

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL NUEVO DOCTOR ENRIQUE FUENTES QUINTANA

Excelentísimo Señor Rector Magnífico
Miembros del Claustro Universitario
Dignísimas autoridades
Señoras y Señores

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

Introducción

La concesión del Doctorado «Honoris Causa» obliga a quien lo recibe a proclamar la triple deuda que contrae con la Universidad que se lo otorga, con la Facultad que lo propone y con quienes asisten al acto de la entrega en un día tan señalado para la carrera universitaria de aquél a quien se le concede una distinción tan apreciada. Y por el cumplimiento de esta triple obligación y deuda personal desearía iniciar mis palabras en este acto.

Constituye un privilegio singular que una Universidad, cuatro veces centenaria, invite a un profesor universitario a formar parte de su claustro de Doctores. Ese reconocimiento personal se basa en el previo conocimiento de la historia de la Universidad de Zaragoza, tejida por el comportamiento ejemplar de quienes entregaron lo mejor de sus vidas durante el largo espacio de cuatro siglos a la enseñanza y aprendizaje de los estudios universitarios. Una historia que he tratado de conocer en sus detalles, como un homenaje y el respeto que me imponía la concesión de su estimado título de Doctor «Honoris Causa».

El cumplimiento de ese deber me ha permitido ir ganando, con mis lecturas de la historia de la Universidad de Zaragoza, una creciente admiración a los profesores y alumnos que la han interpretado. Una historia que trae a nuestra memoria de su etapa fundacional a la figura de Pedro Cerbuna, canónigo y vicario del Arzobispado de Zaragoza de 1583 a 1585. Obispo de Tarazona más tarde, desde cuyo cargo y poder proyectará su sombra protectora para asentar su querida Universidad. Es el tenaz empeño aragonés de Cerbuna el que permitiría inaugurar sus enseñanzas el 24 de mayo de 1583. Pedro Cerbuna vendería sus casas propias, aportaría sus propios bienes, pacificaría las diferencias locales que dividían la creación de la Universidad logrando que el viejo edificio del Estudio albergara los claustros y biblioteca de la nueva Universidad

zaragozana dotándola de sus Estatutos y primeras cátedras. No fue fácil este nacimiento, auténticamente forzado al poder real por la Universidad de Zaragoza. Los alumnos con su presencia en las aulas ratificaron y compensaron los esfuerzos de Cerbuna. Cerca de 1.200 alumnos, según testimonio de los historiadores, iniciarían sus enseñanzas, abriendo así las puertas de la Universidad de Zaragoza.

La historia de la Universidad de Zaragoza continúa para los profesores que la contaron¹, con erudición y pausa, con motivo de su cuarto centenario, destacando dos notas diferenciadoras que la caracterizan. En primer lugar, la relación que en el curso de sus días mantendría la Universidad de Zaragoza con la propia historia de Aragón y de España y, por otra parte, la forma apasionada con la que la Universidad de Zaragoza viviría los momentos cambiantes de la forma de entender el papel de la Universidad en relación con los que atravesaba la Universidad en España y en el mundo.

Reflejo de la historia de Aragón y de España serán los acontecimientos posteriores significativos que jalonan la vida universitaria de Zaragoza. Su lucha por conservar su vieja autonomía universitaria, unida al municipio bajo los reinados de Felipe V y Carlos III. La participación heroica de sus estudiantes y profesores en la fecha señalada del 18 de febrero de 1809, en la que el viejo edificio de la Universidad será volado en la batalla de los Sitios y la eficiente mediación del general Palafox para reconstruir la Universidad y para facilitar la continuación de sus estudios.

Unos estudios universitarios continuados, con vocación y perseverancia, que han contado con figuras eminentes, con instituciones singulares y con el afán de completar sus enseñanzas en todas las Facultades que deben integrar una Universidad digna de tal nombre.

Labor destacada entre los personajes que hicieron la historia de la Universidad de Zaragoza es la realizada por Jerónimo Borao, Rector que viviría tres mandatos en fechas que van de la mitad del siglo XIX y que se extienden hasta su muerte en 1877. Es en esa etapa en la que se fundaría la Universidad pública en España, independizándose de la Iglesia y la Monarquía absoluta y que tiene como instrumentos jurídicos un plan (el de Pidal de 1845) y una ley (la Ley Moyano de 1857). Jerónimo Borao participará en esta reforma universitaria de forma decidida y entusiasta en sus tres mandatos rectorales en los que realizará una

¹ Vid. «Historia de la Universidad de Zaragoza», obra colectiva de los profesores de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Zaragoza, bajo la dirección de los profesores Ubieto, Solano, Carreras, Torralba y Borrás, realizada con motivo del cuarto centenario de la Universidad. Ed. Editora Nacional, Madrid, 1983.

gestión ejemplar. Borao nos dejará su «Historia de la Universidad de Zaragoza», obra básica que puede leerse con agrado hoy por sus detalles informativos y por la amenidad que preside el relato de sus acontecimientos.

La Universidad de Zaragoza ha contado con dos instituciones ejemplares que merecen destacarse en cualquier repaso de su historia. Me refiero a su Jardín Botánico, heredero de los esfuerzos de los ilustrados del siglo XVIII y el constante afán por disponer de una Biblioteca digna, amenazada y asaltada en los episodios bélicos que ha conocido la historia de Zaragoza y de cuya espléndida reconstrucción dan cuenta actual las excelentes dotaciones de sus fondos y su funcionamiento eficiente que he tenido ocasión de conocer y admirar.

El tercer ejemplo que ofrece la historia de la Universidad de Zaragoza es su deseo permanente por completar los estudios de sus Facultades en el que destacan los tendentes a contar con las licenciaturas de Medicina y Ciencias y, más recientemente, con los estudios de Economía. Pese a los brillantes antecedentes de las investigaciones de Medicina en Aragón en el siglo XVI, los estudios universitarios de Medicina registrarían su abolición en 1807, lográndose su restablecimiento en 1866 y alcanzando su esplendor a partir de 1876, con las enseñanzas de Arpal y Jenaro Casas, maestro de Cajal, quien realizaría en Zaragoza sus primeras, innovadoras y geniales investigaciones.

El cuarto ejemplo que destaca en el curso de la vida de la Universidad de Zaragoza es la construcción de su edificio emblemático que, bajo el nombre de Paraninfo, nos acoge en este acto. He vivido en el Paraninfo jornadas memorables, disfrutando de un escenario que crearon los aragoneses, llevando a cabo ejemplarmente el proyecto con puntualidad en los plazos y en la ejecución de las obras bajo la escrupulosa dirección del arquitecto aragonés Ricardo Magdalena, quien se cuidaría especialmente no sólo del diseño y la marcha de la construcción, sino de que el centro fuera reflejo estético de su tiempo. Para un hacendista como yo, al mérito de su construcción del Paraninfo añadiría una virtud singular: que el cálculo presupuestario de las obras se ajustara ejemplarmente a su ejecución, como efectivamente sucedió. No puede extrañar que, por todo ello, la Universidad de Zaragoza celebrara solemnemente el Centenario del Paraninfo en 1993 con una exposición de interés singular y un catálogo cuidadosamente elaborado en el que se presentan los datos que cuentan los pormenores de esta obra singular y, también, que el Paraninfo contara con una historia y su significado iconográfico escrito por Guillermo Fatás, que capta al lector por el equilibrio ejemplar de información y narración de los acontecimientos y por el gusto y cuidado con el que se editó.

Entrar en los detalles de la historia de la Universidad de Zaragoza y conocerla equivale a admirarla en sus momentos buenos y en sus días difíciles y en el quehacer permanente de profesores y alumnos que han logrado su envidiable presente en el que se apoyan los afanes del futuro. Por estos motivos, mi agradecimiento al equipo rectoral y a los profesores de la más joven de sus Facultades que propusieron mi nombramiento para formar parte de una Universidad como la de Zaragoza tienen un motivo fundado para permitirme disfrutar de un título que incorporo con el mayor afecto a los que hasta ahora he recibido.

Ese título de Doctor «Honoris Causa» añade a mi estima personal el hecho de que se acompaña con el favor inmerecido pero gratificante de ser el primer economista que propone la joven Facultad de Ciencias Económicas, que ha cumplido la edad envidiable pero madura de sus primeros veinte años y que cuenta con este activo estimulante de su juventud y con el capital de un profesorado competente y de un alumnado desbordante.

Agradecer a esta joven Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales su propuesta del Doctorado «Honoris Causa» con la generosidad de los argumentos que dominan la preceptiva «laudatio» que hemos escuchado del profesor José María Serrano, constituye una obligación que cumplo con el rendido agradecimiento que sitúa en números rojos mi cuenta personal con la Facultad y con los profesores y alumnos que la integran. En los últimos cursos académicos, he tenido oportunidad de vivir jornadas inolvidables en esta joven Facultad de Ciencias Económicas de Zaragoza en actos que van, desde conferencias y lecciones, a las lecturas de tesis doctorales o a la participación en Tribunales para la elección de su profesorado. Actos académicos presididos siempre por el deseo de sus alumnos por aprender, por el rigor de sus trabajos en las tesis doctorales presentadas y por la excelente preparación probada de quienes aspiraban a formar parte de su profesorado. La más joven de las Facultades de esta Universidad, cuatro veces centenaria, ha ganado así mi estima y afecto personal que sella la concesión del título de doctor «honoris causa» que hoy recibo.

Es curioso consignar que la más joven de las Facultades de la Universidad de Zaragoza en la historia de las enseñanzas económicas en Aragón, cuente con el precedente singular de que fueran Zaragoza y Aragón los lugares en los que se organizaran los estudios más antiguos de Economía en España. Quizás nunca ha sido más cierto que los últimos en llegar, hayan sido los primeros en estar. Porque la Facultad de Económicas llega a Zaragoza en 1974 pero el estudio de la Economía había llegado a Zaragoza prácticamente dos siglos antes, cuando en ningún lugar de España se preocupaban por conocerla. En efecto, a las 11 de la mañana del día 24 de octubre de 1784, la Real Sociedad

Aragonesa de Amigos del País iniciaría en las Aulas Reales de la Ciudad de Zaragoza los estudios de Economía por vez primera en España. Veintitrés eran los alumnos que, con el profesor Lorenzo Normante y Carcavilla, comenzaban sus estudios económicos. Un profesor que se había ofrecido desinteresadamente para ocupar su puesto y unos alumnos que asistían a las clases gratuitamente. No cabe esperar de unos economistas más afecto al estudio de su ciencia, al prescindir del estímulo económico, realizándolo sin más interés que el de adquirir su conocimiento.

Es este legado histórico y la excelente tradición de los estudios universitarios de Economía en la prestigiosa Facultad de Derecho los que están detrás de los veinte años cumplidos por la Facultad de Ciencias Económicas de Zaragoza cuyas investigaciones y enseñanzas permiten comprobar que la nueva Facultad ha sabido recuperar el tiempo perdido, lo que permite disponer a la Universidad de Zaragoza de un centro solvente para estudiar la economía de nuestro tiempo.

Es un honor que agradezco -en lo mucho que para mí vale- haber tenido el apoyo de este núcleo de profesores y alumnos para estar presente hoy aquí, recibiendo el primer título de Doctor «Honoris Causa» propuesto por la nueva Facultad. Integrado en ella, prometo no permanecer pasivo en la Facultad de Ciencias Económicas de Zaragoza, de la que seré uno más para ayudar en lo que valga y de mí se necesite con el fin de impulsar sus estudios, sus investigaciones y sus enseñanzas. Una tarea que asumo con profunda satisfacción y reconocimiento y que emprendo desde hoy mismo, pues en el Discurso que hoy debo pronunciar he puesto todo mi empeño y mi trabajo para traer a los alumnos la consideración de un tema que juzgo de importancia capital para los futuros economistas y para la propia economía española y es, a estos economistas del futuro, alumnos hoy, a los que querría dedicar mi Discurso en este día con todo afecto.

* * *

El tema de mi Discurso para recibir el Doctorado «Honoris Causa» por la Universidad de Zaragoza se encuadra dentro de los estudios de economía aplicada para el entendimiento de los problemas de nuestro tiempo. Fundamento que ha justificado -para mí- la vocación por el estudio de la Economía y campo en el que siempre he intentado legitimar mi quehacer profesional.

Y bien, dentro del campo de la economía aplicada, ¿qué cuestión o problema elegir de los que tiene planteados la economía española para dirigirle la atención, tratando de plantearlo con acierto y resolverlo con fortuna? Si se atiende a las circunstancias de lugar -España- y de tiempo

-la década de los años 90- parece evidente que ningún problema puede competir en importancia con la gran empresa española de este fin de siglo: lograr nuestra integración en la Unión Europea.

Un problema cuyo análisis he dividido en cuatro partes. Me ocuparé así, en primer lugar, de aclarar el verdadero significado de nuestra integración en la UE que no es otro que definir un **modelo de economía abierta** basado en la apertura exterior, en la estabilidad interna de precios, en la liberalización y competencia de los mercados internos y en la modernización del sector público, capaz de colaborar en la estabilidad y desarrollo del país. En segundo lugar, trataré de exponer las dificultades que se han opuesto a esa integración española en el espacio comunitario que se encuentra en la vigencia del que, de acuerdo con el profesor Juan Velarde, denomino **modelo castizo** cuyos principios asentados, desde la Restauración canovista, habían inspirado la actividad económica española y conformado la estructura productiva de España. Es la querrela entre ese modelo castizo y el de economía abierta la que hemos padecido desde 1986, en que se iniciaba el cumplimiento de nuestros compromisos europeos y el que explica las dificultades y problemas económicos de los años 90 que vivimos. La situación actual de la convergencia entre la economía española y la comunitaria tratará de evaluarse en la tercera parte de mi Discurso y, finalmente, la cuarta parte de mi disertación tratará de ofrecer los elementos que deben componer la agenda reformadora con la que lograr la integración efectiva de la economía española en la comunitaria.

Este Discurso del Doctorado «Honoris Causa» por la Universidad de Zaragoza resume el largo ensayo en el que se apoya y que se ofrecerá, conjuntamente con el texto de mis palabras en este acto, a quienes asisten al mismo. Un texto ampliado, que me ha ocupado mucho tiempo y demasiada extensión, y que tiene un destinatario preferente: los futuros economistas que hoy realizan sus estudios en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Zaragoza.

Lo que trato de ofrecerles en este largo ensayo, con mi esfuerzo al escribirlo, que resume este preceptivo discurso, es una forma de entender los problemas de la economía española, poniendo a su disposición las ideas que he ido aprendiendo y forjando a lo largo de mi experiencia como estudiante, como profesor universitario y como académico. Unas ideas que tratan de continuar una tradición y enriquecerla. Porque los elementos que integran ese **modelo de economía abierta** que nos obligan a instaurar hoy nuestros compromisos europeos y la crítica del **modelo castizo** del que parten, constituyen una aportación inolvidable de la mejor tradición del pensamiento económico español. Una tradición que inicia la figura egregia del profesor Flores de Lemus, que postula Francisco Bernis, el gran maestro de la Universidad de Salamanca, que

orientará, con su saber monetario, Luis Olariaga, que defiende, con vigor y brillantez argumental singular, Román Perpiñá y a la que pertenecen Joan Sardá, y tres profesores -Valentín Andrés Álvarez, Manuel de Torres y José Castaneda- que iniciaron con sus enseñanzas la iniciación de los estudios universitarios de Economía en España en la Facultad de Económicas de Madrid hace casi, ahora, medio siglo. En esta tradición nos educamos los economistas de mi generación y de ella aprendimos las que serían sus ideas básicas: la apertura exterior, la estabilidad de los precios, la libertad y competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales, la disponibilidad de un sector público modernizado y eficiente. En esas ideas básicas son en las que he trabajado, he creído y he aplicado cuando he actuado en la política del país. Y son las ideas de esa tradición, las que trato de transmitir en este ensayo y discurso, poniéndolas a disposición de la integración europea de España. Un ensayo y un discurso que lo resume y que dedico a las generaciones actuales de estudiantes de Economía de la Facultad de Zaragoza, con la esperanza y con la fe de que conozcan esa tradición del pensamiento económico español y sigan trabajando en ella, en conformidad o con discrepancia, pero siempre con diligencia y entusiasmo porque de ello depende su porvenir y el de España.

La integración de España en la UE: sus diferencias con otros países comunitarios y las razones de la opción europea de España.

La integración de España en la CE, con la firma el 12 de junio de 1985 del Tratado de Adhesión, obedeció a unas características que diferenciaban claramente la llegada de nuestro país a la Comunidad respecto de las que dominaron en otros países europeos y, desde luego, en el ingreso de los otros dos países mediterráneos que con España compondrían la Europa a 12 (Grecia y Portugal). Ese rasgo distintivo del proceso de incorporación de España a las Comunidades europeas, respecto de otros países miembros de la UE, ha sido la ausencia de una polémica nacional sobre la conveniencia o no de esta incorporación.

El tratado de Adhesión de España a la CEE se negoció, en efecto, desde una posición de **consenso** de los partidos políticos. Los ciudadanos respondieron a esa propuesta de la integración en la CEE desde un euro-optimismo que nos situaba a los españoles entre los más europeos de todos los países de la Comunidad en 1985 y prevaleció así la **intuición** de que la participación española en las decisiones europeas sobre unos problemas que afectaban y condicionaban directamente nuestro futuro no debían demorar la presencia española en Europa por más tiempo.

Es evidente que, detrás del **consenso** político y de la decidida **intuición** de la opinión pública favorable a nuestra adhesión comunitaria-

ria, existían múltiples razones y una larga experiencia que partía de la solicitud de acceso a la CEE, cursada por España en 1962, contestada con la reiterada actitud comunitaria de posponer la adhesión y con la realización de declaraciones negativas sobre la aceptación en Europa del régimen autoritario del franquismo. El europeísmo español se convertiría así, por la oposición de la CEE respecto de nuestro régimen político, en un punto de encuentro entre quienes deseaban la instauración de un régimen democrático desde la oposición y entre los sectores aperturistas del régimen que perseguían, por distintas vías, el mismo objetivo. El sentido legitimador de la democracia española, ganado por la integración en la CEE, predominaría así como explicación básica del consenso político que domina en el proceso de integración de España en Europa. De esta manera -y como se ha afirmado con razón²- de las tres motivaciones o ejes posibles del debate sobre la integración en Europa: como vía de desarrollo económico, como vía de transición a un régimen democrático y como mejora de la posición relativa internacional, predominaron hasta monopolizar el consenso político español la segunda y la tercera motivaciones. Las razones económicas de la integración apenas se atendieron y, desde luego, no se evaluaron por los partidos políticos democráticos sus exigentes condiciones para lograr un desarrollo económico diferencial con la Europa comunitaria que legitimara, en definitiva, nuestro ingreso en la CEE. La ausencia de un debate nacional sobre las razones o motivaciones económicas de la integración se convertiría en un pasivo importante del proceso de adhesión de España a la CEE, que iba a mostrar sus negativas consecuencias cuando finalizó, en 1991, la fase del ciclo expansivo de la economía iniciado en 1985.

El hecho de que las motivaciones económicas de la integración de España en la CEE no se evalúan correctamente en el consenso de los partidos políticos que decidió nuestra integración en Europa o que no se atendiera la intuición europeísta de los ciudadanos no significa que estas razones no existieran. Esas poderosas razones económicas en favor de la integración de España en Europa las habían expuesto con detalle y habían cifrado sus consecuencias los economistas.

Estos nos decían -decíamos- que la integración contaba, en primer lugar, con las poderosas **razones negativas** de optar por la decisión alternativa del aislamiento de España de la CEE. A esas razones negativas se había referido con claridad Peter Drucker, el gran consejero del empresariado desarrollado del Occidente. He aquí sus palabras: «Las relaciones económicas se han ido desarrollando cada vez con mayor

² Vid. B.A. Miranda, «A las puertas de la Comunidad: consenso y disenso en el sur de Europa», Working Papers 1995/74 del Centro de Estudios Avanzados de la Fundación March).

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 el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) (firmado en 1992 por Estados Unidos y Canadá y Méjico). Las relaciones de la vida económica de los 90 se establecerán así 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 integración³. 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, reduciría 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 propios 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 del **no** a 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, estaban los **efectos positivos** de la integración: las ventajas de un gran mercado, las oportunidades ofrecidas por una Unión Económica y Monetaria europeas, las ayudas para determinados sectores por las políticas comunitarias y, en definitiva, las de participar en un comercio y en unos mercados de capitales que, con la palanca de la competencia, podían levantar el desarrollo de los países integrados en la CEE. Esas ganancias positivas de la integración en Europa incluso se habían cifrado por muchos análisis. Los cálculos disponibles estimaban la ganancia alcanzable por la integración europea en un impulso **adicional** del desarrollo del PIB comunitario en una horquilla que iba de un mínimo del 11% a un máximo del 35%.

Esas oportunidades de desarrollo se ponían a disposición de **todos** los países integrados en la CEE de entonces, UE de hoy. Pero estas **oportunidades** lo eran para el **conjunto** de países que formaban parte de la UE, oportunidades que se **disfrutarían desigualmente** por los

³ Vid. «Peter Drucker's 1990s. The futures that already happened», artículo publicado en **The Economist**, 21 de octubre de 1989, págs. 21 y ss.

distintos países integrados en función de sus comportamientos económicos individuales dentro de la UE.

De este modo, el **consenso** político y la **intuición** de la opinión pública que decidieron la integración de España en la CEE, contaban - en el desatendido terreno económico- con el fundamento de las **consecuencias negativas** del **no** a Europa y con los **efectos positivos** de la participación de España en el **proceso integrador** europeo (Mercado Común, Unión Económica y Unión Monetaria). Unos **efectos positivos** cuyo logro se abriría -como hemos afirmado- a todos los países integrados pero que **solo** se conseguirían por los países cuyo comportamiento económico se ajustara a los principios a que respondía el proceso de integración europea. La integración de España en la CEE, considerada desde la perspectiva de las ventajas que concedía al desarrollo de la economía española, convertía al Tratado de Adhesión firmado en 1985 no en un punto de llegada sino en un **punto de partida** desde el que conseguir, con un comportamiento económico español ajustado a los principios de la economía comunitaria, los frutos esperados del proceso de integración en el que nos embarcábamos en 1985. Unos efectos económicos positivos que la economía española necesitaba para acercar los resultados de sus procesos productivos y sus niveles de renta y bienestar a los de los países comunitarios.

Porque cuando España firma su Tratado de Adhesión se convertiría con ello en un país europeo **de iure**, con todos los derechos y obligaciones con la UE. Pero España no era en 1985 un país europeo **de facto** si se atendía a nuestros indicadores económicos de producción y de renta por habitante, condicionantes del bienestar de nuestra sociedad que se situaban muy por debajo de los valores medios europeos.

De forma que lo que legitimaba económicamente, en última instancia, nuestro ingreso en la UE era conseguir un desarrollo más intenso, para lograr así la **convergencia real** de nuestras producciones por habitante con los valores europeos. Un concepto claro pero muy exigente porque, para lograr esa **convergencia real** con Europa, no bastaba solo crecer económicamente sino **crecer más** que la media de los países europeos. Como en el cuento de Alicia, no bastaba correr ni siquiera para permanecer en la misma posición porque los otros corredores europeos también se movían. Traducido con precisión en términos económicos, eso significaba que el PIB por habitante de España alcanzara una tasa anual de crecimiento mayor que la tasa media de crecimiento anual del PIB por habitante de los países comunitarios. Algo que podíamos lograr si éramos capaces de aprovechar las oportunidades de desarrollo que la UE nos concedía. Dicho en otras palabras: el objetivo de la integración consistía en que los españoles aprovecháramos la oportunidades ofrecidas por la UE para convertirnos en europeos **de facto** y no solo **de iure**.

El aprovechamiento de esas oportunidades para ganar la convergencia real con la Europa comunitaria -que, en definitiva, legitimaba la opción europea española- suponía abrir 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 le 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 suponía cumplir con 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 implantarlas en la realidad española. Esos principios fundamentales eran cuatro:

- 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 del 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, permitiera 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.

El primero y más obvio de los principios del modelo de economía abierta -la apertura frente al exterior- constituyó la base del Tratado de Adhesión y exigía 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 en los que se eliminarían los aranceles industriales por las dos partes y se produciría la adaptación del arancel español a la Tarifa Exterior Comunitaria. Desaparecerían las restricciones cuantitativas que se eliminarían en un período máximo de cuatro años. La agricultura contaría con un período pivote de siete años con la importante -y costosa- excepción para España de las frutas y hortalizas frescas en las que se imponía un período de diez años. La pesca contaría con el mismo período de siete años con las excepciones transitorias excepcionales que duran -con gran costo para el país- en la actualidad por la situación conflictiva de las capturas realizadas en determinados caladeros.
- * Libertad de circulación de trabajadores sometidos a un período pivote de 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 por la que España aceptaba el acervo comunitario en materia de movimientos de capital, pagos corrientes y transacciones invisibles con ciertos períodos transitorios.
- * Libertad de establecimiento y de la prestación de servicios con un marco muy amplio aunque, de hecho, los problemas se circunscribieron principalmente a las instituciones de crédito y seguros.

La importancia de esa decisión de apertura de la economía española al exterior era fundamental porque todas las obligaciones españolas lo eran a fecha fija, de forma que no sería posible dilatar las reformas correspondientes para su realización. Pasados siete años que, en general, definían el período transitorio, España se habría integrado en la Comunidad con todas las ventajas e inconvenientes del caso. En segundo lugar, esa decisión de apertura obligaba a los agentes españoles a adaptar su mercado a la presencia en el comunitario era catorce veces más amplio que el español, lo que ocasionaría una competencia mucho más intensa con los países, en general, más desarrollados que el nuestro.

La apertura exterior de la economía española, sancionada por el Tratado de Adhesión, suponía introducir un cambio histórico en los niveles de protección arancelaria pues España tendría que aceptar la Tarifa Exterior Común (TEC) con derechos más reducidos que la española y España se obligaba también a abandonar la protección encubierta que aplicaba al comercio con los países comunitarios mediante el juego de la llamada tarifa fiscal, de forma que la vigencia del TEC más la supresión

de la tarifa fiscal definiría una situación nueva que supondría el modelo de economía abierta por el que habíamos optado y que se aplicaría rigurosamente por el Tratado de Adhesión.

A este primer principio del modelo de economía abierta le acompañaba el ingreso de España dentro de un área de estabilidad económica que era la definida por la CE. En efecto, Europa había negado la alternativa de la inflación como medio para el desarrollo económico, juzgando decisivas las ventajas de la estabilidad de precios para organizar la convivencia económica. Este principio suponía aceptar que la inflación ocasiona unos costes muy considerables y que la estabilidad de precios genera ventajas económicas decisivas para las sociedades que la consiguen. Esa experiencia negativa de la inflación se manifestaba en el hecho de que las autoridades de la Comunidad Europea consideraban la estabilidad de precios como condición del crecimiento sostenido a largo plazo que debía asegurarse por la propia Comunidad mediante propuestas de reforma institucional. La principal de esas reformas consistía en defender la existencia de un banco central autónomo e independiente con el mandato principal de garantizar la estabilidad de los precios. Objetivo que, a su vez, exigía la independencia del banco central de las instancias comunitarias y nacionales y la independencia de los miembros de la dirección y el consejo del banco central de los gobiernos nacionales. Ese reconocimiento de la autonomía del banco central debería ser firmemente apoyada por la legislación, dificultando al máximo su modificación oportunista.

A esa independencia del banco central debería acompañarla los distintos elementos que integran una política de estabilización: una política presupuestaria capaz de dominar y reducir el nivel del gasto y déficit público, unos mercados de productos y servicios dominados por la liberalización y la competencia y un mercado de trabajo capaz de generar una moderación salarial y una flexibilidad suficiente para contribuir a mejorar el empleo de la economía.

La tercera condición para un funcionamiento del modelo de economía abierta por el que España optó en su ingreso en la UE era, 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 **comerciables**) 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 podía retrasarse en los mercados de bienes y, en particular, en el de los servicios menos expuestos a la competencia exterior (bienes y servicios **no comerciables**) 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 fuera 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 comerciables** que les convertían en baluartes de difícil pero imprescindible reforma.

Entre esos mercados, y consideradas las cosas desde la perspectiva de España, el que necesitaba reformas más urgentes y trascendentes al ingresar en la UE era el mercado de trabajo. Esas regulaciones existentes en el mercado de trabajo elevaban el coste del uso del trabajo limitando las posibilidades de empleo, perjudicando así a la competitividad de la economía y afectando al nivel de inflación.

El cuarto principio para el funcionamiento eficiente del modelo de economía abierta reside 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 había de cumplir con la aceptación y aplicación de la norma fundamental de la **autonomía** y la **flexibilidad** que permitieran 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 su Hacienda** 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 Pública consiguieran impulsar la realización de las reformas necesarias que se pretendían en la etapa favorable del desarrollo de la economía española (1960-1975).

Esa situación comprometida del atraso del sector público para servir al principio de autonomía y flexibilidad de la política presupuestaria en el proceso de integración con la Europa comunitaria estaba engañosamente silenciado por los datos aparentemente robustos con los que se inicia la transición democrática por el sector público español. La reducida dimensión del sector público (25% del PIB), la inexistencia del déficit y el bajo nivel de deuda (13%) eran falsas apariencias que no evidenciaban ni la fortaleza ni la sanidad financiera del sector público español sino que constituían un signo de su atraso y falta de modernización de sus instituciones que contenían el embrión de una tendencia al desequilibrio del presupuesto por el aumento descontrolado del gasto público. En efecto, el gasto público se situaba por debajo de la norma comunitaria del gasto como norma que atraería al gasto público español, con especial fuerza al realizarse el proceso de integración, impulsando así a su crecimiento y la amenaza con él de un desequilibrio potencial del presupuesto. Los impuestos disponibles no se habían reformado a tiempo y debieron ajustarse al modelo europeo al llegar la democracia, hecho que redujo pero no eliminó el peligro de un déficit público por esta causa.

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 **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, mercados de los que formaba parte el mercado de trabajo, cuya reforma resultaba imprescindible 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, absolutamente 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 discurriera 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**? La respuesta que a esta decisiva pregunta ha venido ofreciendo la moderna literatura del desarrollo económico 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 evidencia 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 déficit 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. 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. En primer lugar, deberes de coherencia sobre los que se ha insistido en la exposición anterior, los que suponía implantar el **modelo de economía abierta** con la vigencia de los cuatro principios que lo definen. Aceptar estos principios 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 con la condición adicional en la composición de las inversiones y cumplir con el **modelo de economía abierta** se convertían 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.

Adoptar el modelo de economía abierta no resultaba una tarea sencilla porque esa implantación no se realizaba en el vacío ya que el espacio de las decisiones económicas de la sociedad española estaba densamente ocupado por la elecciones realizadas a partir de 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 -el modelo tradicional o castizo- que originaba numerosos conflictos y tensiones, dificultando, impidiendo en ocasiones y retrasando siempre, ese necesario proceso de reforma del modelo tradicional o castizo existente contrario en sus principios básicos con los que caracterizaban al modelo de economía abierta.

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 conciencia plena de la necesidad de adaptación reformadora del método castizo, 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 de 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.

La tesis fundamental que sostengo en mi ensayo y en el discurso que resume su contenido 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 como se resuelva ese conflicto entre el **modelo castizo** o tradicional y el **modelo de economía abierta**, condicionará el éxito o el fracaso de nuestro proyecto de integración en Europa.

El modelo castizo y su querrela con el modelo de economía abierta.

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 1875. Esos cuatro principios¹ del **estilo castizo** son los siguientes:

- 1) 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.

¹ La identificación de esos cuatro criterios a los que se ha ajustado la administración de los recursos escasos de la sociedad española contemporánea, ha constituido una labor continuada de los economistas españoles en distintas investigaciones realizadas a lo largo de este siglo. Componer con esas investigaciones la estructura y evolución del modelo castizo constituye la que estimo aportación más destacada de mi largo ensayo que inspira este discurso y que constituye su capítulo 3, a cuya lectura remito a quienes tengan interés en conocer las raíces históricas de los distintos componentes que integran el modelo castizo y las investigaciones que han aclarado su papel y sus efectos en la economía española.

- 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 dispuesto 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 importante 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.

A esos cuatro principios que definen el modelo castizo, al que ha ajustado su comportamiento histórico la economía española, debe añadirse el descuido permanente de nuestra política económica hacia la que hemos denominado anteriormente **condición adicional** para lograr el desarrollo económico, consistente en privilegiar las inversiones en capital humano y tecnológico y las inversiones públicas en las infraestructuras del país. Un descuido convertido en factor retardatario de influencia permanente para intensificar el desarrollo económico de España.

Tratemos de desarrollar el contenido de esos cuatro principios fundamentales del que hemos denominado **modelo castizo o tradicional** y el olvido histórico de la **condición adicional** del comportamiento de las inversiones, que han orientado la estrategia contemporánea del desarrollo económico español.

La primera de las características del **modelo castizo** es el cierre y **lenta** apertura al exterior de la economía española que describe cinco etapas históricas con características propias, pero que se inscriben en las tendencias dominantes en la política comercial de su tiempo. España no será diferente en las ideas que inspiraron el tratamiento de los intercambios económicos internacionales en cada época histórica, pero sí lo será en la intensidad con la que esas tendencias se interpretaron por nuestra política comercial. Podría afirmarse así que nuestro proteccionismo se vivió con pasión española llegando a sus extremos, mientras que la apertura comercial que se inicia de 1959 a 1985 estuvo dominada por una cautela y pereza reformadora extraordinarias. Esa lentitud de la apertura al exterior hará que esta primera característica del **modelo castizo** llegue hasta el momento mismo de la integración en Europa. Solo en el Tratado de Adhesión España reconocería y realizaría la apertura plena al exterior que se había negado durante más de un siglo.

La decisión española de regular la apertura de su economía al exterior arranca y se inscribe en un movimiento universal que sancio-

naba el fin del cosmopolitismo económico y que había dominado, desde un enfoque económico liberal, hasta 1870 y, desde el punto de vista de la política comercial, hasta 1879. 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 Cánovas 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 articuló -como ha afirmado el profesor José María Serrano- a través del **sistema arancelario** compuesto por una combinación de un arancel protector y los tratados de comercio. Ambos instrumentos respondían a propósitos diferentes: reserva del mercado interno con la protección a la producción propia (el Arancel), política de fomento a la exportación negociada a costa del nivel de la protección (los tratados comerciales). La tensión de estos dos sumandos era evidente, pues una mayor reserva del mercado interno haría difícil la concesión por los tratados de comercio de los derechos arancelarios en que se basaba su negociación. Por otra parte, una extensión de los tratados comerciales otorgando una menor protección iría en contra del propósito de defensa arancelaria de la producción interna. Cánovas pretendió lograr un equilibrio entre estas tendencias opuestas aspirando a alejarse así, tanto de una protección excesiva como de un librecambismo radical. Sin embargo, la reducida capacidad negociadora de España por su poder económico y político y por la naturaleza de las mercancías objeto de nuestro comercio, inclinaría la balanza del lado de la protección, aunque resulta innegable que los tratados de comercio moderaron la protección extrema del Arancel y las posibilidades de los tratados de comercio fueron excelentemente aprovechadas por los exportadores.

El paso siguiente en esta primera etapa del cierre de la economía española frente al exterior será el dado más tarde con la reserva del mercado interior para la industria merced al arancel de Amós Salvador de 1906 que, como afirma Marcela Sabaté, **legitimaba** el viraje español hacia el proteccionismo de 1890 y 1891 dado por Cánovas. La protección del Arancel evolucionaría así hacia su generalización a todos los sectores productivos (proteccionismo integral), con derechos muy elevados, jamás degresivos, que condicionarían el desarrollo económico del país y sus posibilidades exportadoras.

Esa línea de protección acentuada continuará 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 pro-

teccionismo en España, precisando los derechos que trataban de reservar el mercado interno a nuestras producciones, en especial a las de carácter industrial. Debe insistirse en que la larga vigencia de la regulación protectora de nuestros intercambios con el exterior en el período que va de 1890 a 1930, marcaría de forma indeleble la producción española y definiría las oportunidades y limitaciones del desarrollo del país.

La llegada de la protección generalizada de los años 30 en el mundo, bajo la sombra de la gran depresión de 1929, define el comienzo de una nueva fase en la que dominará la aplicación de las restricciones cuantitativas a la importación, reforzadas por las restricciones a la utilización de divisas y el fin del multilateralismo. Nueva etapa del proteccionismo, a cuyas características España se asociará bien pronto, como afirmara en su día el profesor Sardá. Un sistema protector que España prolongará, y, sobre todo, intensificará en su vigencia en los años 1939-1959 de este siglo, ahora en discrepancia con los sistemas de comercio dominantes en el mundo occidental que vivían su lenta pero perceptible liberalización a partir del fin de la segunda guerra mundial y, sobre todo, en la década de los 50. Hay que afirmar, sin embargo, que a partir de 1951 se iría corrigiendo lentamente el cierre extremo del mercado interno español, configurándose así una fase de transición que fue abriendo muy tímida y lentamente la economía española a los intercambios con el resto del mundo.

La cuarta fase de la cauta y lenta apertura de la economía española al resto del mundo es la que realizaría en 1959 la adopción del Plan de Estabilización económica. Como ha afirmado el profesor Velarde, 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 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 y el desarrollo de las economías nacionales. 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 reali-

zarse aceptando un Arancel que, como el de 1960, era claramente proteccionista, al que se añadiría la importante protección de la tarifa fiscal, que consentía devoluciones a la exportación y gravámenes adicionales a las importaciones superiores a los impuestos indirectos pagados por la producción exportada y los pagados por los bienes semejantes a los importados de producción nacional.

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 había dominado -este primer rasgo 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 Velarde 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 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 y 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

todos los principios del modelo de una economía abierta capaces de lograr una competitividad de nuestras producciones cuyos deberes fueran objeto de implantación política y de permanente atención y colaboración social. Una aplicación con la que desgraciadamente España no ha contado.

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. La historia contemporánea de España desde la Restauración prueba que la estabilidad de los precios y el 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 servirles, 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 tipo 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:

1ª. 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.

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.

2ª. España 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 funcio-

nes durante casi un siglo. Sus funciones quedaron reducidas a simple categoría de banco emisor que proporcionaba, pasivamente, la caja necesaria para la expansión del sistema económico.

3ª. 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 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 del 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 tres fundamentos sobre los que descansaba su funcionamiento: el patrón fiduciario (desde 1883), la carencia de un banco central independiente desde su creación con su falta de medios para el control de las magnitudes monetarias y la 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 por su 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 graves 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.

El cuadro monetario y financiero del modelo castizo ha creado y ha contado con la cultura inflacionista española que le acompaña y le fortalece. Porque ese modelo castizo ha avalado y fundamentado los procesos de inflación en la vida española y ha acostumbrado a la sociedad a vivir con ella, lo que se ha convertido en la principal dificultad para erradicarla y asentar una política de estabilidad.

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 de nuestra economía en Europa son cuatro: 1º) 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- tendente a asegurar **institucionalmente** las condiciones de estabilidad monetaria y tipo de cambio de la peseta. 2º) 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 la estabilidad de precios y al mantenimiento del tipo de cambio fijado por el gobierno. 3º) 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. 4º) 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 Perpiñá y Juan Velarde.

El origen de este rasgo identificador del modelo castizo, se encuentra en el proceso de concentración de los 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 1909. 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 paritario. 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 Perpiñá. 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».

Es importante destacar, en efecto, que la crisis del modelo castizo en 1959, no supuso, ni la liberalización y la generalización de la com-

petencia en los mercados de bienes y servicios, ni en los mercados de trabajo y financiero, 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 constituía el objetivo más importante a medio y largo plazo de la política programada en 1959, fue «languideciendo conforme se agotaba el empuje inicial del Plan Nacional de Estabilización», según ha afirmado con acierto Luis Martí. En cuatro frentes se registró este hecho: en el abandono de la pretendida 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 de mantener la intervención. 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 serían tan costosos como importantes.

Por otra parte, el sistema financiero que registró la reforma de 1962, no incorporó la necesaria liberalización del sistema financiero. Muy al contrario de este último propósito, el sistema financiero se sometería a una mayor intervención 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 arraigo 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 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 aun 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 Velarde, Julio Segura y José Luis Malo de Molina. 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.

Aunque el origen del modelo castizo de relaciones laborales españolas se encuentra en el miedo a la inflación y al paro con raíces perceptibles en los años treinta, denunciadas por distintas investigaciones, lo cierto es que, en lo fundamental, el modelo castizo de relaciones laborales, se afirmaría bajo el régimen autoritario del franquismo que asentó sus principios básicos:

- 1^a) 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. La regulación 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^a) Afirmando este carácter ilimitado de la contratación del trabajo, aparecía el principio de desconfianza ante el trabajo temporal cuya utilización fue severamente condicionada.
- 3^a) 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^a) 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^a) 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^a) 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 Segura, 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 que exigían 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.

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 en el ejercicio de las profesiones

se habían convertido en una 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 transcendencia: en el de liberalización de la industria y el sistema financiero, en primer lugar y, en segundo término, debía lograrse 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 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 esas reformas y las limitaciones que afectaron a esos cambios indispensables.

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 efectiva (o potencialmente) situación de déficit público 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 de reforma, 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 manifestaría 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.
- * 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 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., éstas 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 previsión 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 negativas 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.

El modelo castizo, afinado en los cuatro comportamientos fundamentales que lo definen, para lograr históricamente el desarrollo económico de España, ha olvidado permanentemente la importancia que debe concederse a dos grupos de factores que desempeñan un papel decisivo en el aumento de la productividad y el crecimiento. Estos dos factores son los que hemos denominado anteriormente **condición adicional** para lograr el desarrollo económico y que son: 1º) El capital humano y tecnológico, logrado mediante la acumulación de inversiones en educación y formación de la mano de obra y en actividades de I+D, encaminadas a la generación de innovaciones propias y asimilación y adaptación de las ajenas. 2º) La inversión pública en infraestructuras entre la que destacan las infraestructuras públicas en transportes y comunicaciones por su especial influencia en la productividad.

Como ha afirmado el profesor Sánchez Asiaín, los cuatro indicadores habituales para apreciar la posición española del déficit tecnológico -gastos en I+D, número de investigadores y personal investigador por 1.000 habitantes, patentes registradas por nacionales y residentes en España y balanza tecnológica- transmiten un mensaje uniforme: la divergencia real España-UE se sitúa muy por encima en esos indicadores que en los del PIB por habitante España-UE. Así, mientras el PIB por habitante alcanza un techo del 77-80% del PIB comunitario, los indicadores del déficit tecnológico no sobrepasan nunca el 50% de los valores comunitarios. En lo que respecta al capital humano, los gastos en educación presentan cifras preocupantes en la enseñanza secundaria superior (formación profesional) en la que España se sitúa a la cola de la Europa comunitaria en la proporción de la población de 25 a 64 años que posee este tipo de educación. Por otra parte, las actividades formativas que se llevan a cabo en las empresas, sitúan a las españolas muy a la zaga de las homónimas europeas. Las necesidades de infraestructuras básicas constituyen una partida que muestra la muy deficiente situación española acumulada a lo largo del pasado, según ha probado con detalle el

Plan Director de Infraestructuras del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente de 1994. Deficiencias todas ellas que tienen como causa la inexistencia de una atención histórica y la carencia de una preocupación social y de una política económica que remediara esas deficiencias fundamentales.

Se han expuesto hasta aquí los cuatro principios que componen la sólida estructura del modelo castizo, inspirador de unos comportamientos económicos que plantean una querrela permanente con los que definen el modelo de economía abierta cuya implantación viene imperativamente exigida para disfrutar de las oportunidades de desarrollo ofrecidas por nuestro proceso de integración en Europa. Los problemas que hoy padece la economía española 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. Por otra parte, en la larga vigencia del modelo castizo, la política económica del país no ha priorizado las inversiones en capital humano y tecnológico y ha retardado las inversiones en infraestructuras, limitando así los aumentos de la productividad y frenando el crecimiento de su economía. 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 para lograr su desarrollo en el espacio europeo.

La situación actual de la convergencia España-UE.

El conflicto entre el modelo castizo y el modelo de economía abierta puede y debe apreciarse desde otra perspectiva diferente al análisis de sus cuatro componentes expuestos y de la condición adicional de convergencia realizado hasta aquí, consistente en mostrar las consecuencias de esa querrela sobre el propósito fundamental del proceso de integración de España en la UE: la realización de su convergencia apreciada a través de los correspondientes indicadores que permitan evaluarla.

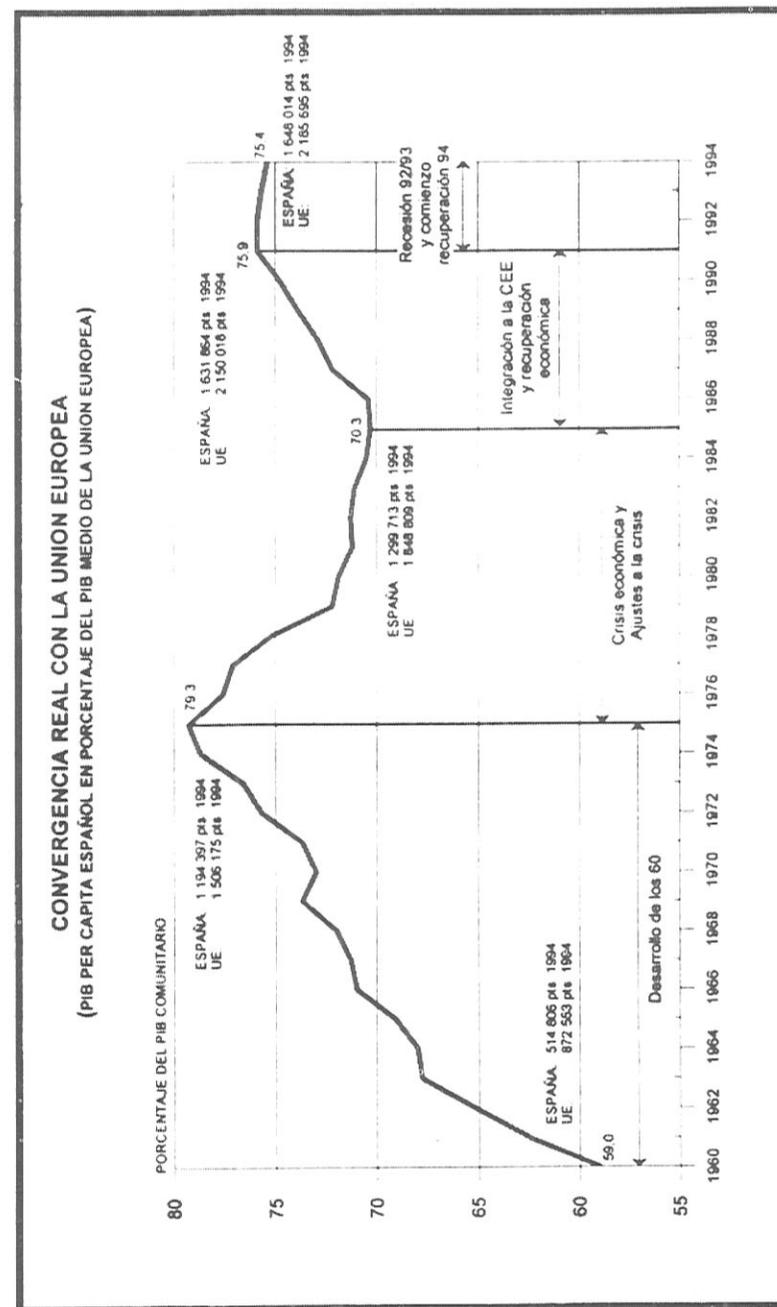
Tres son los indicadores con los que apreciar su **convergencia real**: 1º. El más utilizado: PIB por habitante relativo España-UE;

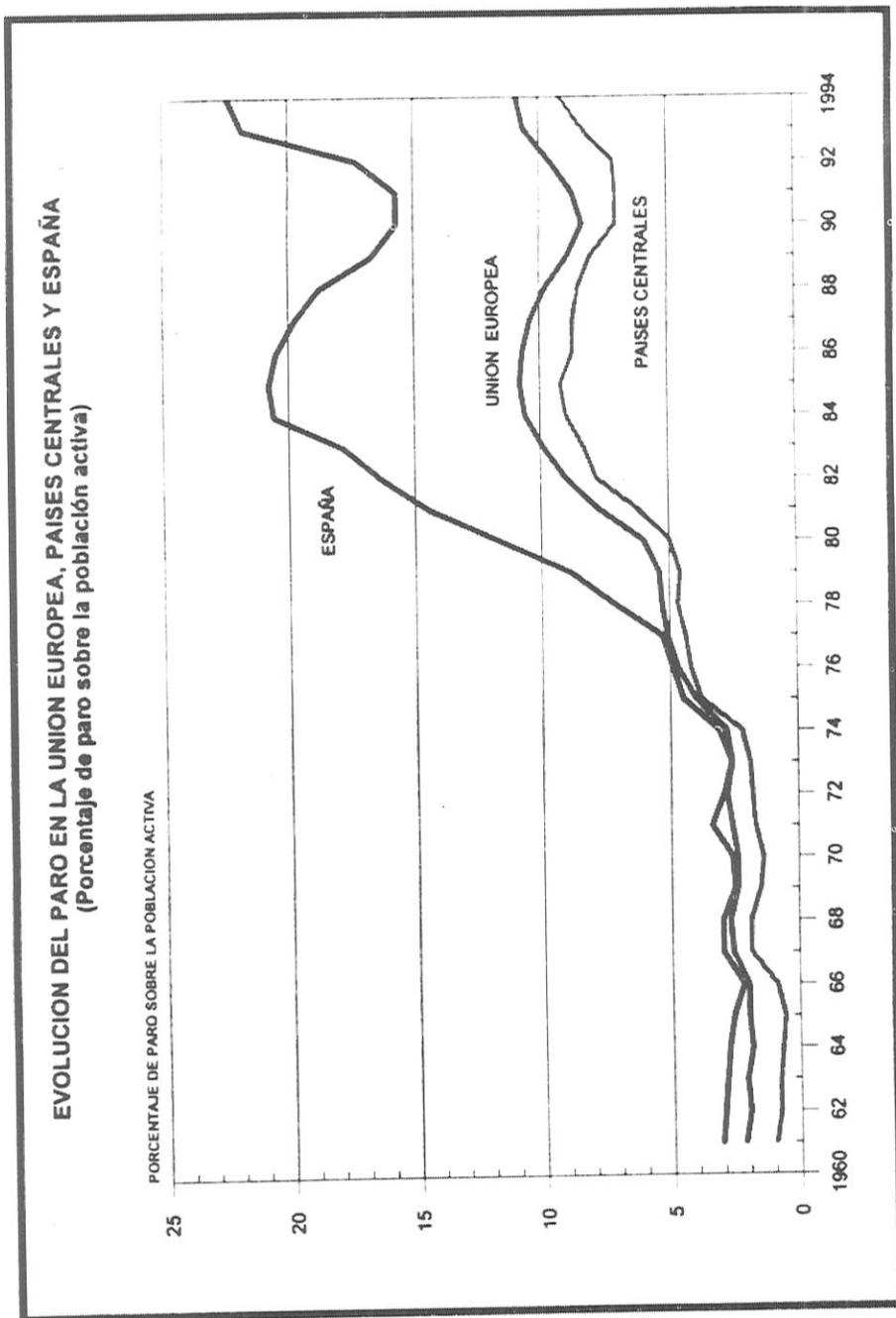
2º. Índices de paro respecto de la población activa España-UE, y 3º. Evolución de las liquidaciones comparadas de la balanza comercial de España y de los países de la UE, como testimonio de la competitividad de nuestras producciones. Cuando se aplican estos tres indicadores con una amplia perspectiva histórica, se obtienen las tres imágenes de la convergencia real que presentan los gráficos 1, 2 y 3.

Las conclusiones a las que permite llegar su contemplación son las siguientes:

1ª. Como permite comprobar el gráfico 1, España no ha logrado avanzar constantemente en su PIB por habitante relativo respecto de la UE en los últimos veinte años. El PIB por h. español alcanzó, en 1975, el 79.3% del PIB por h. comunitario, un nivel relativo que no se ha superado. El crecimiento relativo del PIB por habitante desde el ingreso en la UE describe distintas etapas. La primera, la de la recuperación registrada en los años 1986-1991, en que la economía española gana 5.5 puntos porcentuales respecto del crecimiento europeo, logrando así una convergencia real de su PIB por h. que pasa de 70.4% en 1986 a 75.9% del PIB por h. europeo en 1991. La segunda etapa dominada por la crisis económica 1992-93, el PIB relativo por habitante de España detiene su ascenso, cayendo 0.2 puntos porcentuales respecto de la UE. Finalmente, la tercera fase de recuperación vivida en 1994 no logra invertir el signo de divergencia real de España con la Europa comunitaria, puesto que incluso en ese año, 1994, la UE mantiene su divergencia real con España, ya que el crecimiento de nuestra economía en ese año 94 fue ligeramente inferior al crecimiento medio comunitario. Las variaciones del PIB por h. de España, en relación con la UE, han estado asociadas al comportamiento cíclico de la economía que ha chocado con el límite máximo del 80 % del PIB por habitante comunitario sin superarlo. La integración en la UE no ha mejorado ese comportamiento que constituía nuestro objetivo para legitimar el proceso de integración en Europa.

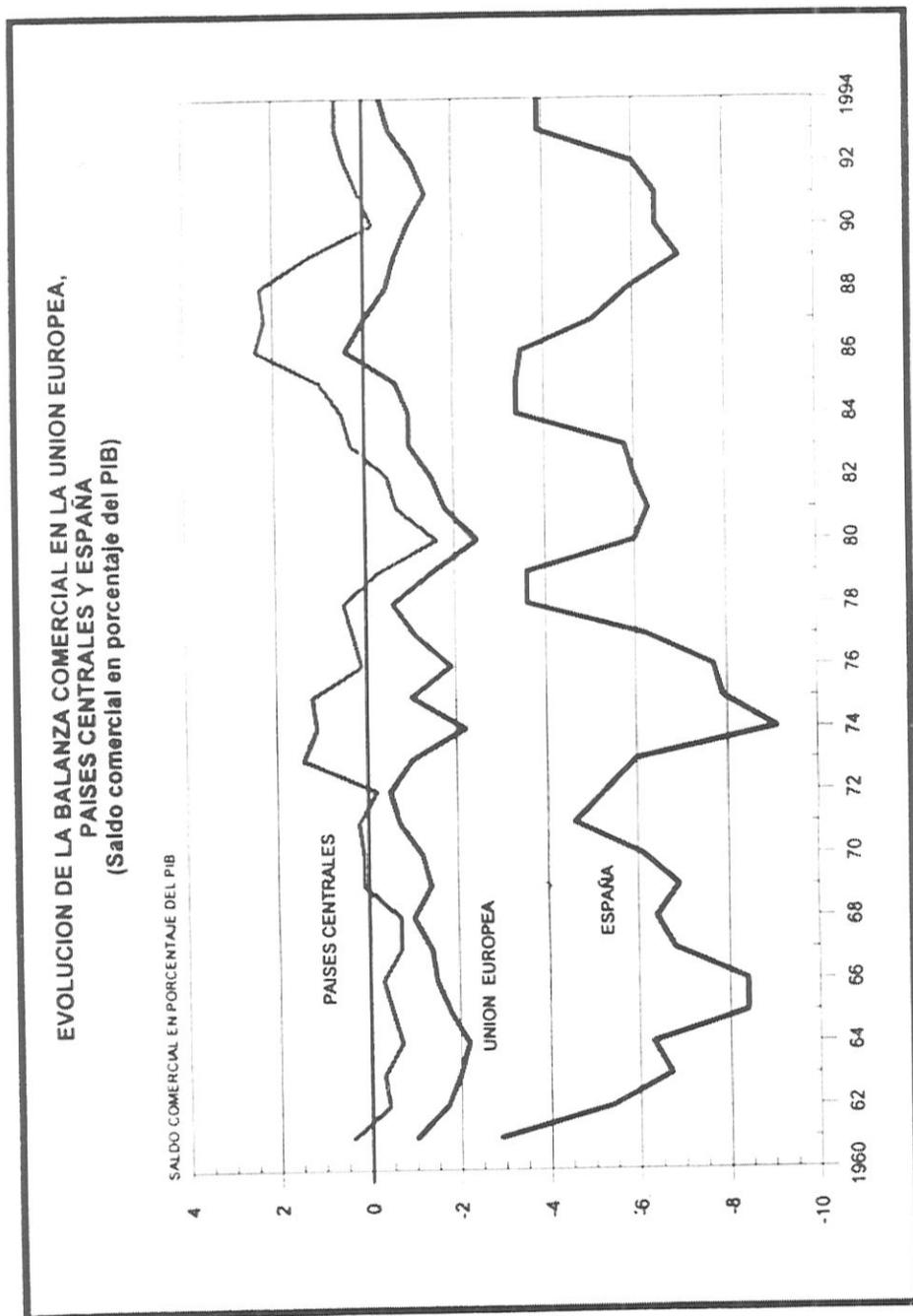
2ª. El gráfico 2 ofrece la evolución relativa del paro respecto de la UE, apreciado por las cifras de la EPA, respecto de la población activa. Como puede observarse, la divergencia real de las cifras españolas y comunitarias de paro se inicia con claridad en la década crítica de 1975-1985 en que la tasa 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 del 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 1992-93, 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 por 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 1986-1991.

- 3ª. 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 3. 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 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. Si se repasan los valores de la serie de los 34 años representados en el gráfico 3, 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 infraestructura 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.

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.

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 de 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 nuestro sector público y la **condición adicional** de priorizar las inversiones en capital humano y tecnológico y en infraestructuras públicas, constituían retos formidables ante los que se habían estrellado las propuestas fundadas de la mejor tradición de nuestros economistas a lo largo del tiempo y los numerosos intentos fallidos de abandonar las características que definían el modelo castizo al que propendían nuestros hábitos económicos.

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 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 diferencial 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 privada 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 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, 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 periodo que va de 1985 a 1989 se corrigieron esos crecidos déficit, el comportamiento de nuestro sector público desde el último ejercicio volvería a llevarnos, en 1994, a donde 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 la convergencia nominal de Maastricht, fijado en el 60% del PIB. Finalmente, los tipos de interés mejorar 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 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
Belgica	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 EUR-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 el 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.

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: 1ª) La dificultad de participar en el proceso de la Unión Monetaria. 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 evidente para nuestra economía. 2ª) El incumplimiento de las condiciones de la convergencia **nominal** afecta directamente al proceso de convergencia **real**, sin cumplir 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 indispensable de la convergencia **nominal**. Ambos procesos tienen raíces comunes y resultan complementarios.

Tres conclusiones se alcanzan tras la exposición realizada en este epígrafe.

La primera es la constatación del decepcionante proceso de convergencia real de la economía española con la comunitaria. La economía española no ha sido capaz de ganar, continuamente, posiciones relativas en el indicador del PIB per cápita que nos acercasen a sus niveles europeos. Nuestra economía ha chocado con un nivel del 75.9% del PIB comunitario, en 1992, para perder después convergencia real en los años siguientes de crisis (1993) y recuperación (1994). La evolución de las tasas de paro es aún más decepcionante pues, desde 1975, se acentúa la divergencia con las tasas de paro de la UE. Una tasa de paro española que duplica, en 1981, a la tasa de la UE y que no logra bajar del 15.7% de la población activa en la fase de expansión 1985-1991. Finalmente, el indicador del saldo relativo de la balanza comercial se ha mantenido permanentemente en valores negativos situados muy por encima de los comunitarios, prueba evidente de la limitada competitividad de nuestras producciones. Este deficiente comportamiento de los indicadores de convergencia real y la iniciación de la divergencia real en los últimos ejercicios han creado un clima de profundo pesimismo en la opinión pública sobre el acierto y la conveniencia de la integración española en la UE. Un clima explicable, producto del europeísmo ilusionado que el país vivió en los años que culminan con la firma del Tratado de Adhesión en la creencia de que esa firma, que sancionaba nuestra incorporación a Europa, bastaba para ganar las oportunidades de desarrollo que el

mercado europeo prometía a la economía española. Ni la ciudadanía del país ni la política económica fueron conscientes de que esa firma del Tratado de Adhesión no era una meta de llegada que garantizaba -sin más- nuestro desarrollo para convertir con él a España en un país europeo **de facto**. De esta manera, el verdadero sentido de la firma del Tratado de Adhesión no se percibió como debía, que era literalmente convertirle en un punto de partida desde el que implantar en España un modelo de economía abierta con el que no contábamos pues el nuestro respondía a los rasgos de un modelo castizo cuyos principios habíamos convertido en costumbres practicadas con un arraigo secular.

No puede extrañar, en consecuencia, los resultados mediocres que hemos logrado desde nuestro ingreso en la UE que tienen su primera explicación en la demora y en la pasividad para emprender las reformas estructurales a las que nos convocaba a los españoles -al gobierno y a la sociedad- la firma del Tratado de Adhesión con la Europa comunitaria. Si habíamos optado por una economía abierta con la firma del Tratado -y este, reiteramos, era su verdadero sentido- sería vano esperar un desarrollo de un compromiso con cuyas obligaciones fundamentales no habíamos cumplido. Esta es la segunda conclusión a que nos lleva la mediocridad del comportamiento de nuestros indicadores de convergencia. No cumplir con los deberes de coherencia con la reforma del sistema económico que establecía nuestro compromiso europeo, ha constituido la causa fundamental de la paralización del proceso de convergencia real con los países de la Europa comunitaria y de la divergencia real que apunta en los últimos ejercicios.

La tercera conclusión a que nos lleva el análisis de la convergencia España-UE es la de que si España aspira -como debe- a reemprender el proceso de su convergencia real, la realización de ese propósito **nos** exige -un plural que abarca a gobierno y sociedad- a adquirir una clara conciencia de las dos condiciones que ese propósito demanda. La primera, atender a las lecciones de la experiencia vivida en la década de la integración. Una experiencia que muestra las dificultades de lograr la convergencia real en una economía como la española, informada en sus comportamientos por principios de un modelo castizo que no puede reformarse desde la pasividad, sino que reclama una programación asistida por una decidida voluntad social y política impulsada por lo mucho que el país se juega en la gran empresa de este final de siglo de lograr su plena integración en Europa, el único camino viable para conseguir el desarrollo de su economía. La segunda condición es que conseguir ese objetivo de la convergencia real con la Europa comunitaria reclama, a su vez, cumplir con las medidas que agrupan los mandamientos precisos de la convergencia **nominal** de cuya observancia nos hemos alejado en la forma y cuantía que se ha probado en la exposición anterior y acom-

pañar esas decisiones con las que hemos llamado anteriormente condiciones **adicionales** de la convergencia real que afectan a tres partidas decisivas -mejora de la capacidad tecnológica, mayores disponibilidades de capital humano y cuantía y calidad de las infraestructuras- cuya importancia hemos olvidado o postergado en los años vividos por nuestra economía bajo el compromiso europeo. Son estas condiciones de convergencia **nominal** y las que hemos denominado **adicionales** de convergencia **real** las que deberían desarrollarse a través de una agenda reformadora que informara la integración de España en la UE.

La agenda reformadora de la integración de España en la UE.

El significado profundo de la integración de España en Europa, como se ha insistido con reiteración a lo largo de la exposición anterior, era la aceptación de un modelo de economía abierta cuyos principios chocaban frontalmente con el modelo castizo que dominaba la escena española desde los firmes cimientos que le concedía el siglo de vigencia de sus principios y la fuerza de los hábitos convertidos en costumbres económicas practicadas por el país. El reconocimiento de esta realidad elemental era el que obligaba a considerar la firma del Tratado de Adhesión como punto de partida para definir y programar una **agenda reformadora** capaz de abarcar el conjunto de medidas con las que realizar la tarea histórica de implantar el modelo de economía abierta sin cuyo cumplimiento, la integración de España en Europa no lograría los fines pretendidos por esta: intensificar el desarrollo del país y lograr la convergencia real con los países del área comunitaria.

Esa **agenda reformadora** de la integración resultaba también imprescindible como medio para que la sociedad española tomara plena conciencia del verdadero significado económico de la integración que el consenso político de 1985 había ocultado tras su interpretación dominante del europeísmo como garantía del cambio democrático y consolidación de una posición internacional para España.

Pues bien, frente a esa necesidad difícilmente discutible de contar con un instrumento tan decisivo para nuestro proceso de integración en la UE, lo cierto es que España no contaría con esa explícita agenda de deberes que nos imponía el cumplimiento puntual de nuestros compromisos europeos.

El diseño de esa agenda reformadora es el que debería haber inspirado el contenido del llamado «Programa de Convergencia», elaborado por el gobierno español en 1992 y actualizado en 1994. Sin embargo, ese no sería su propósito ni, en cualquier caso, su contenido lo cumpliría. Ni en el Programa del 92 ni en su actualización en 1994, en efecto, se analizan críticamente los comportamientos divergentes de la

economía española dentro de la CE, ni sus causas profundas, ni se detallan tampoco las medidas precisas para ajustar esos comportamientos divergentes de la economía española respecto de las necesidades de la convergencia nominal y real, ni finalmente, se compromete un horizonte temporal para la ejecución de esas medidas. El objetivo dominante de los Programas de Convergencia, el inicial del 92 actualizado en el 94, ha sido convencer a las autoridades comunitarias del buen comportamiento de la economía nacional en orden a su convergencia y presentar como objetivos alcanzables los de convergencia nominal fijados en el Tratado de Maastricht en el horizonte temporal de 1997. Todo ello a pesar de las claras divergencias que presentaba la **mayoría** de nuestros indicadores de convergencia nominal en el momento de la elaboración del Programa de 1992 y la **totalidad** de los mismos, como sucedía en 1994. Las consecuencias de esa orientación de los Programas de Convergencia se han ido registrando en dos direcciones. La primera, en el incumplimiento de los objetivos de convergencia fijados en el Programa del 92 que le han convertido en uno de los documentos más desacreditados de la política económica española y en la reducida credibilidad que padece su actualización en 1994. La segunda consecuencia de ese proceder la registra la indisponibilidad de una agenda reformadora para orientar las tareas de la política económica de integración de España en la Ue que pudiera utilizarse como referencia para evitar el que, sin duda, constituye el principal problema de los años 90: la ausencia de un modelo de economía abierta para orientar las decisiones económicas y la costosa presencia del modelo castizo que mantiene sus viejos principios como inspiradores de una gran parte de nuestro comportamiento económico.

Es hoy evidente, tras la experiencia de una década, que a falta de esa **agenda** para programar y urgir la práctica de las reformas estructurales necesarias, que la fuerza con la que ha contado la economía española para practicar los cambios de su vida económica han sido los **compromisos europeos** firmados por España y la presión exterior ejercida desde Bruselas por las decisiones comunitarias para cumplirlos. Las exigencias de la armonización de las instituciones españolas con el marco regulatorio europeo y la propia dinámica impuesta por la competencia exterior en el área comunitaria se han convertido en la fuente y causa principal de las reformas realizadas en el modelo castizo. Un hecho que explica -como ha afirmado José Luis Malo de Molina- que el proceso de reforma del modelo castizo «haya sido desigual e incompleto». Desigualdad y parcialidad de la reforma, que se explican porque cuando la exigencia exterior de Bruselas no ha existido y el proceso necesario de reforma ha quedado de la voluntad interna -social y política- ésta no se haya realizado.

Es esa presión impuesta desde la Comunidad para el cumplimiento de los compromisos firmados por España, la que explica el rápido y total asentamiento del primero de los principios del **modelo castizo**: la plena apertura al exterior de nuestra economía. Como ya se ha afirmado con anterioridad, en un periodo muy breve, articulado en torno a 7 años, la economía española desmanteló la totalidad de sus cuotas y contingentes en el comercio exterior frente a los países de la Comunidad y la mayor parte de las restricciones cuantitativas frente a terceros países, rebajó sus aranceles que se redujeron a cero, tras el período transitorio, frente a la UE; se eliminó el carácter protector que cobijaba la tarifa fiscal y se implantó, frente a terceros países, la tarifa exterior comunitaria que reducía la protección disponible con anterioridad. Esa liberalización exterior afectó también a los movimientos de capitales, pagos corrientes y transacciones invisibles con ciertos y breves períodos transitorios y se extendió a la libertad de establecimiento y prestación de servicios, lo que afectó directamente a las instituciones de crédito y seguros, convirtiéndose en una fuerza básica para corregir los rasgos del estilo castizo de nuestro sistema financiero que lideraría las reformas de las regulaciones existentes. La característica dominante de esta apertura exterior de la economía española sería su sorprendente rapidez exigida por el proceso de integración europea y el marco regulador impuesto desde Bruselas. De esta manera España realizaría un cambio en su liberalización exterior en menos de un decenio. Un cambio que los países fundadores de la CE lograron paulatina y gradualmente a lo largo de treinta años.

La plena apertura exterior de la economía española iba a probar dramáticamente la necesidad de incorporar el resto de las reformas estructurales que hicieran posible la implantación del modelo de **economía abierta** y la erradicación del **modelo castizo**. Porque la plena apertura frente al exterior, se hizo coincidir con una pereza reformadora culpable y con la ausencia de la aplicación de una agenda reformadora que previniera los efectos de una apertura externa en una economía carente de estabilidad interna y sin reformas en los mercados internos que liberasen las fuerzas creadoras de la competitividad.

A partir de esa situación -apertura externa más retraso de las restantes reformas estructurales- se producirían tres consecuencias graves sobre el comercio exterior que denunciarían las liquidaciones de la balanza de pagos, como ha destacado el profesor Velarde: 1º) Un empeoramiento radical del déficit de la balanza comercial que se duplicaría con creces entre 1986 (-3.4 % del PIB) y 1989 (-7.3 % del PIB). 2º) La conversión del signo del saldo de la balanza corriente que, de valores positivos en 1986 (1.6 % del PIB) se sitúa en crecidos valores negativos en 1989 (-3.2% del PIB). 3º). El ingreso de España en la UE, al vivirse con una fuerte expansión del gasto nacional, impulsó las importaciones y concen-

tró, cada vez más, nuestras exportaciones en el ámbito del espacio económico europeo. De un poco más de la mitad de nuestras ventas al exterior se pasa a enviar a Europa las tres cuartas partes de nuestra exportación al tiempo que, también, se fortalecen las importaciones procedentes de Europa al pasar del 40.8 % del total en 1986 al 62.72 % en 1989. Esa desviación del comercio exterior hacia Europa se tradujo por el volumen de los intercambios en un saldo negativo con los países europeos (cada vez más responsables de nuestro déficit comercial). Comportamiento que variaba el superávit que, tradicionalmente, había logrado la economía española con Europa y que permitía financiar los déficit con otros países.

Esa situación deficitaria de la balanza de pagos a la altura de 1989, consecuencia de la aplicación parcial del modelo de economía abierta, no tenía más solución que realizar las reformas estructurales pendientes que condicionaban el logro de los efectos positivos prometidos por ese modelo para conseguir un desarrollo estable. Sin embargo, ni la estabilización de precios se conseguiría, ni la política presupuestaria colaboraría con la política monetaria para afianzar la estabilidad de la economía, ni se reformarían los mercados de servicios, ni se moderaría el crecimiento de las rentas. En estas condiciones ¿cómo dudar del sesgo de los saldos de la balanza de pagos hacia el déficit y del país hacia el endeudamiento?

Se creyó, entonces, que una alternativa para imponer la realización de las reformas estructurales -que el país necesitaba para vivir con el modelo de economía abierta dentro de Europa- era que la peseta ingresara en el Sistema Monetario Europeo y lograr que esa decisión, con la obligación explícita de mantener la estabilidad del tipo de cambio, constituyera un mecanismo disciplinario para cumplir con los deberes a que nos habíamos obligado por nuestro ingreso en la UE. Con ese ingreso de la peseta en el mecanismo de cambios del SME y con la fijación de un tipo de cambio central, exigente respecto al marco y las restantes monedas que formaban parte del mecanismo de cambios del SME, nuestra unidad monetaria ganó conocimiento y credibilidad en los mercados financieros internacionales y fue posible que nuestro país entrara en sus transacciones. Por otra parte, el gobierno y, especialmente, el Ministerio de Economía y Hacienda presentaron dicha operación como un compromiso para obligarnos a hacer lo que antes no habíamos hecho: aplicar con rigor los principios del modelo de economía abierta, con el ajuste de la política presupuestaria, la reforma de los mercados de trabajo y los mercados de servicios y las reformas dirigidas a modernizar el sector público para colaborar al saneamiento de la balanza de pagos.

Sin embargo, ninguno de esos objetivos recibiría la atención debida por la política económica efectivamente aplicada a partir de junio de

1989, con lo cual el ingreso en el SME consiguió lo que no se pretendía: practicar una política económica carente de la debida disciplina, política económica que fue financiada por el crecimiento formidable de nuestro endeudamiento exterior a partir de 1989. Endeudamiento facilitado, precisamente, por nuestro ingreso en el SME. La estabilidad del tipo de cambio de la peseta, que sostenía sus niveles debido a la credibilidad de los mercados por el ingreso de España en el SME, permitió garantizar la expansión del gasto y el déficit públicos, dejando a la política monetaria la tarea de estabilización que, cuando la sirviera, lo haría elevando los tipos de interés, decisión que aumentaba el atractivo de España como plaza financiera, permitiendo obtener los fondos adicionales precisos para suscribir la deuda que financiaba un déficit público continuado. ¿Para qué reformar la hacienda pública española si sus problemas principales de financiación del gasto público creciente y del déficit público omnipresente encontraban una fácil financiación en el endeudamiento exterior?

En segundo lugar, el acelerado crecimiento de los salarios que dominaba en los mercados de trabajo, podía conservar su capacidad de compra, pues el mantenimiento de la peseta sobrevalorada contenía los precios internos mediante el abaratamiento de las importaciones. Con lo cual, la necesaria moderación de los salarios y las reformas del mercado de trabajo podían esperar.

En tercer lugar, las considerables entradas de capital por el atractivo que la economía española ofrecía al inversor extranjero -un tipo elevado de interés más un tipo de cambio sobrevalorado y estable de la peseta- permitieron financiar, con suficiencia, el déficit de la balanza de pagos. ¿Para qué implantar una exigente política de competitividad de nuestros intercambios si la cómoda financiación del déficit exterior permitía aplazar decisiones tan impopulares?

Ha sido esta situación la que ha definido lo que el profesor Velarde ha denominado **nuevo panorama del sector exterior español**, en el que el endeudamiento, irresponsablemente acumulado, vuelve a anunciar, de nuevo, el carácter limitativo del sector exterior por causas distintas al pasado y cuyas soluciones fáciles no están a la vista. Porque esta no puede discurrir por las devaluaciones sucesivas del tipo de cambio de la peseta, ya que, como ha afirmado el Gobernador del Banco de España: «cualquier ventaja transitoria derivada de la depreciación cambiaria acabará convirtiéndose en un elemento acelerador del proceso inflacionista capaz de impedir cualquier mejora persistente de la balanza de pagos». La solución tampoco puede hallarse en una continuación del proceso de endeudamiento exterior porque el nivel al que se ha situado la deuda exterior española, motivado por los saldos adversos y continuados de la balanza de pagos, ha producido una variación radical en

nuestra balanza de capitales que constituye un nuevo origen del déficit exterior y que sitúa de la balanza de pagos española a plazo medio como un problema fundamental de nuestro desarrollo que, inevitablemente, fuerza a practicar desde hoy -mejor hubiera sido hacerlo desde ayer- una exigente política de competitividad que, como afirma el profesor Velarde, debe cumplir con los principios de una economía abierta por la que hemos apostado y firmado, pero de cuyos criterios para orientar la administración de nuestra economía nos olvidamos todos los días: aceptar y apoyar unas políticas que garanticen la estabilidad de precios, disponer de las reformas del presupuesto que afiancen la reducción de su déficit, aplicar una política monetaria verdaderamente independiente, liberalizar los mercados de servicios para obtener de la competencia la disciplina de sus precios, afianzar una moderación de salarios y disponer de un modelo flexible de relaciones laborales.

Todas esas reformas son las que figuran en la agenda de la integración de España en Europa y que hemos venido aplazando en su aplicación desde nuestro lejano ingreso en la UE en junio de 1985. Es la comprometida situación exterior de la economía española, consecuencia de la liberalización externa aplicada desde marzo de 1986, la que nos permite comprobar la necesidad de completar la implantación de **todos** los criterios en cuya vigencia España se juega su destino europeo y las oportunidades de su desarrollo económico.

Esa agenda reformadora de la integración de España en Europa la componen, una vez asentada la apertura exterior -con la firmeza que prueban los resultados de nuestro comercio apreciados por el comportamiento de la balanza de pagos en los diez años vividos en la UE- el conjunto de decisiones que hagan esa apertura exterior coherente con los restantes criterios del modelo de economía abierta que no hemos atendido en los años pasados. Es decir, con medidas y decisiones que actúen en tres escenarios distintos e interrelacionados:

1º) En la **estabilidad de los precios internos**, con la adopción de una estrategia creíble y fundada que elimine la inflación diferencial con los países de la UE.

2º) En los **cambios de regulación**, que crearon y sostienen el ineficiente modelo castizo del capitalismo corporativo y que obligan a reformar el funcionamiento inadecuado en cuatro mercados:

A) Los **mercados financieros**, caracterizados en el modelo tradicional por el bloqueo de todos los sectores de competencia y por las medidas y medios de una supervisión bancaria que, al conceder mayores grados de libertad y competencia a las operaciones del sistema financiero, resultan de todo punto indispensables.

- B) En los **mercados de producción industrial**, necesitados de la implantación de una compleja e indispensable **política industrial de competitividad**, compatible con el modelo de economía abierta.
- C) En el **mercado de trabajo**, cuyos elementos de rigidez heredados del modelo castizo resultaban y resultan incompatibles con el desarrollo estable y la creación de empleo en un modelo de economía abierta.
- D) En el **mercado de servicios**, con producciones o prestaciones situadas al margen de la competencia o dominadas por restricciones gremiales que han acusado sus efectos negativos sobre la inflación, la competitividad de la economía y el empleo.

3º) En la **reforma y modernización del sector público**, que reclama la atención a seis áreas diferentes:

- A) A la política presupuestaria.
- B) A la política de reforma del gasto público.
- C) A la revisión de la seguridad social.
- D) A la reforma de la tributación.
- E) A la reforma de las haciendas territoriales.
- F) A la reforma de la empresa pública.

Es esta poblada agenda de deberes a la que debería atender nuestro proceso de integración en la UE y la que justamente no hemos tenido presente en el proceso vivido por España en el marco europeo de la década pasada.

Esas medidas se orientan en la **agenda reformadora**, que presento en el Capítulo 5 de mi ensayo, en tres direcciones: las tendentes a asentar los condicionantes de una política de estabilidad, las dirigidas a reformar la regulación de los mercados para abrirlos a la liberalización y competencia y corregir, en su caso, los «fallos del mercado», mejorando la eficiencia del sistema económico y, finalmente, las reformas que pretenden lograr una modernización del sector público.

Ante la imposibilidad de comentar con detalle en este acto un cuadro tan amplio como el que delimita la **agenda reformadora** de la integración, sí quisiera traer a la consideración de quienes me escucháis la exposición de aquellas decisiones reformadoras que juzgo de importancia decisiva en cada una de las tres partes que la contienen.

Elegiré aquellos componentes de la agenda cuyas reformas juzgo de mayor importancia para lograr la convergencia de la economía española y la comunitaria. Me referiré, así, a los aspectos y medidas prin-

cipales de la política de estabilidad, a la situación y problemas que plantea la reforma de dos mercados: el de servicios y el de trabajo, y concluiré comentando el contenido de la extensa agenda de reformas necesarias en el sector público.

Un repaso de los rasgos del modelo castizo convence muy pronto a quien lo realiza de que la falta de instituciones que concedieran credibilidad a la lucha contra la inflación y al 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 indiciación 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 agudizado 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.

Al propósito de contar con un marco institucional, que concediera credibilidad a la lucha contra la inflación, responde la principal reforma estructural practicada por la política económica interna. 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. Esa ley 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. 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 dis-

pone, 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 independencia 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. 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».

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 condiciones fundamentales:

1ª) 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».

2ª) 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.

3ª) 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».

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 Gobernador 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».

5^a) **Solo en el marco del conjunto de las exigentes condiciones anteriores** encuentra su sentido la definición de una política monetaria cuyos objetivos se definan 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.

A esos indicadores, el Banco de España añade el comportamiento de la cantidad de dinero. El Banco de España abandona programar su política monetaria de estabilidad 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.

Son esas **reformas de fondo** las que la agenda de la integración de la economía española acentúa como fundamentales para lograr la pretendida estabilidad de precios y que antes se han mencionado: la colaboración de la política presupuestaria para elaborar esa política **mixta** monetaria y presupuestaria que la estabilización necesita y que ha constituido la gran debilidad de la política económica española; estabilidad del tipo de cambio de la peseta, funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y, especialmente, de los servicios bajo los principios de liberalización y competencia de sus transacciones y, en fin, la mode-

ración del crecimiento de los salarios y la flexibilización de los mercados de trabajo.

Dejar abandonada la política monetaria sin esos apoyos solicitados por el Banco de España, que reclaman, a su vez, importantes reformas estructurales pendientes, equivaldría a renunciar o a encarecer, hasta imposibilitarlo, el logro del importante objetivo de la estabilidad de precios que condiciona las posibilidades de nuestra convergencia con la UE y la participación de la economía española en el proceso de la Unión Monetaria Europea con las costosas consecuencias a que nos hemos referido anteriormente.

La agenda reformadora de la integración tiene un campo fundamental de actuación en los cambios necesarios en la regulación de los mercados. Quisiera referirme -como antes indiqué- por su destacada importancia a dos mercados fundamentales: el de los servicios y el del trabajo.

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 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 tradicional 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 Tribunal de Defensa de la Competencia ha insistido, con razón, en la necesidad de completar la agenda reformadora española incorporando los cambios estructurales que precisan los mercados 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 comerciables de la industria. Esa dualidad está causada, como han probado elocuentemente los informes del Tribunal de Defensa de la Competencia, 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 sec-

tores de sus mercados, cerrados a la comercialización exterior y a 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, 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 cambio estructural de la mayor importancia para lograr 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 bajo la presidencia ejemplar de Miguel Ángel Fernández Ordóñez, tanto en los criterios que deben inspirar su estrategia general 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 ha denunciado en su último informe de este año.

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.

Componente fundamental de la agenda reformadora para contribuir al desarrollo del país, es el poder disponer de un modelo de relaciones laborales capaz de reducir/eliminar la segmentación actual de nuestro mercado de trabajo. Una segmentación, constantemente denunciada por todos los análisis disponibles y derivada del crecimiento excepcional de la contratación temporal a partir de su reforma en 1984 que, al ampliar sustancialmente las modalidades de contratación temporal manteniendo las costosas condiciones para asegurar la estabilidad del empleo en la contratación ilimitada, ha ocasionado un comportamiento del empleo asalariado en que la contratación temporal significa más del 50%. Esa segmentación del mercado de trabajo se corresponde con la propia **segmentación del comportamiento sindical**. Como ha afirmado el profesor Segura, es el carácter corporativo de los sindicatos la causa de esa actuación dual. En la medida que los parados no pueden sindicarse y que los contratados temporales presentan tasas 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 han llevado a defender posiciones que niegan la evidencia de que el empleo no está relacionado con los salarios o que la contratación temporal ha reducido y no ha aumentado 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 consecuen-

cias 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 periodos de desempleo en función de los ciclos económicos de la producción.

A esa segmentación del mercado de trabajo y de la estrategia sindical, que reforzaban sus consecuencias, se añadía una segunda y fundamental propiedad del modelo tradicional de relaciones laborales 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**, 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 trabajo.

El reconocimiento de estos defectos del mercado de trabajo ha fundamentado su necesaria reforma en 1994. El enjuiciamiento de esa reforma fundamental se concreta en cuatro calificativos: reforma **tardía**, positiva pero **insuficiente** para corregir la dualidad del mercado de trabajo, y orientada en la **buena dirección** en muchos de sus planteamientos y, al parecer, **no aplicada** aún por muchos de los convenios firmados en el presente 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 tradicional **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 corrección de la dualidad del mercado de trabajo exigía la flexibilización indispensable de los contratos con duración ilimitada y la menor permisividad en la contratación temporal, ordenando sus principales supuestos. Sin embargo, el deseo de minimizar la resistencia sindical y política a los cambios en la contratación ilimitada comenzó partiendo de una negativa de capital importancia, pues afectaba a la considerada como causa principal de la segmentación 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 mayoritaria de la doctrina de esa regulación de la reforma es la de que ha sido positiva pero 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 intentó 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 plenamente, lo que asegura la continuidad de la segmentación de nuestro mercado de trabajo.

Si la continuidad de la segmentación del mercado de trabajo constituye la principal limitación 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 trabajadores. 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 las que el régimen salarial del convenio colectivo podrían exceptuarse las empresas cuya situación económica sería 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, 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 a la negociación colectiva, supone un cambio importante del rumbo histórico de nuestra regulación tradicional de las relaciones 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 dependerá, 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 firmados bajo su vigencia, constituye el único testimonio con el que debe concluir su valoración. El testimonio hoy disponible es parcial pues afecta a un número limitado de 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 firmados.

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 anomia, 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 tercer aspecto al que desearía referirme de la agenda reformadora de la integración de España en la UE, que contiene el Capítulo 5º del ensayo que acompaña este discurso, es el referente a las tareas que reclama la modernización del sector público español.

La agenda reformadora del sector público español debe partir de las **seis características** a que ha respondido su comportamiento en nuestra democracia. Esas seis características definen las áreas de reforma del sector público que se repasan detenidamente en el Capítulo 5º del ensayo que acompaña este discurso y cuya importancia las sitúa en un lugar preferente para contribuir a la convivencia de la economía española en el área comunitaria.

Permitásemme un repaso de esas características que definen el comportamiento del sector público en los años de nuestra democracia y, al hilo de esas características, escribir las distintas áreas de su reforma tendentes a su modernización.

El primer rasgo que define el sector público español es el del intenso crecimiento de su gasto, que ha pasado de significar un 24.9% del PIB en 1975, al 48.9% en 1994. Tres son los problemas que ese crecimiento explosivo del gasto público plantea, reclamando la atención reformadora de su comportamiento:

- 1º) El control necesario de su crecimiento.
- 2º) La reforma de su estructura que, a su vez, debe discurrir en tres direcciones:

- a) Vigilancia y reducción de los gastos de transferencia. El peso de las prestaciones sociales plantea la fundamental cuestión de la viabilidad de nuestro sistema de reparto de las pensiones de seguridad social, cuyas bases demográficas y económicas reclaman una reforma inaplazable. En esa partida de los gastos de transferencia se incluyen, también, las subvenciones a las empresas públicas y privadas cuyos efectos económicos sobre la eficiencia en la asignación de los recursos y sobre el déficit exigen la elaboración de un programa que cribe su concesión.
- b) Los gastos de consumo han ganado una participación de 8.3 puntos en el PIB, desde 1975 a 1994, con un crecimiento del empleo en el sector de las administraciones públicas a una tasa anual del 4% y con un gasto total del 12.5% del PIB en 1994, que ha ganado 5.3 puntos porcentuales desde 1975. Un crecimiento del gasto público que pide su evaluación productiva e implantar una disciplina en su crecimiento.
- c) Los gastos de inversión pública se han situado, en 1994, en el 3.8% del PIB, con un aumento del 1.1% en su participación relativa en el período 1985-1995. Un comportamiento que muestra su utilización indeseable como partida de ajuste en los intentos espaciados pero insistentes de las políticas restrictivas del gasto.
- 3º) La mejora de la gestión del gasto público compone la tercera área de su reforma. Esas líneas de mejora deberían plasmarse en una atención prioritaria a la calidad del gasto público que hoy pretende lograrse en los distintos países de la OCDE mediante la práctica de un conjunto de reformas consistentes en: tomar conciencia del coste de los servicios públicos, crear ambientes competitivos para las unidades públicas de oferta de servicios, extender la provisión presupuestaria con producción privada de bienes públicos, orientar la prestación de los servicios al interés de los usuarios. Una propuesta ésta que la OCDE ha desarrollado extensamente y que discurre en cuatro direcciones: a) transparencia de la oferta de servicios y sus condiciones para los usuarios, con cartas de los derechos de los ciudadanos sobre la utilización de los servicios al estilo de las confeccionadas y vigentes en el Reino Unido. b) Participación de los usuarios -ciudadanos- en la organización de los servicios públicos. c) Permanente adaptación de la oferta de los servicios públicos a la demanda de los usuarios conociendo la opinión de éstos. d) Accesibilidad de los servicios públicos a los usuarios, con descentralización y desconcentración de servicios públicos. A esas reformas que constituyen una tierra incógnita para nuestras Administraciones Públicas, se añaden las necesarias en los mercados de trabajo público que se han orientado en

distintos países de la OCDE en diversas direcciones han afectado a la determinación de los salarios (ampliando la escala de retribuciones y clasificaciones nuevas y más actualizadas de los puestos de trabajo); se han ligado los niveles salariales a los resultados de la gestión pública; se ha permitido en casos realmente excepcionales, la negociación salarial; también se han alterado las condiciones de contratación del empleo (trabajadores contratados temporalmente en vez de las categorías de empleo permanente del funcionariado tradicional). Estas reformas no se han emprendido por nuestras Administraciones Públicas que permanecen ancladas en el modelo ideal del funcionario weberiano de por vida, sin que se haya conservado por desgracia, en muchos casos, el sentido ejemplar del servidor público que éste tenía tradicionalmente en nuestro país.

El crecimiento de la presión fiscal, que ha pasado de 21.6% del PIB en 1985 al 36.2% en 1994, constituye la segunda característica de la Hacienda Pública de la democracia española. Ese crecimiento de la presión fiscal abre tres áreas de reforma de indiscutible importancia:

1. La primera es la necesaria generalización del cumplimiento tributario mediante la lucha contra el fraude fiscal que debería basarse en:
 - a) En su conocimiento, mejorando y actualizando las estimaciones disponibles del fraude. Su evaluación actual, situada en el 5% del PIB demuestra su importancia pero, también, sus limitaciones pues los cálculos realizados proceden de trabajos heterogéneos y de años diferentes.
 - b) Una buena ordenación legal de los tributos es condición básica del cumplimiento tributario. En este sentido, sistematizar las regulaciones de los distintos impuestos y proceder a una **codificación fiscal** que permitiría mejorar la información y accesibilidad del cuadro legal de los impuestos vigentes.
 - c) En una administración fiscal bien estructurada, con una carrera prometedor y definida, adaptada en su número y organización a la **densidad fiscal** del territorio.
 - d) Una vigilancia de los tipos marginales de la imposición cuyo elevado nivel constituye un poderoso estimulante al fraude (en especial, en el IRPF más la imposición patrimonial).
 - e) Sería necesario, también, el montaje de servicios de asistencia y asesoramiento al contribuyente, lo que constituye un primer componente de la política de prevención del fraude.
 - f) Evitar la ineficiencia, el despilfarro y la malversación de caudales públicos; asegurar el cumplimiento tributario de gobernantes, miembros de partidos políticos y clases elevadas de la sociedad.

- G) Represión del fraude reduciendo la utilidad de las cantidades no pagadas detraídas al fraude fiscal, evitar los costes directos/indirectos o administrativos de la imposición, aumentar la probabilidad de que los defraudadores sean descubiertos (con mejora de la información sobre los contribuyentes, dirigiendo las técnicas de control a la comprobación de los conceptos económicos y contables que configuran el hecho imponible; aproximar en el tiempo la declaración del contribuyente y la comprobación de la Administración; asegurar una rápida solución de los expedientes y el establecimiento de un cuadro de sanciones al fraude que cuente con los procedimientos administrativos y judiciales para su justa, rápida y efectiva aplicación.
2. La segunda área de reforma de la imposición reside en su permanente vigilancia, ajustando el reparto de los tributos a sus principios básicos: suficiencia, flexibilidad y equidad. La suficiencia impositiva debe priorizarse por la importancia del déficit **estructural** del presupuesto. Las distorsiones económicas ocasionadas por la aplicación de la fiscalidad desde 1978, obligan a conceder una prioridad al cambio de los impuestos para su eliminación y a incorporar otras reformas que favorezcan la eficiencia económica y la competitividad. La armonización y homogeneidad estructural con los sistemas de la UE debe constituir referencia constante de nuestra tributación.
 3. La tercera característica de la Hacienda Pública de la democracia española es el preocupante y omnipresente déficit de sus liquidaciones presupuestarias, el endeudamiento creciente y la elevada carga por intereses. Cuatro son las áreas de reformas que reclama este comportamiento:
 1. Reducir el déficit público estructural dominante.
 2. Evitar la orientación procíclica del presupuesto:
 - a) Colaboración con la política de estabilidad.
 - b) Aprovechar las fases expansivas del ciclo económico para sanear la Hacienda Pública.
 - c) Evitar la adopción de decisiones presupuestarias erráticas e imprevisibles.
 3. Reducir deuda y déficit público para evitar el crecimiento explosivo de la Deuda Pública.
 4. Control y contención del gasto público para reducir el déficit. El aumento de la presión fiscal genera un mayor gasto público.
 4. La laxitud de la restricción presupuestaria y el incumplimiento de la disciplina financiera constituye la cuarta característica del comportamiento de nuestras Administraciones Públicas en el largo período que va de 1975 a 1994. Tres áreas reformadoras abren ese comportamiento de nuestros presupuestos:

1. Impedir el incrementalismo presupuestario.
2. Reformar las instituciones y procesos presupuestarios como condición para evitar la laxitud presupuestaria.
3. Incorporar reformas efectivas al comportamiento sesgado hacia el aumento del gasto y déficit de las haciendas territoriales.

El papel creciente de las haciendas territoriales constituye un rasgo dominante de las Administraciones Públicas en la democracia española, con un sesgo favorable al déficit y al endeudamiento. En 1975, las haciendas territoriales suponían el 10% del gasto total de las Administraciones Públicas, porcentaje que pasaba, en 1994, al 26.8%. El déficit de esas Administraciones Territoriales, cifrado en 1975, en el 0.4%, se situaba, en 1994, en el 1.2% del PIB, mientras que el endeudamiento que suponía el 2% del PIB en 1975 pasaba, en 1994, a un 10.6% del PIB. Esas características de las Haciendas Territoriales llevan hacia tres áreas para su reforma:

1. Configuración adecuada de los niveles de la Hacienda Pública, evitando la duplicación del gasto público y lograr una mayor coordinación de la AA.CC. y HH.TT.
2. Aumentar la corresponsabilidad fiscal y garantizar la equidad interterritorial en materia de bienes públicos (Comunidades Autónomas), y corregir la insuficiencia de ingresos en las Haciendas Locales.
3. Frenar y evitar la propensión al endeudamiento.

Completando los rasgos del comportamiento del sector público, las empresas públicas han ofrecido, como su característica más preocupante, la ausencia de las condiciones necesarias para el funcionamiento eficiente de las mismas con incidencia importante sobre el déficit público. Una característica que abre cuatro áreas de reforma que obligan a la:

1. Precisión de los objetivos y del marco de actuación de la empresa pública.
2. Cumplimiento de las reglas de disciplina financiera en condiciones de competencia.
3. Mejorar la gestión de la empresa pública reduciendo su dependencia de cambios políticos, asegurando la independencia y continuidad necesarias frente a las interferencias políticas y estimular los comportamientos minimizadores de costes en un régimen de competencia en los mercados de sus productos.
4. Disponer de criterios que informen un programa de privatizaciones y de reforma de la empresa pública.

Conclusión.

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.
- * 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.

He dicho.

Enrique Fuentes Quintana