforma que ha conseguido el consenso general de sus analistas y de las opiniones empresariales es la de su carácter *tardío*. Desde los comienzos de la década de los 80 resultaba claro que la vigencia del modelo castizo ni era coherente con los principios de una economía abierta al exterior y gobernada por la competencia ni era capaz de generar empleo, que se había convertido en la principal necesidad económica del país. Sin embargo, el que hayan transcurrido 14 años para reconocer esas evidencias constituye, cuando menos, un retardo tan costoso como injustificado.

La segunda característica a la que ha respondido la reforma de 1994, es la de su *generalidad*. Sus cambios afectan a la contratación indefinida y a la temporal. Precisamente ese planteamiento es el que define la estrategia a que ha tra-

⁷⁹ Esa posición es la que adopta el análisis de J. F. Jimeno y L. Toharia. Vid. «La penúltima, *op. cit.* supra Nota 74, pág. 370.

tado de responder la reforma. Como con acierto sugiere la valoración ofrecida por José Luis Malo de Molina⁸⁰ es la de partir de que la idea fundamental de los reformadores del 94 fue la de encontrar un *equilibrio* entre una cierta flexibilización de los contratos indefinidos y una menor permisividad frente a la contratación temporal, de forma que se consiguiera una mayor igualdad en las oportunidades de utilización por las empresas de ambos tipos de contratos, con la ambiciosa pretensión de posibilitar el paso de la contratación temporal a la indefinida.

Esa estrategia equilibradora entre ambos tipos de contratos era una operación llena de riesgos que difícilmente podría resolver los problemas de fondo del mercado de trabajo y, tanto más, si se seguía —como así sucedió— un gradualismo complejo que pretendía minimizar la resistencia sindical y política a los cambios en los mecanismos de seguridad que concedía el modelo castizo del mercado de trabajo en los contratos de duración ilimitada. De esta manera, lo que la reforma del mercado de trabajo decidió en la indispensable flexibilización de los contratos con duración ilimitada comenzaba por una negativa de capital importancia, pues afectaba a la considerada como causa principal de la rigidez del mercado de trabajo: mantener la cuantía de las indemnizaciones por despido y la autorización administrativa para los despidos colectivos. Tras esta negativa fundamental, la reforma ofrecía un conjunto complejo de modificaciones con las que tratar de paliar las consecuencias de esa decisión. Se ampliaban, así, los supuestos de despido por causas objetivas. Se trataba de reducir el coste de las indemnizaciones por la extinción del contrato de trabajo y se agilizaban los procedimientos de tramitación de los despidos. La valoración abrumadoramente mayoritaria de la doctrina de esa regulación de la reforma es la de que ha sido tan compleja como insuficiente para lograr la flexibilización de los contratos ilimitados y para romper la dualidad del mercado de trabajo.

Por otra parte, la reforma del 94 intenta introducir una menor permisividad en la contratación temporal, ordenando sus principales supuestos. Se mantienen, así, los supuestos de contratos previstos en el Estatuto de los Trabajadores y se potencian los contratos de formación, de aprendizaje y a tiempo parcial *pero* los contratos de fomento del empleo que permitieron la gran expansión de la contratación temporal a partir de 1987 y la creación de empleos se regulan severamente, limitando su utilización a supuestos excepcionales.

De esta manera resulta claro que la restricción de la permisividad de la contratación temporal se consigue, mientras que la flexibilización de la contratación ilimitada no se logra. La pérdida de los contratos temporales sin causas específi-

⁸⁰ Creo que esa valoración es la que enfoca con más acierto la estrategia a que respondió la reforma del mercado de trabajo de 1994. Ese planteamiento es el que se sigue en el texto.

cas a consecuencia de la reforma, que desempeñaron un papel tan destacado en la creación de empleos en la etapa expansiva 1985-1991, adquiere una importancia singular para dudar de la ganancia neta de ocupación que pueda suponer la estrategia de la reforma de cambiar la flexibilización de la contratación ilimitada que tan tacañamente se concede contra la restricción de la permisividad de la contratación temporal que tan eficaz y concretamente se logra al suprimir los contratos temporales sin causa.

Si la continuidad de la segmentación del mercado de trabajo constituye el principal desacierto de la reforma de 1994, destacada en la mayoría de los análisis realizados de su contenido, hay también una coincidencia general en el que constituye su principal acierto: la apertura de espacios mayores para la negociación colectiva y de decisión y negociación conjunta de empresas y representantes de los trabajadores⁸¹. La ampliación del ámbito de materias desreguladas que pudieran ser objeto de negociación colectiva, la posibilidad de utilización de nuevas fórmulas contractuales, la ordenación más flexible del salario, la utilización más eficiente de la llamada «cláusula de descuelgue», para permitir una mayor adaptación a la situación concreta de las empresas individuales (con el establecimiento de las condiciones y procedimientos por los que podrían exceptuarse del régimen salarial del convenio colectivo las empresas cuya situación económica se viera severamente dañada por su aplicación), la autorización de la existencia de marcos independientes de relaciones laborales por CC.AA., constituyen todas ellas pruebas del reconocimiento de un espacio mayor abierto a la negociación colectiva entre las partes.

Todas esas reformas responden a la línea dominante del Derecho del Trabajo en la actualidad, como destaca el profesor Federico García Durán⁸², consistente en facilitar las posibilidades de la negociación, restringir las oportunidades de intervención administrativa y propiciar el acuerdo y decisión conjunta de empresarios y representantes de los trabajadores. Obviamente este paso del legislador para ofrecer nuevos horizontes de la negociación colectiva, supone un cambio importante del rumbo histórico de nuestra regulación de las reformas laborales, orientado siempre por el dominio de las intervenciones y reglamentaciones administrativas. Cambiar un comportamiento ajustado a esos criterios de intervención por otro basado en la negociación libre llevará tiempo para la utilización y el recorrido de las vías de flexibilización de la negociación colectiva y de mejora consiguiente del mercado de trabajo. Esa tarea de aplicación de la reforma en los puntos en que ésta consiente una mejora de la negociación colectiva no de-

⁸¹ Vid. sobre este punto: «Perspectiva económica de la reforma del mercado de trabajo», publicado en «Cuadernos de Información Económica», n.º 96 (1995), págs. 39 y ss. Vid. asimismo P. García Perea: «Generación de empleo...», *op. cit.* supra Nota 69, págs. 359 y ss.

⁸² Vid. «Perspectiva económica...», *op. cit.* supra Nota 81, pág. 47.

pendará, en ningún caso, del Gobierno sino de quienes deben interpretarla: sindicatos y empresarios.

Por este motivo, la experiencia de la reforma con el conocimiento de los convenios colectivos formados bajo su vigencia, constituye el único testimonio con el que debe concluir su valoración. El testimonio hoy disponible es parcial pues afecta a pocos convenios, aunque su tendencia resulte significativa y peligrosa. Consiste ésta en que, en los convenios firmados, se están proponiendo por los sindicatos con subidas salariales moderadas con la condición de que no se aplique el contenido de la reforma en todos los extremos que permiten las nuevas posibilidades abiertas a la negociación colectiva. Condiciones aceptadas por los empresarios en muchos de los convenios firmados⁸³.

Si esta tendencia dominara, efectivamente, la negociación colectiva bajo la vigencia de la nueva Ley, sería evidente que la reforma intentada en 1994 padecería la peor de las suertes posibles: la anomía, lo que equivaldría afirmar, una vez más, la vigencia del viejo modelo castizo de relaciones laborales, lograda por esta vía de desprecio e inobservancia de la Ley, con todas sus consecuencias perturbadoras sobre el empleo, la inflación, la competitividad y el desarrollo de la economía española que hemos padecido con tanta intensidad desde nuestro ingreso en la Europa comunitaria.

* * *

El repaso de las reformas de fondo, que la economía española precisa para lograr el objetivo de la convergencia real en los países de la Europa comunitaria, que es el que legitima en última instancia nuestro ingreso en la UE, nos enfrenta una y otra vez con las costumbres arraigadas por el modelo castizo que es el que ha decidido el destino económico del país a lo largo del último siglo. Un modelo castizo que abandonamos, formalmente, con nuestra firma del Tratado de Adhesión, pero que los españoles seguimos diariamente con nuestros comportamientos y actitudes que manifiestan las dudas y, en definitiva, la negativa a apostar por las grandes elecciones económicas que deciden la suerte de una sociedad en la Europa comunitaria:

- Desear y secundar una vida económica asentada en la estabilidad de sus precios y en la lucha contra la inflación.
- Demandar unas instituciones y procedimientos presupuestarios capaces de garantizar la reducción del déficit público.
- Contar con una política monetaria verdaderamente autónoma *de facto* y no solo *de iure* que vele por el mantenimiento del valor de nuestro dinero.

⁸³ Vid. F. García Durán: «Perspectiva económica...», *op. cit.* supra Nota 81 págs. 47 y ss.

- Implantar la liberalización y competencia en nuestros mercados y desterrar de ellos la concesión del privilegio monopolizador o la pervivencia de restricciones gremiales.

- Disponer de un modelo de relaciones laborales capaz de eliminar la segmentación actual del mercado de trabajo y la rigidez extrema que preside su funcionamiento, herencias directas del modelo castizo que testimonia su actual esclerosis en nuestro tiempo y que resulta irrenunciable reconocer y corregir.

- Aportar y privilegiar, con decisión, las inversiones en capital humano y tecnológico, permitiendo la importancia de las inversiones en educación, formación profesional, actividades de I+D. Conceder un lugar prioritario a las partidas presupuestarias que aseguran la provisión suficiente y eficiente de inversiones públicas en infraestructuras.

En todos esos frentes de actuación la economía española ha estado dominada por la inercia impuesta por el pasado modelo castizo y no por la decisión reformadora que demandaba la implantación del modelo de economía abierta, decisión reformadora en la que los españoles nos jugamos el futuro. Para no perderlo es condición necesaria el abandono de las costumbres creadas por el modelo castizo cuya omnipresencia histórica en el último siglo he tratado de mostrar en este trabajo, costumbres creadas y vigentes del modelo castizo, incompatibles como he tratado de probar con el modelo de economía abierta que reclama nuestra convivencia competitiva en el área de los países de la UE.

Cambiar nuestras costumbres económicas es el gran problema de los años 90. Una tarea bien difícil porque, como afirmara un clásico de nuestra mejor época: «Para los españoles cambiar de costumbre es muerte». Es con el reconocimiento de ese coste y esfuerzo singular con el que deberían enfrentarse los problemas decisivos que vivimos en esta década que cierra el siglo.