



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 401-434

La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente¹

Consejo de Redacción

(PALABRAS CLAVE: ECONOMÍA ESPAÑOLA, POLÍTICA ECONÓMICA, ÉTICA.

KEY WORDS: SPANISH ECONOMY, ECONOMIC POLICY, ETHICS)

1. Introducción: Los antecedentes

Sea cual sea su resultado, las elecciones generales de la próxima primavera de 2004 representan el final de un ciclo de dos mandatos del gobierno del Partido Popular presidido por José M^a Aznar, teniendo en cuenta, sobre todo, que éste ha anunciado formalmente su intención de no volverse a presentar y ha designado ya a Mariano Rajoy como candidato a presidente.

¹ Agradecemos al Profesor Gabriel M^a Pérez Alcalá su decisiva aportación para la elaboración de este texto. Hemos utilizado como base, su trabajo –más completo y más técnico– titulado “La economía española en la era Aznar (1996-2004?)”, elaborado para la próxima nueva edición alemana de la obra: BENECKER, W. y DIRSCHERL, K. (eds.), *Spanien Heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt am Main: Vervuert.

Con este motivo, hemos creído oportuno hacer un balance de la política económica del periodo comprendido entre 1996 y 2003. En anteriores ocasiones ya hemos hecho balance de la actuación de los gobiernos en nuestra Revista: así, en el número 189, correspondiente a enero-marzo de 1993, publicamos un editorial titulado “La década de gobierno socialista: un balance político”; en el siguiente número, 190, de abril-junio 1993, reflexionábamos sobre “La década de gobierno socialista: un balance económico”; y en el número 211, de julio-septiembre de 1998, hacíamos un primer balance titulado: “La política económica del gobierno popular: España ¿va bien?”. En la presente reflexión editorial vamos a pasar revista a todo el periodo de gobierno del presidente Aznar. Lógicamente, nuestra valoración se sitúa en continuidad y coherencia con las que habíamos realizado con anterioridad.

Al restringir nuestro punto de mira a las cuestiones económicas, somos conscientes de que dejamos sin analizar asuntos de gran trascendencia social y política. Su tratamiento y valoración serían también necesarios a la hora de hacer un juicio más completo de la política de los gobiernos del Presidente Aznar en las últimas dos legislaturas.

Dos circunstancias marcan este periodo que queremos analizar. Por una parte, la economía española ha realizado un notable proceso de integración y apertura. Y, sin embargo, sigue presentando rasgos claramente diferenciados de las demás economías europeas, especialmente en el funcionamiento de algunos de sus mercados de bienes y servicios y en su mercado de trabajo, en la dependencia tecnológica y en la organización territorial, que hacen de ella una economía, al mismo tiempo que similar, nítidamente diferente de la media europea. Por otra parte, el periodo que vamos a estudiar constituye una fase claramente expansiva desde el punto de vista económico, que se había iniciado, de hecho, antes –en 1993– con una recesión económica y un nuevo horizonte de política económica, el Tratado de Maastricht. Los años 2001 y 2002 estuvieron marcados por un claro descenso en el crecimiento económico, mientras que el año 2003 se caracteriza por una cierta recuperación.

La tesis central de nuestras reflexiones es que la economía española ha vivido en la era del presidente Aznar una nueva etapa, que la ha llevado a un cambio profundo, complementario y diferente de la vivida en los ochenta. En esta nueva etapa el motor ha sido la voluntad política de alcanzar los objetivos de Maastricht, necesarios por muchos razones para la economía española; con ese fin los distintos gobiernos (tanto del PSOE como del PP) emprendieron políticas de ajuste (flexibilización del mercado de trabajo, control del déficit y de la

inflación, reducción de los tipos de interés) con resultados significativos: no sólo la integración de la peseta en el euro, sino un fuerte crecimiento económico que ha posibilitado la convergencia en renta per cápita de la economía española y el acercamiento de la tasa de paro a niveles próximos a los europeos. En esta nueva etapa han aparecido fenómenos inéditos, desconocidos en la economía española moderna: el crecimiento y la internacionalización de las empresas españolas (especialmente hacia Latinoamérica), la generalización de la inversión de las familias en bolsa, la inmigración de trabajadores extranjeros, la estabilidad presupuestaria. Pero dicha etapa también ha tenido contrapartidas: entre ellas, una peor distribución de la renta, fruto de la asimetría en las reformas fiscales y en el reparto de beneficios del crecimiento, y la persistencia, al menos en los últimos años, de viejos problemas estructurales.

Desde esta perspectiva, los noventa no han sido una mera continuación del modelo de los años ochenta, sino una nueva transformación de la economía española. Tal transformación no se puede identificar con el gobierno de un determinado partido político, sino que ha sido el fruto de una voluntad de alcanzar unos objetivos, más o menos conscientemente asumido, por parte de todos los agentes económicos españoles y, por qué no reconocerlo, del viento favorable de la fortuna².

Para argumentar nuestra tesis tendremos en cuenta que la coyuntura económica de cualquier economía, reflejada en determinadas macromagnitudes, es la consecuencia de la confluencia de diversas variables: en primer lugar, de una estructura económica determinada, es decir, de unas relaciones y de unas instituciones económicas dadas que cambian lentamente a lo largo del tiempo; en segundo lugar, de la evolución en el tiempo de esas mismas variables, de la inercia de las mismas variables; en tercer lugar, de las relaciones de esa economía con las demás economías del planeta, de la importancia relativa de estas relaciones y de las circunstancias coyunturales que esas economías viven; y, finalmente, en cuarto lugar, de los efectos de las políticas económicas seguidas por las autoridades económicas con anterioridad, políticas que son una parte de la política general y que están influenciadas por la ideología del partido en el gobierno y por los sectores sociales que lo sostienen.

El guión que vamos a seguir para desarrollar esta tesis es sencillo. Vamos a

² La expresión, clásica ya en la literatura de la economía española, es del profesor Fuentes Quintana y la usó por primera vez para referirse, de una forma metafórica y sintética, a las favorables circunstancias que coincidieron en los sesenta y que permitieron el desarrollo de la economía española y sus profundas transformaciones.

analizar la evolución de la economía española desde el cambio de gobierno de 1996 en seis momentos que no corresponden exactamente con la sucesión cronológica de los hechos, tomando como marco temporal los dos periodos legislativos y sus respectivos programas económicos (que estudiaremos en los apartados 3 y 7). Concluiremos, en el epílogo, con algunas reflexiones sobre el futuro inmediato de la economía española y sus nuevos retos en el contexto aún incierto de la economía internacional; al mismo tiempo, intentaremos una valoración ética de este importante periodo de la reciente historia económica española. Todo ello nos permitirá, por fin, una breve síntesis de lo que podemos llamar el “legado” económico de Aznar.

2. La herencia de Felipe González

Para situar mejor este periodo que vamos a estudiar, caracterizado como fundamentalmente expansivo, hay que dejar constancia de la evolución económica que le precedió. Podemos hablar de una fase expansiva que se inicia en 1985, precisamente en vísperas de la entrada de España en la entonces Comunidad Económica Europea, a la que siguió otra fase de fuerte recesión, cuyo epicentro puede situarse en 1993: dicha recesión fue causada por varios factores de índole interna y externa, y exigió una política de fuertes ajustes incoada por el último gobierno de Felipe González y mantenida durante los primeros meses de gobierno del Partido Popular.

Pero el cambio de gobierno de 1996 coincide prácticamente con el cambio de coyuntura económica y con la entrada en una nueva fase de expansión. Fue el 3 de marzo de ese año cuando el Partido Popular (PP), liderado por José María Aznar, logra derrotar, por el estrecho margen de 290.000 votos, al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de Felipe González que había gobernado España desde octubre de 1982. Felipe González pierde las elecciones por tres razones esenciales: la corrupción y los abusos en la lucha antiterrorista, el desgaste del poder y la falta de nuevas ideas y la aún delicada situación económica por los importantes desequilibrios que mostraba la economía española, especialmente el del paro. Como antítesis, José María Aznar gana las elecciones porque se presenta como un intachable gestor (y los alcaldes de Partido Popular, con algunas excepciones, así lo estaban demostrando desde el año anterior), porque preconiza ideas nuevas (muchas de ellas tomadas de la ideología de Reagan y Thatcher), porque su firme programa económico tiene su oferta más atrayente en una reforma fiscal con bajada de impuestos. A todo ello se une la promesa de mantener un déficit público reducido, capaz de moderar

la inflación y, siguiendo el ejemplo de las economías anglosajonas, de crear empleo. Así se cumpliría el sueño de la integración de España en la Unión Económica y Monetaria.

Pero la victoria del Partido Popular no fue completa. Sólo consiguió el 38,79% del voto frente al 37,63% de los socialistas. Por eso hubo de pactar, como lo hiciera González en 1993 con los nacionalistas, especialmente con los catalanes de Convergencia i Unió, que aseguraron así la gobernabilidad de España. Este pacto con los nacionalistas moderó la puesta en práctica del programa político en todos los ámbitos, especialmente en lo referente a la política autonómica y a la política económica. Esta última se caracterizará por una clara continuidad en la estrategia con los últimos años del gobierno socialista, si bien las nuevas autoridades económicas se esforzarán por transmitir el mensaje de que se estaban realizando profundas reformas.

Pero, ¿cuál era la coyuntura económica a la que se enfrenta el nuevo gobierno? ¿Cómo era la situación en la primavera de 1996 y qué perspectivas había en la economía española?

La herencia económica que dejan los socialistas en la primavera de 1996 no es brillante, pero contenía las semillas de un crecimiento firme. El proceso de ajuste a que se había visto sometida la economía española había empezado a dar ya sus frutos en el verano de 1994 cuando el Producto Interior Bruto creció, en el tercer trimestre, por encima del 2,7%, para alcanzar un crecimiento superior al 3% en tasa anual en los dos primeros trimestres de 1995. Sin embargo, hubo una recaída en los meses finales de ese año y en el inicio de 1996 que hicieron pensar en las dificultades de la recuperación.

De cualquier forma, el cuadro macroeconómico que dejaba el último gobierno González era claramente más favorable que aquel con el que inició su último periodo de gobierno: frente a una tasa negativa de crecimiento del 1%, un crecimiento del 2,4%; frente a una inflación del 4,6, otra en el entorno del 3,5; frente a un desempleo creciente, un fuerte ritmo de creación de empleo, aunque la cifra de paro era todavía superior al 22%; por último, frente a un déficit público del 6,6% del PIB, un déficit decreciente del 5,7% y en vías de reducción. A ello se añaden unos tipos de interés a la baja, un entorno internacional mucho más favorable (por el arrollador crecimiento de la economía norteamericana) y una muy favorable evolución de los precios de las materias primas y del petróleo. Sin embargo, los problemas de la economía española aún eran muy importantes, si nos atenemos a las magnitudes macroeconómicas, entre otras razones por lo muy lejanas que estaban de los criterios de convergencia exigidos por el

Tratado de Maastricht. De hecho, en 1996 la economía española sólo cumplía una de las condiciones de Maastricht, la de deuda pública, y por la forma en la que se estaba desarrollando el déficit público, tampoco esta condición se cumpliría en el medio plazo.

La herencia económica que deja Felipe González, aunque mucho mejor que la que él recibió catorce años antes, estaba muy alejada de los objetivos que necesitaba alcanzar la economía española en el corto plazo de dos años y de las expectativas de los agentes económicos, familias y empresas. Sin embargo, el último gobierno socialista dejaba ya hechas algunas reformas importantes, que darían sus frutos a poco que soplara el viento favorable de la fortuna: un mercado laboral mucho más flexible, aunque necesitado de nuevas reformas, un sector público más ordenado y una política fiscal más restrictiva, un sector financiero saneado y eficiente y una política monetaria rigurosamente ortodoxa³.

3. La política económica del primer gobierno Aznar

La política económica del primer gobierno Aznar tiene, ya lo hemos dicho, un claro carácter de continuidad. Esta continuidad se manifiesta nada más acceder al poder al prorrogar los presupuestos de 1996, a los que el Partido Popular se había opuesto, y mantener las principales líneas de actuación del gobierno anterior.

Esta continuidad se explica por tres razones: en primer lugar, por la existencia de un consenso básico en la economía española en 1996 sobre la necesidad y las ventajas de la integración de la peseta en el euro; en segundo lugar, por los resultados que la política económica del último gobierno de

³ La situación coyuntural que dejaron los socialistas en 1996 no era brillante, como hemos argumentado, pero eso no puede hacernos olvidar, a fuer de rigurosos, que los catorce años de gobierno socialista son, desde una perspectiva estructural de la economía, sencillamente impresionantes por la importante transformación que vive la economía española. En la etapa socialista se reflotó el sistema financiero, se reconvirtió la industria, se reestructuró la agricultura, se “terciarizó” la economía, se desarrolló el Estado del Bienestar, se articuló la administración de las Autonomías y se modernizaron tanto las infraestructuras de capital físico como las de capital humano. Todo ello al tiempo que se reducía significativamente la inflación y se creaban 2 millones de puestos de trabajo. Con luces y sombras, como todo periodo histórico, la etapa de Felipe González no puede juzgarse sólo por la situación de 1996. Sobre los primeros diez años, véase nuestro citado editorial: “La década de gobierno socialista: un balance económico”, en *Revista de Fomento Social*, nº 190, abril-junio 1993, pp. 173-188.

González empezaba a cosechar (aunque, evidentemente, no se reconocieran desde el nuevo gobierno); y, finalmente, por el poder de condicionamiento que los nacionalistas catalanes tenían en la política económica, lo que supuso la moderación de las muy ideologizadas propuestas de los populares.

Es más, esta continuidad se confirma en la medida en que el gobierno del Partido Popular, dirigido en el área económica por Rodrigo Rato, va a profundizar en algunas de las principales líneas iniciadas por los socialistas.

La primera línea seguida fue el afianzamiento de una política fiscal más restrictiva para los años siguientes, gracias a la reducción del gasto, pero también de la deuda pública por la venta de los grandes monopolios públicos (Repsol, Telefónica, Gas Natural, Argentaria, etc.): todo ello redundó en una mejora de las cuentas públicas. A esta política fiscal restrictiva se le dio credibilidad gracias a algunos gestos significativos, como el nombramiento del profesor Barea como director de una Oficina Presupuestaria que controlaría las cuentas públicas y alertaría, desde su conocida independencia, de las desviaciones presupuestarias. La política fiscal adquirió, así, una credibilidad mayor que la que había tenido en cualquier otro periodo, incluido el del muy técnico ministro Solbes, y permitió una mejora inmediata en la lucha contra el déficit público.

Esta política fiscal restrictiva era coherente y planteaba menos problemas de coordinación con la política monetaria que el Banco de España venía aplicando desde los años ochenta, si bien esta no se puede considerar como una política estrictamente ortodoxa hasta 1994, cuando se aprueba la ley de autonomía del banco emisor. Esta coherencia entre los dos grandes instrumentos de política económica tendría un efecto casi inmediato en las cifras de la inflación.

La segunda línea de política económica, especialmente importante para el control del crecimiento de los precios, fue el anuncio de numerosas medidas de liberalización de los mercados (algunas de ellas puramente retóricas), que tuvieron la virtud de crear expectativas de una mayor competencia.

La tercera línea de actuación del primer gobierno Aznar fue la profundización de la flexibilización del mercado de trabajo (pactada con los sindicatos mediante acuerdos en mayo de 1997), que sería completada con normativas parciales de reforma de los sistemas de prestaciones públicas de la Seguridad Social.

Finalmente, y en consonancia con lo pactado en Maastricht, la política monetaria ganó también en seguridad por la recién estrenada independencia

del Banco de España, el cual, ante la desaceleración de la inflación, permitió una paulatina disminución de los tipos de interés.

Así pues, la política económica que siguió el primer gobierno Aznar fue restrictiva en lo fiscal y en lo monetario, privatizadora de las empresas públicas, liberalizadora (al menos en sus anuncios) de mercados y flexibilizadora del mercado de trabajo. Pura ortodoxia macroeconómica que fue aplaudida por los organismos económicos internacionales y por los analistas.

El contexto internacional en el que se desarrollan estas políticas estará caracterizado por varios hechos determinantes: el crecimiento norteamericano con problemas para los demás en un marco de globalización, la eclosión de China, etc., la instalación de la cultura de la estabilidad en las políticas macroeconómicas en todas las economías desarrolladas (y en Europa reforzada por el objetivo de Maastricht), y un marco de disminución de precios de las materias primas.

El resultado de las medidas de política económica diseñadas por el primer gobierno Aznar en un contexto internacional relativamente favorable es el inicio de la fase de la economía española que más arriba llamamos de expansión. El gobierno lo sintetizaba con la machacona frase de “España va bien”. Y lo cierto es que, durante no pocos años, la economía española alcanzó las mejores macromagnitudes de su historia.

4. El crecimiento diferencial: España va bien⁴

En 1997 la economía española inició, diez años después de la anterior, una nueva fase expansiva. Esta fase expansiva del ciclo de la convergencia va a ser una nueva edición, corregida en sus desequilibrios esenciales y con mayor crecimiento del empleo, de la fase expansiva del ciclo de la recuperación de los ochenta, y mejorará a esta en casi todas las variables.

La economía española inicia en el verano de 1996 un periodo de intenso crecimiento que durará hasta el momento actual: de una media de 1,6% de crecimiento anual del PIB en el periodo 93-96 se ha pasado a una media de crecimiento del 3,6% en el periodo 1997-2002. Esta fase de crecimiento se notará en todas las variables de la demanda interna y dará lugar a un modelo

⁴ Precisamente así titulábamos (“La política económica del gobierno popular: España, ¿va bien?”) nuestro editorial en el nº 211, julio-septiembre 1998, pp. 313-344.

de crecimiento económico muy diferente al de la anterior expansión, la de los ochenta. Comparada con esta, la expansión de finales de los noventa presenta algunas características esenciales: en un ciclo de seis años, el crecimiento económico es inferior al conseguido en los ochenta, y una causa importante de este menor crecimiento hay que buscarla en la política fiscal impuesta en el Tratado de Maastricht y en los excesos de la época anterior; en segundo lugar, hay una moderación también en las cifras del consumo privado y de la inversión, y las razones por las que estas variables crecen son radicalmente diferentes a las de la expansión de los ochenta; finalmente, hay un crecimiento del PIB más equilibrado en lo que respecta a las relaciones con el exterior.

La expansión de los ochenta, pues, estuvo basada en un fuerte crecimiento de la inversión y del consumo público, que posteriormente arrastrarían al consumo privado, pero con la contrapartida de que este intenso crecimiento interior se filtraba en una parte importante hacia el exterior. La expansión de los noventa, determinada por el cambio de estructura que se produce en la década de los ochenta y primera mitad de los noventa, se asienta sobre un crecimiento mucho más equilibrado de todas las variables, con una fuerte moderación del gasto público y un crecimiento, también equilibrado, del sector exterior: la economía española crece en esta expansión, y en comparación con la anterior, de una forma ligeramente menos intensa, pero mucho más madura.

Desde el lado de la demanda, será el consumo privado el primer motor del crecimiento económico, con unas cifras muy similares, en media, a las de la anterior expansión. Dicho motor se activó a partir de finales de 1996 y principios de 1997 por diversas causas: en primer lugar, por un cambio en las expectativas de las familias sobre la situación económica; en segundo lugar, por la disminución de los tipos de interés que las familias tenían que pagar por los préstamos, tanto para consumo, como para la inversión en vivienda; en tercer lugar, y a partir de finales de 1997, por la clara mejoría del empleo y de la tasa de paro. Un impulso a este crecimiento se daría en 1999 con la reforma fiscal del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que aumentaría la renta disponible de las familias y, con ella, el consumo.

El cambio de las expectativas en las familias españolas se produjo a lo largo de 1996 y el inicio de 1997. De hecho la mayoría de las familias españolas, a partir de la primavera de 1997, consideraban que la situación económica del país estaba mejorando, y que la suya en particular tendría una evolución muy favorable para los siguientes meses. El origen de esta confianza se debió a múltiples causas, que se pueden sintetizar en dos: la mejoría objetiva de la

situación económica y el cambio en la situación política española. Los datos certificaban mes a mes que había una mejoría objetiva de las distintas cifras de coyuntura, tanto interna como externa, lo que, sumado a la propaganda del gobierno de un indudable sesgo triunfalista⁵, alimentó una cierta euforia económica: la economía española iba bien.

A esta euforia económica, que se contagió también a la inversión, había que añadirse una mejor situación política en un doble aspecto. Por una parte, se serenó la política nacional: al periodo bronco y crispado y con continuos escándalos de corrupción de los años del último gobierno socialista, le sucedería un periodo en el que sólo el Partido Popular, en el gobierno, tendría protagonismo público, ya que el PSOE, tras la derrota, se encontraba en plena crisis de liderazgo. Por otra parte, en el frente del terrorismo, y tras la muerte de Miguel Angel Blanco en el verano de 1997, hubo una profunda unidad de los partidos políticos y, a lo largo de 1998, la llamada "tregua de ETA".

Pero, además de este cambio en las expectativas, hay que destacar la mejora en los tipos de interés pagados por las familias, como consecuencia de un mayor equilibrio de precios, que más adelante analizaremos, una muy favorable situación en los mercados de materias primas internacionales y la competencia entre las entidades financieras españolas. El tipo de interés a tres años, que es un buen indicador de los tipos soportados por las familias por las deudas derivadas del exceso de consumo (compras de bienes duraderos, tarjetas de crédito, etc.), bajó desde 11,8% al 7,8% en sólo dos años. Por su parte, el tipo de interés de los préstamos hipotecarios, variable en la mayoría de los casos desde mediados de los noventa, también disminuyó desde el 9,4% de 1996 hasta 5,6% en 1998, lo que tuvo una influencia importante, especialmente en la inversión en vivienda (hemos de tener en cuenta que una de las particularidades del comportamiento de las familias españolas es la inversión en vivienda en un porcentaje muy superior al de la mayoría de las europeas).

Finalmente, y nos detendremos en el análisis más adelante, la mejoría en el empleo y en la tasa de paro, tuvieron un fuerte efecto sobre el crecimiento del consumo privado, sí bien, en parte moderado por los bajos salarios de la mayoría de los nuevos contratados. La creación de casi 2 millones de puestos de trabajo tiene un claro efecto sobre la renta disponible de las familias y sobre su gasto en consumo. La reforma fiscal, prometida en la campaña electoral, y

⁵ Y a veces mezquino con el pasado reciente, pues se atribuían todo el mérito de la situación a ellos mismos.

realizada con mucho cálculo político por una ley de 1998, con entrada en vigor en enero de 1999, ha ayudado a mantener una alta tasa de crecimiento del consumo en los últimos años por la mayor renta disponible de las familias y el efecto ilusión fiscal.

La inversión empieza su expansión, en esta fase del ciclo de los 90, con un cierto retraso sobre el consumo y otras partidas del PIB, pues no fue hasta 1998 cuando su crecimiento es superior al 10%. De cualquier forma, el esfuerzo inversor es, en este ciclo, inferior en media al de la expansión de los ochenta. Este retraso y esta relativa menor intensidad del crecimiento de la inversión en España en la fase expansiva es debida a diversos factores que confluyen en estos años.

En primer lugar, la inversión extranjera, uno de los grandes impulsores del crecimiento de los ochenta, se muestra relativamente más estable y menos expansiva. Este menor crecimiento de la inversión extranjera se puede explicar por la absorción de capitales que la economía norteamericana ha realizado en esos años. Dicho de otra forma, las grandes empresas europeas, tradicionales inversores en la economía española, han dirigido una parte importante de sus recursos financieros a tomar posiciones en la muy dinámica economía norteamericana⁶ y en economías emergentes. Esta pérdida de atractivo de la economía española para los inversores tiene su origen en el "stock" de inversión ya realizado; también en la convergencia de tipos de interés⁷, y, por último, en la pérdida de atractivo relativo por la posibilidad de inversión en otros países emergentes con menores costes y mercados internos menos maduros⁸. Es decir, dado el grado de integración de la economía española en la europea y su convergencia nominal, la economía española ha sido considerada ya por las

⁶ No debemos olvidar que entre 1992 y 2001, la economía norteamericana ha vivido el más largo ciclo de expansión económica desde el final de la Primera Guerra Mundial. De hecho, su crecimiento ha servido para tirar del PIB del resto del mundo, con muy contadas excepciones. Pero este crecimiento norteamericano, especialmente intenso en los años que nos ocupan, originado por una fuerte demanda interna, ha tenido como contrapartida un profundo déficit exterior que ha atraído una parte importante de los flujos financieros internacionales de los últimos años.

⁷ Bien es verdad que la convergencia de tipos de interés perjudica a las llamadas "inversiones de cartera"; al resto, por ejemplo, a las inversiones que podríamos llamar "productivas", si acaso les beneficia.

⁸ Por ejemplo, del Este de Europa. A finales de los ochenta, con el Muro de Berlín aún levantado, las empresas alemanas no invertían directamente en Polonia, en la República Checa, etc. Hoy esos países se han alzado como competidores de España en la recepción de esta inversión.

empresas europeas como una parte de su economía y, por lo tanto, las ventajas de invertir en España eran equivalentes a las de hacerlo en sus propios países.

En segundo lugar, el crecimiento de la inversión en los noventa se ha visto influido por el “stock” de capital público ya acumulado y, sobre todo, por el rígido criterio de déficit público de Maastricht. En efecto, la inversión pública apenas ha crecido (menos del 1% anual en media) en todo el periodo, debido al fuerte ajuste fiscal que ha inducido la voluntad de que el déficit público no sobrepasara la cifra del 3% del PIB. Es cierto que también el “stock” de capital público ya instalado es amplio, pero la razón última de este práctico estancamiento de la inversión pública en España ha sido Maastricht.

En tercer, y último, lugar, la inversión de los agentes españoles ha sido la que realmente ha condicionado la evolución de esta variable y explica, en su mayor parte, su menor intensidad y el retraso de su crecimiento. La inversión de las empresas españolas ha sido importante, pero ha tenido una influencia dispar sobre el resultado de la variable en España. Las decisiones de inversión de las pequeñas y medianas empresas españolas, más del 90% del total de empresas, están determinadas por las expectativas de la demanda y por el tipo de interés, dado que la financiación de estas empresas es, esencialmente, bancaria: pero no es hasta 1997 cuando empieza la expansión del consumo privado y no es hasta 1998 cuando se consolida la rebaja de los tipos de interés. Por su parte, la inversión de las grandes empresas españolas ha seguido las mismas pautas de comportamiento que la de las grandes empresas europeas, es decir, la expansión exterior. Esto ha dado lugar a un fenómeno desconocido en la economía española hasta estas fechas: la internacionalización de las empresas españolas y la creación de las primeras empresas multinacionales radicadas en España⁹. Por eso, el crecimiento de la inversión, especialmente de la formación bruta de capital fijo que es una parte de la inversión total que realizan las empresas, no alcanza altas cifras hasta 1998, y no llega a los niveles de los ochenta. Finalmente, la otra componente de la inversión, la inversión residencial de las familias ha sido especialmente intensa en los últimos años debido a varias razones: la bajada de tipos de interés, la mayor renta disponible por las reformas fiscales, la demanda exterior de viviendas por parte de no residentes

⁹ Con lo que se ha subsanado una de las diferencias del tejido industrial español respecto al europeo, la carencia de empresas privadas con presencia internacional. Resulta llamativo que una economía que se encuentra, por tamaño de su PIB, entre las diez más desarrolladas, no tuviera empresas multinacionales de verdadera entidad. También en esto la economía española va siendo convergente.

y el efecto sustitutivo de inversión en valores mobiliarios (por la bajada de la bolsa) por inversión en inmuebles; esta última causa se debe, a su vez, al mayor grado de estabilidad en las rentabilidades esperadas y al crecimiento importante de los precios en los últimos años.

El tercer pilar de la demanda interna, el consumo público, ha tenido, en los últimos años, un crecimiento sumamente moderado, lo que explica una de las fundamentales diferencias de esta expansión con el anterior proceso expansivo. La causa, que por su importancia se puede considerar casi única, es la muy restrictiva política fiscal diseñada para alcanzar los objetivos del Tratado de Maastricht referidos al Sector Público, esto es, un déficit público inferior al 3% y una deuda pública inferior al 60% (o una tendencia clara en su reducción). A ello se añaden los compromisos, adquiridos posteriormente en el Pacto de Estabilidad, de reducción paulatina de este déficit hasta alcanzar el equilibrio presupuestario. La firmeza mostrada, con un cierto punto de dogmatismo ideológico, por el gobierno de Aznar en alcanzar este objetivo ha sido una de las claves del escaso crecimiento de esta variable.

Finalmente, la evolución de las variables exteriores, exportaciones e importaciones, ha sido, durante la expansión de la economía española, sencillamente espectacular. La razón esencial ha sido que la economía española, desde su adhesión a la Unión Europea, ha vivido un proceso de integración tan intenso que el grado de apertura de la economía española actual es superior al 62%. Este proceso de apertura, que ha llevado a la economía española a participar activamente en la integración económica europea y, a través de ella, en ese proceso mundial que llamamos globalización, ha venido condicionada por un crecimiento de las exportaciones y de las importaciones mayor que el del PIB. La evolución de las exportaciones e importaciones españolas, fundamentalmente con sus socios de la Unión, está determinado por los procesos de inversión europea en España de los ochenta y por la integración de numerosas empresas radicadas en España en grupos europeos. Por otra parte, la especialización relativa de la economía española en bienes de menor valor añadido, pero de alta demanda, ha favorecido que, a pesar de un menor crecimiento relativo de las economías europeas, haya aumentado su cuota de mercado en ellas. Por último, los efectos de la devaluación de la peseta en 1992-93, el mantenimiento de cada vez menores diferenciales de inflación y la moderación salarial han fomentado la competitividad explicando, en parte, las altas tasas de crecimiento de la exportación. Pero se trata de un incremento de competitividad escasamente "estructural", en la medida en que no se basa en factores tales como las mejoras en la productividad, la calidad o la tecnología. Por lo que

respecta a las importaciones, han sido los principales motores de su crecimiento la dependencia tecnológica española y esa especialización en productos de menor tecnología, junto con el crecimiento de la renta.

En cuanto a la oferta agregada, su evolución ha sido coherente con la de la demanda y puede explicarse en función de esta, con la tradicional y conocida matización para el sector agrario.

En los años finales de la década de los noventa, el sector agrario español ha sufrido una clara regresión. Dejando aparte los tradicionales factores climatológicos (cada vez menos influyentes por la tecnificación de la producción agraria), las claves de la evolución del sector agrario en su conjunto hay que buscarlas en las distintas crisis alimentarias que han afectado de forma intensa a algunos subsectores¹⁰, en la estancada demanda de productos alimenticios en España debido al nivel de renta ya adquirido y el escaso crecimiento demográfico, y, esencialmente, en el comportamiento que la Política Agraria Común induce en los agricultores de muchos subsectores, pues al garantizar una renta desligándola de la producción final, estos tienen menores incentivos de mercado para la producción. En amplias zonas de España la tierra está dejando de ser un factor de producción para convertirse en la condición para recibir una subvención. El agricultor, por su parte, se ve muy tentado a dejar de ser empresario y a transformarse en un buscador de transferencias públicas.

El sector industrial español, por el contrario, ha vivido en los últimos años una moderada expansión, en gran parte motivada por la integración de los grandes sectores industriales españoles en el tejido industrial europeo y por el intenso crecimiento del consumo de bienes industriales inducido por el crecimiento relativo de la renta. Así, todas las ramas de la industria han tenido un comportamiento expansionista, siendo especialmente intenso el de las industrias metálicas y mecánicas (con crecimientos superiores al 6% en los años finales de los noventa) debido a la expansión de la demanda de vehículos (que ha batido marcas de matriculación de automóviles), y el de otros bienes de consumo, que incluye la producción de bienes de consumo industriales tales como vestido y calzado. La industria española, a pesar de su relativo atraso tecnológico, y gracias a la moderación de los costes salariales y a la fortaleza de la demanda interna, ha mantenido su nivel de actividad. Pero ello no ha evitado que se produjera un incremento de las importaciones.

¹⁰ Recordemos, a modo de ejemplo, el impacto de la crisis de las vacas locas sobre la producción y los precios del ganado bovino o la de la fiebre aftosa sobre el ovino. Se trata sobre todo de una voz de alarma sobre la necesidad de rigurosos controles de calidad.

Por lo que respecta al sector de la construcción, lo más destacado ha sido una alta volatilidad en sus tasas de crecimiento. Si bien es cierto que el estancamiento de la inversión pública ha afectado negativamente a su crecimiento, la expansión de la renta de las familias, a la que ya hemos hecho referencia, y la disminución de los tipos de interés han causado una fuerte expansión. Esta expansión se ha intensificado, especialmente en los últimos años, como efecto de otros dos factores: el primero, que operó especialmente en los años 2000 y 2001, fue el afloramiento del dinero “negro” (no declarado) por el canje del euro, que se ha refugiado en los inmuebles; el segundo, llamativo en los últimos meses, ha sido el hundimiento de las Bolsas a partir de mediados de 2001, que ha movido a los inversores españoles a convertir sus activos financieros en “ladrillos”; por último, como ya indicamos, también ha influido la inversión de no residentes en la compra de inmuebles.

Finalmente, el sector servicios ha seguido la pauta de crecimiento que corresponde a una economía con un alto nivel de renta, pues es conocido que cuanto más alto sea este más demanda de servicios existe. Sin embargo, y frente al crecimiento del sector en los ochenta que estuvo muy condicionado por el crecimiento de los servicios públicos no destinados a la venta, tales como la educación y la sanidad, el crecimiento de los servicios en los últimos años se ha debido a la expansión de la demanda de servicios menos esenciales, pero de alto valor añadido y alta tecnología. Así, en los últimos años la economía española ha visto la extensión de nuevos servicios (centros de “internet” y de comunicaciones, servicios de imagen, centros de belleza, comercio minorista especializado, nuevas modalidades de turismo: rural, cinégetico, cultural, de congresos etc.) que tienen una demanda creciente y que diversifican este ya de por sí complejo sector. Por otro lado, una característica de atraso relativo de este sector en España, es la escasa entidad de los llamados servicios a las empresas.

Como resultado de estas dispares tasas de crecimiento de los distintos sectores, y desde la perspectiva de la estructura productiva española, se puede decir que la economía española ha profundizado en los noventa su “desagrariación” y, paralelamente, su “terciarización”. El resultado final es que la agricultura española, que en 1980 suponía el 7% del PIB, ha dividido por dos su participación en él, llegando, en 2000, a ser sólo del 3,5%; en la actualidad ocupa a menos del 6% de la población activa. Mientras, la industria supone algo más del 20% y ocupa a una proporción similar de la población activa. Por su parte, la construcción, con los típicos altibajos de su ciclo, representa alrededor del 8% del PIB y el 10% de la actividad. Finalmente, el sector servicios constituye casi el 70% de la economía española y ocupa alrededor del 67% de la población

activa. La economía española tiene, así, una estructura productiva muy similar a la media de la Unión Europea.

5. La convergencia real en el cambio de siglo

Esta fase expansiva de periodo de la convergencia, iniciada en 1996 y sólo ralentizada en el último año, ha sido, como ya hemos argumentado, diferente a la vivida por la economía española en el anterior ciclo, aquel que denominamos de la recuperación. Pero también ha sido diferente de la vivida por las economías europeas, no tanto por su evolución, sino especialmente por su intensidad. Los datos disponibles confirman esta diferencia, al mismo tiempo que expresan la clara dependencia del ciclo económico español del de las economías europeas¹¹.

Las tasas de crecimiento diferencial han llevado a la economía española a ser cada vez más convergente en renta con la media de la economía europea, de tal forma, que en la actualidad, y a falta de datos del año 2002, podemos decir que la renta per cápita española es superior al 82% de la renta per cápita media europea.

Este acercamiento en renta per cápita tiene una primera explicación no sólo en el crecimiento del PIB español, mayor que la media de los países de la Unión Europea, sino también en nuestro menor crecimiento poblacional. Y es que además de tener España un crecimiento económico diferencial, la demografía española ha tenido, en los últimos años, un relativo estancamiento, sólo paliado por la inmigración, de tal forma que aunque la economía española no hubiera crecido a un mayor ritmo que la de la Unión, España se hubiera acercado en renta.

¹¹ En efecto, existe un paralelismo entre la curva de evolución de las tasas de crecimiento del PIB y las de la UE, y en particular, de Alemania, con un diferencial favorable a España a lo largo del periodo 1993-2003. No entramos, por razones de espacio y de capacidad, a analizar los porqués de estas diferencias. Ello nos llevaría a hacer un análisis de la economía alemana y europea que no es el objeto del presente trabajo. Sin embargo, es de justicia señalar que parte de este crecimiento diferencial se debe, no sólo a la más decidida política económica española, posiblemente porque lo necesitaba más, sino también a que la economía española es una economía con menos problemas estructurales, y nos referimos a las dificultades de integración de la antigua Alemania del Este, que la alemana. Y, finalmente, es también de justicia señalar que la economía española ha recibido, en este periodo de tiempo, grandes ayudas del fondo de cohesión y de los fondos estructurales de la Unión Europea (financiados básicamente por la economía alemana) que han supuesto alrededor de un 0,8 del PIB español.

Sin entrar en un análisis profundo de la demografía española, hay que señalar que la población sólo ha aumentado en nuestro país, en los diez años que median entre el censo de 1991 y el de 2001¹², en 1.975.000 personas (un 5%). Este crecimiento, comparado con el crecimiento económico de estos diez años, supone un incremento espectacular de la renta per cápita. Tan llamativo como ese escaso crecimiento de la población española residente es el hecho de que, en ese mismo periodo, los extranjeros registrados afincados en España ascienden a 1.394.024 personas, con un crecimiento de 1.040.657 en el periodo. Dicho de otra forma, más de la mitad del crecimiento de la población española del último decenio se debe a la inmigración.

Desde la perspectiva de un análisis factorial sencillo¹³, las fuentes de convergencia o de divergencia en renta per cápita entre diferentes economías son tres: productividad aparente del factor trabajo, tasa de empleo y tasa de actividad. O lo que es lo mismo, una economía será tanto más convergente si crece su productividad relativa, si disminuye su tasa de paro y si crece su tasa de actividad.

Los tres factores han tenido en la fase de expansión de los 90 un comportamiento dispar. La productividad española, tras alcanzar a la media europea a principios de los noventa, creció a un ritmo inferior al de los países de la Unión, por lo que disminuyó en relación con la media europea, situándose en el entorno del 96% de la media. El resultado de este menor crecimiento relativo de la productividad por ocupado se debe fundamentalmente a dos causas: en primer lugar, a la menor tecnificación media de las empresas española, debido, a su vez, a la dependencia tecnológica exterior y al retraso en la incorporación de estas tecnologías; en segundo lugar, a la mayor creación de empleo que ha registrado la economía española.

Pero si la productividad ha disminuido relativamente, el comportamiento de la tasa de empleo ha sido sumamente favorable, de la misma forma que la tasa de actividad ha mantenido su crecimiento, gracias al constante aumento de la tasa de actividad femenina. El fenómeno de la inmigración ha colaborado en

¹² Publicado a mediados de 2002.

¹³ El análisis factorial de la renta per capita se basa en la descomposición de la renta per cápita en tres factores: productividad aparente del factor trabajo (PIB/ ocupados), tasa de empleo (ocupados /población activa; y es igual a 1 menos la tasa de paro en tanto por uno) y tasa de actividad bruta (población activa/población total). Para unas descomposiciones más técnicas pueden consultarse el Informe Económico de 2000 del Servicio de Estudios de BBVA o el Informe Económico de 2001 del Banco de España.

este proceso por el hecho de que una mayoría de los inmigrantes registrados¹⁴, especialmente aquellos que llegan de países pobres, son ocupados.

Así pues, la convergencia en renta de España tiene su origen en el comportamiento del mercado de trabajo en la fase de la expansión: disminución significativa de la tasa de paro y aumento de la de actividad, al tiempo que se absorbía un importante contingente de inmigrantes. Mucho, también, en esto ha cambiado la economía española en este ciclo que hemos llamado de la convergencia.

Otra cuestión, de no escasa entidad, es la situación de la convergencia entre las regiones españolas. Si hasta los años ochenta hubo un proceso de convergencia de las regiones españolas, desde esta fecha se detiene e incluso se observa un aumento ligero de los desequilibrios regionales. Dado que este fenómeno se refiere a las décadas de los ochenta y noventa, no se puede considerar que el gobierno popular sea el único responsable del mismo. Por otra parte, hay que subrayar que este comportamiento se ha desarrollado al tiempo que se producía una clara convergencia con la Unión Europea; es decir, todas las regiones españolas se han acercado a la media comunitaria, aunque con mayores diferencias entre ellas. No se debe olvidar que los cambios en la distribución de la población contribuyen a atenuar las diferencias regionales; igualmente las transferencias de renta realizadas por el gobierno hacen que la renta disponible "per cápita" de las regiones tienda a igualarse. También es importante considerar que las diferencias provinciales de renta presentan una mayor divergencia que las de las regiones, lo que parece indicar que el desarrollo dentro de las regiones ha sido bastante polarizado.

El mercado de trabajo español ha tenido, en la fase expansiva del ciclo de la convergencia, un brillante comportamiento en todas sus cifras. Desde una tasa de paro en 1996 del 22,2% a una en el entorno del 12% en la actualidad media un abismo: es uno de los mayores logros de la fase expansiva de los noventa. Y es que la economía española ha generado, en estos seis años, alrededor de dos millones de puestos de trabajo, que no sólo ayudan a explicar la convergencia en renta, sino que han sido una de las claves del mismo crecimiento económico, convirtiéndose tanto en una causa de la expansión como en un efecto de esta.

¹⁴ Además de los inmigrantes registrados viven en España otros muchos que no lo están porque entraron clandestinamente. Por razones obvias es imposible dar una cifra siquiera aproximada de cuántos son y cuál es su participación en la economía.

Las variables que explican la mejora en el mercado de trabajo español de finales de los noventa son múltiples: en primer lugar, la flexibilización del mercado de trabajo en la fase de ajuste; en segundo lugar, y derivada de la anterior, la moderación salarial, que reduce el paro de origen clásico; en tercer lugar, e inducida por esta moderación y, más aún, por su influencia del contexto exterior, la bajada de tipos de interés, a través de su influencia en la inflación, que permitió el crecimiento de la inversión; finalmente, y para explicar la disminución de la tasa de paro, el relativo menor crecimiento de la tasa de actividad frente al mayor crecimiento de la tasa de empleo. Todos estos factores, confluente en el tiempo, se realimentan y han dado los resultados arriba indicados.

Esta mejoría del mercado de trabajo español ha tenido un efecto colateral: el crecimiento de la inmigración hacia España. No es este el lugar de analizar las causas de la inmigración hacia España; influye, sin duda, la cercanía de las costas africanas, la permeabilidad de la frontera y una proporción de renta per cápita entre el Norte de África y España de 1 a 5,6, según datos del Banco Mundial; sin olvidar que también llegan cantidades significativas de inmigrantes de Latinoamérica y del Este de Europa. El hecho es que, en los últimos años, se ha producido un fuerte flujo inmigratorio que ha modificado el mercado de trabajo español y está cambiando profundamente la sociedad española. De hecho, de los más de dos millones de empleos netos creados en esta fase expansiva, los inmigrantes han ocupado algo menos de un millón, sin que esta presencia en el mercado laboral haya afectado negativamente a su evolución, pues la mayoría de ellos ocupan puestos de trabajo que los españoles no quieren, especialmente en la agricultura intensiva, la hostelería y el servicio doméstico.

Al margen del cambio de metodología, que no hace homogénea la serie (lo que ha sido objeto de debate económico y político), es indudable que el mercado de trabajo español ha tenido una buena evolución en sus principales cifras. De hecho, una tasa de paro como la actual no se conocía desde principios de la década de los 80. Al mismo tiempo, se están alcanzando cifras récord en el número de afiliados a la Seguridad Social, lo que ha permitido el saneamiento de sus cuentas. Por otro lado, esta mejoría del mercado de trabajo español está permitiendo absorber inmigrantes, que llegan masivamente a España para ocupar puestos de trabajo que los españoles rechazan. Así se explican estas altas cifras de afiliación y crecimiento del mercado de trabajo. El mercado de trabajo español también ha vivido una profunda transformación en los años de la expansión.

Más aún, si comparamos las cifras de paro de la economía española con la media de la economía europea, podemos afirmar que su evolución ha sido

mucho más favorable. Así, si en 1996 la cifra de paro española era 11,4 puntos superior a la europea (el paro español doblaba al comunitario): hoy sólo difiere en 3,1 puntos. De hecho, la mitad de los puestos de trabajo creados en la Unión Europea en los últimos años lo han sido en España. Sin embargo, son aún grandes las diferencias a nivel regional y provincial: Álava tiene un 5,5% de paro, Andalucía, un 17,5%...

A pesar de estos éxitos, las cifras citadas no reflejan los problemas aún sin resolver del mercado de trabajo español: porque la tasa de paro española es todavía el doble de la convenida para poder hablar de pleno empleo y las medias esconden una gran disparidad en la distribución del desempleo, que discrimina a los menores de 25 años y las mujeres. Además la tasa de actividad española, especialmente entre las mujeres, se encuentra aún muy lejana de la media europea, y la precariedad laboral y los contratos basura constituyen todavía una contrapartida muy negativa de ese crecimiento del empleo. Es cierto que el mercado de trabajo español está en una buena orientación, pero aún queda mucho camino por recorrer.

6. Los nuevos equilibrios de la economía española: Maastricht a la vista

Un fruto muy destacable del círculo virtuoso que conforman la política de convergencia hacia Maastricht, las excepcionales circunstancias internacionales y la flexibilidad del mercado laboral español se manifiesta en las cifras de los tres desequilibrios más importantes de la economía española: la inflación, la deuda pública y el déficit público, que fueron históricamente bajos en los años clave del examen de Maastricht.

La tasa de inflación española sufrió, desde 1996 y hasta el año 2000, una favorable evolución al caer hasta el entorno del cero, la práctica estabilidad de precios. Después repuntaría, y vuelve a ser preocupante en la actualidad, no tanto por su valor absoluto, cuanto por el diferencial respecto a los socios de la Unión y por el carácter estructural que manifiesta.

La inflación española empezó su senda de desaceleración en los meses finales de 1996 de tal forma que la tasa de ese año alcanzó el 3,2%: una inflación relativamente baja desde una perspectiva histórica, pero de nuevo alejada de los criterios de Maastricht. Durante dos años, 1997 y 1998, la economía española vivió en práctica estabilidad de precios, algo sin precedentes desde que se iniciara la apertura de la economía española allá por el lejano año de 1959. Sin embargo, vuelve a crecer en 1999 para alcanzar la cifra del 4% tanto en 2000

como en 2001. Parece como si la inflación española se hubiera moderado transitoriamente para cumplir el criterio de Maastricht y, alcanzado este objetivo, volviera a su senda de crecimiento, dando la razón a los que piensan que la inflación española tiene hondas raíces estructurales.

¿Qué factores influyeron para que la inflación española se moderara en los años centrales de la expansión? ¿Qué fuerzas son las que provocan en la actualidad esos 4 puntos de inflación?

Tres son las causas principales que explican la desaceleración de la inflación española en los años centrales de la fase expansiva del ciclo de la convergencia: en primer lugar, la moderación salarial que, desde 1994, se venía practicando; en segundo lugar, y será sumamente significativo en 1998, el profundo descenso de los precios del petróleo y de las materias primas; finalmente, los efectos de la política económica diseñada por el gobierno y de la política monetaria del Banco de España.

Es sabido que los salarios son, a la vez, renta para las familias de los trabajadores que los perciben y costes desde la perspectiva de las empresas. De ahí que un incremento salarial continuado suponga, al mismo tiempo, un tirón (“pull”) de la demanda y un empujón (“push”) de costes. Por el contrario, un crecimiento negativo de los salarios reales permite a los empresarios mantener sus precios sin necesidad de sacrificar sus márgenes. Los salarios españoles crecieron casi a la par que la inflación, con diferenciales muy próximos al cero, por lo que, en años de crecimiento económico, el crecimiento de la productividad de los trabajadores sirvió para desacelerar la inflación.

La segunda causa de la moderación del bienio 97–98 hay que buscarla en los mercados internacionales de materias primas. Los precios de los productos básicos (minerales, metales y petróleo) vivieron un importante descenso. Entre las múltiples causas de este, destaca los problemas de demanda que sufrieron estos mercados, como consecuencia de la crisis de los países emergentes de Extremo Oriente en 1997. Las devaluaciones inducidas por la crisis asiática y su contagio a algunas economías latinoamericanas mejoraron los precios pagados por las economías europeas, y España entre ellas, por la apreciación de su moneda. La crisis asiática y su contagio a los países pobres, pero ricos en recursos naturales, fue la segunda causa de la moderación de la inflación.

La tercera causa de la moderación en los últimos años del siglo fue la credibilidad de la restrictiva política fiscal y el anuncio de medidas de liberalización de mercados, que generaron expectativas de inflación moderadas. En efecto, la política fiscal seguida por el primer gobierno Aznar permitió, por la

no actualización de las retenciones de los trabajadores, moderar el crecimiento de la renta disponible de las familias en un momento de altas facilidades crediticias. Por otro lado, recién llegados al poder, las autoridades económicas del Partido Popular anunciaron un amplio paquete de medidas liberalizadoras de distintos mercados que se irían concretando en los meses siguientes.

Sin embargo, pasado el examen de Maastricht, y a pesar de la continuidad de las políticas, la economía española volvió a tener problemas de inflación, que aún mantiene. Mejor dicho, volvió a tener los mismos problemas de inflación de siempre, y con las mismas características, las propias de ser una inflación persistente con un fuerte contenido estructural.

La primera causa de la inflación española, que explica la formación de numerosos precios y la dualidad de la inflación, es la inexistencia de competencia efectiva en numerosos mercados de bienes y, especialmente, de servicios y alimentos, que hace que cualquier incremento de costes se traslade a los precios, o que cualquier incremento de demanda se equilibre subiendo el precio. De hecho, y a pesar de la retórica liberalizadora de 1996, 1998 y 2000, el hecho es que hay numerosos mercados sin suficiente competencia, ni expectativas de que aumente por la contradictoria actitud del gobierno en este ámbito de la política económica. Típicos ejemplos son casi todos los mercados de antiguos monopolios públicos (hidrocarburos, gas, telefonía, etc.) y numerosos mercados de servicios en los que, además, la defensa de los privilegios afecta no a una empresa, sino a un conjunto relativamente amplio de profesionales (medicina, distribución farmacéutica, notarías y registro, odontología, estudios de arquitectura, etc.). Resulta evidente que la protección de los intereses económicos de estas empresas monopolísticas y de los grupos profesionales por parte del gobierno viene condicionada por el apoyo político que estas bases le brindan.

Además de la componente estructural, la inflación española de los últimos años ha venido determinada por el crecimiento de la renta disponible de las familias inducido por la reforma fiscal (y la forma de realizarla) y por el crecimiento del empleo. La reforma fiscal de 1998, efectiva a partir de 1999, tuvo dos pilares básicos: la disminución de los tipos impositivos efectivos que pagan las familias y el incremento de la imposición indirecta. Esta disminución de los tipos impositivos efectivos tuvo como consecuencia el aumento de la renta de las familias lo que presionó a la demanda global subiendo los precios: una parte de la inflación ha sido debida al crecimiento diferencial de la demanda interna. Pero otra parte de la inflación ha sido inducida por el aumento de la imposición indirecta en forma de impuestos especiales y tasas que, si bien sólo tienen efectos inflacionarios el año en el que se aplican por primera vez, han generado

pequeños procesos de inflación en algunos mercados.

Otra de las causas de la alta y persistente inflación española es lo inadecuado de la política monetaria de tipos de interés bajos del Banco Central Europeo para la lucha contra la inflación en España. Pero la política monetaria del BCE está determinada por las circunstancias globales de la economía de la zona euro y, en esta, la marcha de la economía española tiene un peso relativo. El hecho de que España conociera el riesgo de que esto podía pasar no elimina el que pase, pero es una realidad que unos tipos de intervención en el 2% (desde junio de 2003) y una inflación en el entorno del 4% no son la mejor receta monetaria para evitar el contagio inflacionario.

Y, finalmente, otra de las causas de la inflación española de los últimos años ha sido el fuerte crecimiento de los precios de las materias primas (en euros) debido, no sólo al incremento del valor en sí, sino también de la depreciación del euro con respecto del dólar, lo que encarece el precio de las importaciones. Es decir, de la misma forma que en los años centrales de la expansión, los precios de las materias primas y bienes intermedios favorecieron el control de la inflación, en la actualidad son uno de los causantes del empeoramiento de este índice.

La inflación española actual, pues, tiene una multitud de causas que la explican. Pero la más importante es el crucial componente estructural, por ser el que mantiene y amplifica los choques inflacionarios debidos a la coyuntura internacional y a los cambios en las políticas macroeconómicas. Mientras no desaparezca esta componente, la inflación española sólo se moderará cuando las circunstancias internacionales sean extraordinariamente favorables o confluyan unas políticas fiscales extraordinariamente restrictivas con una práctica estabilidad laboral. Y, por el contrario, puede llegar a altas cotas si se desencadenara una espiral precios-salarios, cosa improbable pero posible.

El relativo control de la inflación en los años centrales de la expansión tuvo como efecto inmediato la reducción de los tipos de interés. Con ello se conseguía que España cumpliera otro de los criterios de convergencia de Maastricht: el relativo a los tipos de interés. Esta reducción fue, como ya hemos analizado, una de las fuerzas impulsoras del crecimiento del consumo privado y la inversión. Y todavía tuvo otro efecto secundario: ayudar, a través de los menores costes financieros soportados por el sector público, al control del déficit público (también exigido por Maastricht).

Consecuencia de la política económica de la convergencia, y elemento esencial en ella, fue la mejora muy significativa, en estos años de la expansión,

del déficit público. La mejora de este, que bajó del 5,7% de media en 1993–1996 al 0% previsto en 2003, y su correlato la mejora de la deuda pública, tienen una sencilla explicación. Lo que no resulta tan fácilmente justificable es el fundamentalismo de este gobierno en relación con el déficit cero.

La política fiscal seguida ha sido, en la vertiente de los ingresos, de incremento de los ingresos públicos a través de la mejora en la recaudación, el crecimiento de las tasas y de la imposición indirecta (en los impuestos especiales) y la reducción en la directa. Objetivo último de esta política era la reactivación de la demanda interna y, paralelamente, el aumento de la presión fiscal y de la recaudación, pero sin coste político, pues es sabido que los impuestos indirectos son, para el ciudadano medio, indoloros, mientras que la subida de los directos encuentra siempre una clara resistencia. Además, con esta reforma de la estructura tributaria, se ha pretendido estabilizar los ingresos toda vez que los impuestos indirectos son menos sensibles al ciclo de la economía que los directos. En la vertiente del gasto, la política seguida ha sido de franca moderación e, incluso, de rigidez. Así, todas las partidas de gasto han tenido una reducción, empezando por la de gastos de personal, al aplicar el gobierno de forma sistemática una subida salarial del 2% con la excusa oficial de que esta cifra es el objetivo de inflación permanente del gobierno. De igual forma se han congelado las partidas destinadas a la inversión, mientras que el resto de los gastos ha sufrido un pequeño crecimiento. Por otra parte, la reducción de los tipos de interés y de la deuda pública ha colaborado activamente en la reducción del déficit por la disminución de los pagos por intereses de la deuda.

Finalmente, y en consonancia con la mejoría de las cuentas públicas, ha habido, y se mantiene, una significativa reducción de la importancia relativa de la deuda pública¹⁵. En esta mejoría de la deuda pública ha influido, además del comportamiento del déficit público, la aplicación a la reducción de esta deuda de los ingresos provenientes de la venta de monopolios públicos.

El resultado de esta política de austeridad, reflejada en distintas leyes en los últimos años, ha sido la estabilidad presupuestaria. Este equilibrio presupes-

¹⁵ En realidad, la deuda pública española ha seguido creciendo durante los años noventa, si bien su porcentaje sobre el PIB ha descendido durante los gobiernos del Partido Popular, llegando a un 51% del PIB en la previsión de los presupuestos para 2004. En algunos años recientes el volumen de emisiones ha superado las necesidades de financiación, lo que explica el aumento de los saldos de depósitos en las instituciones financieras, en las que un sistema de subastas permite rentabilizar los recursos. Es este un comportamiento del sector público que no se había producido en el pasado.

tario, tan coherente con los criterios del Tratado de Maastricht y con el Pacto de Estabilidad firmado para dar credibilidad a la política fiscal del área euro, era desconocido en la economía española desde la transición y ha llegado a ser más riguroso incluso que el de los países más avanzados de la Unión Europea.

Resumiendo, la economía española ha tenido en esta fase expansiva un buen comportamiento en sus equilibrios básicos (inflación, déficit, deuda), acorde con lo que exigía el Tratado de Maastricht como condición necesaria y suficiente para la integración de la economía española en la Unión Monetaria y Económica, que ha sido de hecho el objetivo último de todas las políticas seguidas en los 90. De este modo, a mediados de 1998 España ya cumplía los criterios de Maastricht¹⁶. El objetivo por el que tanto había luchado se había cumplido, y la peseta podía desaparecer para integrarse en el euro. España participaba, a pesar de las dificultades, en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Pero, ¿qué ha significado la entrada en la Unión Económica y Monetaria para la economía española y para España? Fundamentalmente, cuatro cosas. En primer lugar, y desde una perspectiva económica, ha supuesto culminar un brillante proceso de ajuste y maduración, necesario para la resolución, o al menos la disminución, a largo plazo de los problemas de la economía española. En segundo lugar, ha implicado, como es conocido, la cesión de la soberanía sobre la política monetaria y aceptación del riesgo de la política impuesta según las circunstancias de los dos grandes (Alemania y Francia). En tercer lugar, ha supuesto un logro político importante en un país tan "eurofóbico", permítasenos la expresión, como España: la mayoría de los españoles perciben la integración en Europa, económica y política, como un elemento positivo para ellos y para su bienestar. Y, finalmente, ha acarreado, en una opinión pública tan dada a los excesos como es la española, una fuerte inyección de confianza en sí misma y en su futuro. Eso sí –y ya lo avanzó el mismo ministro de Economía, Rodrigo Rato, la noche del 1 de enero de 1999–, Maastricht no es sólo un punto de llegada, es, sobre todo, un punto de partida. El punto de partida de una nueva economía: esa era la nueva tarea para la que había que ponerse a trabajar.

¹⁶ En nuestra opinión, y atendiendo sólo a las variables de la coyuntura macroeconómica, 1998 ha sido el año más brillante de todos los del siglo XX español. Desde luego ha habido años de mucho mayor crecimiento, pero no ha habido en la economía española del siglo pasado un año que aúne un crecimiento económico superior al 4%, con práctica estabilidad de precios, equilibrio presupuestario, creación de empleo y fuerte disminución de la tasa de paro. Incluso desde una perspectiva política: no hemos gozado, en nuestra historia reciente de la democracia, de ningún año con tan bajo índice de terrorismo.

7. La política del segundo gobierno de Aznar: política vieja para nuevos tiempos

La expansión de la economía española en el cambio de siglo y la integración de la peseta en el euro contribuyeron, sin duda, a la victoria del Partido Popular, liderado de nuevo por Aznar, en las elecciones de 2000. La victoria fue holgada: con mayoría absoluta en el Parlamento, gracias al 44,93% de los votos (frente al 34,47% del PSOE). Esta circunstancia permitió al Partido Popular encarar la nueva etapa de la economía española ya integrada en la zona euro con total autonomía. Pero le faltaron objetivos claros.

De hecho, la política económica que el segundo gobierno Aznar empezó a aplicar para los retos de la economía española en el nuevo siglo fue una continuación, también corregida y aumentada, de la que había producido la expansión en los años anteriores.

En ese sentido, cedida la política monetaria desde 1999 a la independencia del Banco Central Europeo –en el que ciertamente España está presente, pero cuya política no puede condicionar por sí sola–, los instrumentos de política macroeconómica esenciales son la política fiscal y la política de mercado de trabajo, complementada, para el control de los precios, por políticas microeconómicas de oferta que, al tiempo que cambian la estructura económica, ayudan a la orientación de las macromagnitudes.

La política fiscal seguida por el gobierno de España en los últimos años se ha caracterizado por tres aspectos esenciales: un control exhaustivo¹⁷ del gasto público, una continua reforma fiscal que modifica la estructura de ingresos y aumenta los ingresos públicos haciéndolos más estables, y finalmente, y por consiguiente, la estabilidad presupuestaria a lo largo del tiempo. Esta política fiscal de equilibrio intenta ser fiel al cumplimiento del Pacto de Estabilidad firmado por todos los países de la zona euro, y que se plasmó en la ley 18/2001 de Estabilidad Presupuestaria de 12 de diciembre y en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior.

El objetivo de control de ambas leyes es claro. En un contexto de descentralización de las grandes partidas del gasto público hacia las Comunidades Autónomas (salvo parte de la Seguridad Social), la necesidad de disciplinar presupuestariamente a estas es evidente, pues la tentación de expandir el gasto

¹⁷ Al menos las cuentas presentadas, y a falta de último control, en los dos últimos años permiten ese calificativo.

por parte de los gobiernos autonómicos es muy fuerte. Esto se explica, no sólo porque el margen de acción sobre el gasto es bastante amplio, sino además porque la recaudación de impuestos sigue correspondiendo fundamentalmente al gobierno central¹⁸.

En el marco de estas leyes y dada la amplia descentralización que se ha llevado a cabo en España en estos años, el control del gasto público está siendo una realidad y ha permitido el equilibrio presupuestario, lo que da un cierto margen de maniobra en el futuro para el manejo de la coyuntura. Sin embargo, este control del gasto está llevando a desatender algunas áreas que pueden ser claves para el crecimiento de la economía. Así, la dotación de infraestructuras, tanto de capital físico como humano y tecnológico, no está alcanzando el nivel que la sociedad de la información demanda.

Desde una perspectiva tributaria, las reformas llevadas a cabo han tenido tres objetivos claros. Por un lado, se ha producido una disminución de los impuestos sobre la renta que, si bien beneficia a todos los perceptores en términos relativos, ha beneficiado más a la clase media alta, que es donde el Partido Popular encuentra un mayor apoyo electoral. Por otra parte, la reducción de impuestos directos ha sido compensada por la introducción de impuestos especiales sobre determinados bienes y de tasas, que tiene menor coste político porque sus efectos son menos percibidos por los ciudadanos. Finalmente, la sustitución de impuestos directos por indirectos hace que la recaudación sea mucho más estable en el tiempo porque las rentas son mucho más sensibles al ciclo que el consumo privado, sobre el que recae la mayoría de la imposición indirecta.

La política fiscal que está aplicando el gobierno de José María Aznar en la actualidad es, pues, moderadamente restrictiva en las partidas de gasto y ligeramente expansiva en las partidas de ingresos, con un resultado de equilibrio presupuestario al que colabora la buena situación financiera, al menos en la actualidad, de la Seguridad Social. Esta política, que es tan consistente ideológicamente con las bases electorales que dieron la victoria al Partido Popular, tiene un efecto, difícil de evaluar aún por la ausencia de datos fiables¹⁹: una más asimétrica distribución de la renta entre las familias españolas, con

¹⁸ Con la salvedad del País Vasco y Navarra, que tienen un régimen especial.

¹⁹ El Ministerio de Hacienda presentó en septiembre de 2002 la memoria fiscal en la que se recogían estos extremos, pero referidos a la reforma de 1998, y, además, utilizó una metodología diferente. De ahí la dificultad de la evaluación.

indudables consecuencias en el largo plazo, tanto desde el punto de vista económico como político.

La política de mercado de trabajo ha seguido la misma orientación que siguió en los 90: flexibilización y moderación salarial. En este contexto, el gobierno ha modificado significativamente numerosas leyes laborales que dan pequeños pasos en esta flexibilidad. Así, a lo largo de 2000 y 2001 introdujo mejoras en la gestión de la Seguridad Social, mantuvo las reducciones de cotizaciones sociales por nuevos contratos fijos, flexibilizó las condiciones de jubilación y la posibilidad de retrasar la edad de retiro; finalmente, modificó mediante un decreto las condiciones de los despidos y reformó el subsidio para los trabajadores agrarios andaluces y extremeños. Estas últimas modificaciones provocaron una huelga general el 20 de junio de 2002, cuyos resultados fueron la remodelación del gobierno antes de finales del verano por el cese del ministro de Trabajo y la marcha atrás dada por el gobierno en algunos de los aspectos reformados. Quizás el asunto más controvertido ha sido la reforma del subsidio agrario, que no ha logrado el consenso conseguido en los restantes temas.

Por su parte, las políticas de oferta puestas en práctica por el gobierno son parciales e inconexas. Es cierto que se están liberalizando numerosos mercados (energía eléctrica, distribución de hidrocarburos, gas, telecomunicaciones, etc.), pero quedan otros muchos a los que no llega esta liberalización. Más aún, y en ello radica, como ya hemos expuesto anteriormente, uno de los problemas de fondo de la inflación española, las liberalizaciones y desregulaciones de mercados se están haciendo a remolque de las directrices de la Unión Europea y afectan a antiguos monopolios públicos en los que existen numerosas barreras de entrada, por lo que el resultado final es más retórico que efectivo. Tampoco se ha conseguido la transparencia en los mercados de productos alimenticios, especialmente en lo que concierne a las frutas y verduras. Por otro lado, las políticas de mejora de las condiciones de costes de las empresas y de aumento del valor añadido, articuladas a través del fomento de las nuevas tecnologías y la investigación, se están saldando con profundos fracasos.

En definitiva, la política económica que en el momento de escribir estas líneas sigue el gobierno español es claramente continuación de la diseñada para alcanzar el objetivo de Maastricht y viene condicionada por la nueva situación de la economía española en el seno de la Unión Económica y Monetaria y por las nuevas circunstancias internacionales derivadas de las consecuencias políticas y económicas del 11 de septiembre de 2001. Como ha sido la norma en la era Aznar, se trata de una política económica ortodoxa para un nuevo tiempo.

Este tiempo viene marcado por la incertidumbre²⁰, pues hace sólo unos meses esta expansión que hemos analizado empezó a dar muestras de agotamiento. Ya en el verano de 2001, la economía norteamericana redujo su tasa de crecimiento. Esta reducción se vería agravada por los significativos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 que generaron una incertidumbre mucho más fuerte sobre la situación política internacional. El hundimiento de la Bolsa norteamericana por el fin de la burbuja tecnológica (la exhuberancia irracional de la que alguna vez habló Greenspan, el Presidente de la Reserva Federal) y la desconfianza causada por los escándalos financieros (Enron, WorldCom, etc.) han traído, a pesar de la rapidez de respuesta del gobierno norteamericano (política monetaria, expansión del gasto público, anuncio de reducción de impuestos), una sombra de duda sobre la evolución de la economía mundial, a la que la economía española no es, como ninguna economía del planeta, indiferente.

En este entorno, la crisis que ha vivido Argentina desde diciembre de 2001 y la incertidumbre brasileña, a las que, por razones de expansión de las empresas españolas, nuestra economía es sumamente sensible, sumada a la crisis venezolana y los efectos de la guerra de Irak, hacen que la evolución económica en la actualidad esté llena de incógnitas. Tenemos, así, aún más preguntas que respuestas. Y es que no sabemos si la política vieja tendrá los mismos efectos sobre la nueva economía.

Como un elemento final de juicio podemos aportar algunos datos sobre los últimos presupuestos del gobierno de Aznar (los correspondientes a 2004). De nuevo hay en ellos una decidida apuesta por la continuidad, aunque dejando un cierto margen para el nuevo presidente. Sus aspectos más significativos son: a) equilibrio presupuestario, logrado en parte por ciertos manejos contables compatibles con la legalidad; b) moderación del gasto corriente, que incluye un incremento del gasto social inferior al de 2003; c) fuerte incremento de la inversión, centrado en la infraestructuras y en la defensa; d) importante crecimiento de los ingresos corrientes (5,3%) que sorprendentemente procede en primer lugar de los impuestos directos y en segundo lugar de los indirectos. El Gobierno prevé un aumento del 3% del PIB, una inflación del 2,9% (deflactor del PIB) y una creación de 300.000 empleos, esperando que las cuentas públicas colaboren a estos resultados. Sin embargo, el dato de la inflación parece

²⁰ En el número anterior de nuestra revista se publicó precisamente un editorial sobre esta situación: "Economía mundial: bajo el signo de la incertidumbre" (*Revista de Fomento Social*, nº 230, pp. 237-252).

demasiado optimista, mientras que los aumentos del PIB y del empleo parecen más razonables. Lo que, en todo caso, siguen faltando en estos presupuestos son medidas que puedan influir positivamente sobre los desequilibrios actuales de la economía española.

8. Epílogo. El legado de Aznar: luces y sombras

Cuando, tras las elecciones de la primavera de 2004, José María Aznar deje la Presidencia del gobierno de España, se habrá cerrado un ciclo de ocho años dirigiendo y liderando, con su estilo seco y austero, la política española. Por lo que a la política económica se refiere, no puede ignorarse a la hora de hacer balance que su verdadero inspirador y ejecutor ha sido Rodrigo Rato: él ha sido un estrecho colaborador de Aznar a lo largo de todo este periodo, a diferencia de lo que ocurrió en la etapa del socialismo, y en él ha depositado el Presidente toda su confianza.

En estos ocho años se ha transformado el legado Aznar que recibió. Es posible que este año 2003 la economía española crezca al mismo ritmo que en 1996. E incluso es posible que la inflación sea incluso superior a la de 1996. Pero, por muy mal que venga el futuro inmediato, es muy improbable que la tasa de paro alcance el 22,2% que recibió. Y es muy difícil que el déficit público sea superior al 1% del PIB.

Ahora bien, al margen de la comparación de las cifras que recibió y las que entrega, los ocho años que constituyen la era Aznar son ocho años en los que la economía española, habrá vivido una de esas transformaciones intensas que sólo cada cierto tiempo se dan. ¿Qué balance podemos hacer de todo ello?

Entre sus logros inequívocos hay que contar, en primer lugar, el haber alcanzado una de esas metas que los españoles siempre se fijaron y nunca confiaron del todo en conseguir: una cierta equiparación con Europa, concreta en la integración en la Unión Económica y Monetaria. Es cierto que el camino hacia esa meta se había iniciado en los últimos tiempos del gobierno socialista y que luego ha contado con un consenso en lo esencial de casi todas las fuerzas políticas. Pero el haber manejado el timón con habilidad en esa etapa final ha sido mérito de los gobiernos de Aznar (y aquí de nuevo hay que mencionar la contribución inestimable de Rodrigo Rato).

Hay además otros logros en estos años, que son colaterales de la integración europea. España ha logrado someter a su economía a una disciplina y rigor que nunca conoció y que se ha plasmado en los equilibrios macroeconómicos

exigidos en las condiciones de convergencia para acceder a la moneda única, aunque empiecen a mostrarse síntomas de que las cosas no están del todo controladas. Más aún, todo esto se ha hecho en un contexto de expansión, a la vez diferencial y convergente con la Unión Europea.

Pero, junto a estos éxitos indiscutibles, es preciso dejar también constancia de otros aspectos menos positivos, que corresponden igualmente al legado de Aznar.

Para ser justos a la hora de hacer la crítica de los años de Aznar al frente del gobierno español, hay que reconocer que en el nuevo contexto europeo los instrumentos de que se dispone para llevar adelante la política económica se reducen drásticamente: al ceder a instancias supraestatales la política monetaria y la política cambiaria, sólo quedan en manos de los gobiernos de los Estados miembros la política fiscal, en su doble vertiente de ingresos y gastos, la política del mercado de trabajo así como cierto margen en las llamadas políticas de oferta (activación del sector de la vivienda, fomento de determinadas manufacturas etc.). Estos instrumentos son los únicos que se pueden utilizar para hacer frente a todos los objetivos deseables. Los márgenes de acción se reducen, pues, considerablemente. Y es aquí donde se enmarca nuestra crítica: ¿no se ha hecho un uso de ello demasiado parcial, al servir sólo de determinados objetivos (crecimiento y estabilidad), sacrificando por completo otros (los que afectan a la igualdad y a la estabilidad social)? Son estos aspectos los que nos interesa repasar para llegar a un juicio equilibrado del legado de Aznar.

Ante todo, cabe hacer algunas observaciones sobre el modelo de crecimiento que se ha propiciado. Porque el crecimiento reciente de la economía española se ha basado sobre todo en la demanda interna, y más particularmente en el consumo privado. Ello ha sido posible gracias a los bajos tipos de interés, de lo que también se ha seguido un aumento desproporcionado de la inversión inmobiliaria, y al incremento de la renta disponible, como resultado de la política fiscal que se ha seguido y como consecuencia del mayor nivel de empleo. Este comportamiento tiene efectos indudables sobre el endeudamiento familiar, que, como se podía esperar, ha alcanzado cifras alarmantes. En cambio, la inversión ha sido pobre: la inversión empresarial en bienes de equipo ha disminuido, y sólo la inversión pública ha alcanzado valores elevados, en parte debido a las ayudas provenientes de Bruselas. Tampoco ha sido satisfactoria la evolución de la demanda exterior: las exportaciones crecen mucho menos de lo que lo hacen las importaciones, como efecto en ambos casos de que nuestra productividad es inferior a la europea. Conclusión: hay muchas

razones para dudar que un crecimiento basado esencialmente en la demanda interna pueda mantenerse en el futuro.

Si pasamos ahora de los objetivos a los medios, nos topamos en seguida con un tema que es especialmente preocupante para nosotros: la política tributaria. Con las reformas tributarias realizadas se han conseguido tres importantes objetivos: incrementar la recaudación en aras de la estabilidad presupuestaria, reactivar la demanda interna a través de las reducciones en la imposición directa, y estabilizar los ingresos gracias a la elevación de las tasas y los impuestos indirectos (menos sensibles a las oscilaciones del ciclo económico). Más concretamente, la creación de numerosas tasas y el incremento de las ya existentes han generado recursos tributarios adicionales (de gran estabilidad recaudatoria), pero también ha provocado que determinados servicios de las administraciones públicas, antes gratuitos, sean financiados ahora por sus beneficiarios directos con independencia de su capacidad económica real.

Evidentemente, esta reducción de la imposición directa e incremento de la indirecta y de las tasas ha disminuido la progresividad del sistema tributario y afectará probablemente a la igualdad en cuanto al esfuerzo o sacrificio contributivo. Porque, de hecho, los efectos de estas reformas están recayendo de forma discriminatoria sobre las rentas del trabajo. Si esta tendencia es general en la evolución de todos los sistemas fiscales en la actualidad, por la mayor movilidad del capital en economías cada vez más liberalizadas, en España muchas de las medidas de estos años benefician aún más, no sólo a las rentas del capital, sino también a las derivadas de actividades empresariales y profesionales²¹.

Por otra parte, hay que cuestionar las importantes ventajas electorales que estas modificaciones impositivas han tenido para el partido en el Gobierno. No

²¹ He aquí algunos ejemplos: si las actividades empresariales siempre han podido recurrir a estructuras societarias para tributar a un tipo proporcional y no progresivo, con los últimos cambios legislativos y con la eliminación de la transparencia fiscal, los profesionales pueden, a través de la constitución de sociedades, tributar a tipos proporcionales con importantísimos ahorros fiscales; las rentas de capital (fondos de inversión, plusvalía por ventas de acciones, ventas de inmuebles, etc.) han pasado a tributar a un tipo proporcional del 15% cuando se han generado en un periodo superior al año, que es lo que suele ocurrir; a las rentas derivadas del arrendamiento de viviendas se les ha reducido el tipo impositivo en un 50%; finalmente, tanto se han flexibilizado los requisitos para gozar de la exención en el Impuesto sobre el Patrimonio en los bienes afectos a la actividad empresarial o profesional y en la titularidad de acciones de "sociedades familiares", que ya ni siquiera soportan aquella pequeña progresividad que tenía el Impuesto sobre el Patrimonio.

sólo se ha vendido la idea de una reducción de la presión fiscal, cuando la realidad era la contraria, amparándose en el hecho de que el ciudadano no percibe tanto el efecto de los incrementos en la imposición indirecta y en las tasas. Además se ha sabido concentrar, con verdadera “maestría electoral”, las bajadas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la exención del Impuesto sobre Actividades Económicas para los empresarios individuales y los profesionales en momentos próximos a las citas electorales. Y, sobre todo, se ha buscado “contentar” a los estratos sociales que constituyen su base más sólida de apoyo, que han sido los grandes beneficiarios de las reformas tributarias operadas.

En resumen, lo que ha quedado completamente desatendido ha sido la equidad recaudatoria y el papel redistributivo que puede jugar el sistema tributario.

Hay otros aspectos problemáticos de la política de ingresos y gastos públicos. La política de reducción de gastos ha llevado a congelar los gastos sociales, por diversas razones: ante todo, son las partidas sobre las que más fácilmente se puede actuar; pero además la ideología que ha inspirado a estos gobiernos, y particularmente a los responsables de la política económica, se ha mostrado poco sensible a estos aspectos sociales. La misma congelación salarial de los funcionarios se sitúa en esta línea, y muestra una vez más que la preocupación por la estabilidad ha servido de justificación última, sin atender a los efectos de esta política para los niveles más bajos de renta. En otro orden de cosas, también habría que denunciar la escasa atención a las partidas de I+D, tan criticada desde diferentes instancias.

Todo ello conecta con esa casi “obsesión” por el déficit cero. Con esto no queremos abogar por una vuelta a las “alegres” políticas de otros tiempos. Pero una cosa es el déficit excesivo –y en esto son dignas de toda alabanza las normas prudenciales impuestas por el Tratado de Maastricht, que situaban el techo en el 3% del PIB, y que tanta dificultad para su cumplimiento están encontrando en países como Francia y Alemania– y otra la obsesión por reducirlo a cero. Que convertir en absoluto el déficit cero tiene consecuencias sociales inevitables es cosa fácil de entender. Y tampoco parece aceptable que la necesidad autoimpuesta de equilibrar el presupuesto público haya tenido que valerse de la venta de algunas empresas públicas: sin negar que algunas de estas privatizaciones podrían estar más que justificadas, cuesta admitir que también estas operaciones se hayan terminado supeditando a la obtención de ingresos para eliminar toda sombra de déficit público.

Las políticas relativas al mercado de trabajo también causan cierta perplejidad e insatisfacción. La flexibilización laboral ha producido ciertos frutos indudables de reducción del desempleo y aumento de la actividad, pero al precio de una mayor precariedad. Esta se manifiesta en la falta de estabilidad del empleo, la movilidad geográfica del mismo, la tendencia a reducir los costes laborales. Todo ello ha favorecido la competitividad, ha permitido un crecimiento económico sostenido, pero una vez más no en beneficio de todos, porque ha sido a costa de un deterioro del trabajo y de las condiciones en que este se realiza.

Resumiendo, en las actuales condiciones de la economía mundial, ciertos equilibrios resultan difíciles de alcanzar. No es fácil encontrar el equilibrio entre una visión del trabajo como factor de producción, cuyo coste hay que reducir, y otra para la que el trabajo es esencial para la integración y vertebración social de los seres humanos. Tampoco es sencillo gestionar la tensión entre el incremento de la presión fiscal sin costes electorales y con efectos positivos en la demanda y en la estabilidad recaudatoria, y la justicia en el reparto de la carga tributaria. El entorno económico global es una dificultad sobreañadida: la competitividad es tan alta que se llega a prácticas muy problemáticas, como la reducción de los costes laborales por el “dumping” social y de los costes fiscales aprovechando la alta movilidad del capital. Es indiscutible, entonces, que son importantes las amenazas que se ciernen sobre la política laboral y la fiscal, las cuales nunca deberían eliminar de sus objetivos a medio y largo plazo las tareas de vertebración social, por sí mismas irrenunciables. En última instancia, mucho nos tememos que, si no se atienden suficientemente aspectos como los descritos, se puede ver “amenazado” el pacto social que ha hecho posible el Estado de bienestar en Europa y que ha tenido en el contrato de trabajo indefinido y el papel redistributivo del Estado dos de sus ejes esenciales.