

<

EL MODELO ECONÓMICO ESPAÑOL 1996-2004
(Una revolución silenciosa)

Lorenzo Bernaldo de Quirós-Ricardo Martínez Rico

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS 2005

INTRODUCCIÓN

Los rasgos más característicos de la economía española en esta última década han sido dos: en el plano coyuntural, el sostenimiento de un crecimiento equilibrado, cuyo diferencial positivo respecto al conjunto de los quince países de la Unión Europea se ha logrado mantener en las fases bajas del ciclo internacional, con un vigoroso aumento del empleo; en el estructural, el extenso y profundo proceso de reforma del Estado realizado en esa etapa, cuyo origen radica en la voluntad del gobierno de ampliar la esfera de autonomía de los individuos, en el deseo de mejorar el funcionamiento de los mercados haciéndolos más flexibles y en la implantación de una cultura y de un marco institucional de estabilidad macroeconómica. La tesis de que esa combinación de políticas era la vía adecuada para promover la convergencia real con las naciones más ricas de la Unión Económica y Monetaria, y para adaptarse a las exigencias de la globalización, ha sido avalada por los resultados.

El modelo económico desarrollado por los gobiernos del Partido Popular es muy diferente de los aplicados por la Unión de Centro Democrático, entre 1977 y 1982, y por el Partido Socialista Obrero Español, desde esa fecha hasta

su salida del poder en marzo de 1996. En ese largo período la política económica española aparece definida por la hegemonía del keynesianismo en el plano macroeconómico y por la regulación excesiva de los mercados en lo microeconómico. Pero el edificio estatista-intervencionista fue quebrándose a medida que fenómenos endógenos –la incapacidad de salir de la crisis y las altas tasas de desempleo- y exógenos -la incorporación a la Comunidad Económica Europea, primero, y a la Unión Económica y Monetaria, después- forzaron la modificación progresiva de estructuras y estrategias económicas que eran incompatibles con el desarrollo del país y con su adaptación a las nuevas realidades.

Ahora bien, esos fenómenos explican sólo en parte la profunda transformación experimentada por la economía española durante los últimos ocho años. Ni los gabinetes centristas ni los socialistas fueron coherentes con las exigencias que el nuevo entorno imponía a la gestión de la política económica. Su enfoque se asentaba en una visión ideológica y en un cuerpo teórico incompatibles con la estabilidad macroeconómica, con el crecimiento y con la creación de puestos de trabajo en el horizonte del medio y del largo plazo. Conseguir esas metas exigía modificar el paradigma intelectual que había inspirado el diseño y la

ejecución de la política económica. Desde esta perspectiva, entre 1996 y 2004, en la sociedad española se han aplicado con éxito las principales ideas que desde la década de los setenta del siglo XX han alterado de manera sustancial la forma de entender y enfocar la política económica.

El objetivo de este trabajo es ofrecer una visión panorámica del comportamiento de la economía española durante los ocho años de mandato del Partido Popular, cuando su derrota en los comicios del catorce de marzo de 2004 ha abierto una nueva etapa en la vida pública española. Para acometer esta tarea se partirá de analizar cuáles han sido los grandes éxitos de los gobiernos de Aznar en el plano económico, se comentarán los principales rasgos de la estrategia que los hizo posibles y se finalizará con una descripción del modelo teórico sobre el que se asentó la política del centro-derecha español. Pero más allá del juicio sobre sus virtudes y sus defectos, el modelo económico español del período 1996-2004 expresa un giro espectacular, ya que rompe tanto con una larga tradición doméstica estatista como con el dirigismo dominante en los grandes Estados de la Unión Europea; y lo hace con un programa que coordina en el mismo tiempo apertura

exterior, estabilidad macroeconómica y reformas estructurales.

1. EI MILAGRO ESPAÑOL: Crecimiento y Empleo

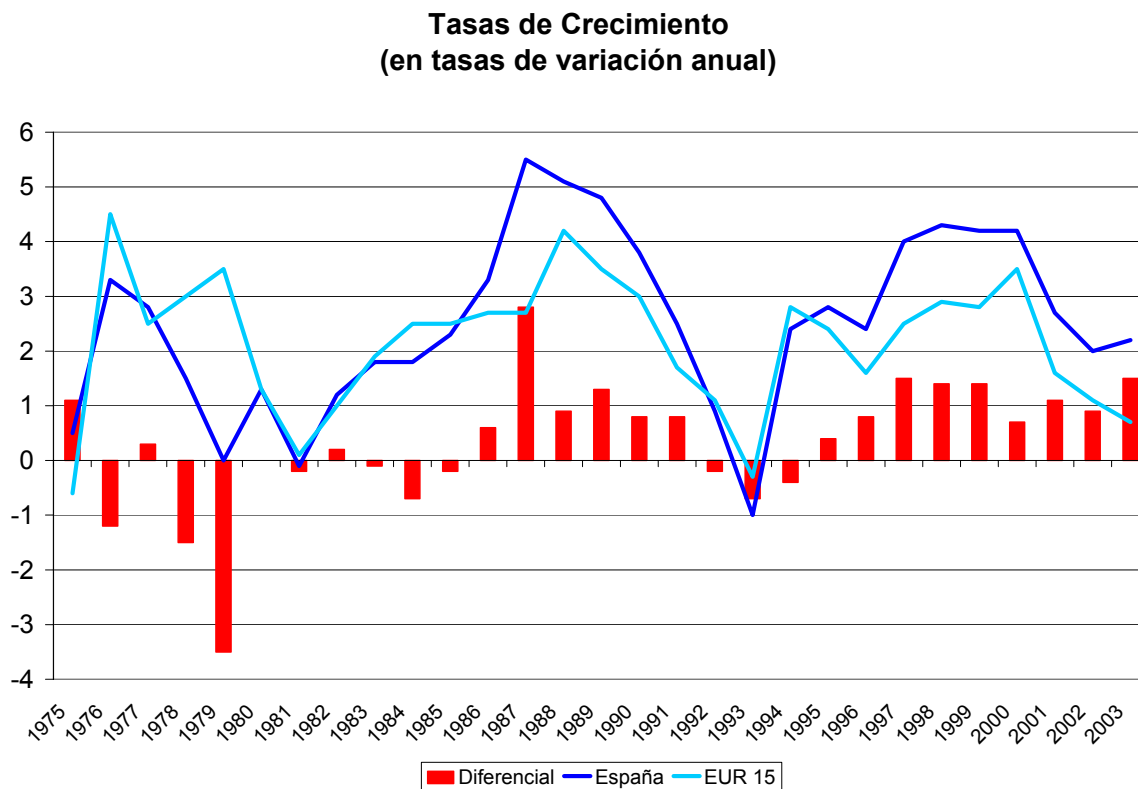
En el período que va de 1996 a 2003, España ha experimentado el ciclo expansivo más largo de los últimos veinticinco años (Gráfico 1). El crecimiento del PIB español se ha situado en el 3,6 por 100 de media anual y, como ha sido superior al registrado en promedio por la UEM, ha hecho posible un nuevo progreso en la convergencia real - el PIB per cápita en relación con el medio de la UE ha escalado del 78,2 por 100 en 1995 al 86 por 100 en 2003¹- impulsado por un elevado aumento de la población ocupada, que ha pasado de 12 millones de personas en 1995 a 17 millones en 2003. El crecimiento de la economía ha sido siempre superior al 2 por 100 y de 1997 a 2000 se situó por encima del 4 por 100². Esta situación se ha logrado sostener a pesar del debilitamiento de la coyuntura internacional, como lo reflejan los datos de 2004: España creció un 2,4 por 100 frente al 0,3 por 100 apuntado por la

¹ Desde 1975, todo lo que se avanzaba en convergencia real en las etapas de auge se perdía en las recesiones.

² Este trabajo se cerró unos días antes de la revisión al alza de todos estos datos realizada por el INE. Obviamente, tras esta revisión los resultados son aún más favorables.

Eurozona, al $-0,1$ por 100 registrado por Alemania y al $0,2$ por 100 anotado por Francia.

Gráfico 1



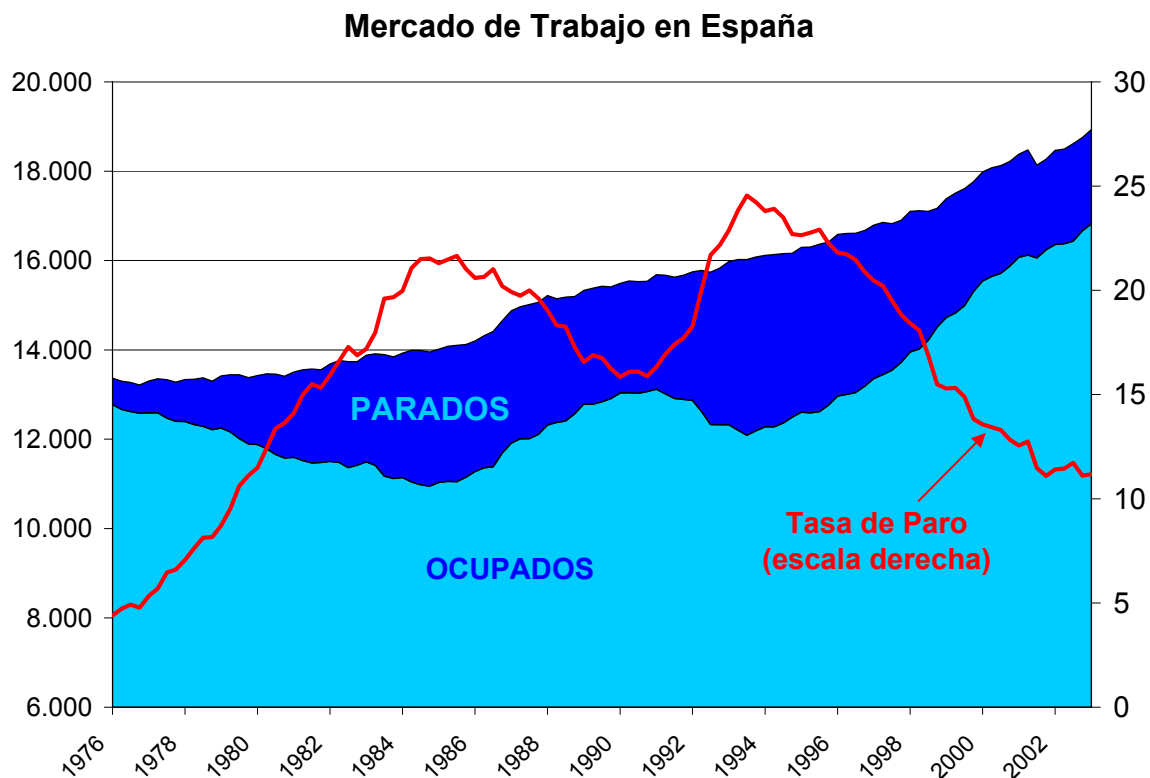
Fuente: Elaboración propia.

Sin duda uno de los fenómenos más significativos de la era del Partido Popular ha sido la vigorosa creación de empleo $-4,5$ millones³– y la fuerte caída del paro. El aumento de la ocupación ha estado encabezado por las mujeres, que han absorbido un 51 por 100 del empleo creado y cuya tasa de ocupación se ha incrementado en un 33 por 100. Las cifras de desempleo también han experimentado una evolución muy favorable, ya que se ha pasado de una tasa de

³ De ellos, 3'4 millones han sido empleos indefinidos.

desocupación del 22,9 por 100 en 1995 al 11,1 por 100 en el último trimestre de 2003. Este recorte a la mitad de la tasa de paro es un dato de extraordinaria importancia porque se ha producido en un periodo de inusual crecimiento de la población activa: 2,8 millones de personas. La dimensión y la calidad del saneamiento de las bolsas de paro se aprecia singularmente en el descenso del paro de larga duración, con una caída del 63 por 100, esto es, de 2,1 millones, al llegar el Partido Popular al gobierno, a 769.000 parados de larga duración al dejar el poder. Por colectivos, los jóvenes han visto reducirse su tasa de desempleo desde el 42 por 100 en 1996 al 22,3 por 100 en el cuarto trimestre de 2003 y el de las mujeres se ha recortado desde el 29,7 por 100 al 15,8 por 100. Para ver en todo su alcance esta verdadera revolución del empleo, basta saber que en 1995 España tenía una población ocupada de 12,5 millones de personas, doscientas mil menos que en 1977, y en 2003 contaba con 17 millones.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia.

En términos comparativos, España ha creado en estos últimos ocho años la tercera parte de los empleos de la UEM. Sin duda se ha producido un verdadero cambio estructural en el funcionamiento del mercado de trabajo, como lo demuestra la evolución de la elasticidad crecimiento/empleo. Entre 1996 y 2003 fue de 0,79 por 100, es decir, casi el 80 por 100 del aumento del PIB se convirtió en puestos de trabajo, mientras que en el anterior ciclo expansivo esa elasticidad apenas alcanzó un 0,29 por 100. En la etapa socialista, la tasa de paro más baja se logró en 1990, 16,2 por 100. En el bienio más expansivo de

la era del PSOE, 1987 y 1988, el paro se situó en el 20,2 y en el 19,2 por 100, respectivamente, con tasas de crecimiento del PIB superiores al 5 por 100. Por otra parte, la economía española destruía muchos puestos de trabajo en las fases bajas del ciclo. Entre el primer trimestre de 1992 y el segundo trimestre de 1994, por cada punto de caída del PIB, el empleo cayó tres. El comportamiento del empleo a lo largo de la fase de gobierno del Partido Popular supone una transformación sustancial con relación a la historia española reciente, caracterizada por una crónica incapacidad de recortar de manera sustancial el paro y de ofrecer oportunidades de empleo. Es preciso añadir que esta expansión ha sido también posible gracias a un fenómeno relativamente reciente para nuestro país, el de la inmigración, una clave más para explicar la flexibilidad adicional alcanzada por nuestra economía.

Desde algunos sectores se ha criticado el escaso crecimiento de la productividad a lo largo del presente ciclo expansivo. Este planteamiento es atractivo pero no es muy consistente. Por un lado, es lógico que la productividad aparente del factor trabajo presente un bajo incremento cuando el empleo crece con tanto vigor y el paro desciende con tanta intensidad como sucedió en España entre 1996 y 2003. Por otro, el “mediocre” comportamiento de la

productividad se verá sustancialmente corregido por la probable revisión al alza de las cifras de crecimiento del PIB entre 1995 y 2004⁴. Al mismo tiempo, una serie temporal corta, de dos legislaturas, no permite valorar en su verdadera dimensión la evolución tendencial de esa variable. Las políticas que influyen sobre su comportamiento –inversión en I+D+i, en capital humano, en infraestructuras, etc.- tardan tiempo en manifestar sus efectos. Además, la evidencia empírica muestra que, cuando una economía absorbe una voluminosa población desocupada y se acerca al pleno empleo, las propias fuerzas del mercado inducen a las empresas a realizar las inversiones necesarias para poder competir, lo que impulsa al alza la productividad. Ahora bien, para que el sector privado tenga los incentivos necesarios para incorporar las nuevas tecnologías hace falta un mercado laboral flexible que permita adaptar la fuerza de trabajo al cambio tecnológico. Desde esta perspectiva, la resistencia a la adopción de nuevas tecnologías o el uso de las disponibles depende del marco institucional existente en la economía (Prescott, 1997).

⁴ La revisión realizada por el Instituto Nacional de Estadística para el período 2000-2003 ha elevado ya la productividad aparente del trabajo.

Cuadro 1. Productividad y Empleo
(tasa de variación en %)

Años	91-95	96-2000	2001	2002	2003
Productividad	1,9	0,7	0,3*	0,9*	0,7*
Empleo	-0,4	3,1	3,2*	2,3*	2,7*

* Instituto Nacional de Estadística, 2005.

Fuente: Economic Forecast Spring 2004, European Commission.

Finalmente, otro de los puntos fuertes de la economía española ha sido su positiva respuesta y su capacidad de participar en un entorno internacional cada vez más globalizado. Esta situación contrasta de forma muy acusada con la realidad histórica de un país con una dominante tradición proteccionista. En estos momentos, la tasa de apertura de la economía (importaciones más exportaciones en porcentaje del PIB) es del 62 por 100 frente al 45 por 100 en 1995. La cuota de mercado con la Unión Europea en 1995 era del 3,42 por 100 frente al 4 por 100 en 2003. Las exportaciones españolas han ganado mercado en prácticamente todos los Estados europeos, especialmente en Italia y en el Reino Unido, y han crecido a una tasa media anual superior tanto a la de la UE-15 como a la de la Eurozona, lo que significa que la competitividad ha mejorado. España se ha convertido en el sexto inversor neto de capitales del mundo. Al mismo tiempo, el proceso

de apertura exterior ha aumentado las presiones competitivas sobre el aparato productivo del país, lo que ha mejorado su eficiencia.

En este escenario es fundamental señalar dos diferencias básicas con la etapa socialista. En primer lugar, si bien es verdad que la economía española creció más que la del conjunto de la Eurozona durante el ciclo expansivo 1986-1992, también es cierto que se desaceleró con mucha mayor intensidad que la de esa área cuando se inicio la fase baja del ciclo y la recesión de 1993 golpeó a España con más dureza que al resto de los miembros de la UEM. En segundo lugar, la etapa de los populares se ha caracterizado por el mantenimiento de un diferencial positivo de crecimiento durante ocho años, que incluye la fase bajista iniciada en la segunda mitad de 2000. Este cambio en el comportamiento de la economía española no es fruto del azar porque muestra la marca distintiva entre un modelo de crecimiento desequilibrado e intemporalmente insostenible y otro equilibrado y sostenible. De hecho, el PIB potencial ha crecido en España y la tasa de paro de equilibrio -o NAIRU- se ha reducido como consecuencia del programa económico desarrollado por el gobierno en estos años pasados.

2. LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA (1996-2004)

El fuerte crecimiento económico y la intensidad de la creación de empleo alcanzados por la economía española no se deben a la casualidad ni tampoco proceden de una favorable coyuntura internacional, como lo demuestra su actual capacidad de aumentar la actividad económica y la ocupación a pesar de la crisis económica internacional, y especialmente europea. Son el resultado de una política económica dirigida a crear un marco de condiciones dentro del cual la iniciativa privada pueda desplegar su capacidad de generar riqueza y empleo. Para conseguir ese objetivo, los gobiernos del PP utilizaron tres tipos de instrumentos:

- Estabilidad Presupuestaria. La política presupuestaria es el único gran instrumento de política macroeconómica de la que se dispone, una vez cedida la soberanía monetaria al Banco Central Europeo. El equilibrio presupuestario es, a la vez, un instrumento contracíclico y una reforma estructural.
- Reformas fiscales, como política microeconómica y elemento dinamizador de la oferta agregada. Se ha

buscado incentivar el ahorro, la inversión, el trabajo, la formación y, sobre todo, lograr un equilibrio más adecuado entre eficiencia y equidad.

- Reformas estructurales en los mercados de bienes y servicios, que, junto con la reordenación y la privatización del sector público empresarial, han aumentado la oferta de la economía, han apoyado la lucha contra la inflación y han creado una mayor cultura de competencia.

La política fiscal: El triunfo de la economía antikeynesiana

La mezcla de un fuerte compromiso con la consolidación presupuestaria en el bienio 1996-1997 y las reformas liberalizadoras introducidas en ese período permitieron a España cumplir los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht y entrar en la Unión Económica y Monetaria. Se produjo un cambio de régimen económico en la línea descrita por Robert Lucas⁵, cuyos fundamentos

⁵ Hipótesis por la cual las economías domésticas y las empresas incorporan percepciones sobre el régimen de política en sus conductas. Por ello, cuando se producen cambios de régimen económico, éstos pueden afectar de forma muy intensa a sus decisiones. *Vid.* Lucas R.E. Jr., 1976, "Econometric Policy Evaluation: A Critique", en K. Brunner y A. Meltzer (eds.), *The Phillips Curve and Labor Markets*, vol.1, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, North-Holland, Amsterdam, pp.19-46.

teóricos tenían un marcado sabor prekeynesiano. El sometimiento de las políticas monetaria y presupuestaria europeas a reglas y su asunción por España al incorporarse a la Eurozona contribuyeron a proporcionar una credibilidad adicional a la estrategia de consolidación fiscal del gobierno, que se vio fortalecida, todavía más, por una serie de reformas normativas introducidas por el mismo (Cuadro 2). De este modo se aminoró el riesgo de que el gabinete incurriese en posiciones de inconsistencia temporal; es decir, que las autoridades intentasen manipular en su favor las expectativas generadas por sus compromisos económicos e incumplirlos⁶.

Este choque positivo sobre las expectativas y sobre la confianza de los agentes económicos explica el acusado descenso de las tasas de interés a largo⁷ (Gráfico 3). De esta manera, el mercado convalidaba el recorte de los tipos a corto provocado por la entrada en el euro (Cuadro 3). La mezcla de esos dos movimientos impulsó el paulatino repunte del consumo y de la inversión privadas en un entorno de recorte del gasto y del déficit público que,

⁶ Si una política es temporalmente inconsistente no es creíble, ya que el sector privado considera poco probable que se lleve a cabo y, en consecuencia, no responde a ella en la dirección buscada por sus gestores. *Vid.* Kydland, F. y Prescott, E., "Rules Rather Than Discretion: The Time Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 85, pp. 473-490, 1977.

⁷ En el año y medio siguiente al inicio de la consolidación fiscal, la prima de riesgo de la economía española se redujo de 450 a 30 puntos básicos con relación al bono alemán, lo que aligeró sustancialmente el peso de la carga de la deuda en el presupuesto. Ese diferencial de tipos a largo prácticamente desapareció tras la introducción de un marco institucional adicional de estabilidad presupuestaria y la consiguiente mejora del *rating* sobre nuestra economía.

Cuadro 2

El nuevo marco institucional de la política presupuestaria:

Estabilidad y transparencia

La **Ley General de Estabilidad Presupuestaria**. Obliga a que el Estado, las regiones y los ayuntamientos cierren sus presupuestos anuales en equilibrio. Permite excepciones por causas justificadas que deben venir acompañadas de un plan para la vuelta al equilibrio. Al mismo tiempo define un techo de gasto, compatible con la estabilidad presupuestaria. Este techo de gasto determina la presupuestación posterior, ya que una vez aprobado en el Parlamento, los Presupuestos Generales del Estado no pueden superarlo. Para atender imprevistos presupuestarios se incluye un Fondo de Contingencia del 2%, que no se puede rebasar. Por último, la participación parlamentaria en el proceso presupuestario se ve aumentada a través de la definición del techo de gasto y en la vigilancia del cumplimiento de la Ley de Estabilidad; también la transparencia, a través de mecanismos de vigilancia multilateral.

La **Ley General de Subvenciones**, que busca la mejora de la gestión y el seguimiento de las subvenciones, la corrección de las insuficiencias normativas, y el control de las conductas fraudulentas que se pueden dar en este ámbito, para conseguir asignaciones eficaces y eficientes desde esta modalidad de gasto y hacer compatible la creciente importancia de las políticas de subvenciones con la actual orientación de la política presupuestaria.

La **Ley General Presupuestaria**, prevista en la propia Ley de Estabilidad Presupuestaria, pretende conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario, continuando el camino marcado. La racionalización se consigue tanto en su sistematización, ya que la Ley procede a la ordenación económica y financiera del sector público estatal y sistematiza sus normas de contabilidad y control, como en su eficacia y eficiencia, estableciéndose un sistema de gestión por objetivos y de presupuestación plurianual, disminuyendo la rigidez en la ejecución de los créditos presupuestarios e introduciendo el principio de responsabilidad de los centros gestores en su cumplimiento.

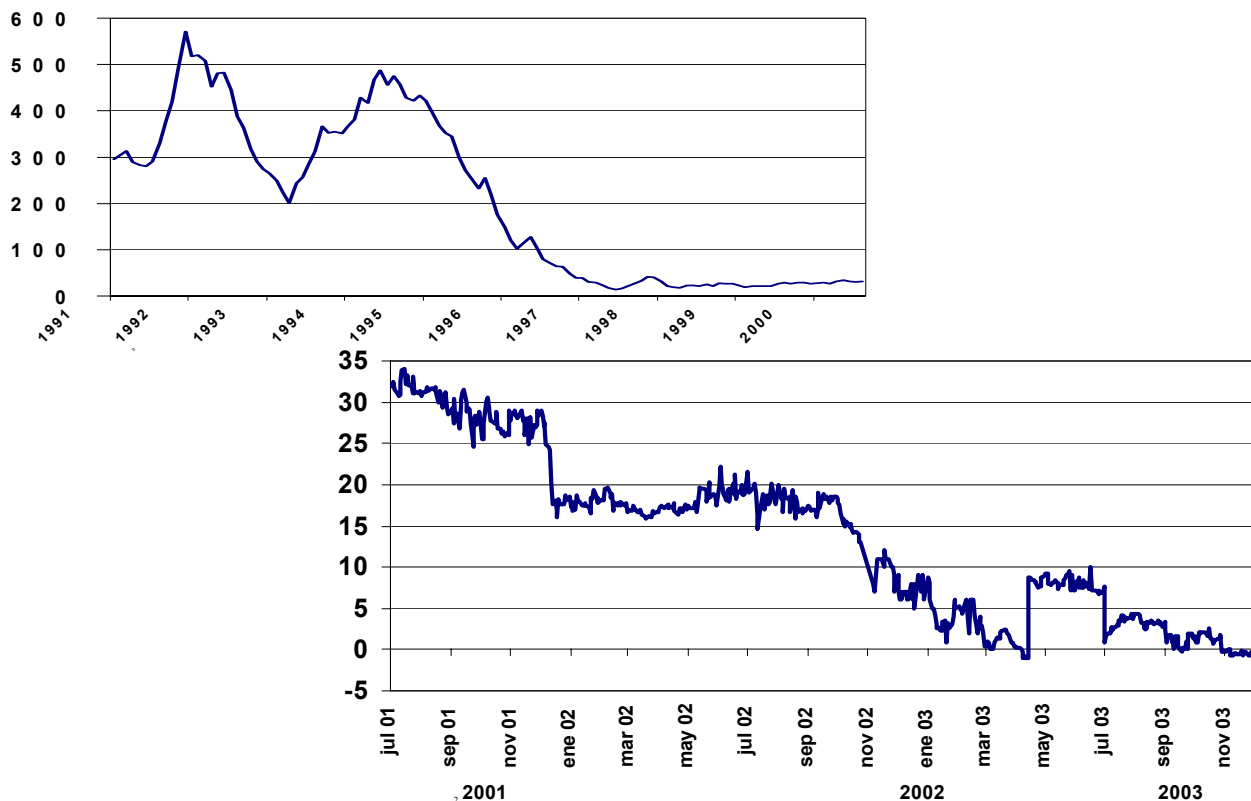
Fondo de Reserva de la Seguridad Social, que se nutre de prácticamente la totalidad de los excedentes anuales de la Seguridad Social, como mecanismo para afrontar los retos derivados del envejecimiento de la población. Cuenta actualmente, al finalizar 2004, con un saldo de más de 20.000 millones de euros materializados fundamentalmente en deuda pública. Se regula a través de una Ley que establece las directrices de su gestión y las condiciones para su movilización en el caso de llegarse a una situación deficitaria de la Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia.

de acuerdo con los modelos keynesianos, debería haberse traducido en una intensa contracción de la demanda interna, lo que evidentemente no sucedió.

Gráfico 3

Diferencial España-Alemania, Tipos de interés a 10 años



Cuadro 3. Una nota sobre los tipos de interés a corto

La convergencia nominal hacia la UEM impulsó un descenso del tipo de intervención básico del Banco de España que se acentuó con posterioridad a causa del recorte de esa misma variable por parte del Banco Central Europeo. Estos movimientos han mantenido a la economía española en unas condiciones de alta liquidez. Como la evolución bajista de las tasas de interés ha sido más intensa que la disminución experimentada por la inflación, se ha producido un descenso de los tipos reales de interés a corto que ha contribuido de manera importante al dinamismo de la demanda interna durante los años de expansión por sus efectos estimulantes sobre la renta disponible y la riqueza. Ahora bien, un impulso monetario tan fuerte y persistente se hubiese visto estrangulado a través de una brusca aceleración de la inflación si el PIB potencial no hubiese aumentado y si la NAIRU, o tasa de paro no aceleradora de la inflación, no se hubiese visto reducida. Esto significa que las medidas de flexibilización de los mercados de bienes, de servicios y del laboral, así como la inmigración, han permitido que una política monetaria de signo expansivo haya tenido consecuencias estimulantes sobre las variables reales sin que se haya trasladado de manera muy intensa sobre el nivel general de precios, como predicen los modelos monetaristas.

Gráfico 3 y Cuadro 3. *Fuente:* Elaboración propia.

España ha sido uno de los países de la OCDE que más esfuerzo ha realizado para sanear sus cuentas públicas. En concreto, ha mostrado ser el único de los grandes Estados de la Unión Europea capaz de mantener, e incluso mejorar, su saldo presupuestario no sólo en un período de bonanza sino también en una coyuntura internacional desfavorable, que alimentaba las presiones internas sobre el gobierno para que practicase una estrategia de corte keynesiano para combatir la desaceleración de la actividad. Las diversas oposiciones acusaron al gabinete popular de poner en peligro la expansión de la economía a partir de 1998 y de abocarla a la recesión cuando el ciclo comenzó a debilitarse, por su negativa a gastar más o a incurrir en posiciones deficitarias. En 2002 y 2003, último presupuesto cerrado por el tándem Rato-Montoro, el Presupuesto se cerró con superávit y España creció casi dos puntos por encima de una Eurozona estancada pese a, o quizá a causa de, la persistencia de sus abultados déficit.

Cuadro 4. Déficit o Superávit Público/PIB

Años	España	Francia	Alemania	Italia	R. Unido	EUR 15
1995	-6,6	-5,5	-3,5	-7,6	-5,8	-5,2
1996	-4,9	-4,1	-3,4	-7,1	-4,2	-4,2
1997	-3,2	-3,0	-2,7	-2,7	-2,2	-2,5
1998	-3,0	-2,7	-2,2	-3,1	0,1	-1,7
1999	-1,2	-1,8	-1,5	-1,7	1,1	-0,7
2000	-0,8	-1,4	1,3	-0,6	3,9	1,0
2001	-0,3	-1,5	-2,8	-2,6	0,7	-0,9
2002	0,1	-3,1	-3,5	-2,3	-1,5	-1,9
2003	0,3	-4,2	-4,2	-2,6	-2,8	-2,7

Fuente: Eurostat.

La paulatina eliminación del desequilibrio presupuestario y la reducción en casi dieciocho puntos de la deuda en términos de PIB (Cuadro 5) persuadieron a los agentes económicos de que era posible mantener unos impuestos más bajos de forma permanente y, a su vez, liberaron para la iniciativa privada un ingente volumen de recursos antes absorbidos por las necesidades financieras del sector público produciendo un efecto *crowding in*. Por eso su balance neto ha sido expansivo, realizando una contribución muy positiva al PIB, ya que ha ayudado a impulsar y a sostener la actividad y la demanda interna en los momentos álgidos y también en los de dificultades económicas, sin necesidad de recurrir a acciones discrecionales destinadas a conseguir esas metas.

Cuadro 5. Deuda Pública/PIB

Años	España	Francia	Alemania	R. Unido	Italia	EUR-15
1995	63,9	54,6	57,0	51,8	123,2	74,8
1996	68,1	57,1	59,8	52,2	122,1	74,1
1997	66,6	59,3	61,0	50,8	120,2	71,3
1998	64,6	59,5	60,9	47,6	116,3	68,1
1999	63,1	58,5	61,2	45,0	114,9	64,9
2000	60,5	57,2	60,2	42,1	110,6	59,2
2001	56,8	56,8	59,4	38,9	109,5	59,3
2002	53,8	59,0	60,8	38,5	106,7	61,4
2003	50,8	62,6	63,8	39,6	106,7	64,1

Fuente: Eurostat.

La intensa disminución de la participación del gasto público en el PIB (Cuadro 6) no ha obedecido en lo fundamental a factores cíclicos sino que, en un 80 por 100, ha tenido su origen en una decidida disminución del gasto corriente. Entre 1995 y 2003, la participación de esa variable en el PIB se redujo en cuatro puntos. De esta manera, la consolidación presupuestaria resultó creíble y compatible con que el gobierno elevase la inversión en capital social público en un país, como España, con una dotación todavía insuficiente de infraestructuras básicas. Ni siquiera en el ámbito de la inversión pública la orientación de la política económica fue keynesiana sino que el objetivo fue mejorar las condiciones para el despliegue de la oferta productiva.

En España se ha cumplido, desde 1996, la regla de oro de la Hacienda Pública, esto es, el déficit nunca ha sido mayor que la inversión estatal.

Cuadro 6. Gasto Público/PIB

Años	España	Francia	Alemania	R. Unido	Italia	EUR-15
1995	45,0	55,2	49,6	44,5	53,4	51,3
1996	43,7	55,5	50,3	42,7	53,2	51,0
1997	41,8	55,0	49,3	41,1	51,1	49,3
1998	41,4	53,8	48,8	39,8	49,9	48,3
1999	40,2	53,5	48,7	39,2	48,8	47,7
2000	39,8	52,7	45,7	36,9	46,9	45,7
2001	39,4	52,6	48,3	40,5	48,5	47,1
2002	39,7	53,5	48,5	41,3	47,5	47,4
2003	39,8	54,7	49,1	42,8	48,5	48,4

Fuente: Eurostat.

El Ministerio de Hacienda español ha calculado el efecto sobre el bienestar del paso de una *ratio* Deuda Pública/PIB del 68 por 100 en 1996 a otra del 50,8 por 100 en 2003. Esta caída habría disminuido la tasa impositiva media a largo plazo y las distorsiones impositivas generando un impacto positivo sobre la tasa ahorro/inversión de 2 puntos del PIB. Utilizando el modelo Quest II de la Comisión Europea, se obtiene que los efectos provocados por la consolidación fiscal -expectativas de una presión fiscal esperada más baja y desaparición de la amenaza de una

potencial crisis fiscal- explican 3,5 puntos porcentuales de crecimiento y 850.000 empleos durante los últimos ocho años. Ello implica que el 40 por 100 de la convergencia real de estos últimos ocho años se ha debido a la estrategia fiscal y presupuestaria desplegada, siguiendo los nuevos dictados teóricos.

Por lo que se refiere a la fiscalidad, la credibilidad de la consolidación presupuestaria permitió reducir los impuestos. En este capítulo, la política de los dos gabinetes Aznar-Rato se tradujo en dos principios fundamentales: primero, rebajar la carga tributaria de los hogares y de las empresas; segundo, disminuir, en la medida de lo posible, las distorsiones en las decisiones de consumo, ahorro e inversión de los agentes económicos provocadas por la imposición. Por añadidura, la Administración del PP asumía una hipótesis que se vio avalada por los hechos: un recorte de los tipos del IRPF y de las ganancias del capital⁸ se traducirían en una mayor recaudación por sus efectos positivos sobre la actividad económica, es decir, tasas impositivas más bajas se convertirían en ingresos más elevados para las arcas públicas. La justificación de ese planteamiento se deriva de los estímulos sobre la oferta y

⁸ Si los impuestos sobre el capital reducen su tasa de retorno después de impuestos, los individuos tienden a ahorrar menos y el *stock* de capital a reducirse. Además, los ahorradores no realizan sus activos para eludir el mayor tiempo posible el pago del impuesto, lo que se traduce en una ineficiente asignación de los recursos.

sobre la demanda de unos recortes impositivos percibidos como permanentes. Al mismo tiempo se suprimió un singular tributo heredado de la época socialista, el Impuesto sobre Actividades Económicas, ya que se trataba de un gravamen sobre el espíritu emprendedor y que debía pagar cualquier persona que iniciase una actividad productiva.

El nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1998 redujo de manera considerable la presión fiscal sobre los contribuyentes. Los tipos marginales, que eran de los más altos de la OCDE, cayeron del 56 por 100 al 48 por 100 y los mínimos del 20 al 18 por 100. El número de tramos se redujo de 10 a 6. La rebaja fiscal media fue de un 11 por 100, que se distribuyó entre un ahorro fiscal del 30 por 100 para las rentas de hasta dos millones de las antiguas pesetas (60,3 por 100 de los declarantes) y del 6 por 100 para las de más de cinco millones. Además 1,5 millones de los españoles con rentas más bajas dejaron de pagar por IRPF. A finales de 2002 se aprobó otra reforma del IRPF que incluyó recortes medios del 11,1 por 100, redujo el número de tramos de renta de 6 a 5 y rebajó los tipos marginales máximo y mínimo del 48 al 45 por 100 y del 18 al 15 por 100. En el Cuadro 7 se ve con claridad la disminución de la presión fiscal individual.

Cuadro 7. **Presión Fiscal/PIB versus Población Ocupada**
(var. en % respecto al ejercicio anterior)

	1996-2000	2001	2002	2003
Población Ocupada	3,1	2,4	1,5	1,7
Presión Fiscal	-1,8	0,4	0,7	-0,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

También se ha impulsado el ahorro a largo plazo y los incentivos para estimular la movilización de las inversiones. Así, y por lo que se refiere a la imposición sobre las ganancias de capital, se produjo un cambio radical respecto a la situación anterior. Hasta 1996 las plusvalías se incorporaban al IRPF e impulsaban al alza los tipos marginales de esa figura tributaria. A partir de junio de ese año el impuesto sobre las plusvalías se convirtió en un impuesto lineal con un tipo único del 20 por 100, que se redujo al 18 por 100 en 1999 y al 15 por 100 en el 2003.

Junto a la reforma de la imposición personal, otra de las áreas en las que se han introducido importantes reformas para impulsar el crecimiento y la creación de empleo, ha sido el ámbito de la fiscalidad empresarial. En esta área se ha prestado especial atención a algunos aspectos como son la PYME, la internacionalización de las empresas españolas, el incentivo a las actividades de I+D+i y a la

inversión productiva y capacidad financiera de nuestras empresas. Así, por ejemplo, en el Impuesto sobre Sociedades, los beneficios soportaban un tipo del 35 por 100, que se recortó hasta el 15 por 100 si eran reinvertidos. En estos momentos podríamos afirmar que el tipo efectivo de ese tributo se sitúa claramente por debajo del 25 por 100, uno de los más bajos de la OCDE.

La experiencia española se ha encargado de demostrar que, con tipos más bajos, el Estado obtuvo mayores ingresos. En 2000 recaudó 700.000 millones adicionales de las antiguas pesetas más por IRPF, pese al recorte de tipos del impuesto, y, en 2003, la recaudación aumentó un 4,5 por 100 con relación a 2002 “a pesar” de una segunda reforma del IRPF y de la notable desaceleración de la economía. La razón es obvia y nuevamente ha estado fundamentada en la reciente literatura económica. Por un lado, el aumento de la renta después de impuestos incrementó los alicientes de los individuos para trabajar, gastar e invertir; por otro, la propensión a defraudar a Hacienda, a entrar en la economía negra o a constituir sociedades para huir de la fiscalidad han sido menores a medida que los tipos impositivos han disminuido. La combinación de todos esos elementos se ha traducido en una ampliación de la base imponible y en una elevación de

los ingresos procedentes del IRPF, como enseñaba la Curva de Laffer. La elasticidad media de los impuestos es ahora de 1,23, esto es, por cada punto de crecimiento del PIB los ingresos fiscales crecen 1,23 puntos.

Si se tiene en cuenta la variable equidad, las sucesivas reformas del IRPF han hecho el impuesto más equitativo y progresivo. En 1995, el 80 por 100 de los contribuyentes con menor renta aportaba el 32 por 100 de la cuota líquida de ese impuesto. En 2003, esa *ratio* ha caído hasta el 24 por 100. Si se procede a analizar la última rebaja del IRPF de modo desagregado, se observa de manera nítida quienes han sido sus grandes beneficiarios: los desempleados han visto aminorada su carga tributaria en un 18,7 por 100, los pensionistas en un 17,6 por 100 y los asalariados en un 12,8 por 100. En su conjunto, la factura fiscal ha descendido, para cerca del 94 por 100 de los contribuyentes, en un 35 por 100 desde 1997. Para decirlo con claridad, las bajadas de impuestos no beneficiaron sólo, ni principalmente, a los grupos más favorecidos.

La liberalización de los mercados y otras reformas estructurales

Desde 1996 a 2004 la estrategia microeconómica del gobierno se centró en eliminar o recortar la batería de regulaciones que impedían funcionar correctamente a los mercados de bienes, de servicios y de factores. Por un lado, se pensaba que la introducción de competencia en los distintos sectores contribuiría a aumentar la eficiencia y la competitividad de las empresas y, por añadidura, el potencial de crecimiento. Por el otro, la integración en la UEM y, con ella, la desaparición del tipo de cambio como mecanismo amortiguador de perturbaciones negativas externas forzaba a elevar la flexibilidad de la estructura de precios y salarios de la economía para que ésta fuese capaz de ajustarse a los potenciales *shocks* de oferta o de demanda con los menores costes sociales y económicos posibles. Finalmente, las reducciones de precios provocadas por las liberalizaciones tenían por meta aumentar la renta disponible de los consumidores y hacer disminuir los costes de producción de las empresas con el consiguiente incremento de la competitividad y, como corolario, de su capacidad de crear puestos de trabajo.

Aunque la terapia liberalizadora se ha aplicado a numerosos campos, es interesante, por su relevancia económica, resaltar las medidas introducidas en las industrias de red. Aquí la posición de partida era el monopolio público o una estructura oligopolista protegida de la competencia por la regulación. Desde que se inició la liberalización de las telecomunicaciones en 1998, los precios finales de la telefonía han caído en más de un 30 por 100 y los consumidores se benefician de una mayor elección de operadores, más de cinco, en los principales segmentos del mercado –llamadas locales, larga distancia e internacional y acceso directo-. Aunque el antiguo monopolista mantiene una elevada cuota, su posición se ve amenazada y erosionada por la presión competitiva real y potencial, típica de un mercado abierto. De hecho, esta tensión ha hecho de la antigua compañía prestadora del servicio público el operador más eficiente de todos los ex monopolios públicos europeos del sector. Al mismo tiempo, el cable llega a un tercio del mercado potencial y empieza a ser una alternativa, en voz y en datos, al operador dominante. Tampoco conviene olvidar que, en las telecomunicaciones, la innovación es constante y, por tanto, los reguladores deben adoptar una visión dinámica de la competencia y refrenar su celo intervencionista.

También se produjo una desregulación sustancial del mercado eléctrico, lo que se ha traducido en importantes reducciones de precios para el consumidor final (en torno al 25 por 100), en la concesión a todos los consumidores de libertad para elegir su proveedor de electricidad y en la supresión de los obstáculos legales a la entrada de nuevos operadores en los mercados de generación y de distribución. En estos dos ámbitos, telecomunicaciones y electricidad, existe todavía una intervención estatal en la fijación de precios por parte de las empresas que, con la benéfica intención de evitar posibles abusos de posición dominante, todavía distorsiona el correcto funcionamiento del mercado y constituye una barrera de entrada a los potenciales competidores. Mientras tanto, el gas ofrece una imagen mixta. Por un lado, se ha liberalizado totalmente su suministro y se ha asegurado el acceso a la red mayorista de los nuevos participantes, suprimiendo la posición de control de la red mayorista disfrutada por el antiguo operador principal. Por el otro, la distribución minorista está todavía totalmente en manos del antiguo monopolista.

Es importante señalar que algunas iniciativas liberalizadoras del gobierno se han visto paralizadas por la peculiar distribución de competencias entre la

Administración Central y las Periféricas –regional y local-, establecida por la Constitución, y su interpretación por parte del Tribunal Constitucional. Esto ha bloqueado medidas como la reforma de la Ley del Suelo, cuyo contenido restrictivo frena la oferta de ese factor de producción y es uno de los elementos fundamentales que explican la escalada alcista de los precios de la vivienda, o la abolición de las barreras de entrada derivadas de la regulación autonómica que impiden o limitan de forma discrecional la libertad de horarios y de apertura de establecimientos comerciales. Estos dos ejemplos reflejan uno de los principales problemas a los que se ha enfrentado la política económica española durante estos años y que ha frustrado algunos de sus designios reformistas: un modelo institucional que dificulta aplicar normas generales en todo el territorio, lo que crea dificultades para garantizar la unidad de mercado, la seguridad jurídica y la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales dentro del territorio nacional.

En términos de defensa de la competencia, la política aplicada en España ha resultado ser un puzle complejo. En primer lugar, porque, por primera vez, las grandes operaciones empresariales en todos los sectores han sido analizadas desde esta óptica. También porque se

introdujeron reformas progresivas en la legislación, como la nueva ley de defensa de la competencia, nuevos procedimientos y límites a la participación de los grandes *holdings* empresariales en varias empresas del mismo sector. Quizá su principal deficiencia es no haber tenido en cuenta los avances en la teoría de la regulación que se han producido en las últimas dos décadas y sus consecuencias prácticas⁹. A raíz de ellos se ha demostrado que, criterios como el de la concentración, los acuerdos colusorios entre las empresas, etc., no son *per se* las variables adecuadas para determinar si un mercado es o no competitivo. Por una parte, la traslación de una visión estática del proceso de concurrencia a la práctica puede causar graves daños a la economía, a las empresas y a los consumidores; por otra, a pesar de tener un inevitable componente de discrecionalidad, es posible y necesario someter la política de defensa de la competencia a una serie de reglas generales cuya observancia reduzca la incertidumbre, limite los potenciales abusos de poder y otorgue coherencia y transparencia a la acción de los poderes públicos en ese campo.

⁹ Una buena síntesis de esa literatura se encuentra en *Chicago Studies in Political Economy* (ed. George J. Stigler), Chicago University Press, 1988.

También ha sido difícil la nueva experiencia con la introducción de los organismos reguladores. Así, la tesis según la cual la independencia de los organismos reguladores es una garantía de su funcionamiento es ingenua. Si la teoría económica que fundamenta sus resoluciones es incorrecta, si los reguladores son capturados por los regulados y la composición de las agencias es un reflejo exacto de las fuerzas políticas parlamentarias, la independencia es una ficción y la arbitrariedad es una amenaza constante.

Otro de los elementos centrales de los gobiernos del PP fue la intensificación del proceso de privatizaciones¹⁰ que afectó a la totalidad del sector público empresarial (Cuadro 8) y que simultáneamente estuvo acompañado de una estrategia de liberalización de los sectores monopolísticos o regulados, como eran la electricidad y las telecomunicaciones, para que las fuerzas de la competencia pudiesen operar, y se tradujera en un descenso sustancial de los precios para los usuarios y en mayor eficiencia de las compañías. Para garantizar el orden competitivo en esos ámbitos se otorgó mayor peso a las agencias independientes –Comisión del Mercado de las

¹⁰ Los procedimientos utilizados en las privatizaciones son dos: las Ofertas Públicas de Venta y los mixtos, que combinan la venta por subasta y/o por concurso. Para un análisis más detallado *vid.* Trigo Portela, J., *Veinte años de privatizaciones en España*, Instituto de Estudios Económicos, 2004.

Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Energía, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Tribunal de Defensa de la Competencia-. Al mismo tiempo, y en contraste con lo acontecido en los años del PSOE, los ingresos procedentes de estas privatizaciones no se destinaron a financiar gasto corriente o a cubrir pérdidas de las compañías públicas deficitarias, sino a amortizar deuda.

Desde un punto de vista filosófico, el proceso privatizador del PP se insertó en el programa económico global como un instrumento fundamental en el objetivo gubernamental de reducir el peso del Estado y dar mayor protagonismo a la iniciativa privada. Esta dinámica se diferencia de las privatizaciones realizadas por el PSOE en su larga etapa de gobierno, en la cual el Estado sólo transfirió una parte del capital de las “Joyas de la Corona” reservándose su control estratégico y funcional. Entre 1996 y 2003, España se embarca en una profunda dinámica de desmantelamiento del sector público empresarial que afectó a la participación estatal en los principales sectores económicos del país. Al mismo tiempo, se produjo una extensión de la propiedad o, lo que es lo mismo, de generación de un capitalismo popular al dar entrada en el capital de las empresas privatizadas a través de OPV a más de ocho millones de pequeños accionistas. Las

privatizaciones han sido la mayor transferencia de propiedad realizada en España desde las desamortizaciones del siglo XIX. Entre 1996 y 2003 se privatizaron 60 empresas por un valor equivalente al 6,71 por 100 del PIB. En su gran mayoría, las privatizaciones se han llevado a cabo a través de un proceso transparente y abierto, y sin generar conflictividad social.

Cuadro 8. Ingresos por Privatizaciones
(1996-2003)

Años	Ingresos Brutos (M€)
1996	2.025
1997	12.924
1998	12.486
1999	2.694
2000	219
2001	839
2002	325
2003 (provisional)	2.037
Total 1996-2004	33.549

Ventas Bursátiles	76 %	25.497,24 M€
Ventas Industriales	17 %	5.703,33 M€
Otras desinversiones	7 %	2.348,43 M€

Fuente: Consejo Consultivo de Privatizaciones.

De entre las críticas formuladas a las privatizaciones, destaca aquella que consiste en afirmar que se ha recreado el viejo y problemático esquema banca-industria, al que se

han sumado las cajas de ahorro, y que se ha favorecido una excesiva concentración empresarial, que hubiera sido evitable si se hubiese dado más entrada a la inversión extranjera o a otras fuentes de capital español en las empresas privatizadas. Por lo que se refiere al primer aspecto, la bancarización de la industria podría aumentar el “riesgo sistémico”, es decir, la posibilidad de que una crisis industrial se transforme en una crisis financiera y a la inversa. Al mismo tiempo, este modelo constituye una dificultad para el desarrollo del mercado de capitales y debilita la disciplina que la dependencia de éste impone a las compañías.

Por lo que respecta a la segunda crítica, el gobierno recurrió, en algunos casos, a la fórmula de acudir a la banca y a las cajas para constituir el núcleo estable de las corporaciones privatizadas, quizá por razones relacionadas con la teoría del “efecto sede central”, por el deseo de tener algunos campeones nacionales en sectores clave o por la concepción de que, en España, el único capital disponible es el que está en manos de la banca y de las cajas de ahorro. En el medio plazo, este esquema plantea riesgos, ya que podría degenerar hacia un capitalismo corporativista de corte alemán o japonés en vez de hacia un capitalismo competitivo de corte anglosajón, que era el objetivo con el

que las privatizaciones se habían planteado. Esta posibilidad se ve acentuada por la presencia de las cajas de ahorro y los problemas derivados de su falta de capital y su cercanía al poder político.

La mayor flexibilidad de las instituciones laborales en un entorno de estabilidad macroeconómica y de mercados más flexibles ha permitido crear más puestos de trabajo en la fase alcista del ciclo que en épocas anteriores y también ha ayudado a que la desaceleración de la economía española, a partir de la segunda mitad del año 2000, no se haya traducido en un aumento del desempleo. Esto significa que las transformaciones en la legislación laboral introducidas a mediados de los años noventa han hecho descender el umbral de crecimiento a partir del cual la economía española crea puestos de trabajo y han reducido de manera sustancial la NAIRU, que, recordemos, se situaba en 1995 entre el 18 y el 20 por 100 según la OCDE y el FMI, respectivamente.

Esa dinámica ha sido el resultado de una serie de cambios en la normativa laboral dirigidos a aminorar las rigideces que atenazaban el mercado de trabajo. En este sentido, los gabinetes populares han completado y perfeccionado las liberalizaciones parciales iniciadas ya en la etapa socialista,

en especial las modalidades especiales de contratación, y han acometido otras, de forma que el resultado global es un marco de instituciones laborales más flexible que el anterior. Esta estrategia es coherente con la hipótesis, avalada por la experiencia, de que las liberalizaciones parciales antes o después se ven neutralizadas si persisten las rigideces en otras partes del mercado de trabajo¹¹. Por ejemplo, la presencia de unos contratos fijos con costes de despido altos, junto a otros con costes de despido bajos, y un subsidio de paro muy generoso reducen la competencia de los asalariados “especiales” y de los desempleados por los puestos de trabajo existentes y fortalecen la falta de flexibilidad a la baja de los salarios.

En 1997, el Acuerdo para la Estabilidad del Empleo, pactado por los sindicatos y la patronal y asumido por el gobierno, se plasmó en el Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo, que redujo uno de los principales obstáculos a la contratación indefinida, la carestía del despido, que se recortó para las nuevas modalidades de esa figura contractual. Por añadidura, la reforma del IRPF en 2000 y las bonificaciones selectivas en las cuotas a la Seguridad Social, ligadas a la utilización de esos contratos, disminuyeron la cuña fiscal entre el salario percibido por el

¹¹ Una exposición detallada de este planteamiento se encuentra en D.T. Coe y D. Snower, “The Case for a Foundamental Labor Market Reform”, *IMF Staff Papers*, Vol. 44, n.º 1, marzo 1997.

trabajador y el coste laboral para el empresario, lo que estimuló la oferta y la demanda de mano de obra. Por último, en 1998, se modificó la legislación relativa a la contratación a tiempo parcial en un intento de modernizarla y de flexibilizar su uso. Ahora bien, la presencia de un volumen de temporalidad laboral muy elevado parece indicar que los costes del despido son todavía demasiado elevados.

Sin embargo, sigue siendo necesario avanzar en dos grandes reformas estructurales en el terreno laboral, la de la negociación colectiva y la del sistema de protección al desempleo¹², sin las cuales será difícil aproximar las cifras de empleo y de paro a las de los países más dinámicos. Por un lado, el modelo de convenios colectivos vigente en España consagra una extraordinaria rigidez salarial que dificulta ajustar el precio del factor trabajo a la productividad y a la situación de las empresas¹³; por otro, la duración y la tasa de sustitución del subsidio de paro –prestación recibida frente al último salario percibido- continúan siendo muy altas y, en consecuencia, desincentivan la búsqueda o la aceptación de una ocupación por parte de los desempleados. A comienzos del siglo XXI, y pese a las

¹² El gobierno intentó avanzar en la reforma de este sistema en 2002 pero, a raíz de la huelga general, la reforma quedó minimizada.

¹³ Calmfors, L. y Driffill, J., "Employment Policies", *Wage Formation and Trade Union Behavior in Small Open Economy*, Scand. J. Econ, 1982.

reformas introducidas, el mercado laboral español sigue siendo uno de los más rígidos de la OCDE.

Adicionalmente la economía española tiene que seguir preparándose para los retos del futuro, especialmente los relacionados con el envejecimiento de la población. A pesar de que existe una considerable incertidumbre sobre las proyecciones de población a largo plazo, los estudios disponibles indican de modo consistente que, si bien el *shock* demográfico español ocurriría más tarde que en el resto de Europa, también será relativamente más pronunciado. Esta situación se ve agravada porque los parámetros que sigue el sistema de pensiones existente en España, para calcular la prestación, son más generosos que los de la mayoría de los países de la OCDE.

El fuerte crecimiento de los flujos inmigratorios puede moderar algo las consecuencias del impacto demográfico del envejecimiento de la población. Sin embargo, este camino ofrece sólo una solución transitoria al problema, ya que los nuevos trabajadores inmigrantes se convertirán eventualmente en pensionistas. No obstante, dadas las bajas tasas de participación que se registran en la economía española, existe todavía un considerable margen

de maniobra para aumentar el empleo, lo que puede atenuar el impacto financiero del envejecimiento.

En este contexto, una aproximación gradual a la reforma será factible sólo si se empieza pronto, progresa continuamente y resulta suficientemente ambiciosa. Sin embargo, tras el fuerte impulso y unas primeras medidas en 1997, el espíritu reformista ha decaído. Ahora bien, la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio y en el largo plazo, y, por tanto, el modelo de desarrollo económico exige cambios sustanciales en el sistema de cobertura del retiro. Este debería centrarse en soluciones parciales según el modelo de otros países desarrollados: un aumento gradual de la edad de jubilación efectiva a través de mayores incentivos para reducir la jubilación anticipada, un fortalecimiento del vínculo entre las contribuciones y las prestaciones y, posiblemente, debe plantearse también la progresiva sustitución, total o parcial, del vigente modelo de reparto por otro basado en la capitalización individual a partir de la experiencia reciente del Fondo de Reserva.

En el campo de la sanidad, la hipótesis de partida es similar pero más delicada en el corto plazo. Cualquier plan reformista necesita del Acuerdo con las Comunidades Autónomas, al ser ellas ya titulares de estas competencias.

En el ámbito sanitario, la combinación del binomio envejecimiento de la población-aumento de expectativa de vida con la gratuidad total de las prestaciones configura una fuerte presión al alza sobre el gasto público sanitario que se acentuará progresivamente durante los próximos años. Finalmente, el gobierno no se decidió a introducir una fórmula matizada de co-pago, que hubiese sido un instrumento muy útil para contener el gasto en sanidad, como así ha ocurrido en otros países, Suecia por ejemplo. A su vez, el gasto farmacéutico apenas se ha recortado pese a la exclusión de 800 productos del sistema de seguridad social en 1988. En este sentido, la promoción del uso de genéricos acompañada de la introducción de un sistema de precios de referencia para las medicinas quizá contribuya a disminuir los desembolsos del sector público en ese campo.

En cualquier caso, la presión de las pensiones y de la sanidad sobre los desembolsos del sector público será cada vez mayor. La OCDE considera que la participación de las primeras en el gasto público pasará del 10 al 17 por 100 del PIB entre el 2025 y el 2050, un ritmo de crecimiento mucho más alto que el que se registrará en los demás Estados de la OCDE, con la excepción de Noruega. A su vez, el envejecimiento de la población se traducirá en un

aumento del gasto sanitario del orden de tres puntos del PIB en el período antes señalado. Estas previsiones se sustentan en una proyección de incremento del PIB en términos reales del 1,8 por 100, entre 2001 y 2050, y una elevación de la tasa de actividad y de empleo hasta niveles similares a los del resto de las economías de nuestro entorno. Aun así, la OCDE estima que la mejoría de esos indicadores sólo logrará reducir el impacto alcista de la demografía sobre el gasto público en sanidad y en jubilación en una cuarta parte. Ante un panorama de este tipo, y si no se avanza a tiempo con adaptaciones graduales, sólo habrá dos maneras de asegurar la solvencia financiera del modelo de reparto: primera, una contención en el crecimiento de las prestaciones por jubilación; segunda, aumentar las cotizaciones sociales y los impuestos. En un supuesto se reduce el nivel de vida de los pensionistas; en el otro, el de las generaciones futuras.

3. LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PARTIDO POPULAR

No se habrían alcanzado resultados tan satisfactorios de crecimiento del PIB y del empleo, ni la política económica que los fraguó habría sido viable, sin contar con un

poderoso y coherente armazón teórico que ha dado solidez y consistencia en el tiempo a la estrategia económica del gabinete popular. En la práctica se ha realizado una aplicación sistemática y coherente de los principios inspiradores de la moderna economía antikeynesiana que constituye el cuerpo central del pensamiento económico contemporáneo. Por convicción y por pragmatismo, el programa desplegado por el Partido Popular en sus dos mandatos de gobierno permite rastrear tras él un esquema doctrinal poderoso, olvidado por los gobiernos centristas y socialistas, que muestra que las ideas funcionan. En muchos casos, el gobierno del PP puso en marcha una verdadera revolución intelectual silenciosa.

A finales de los años sesenta, Andersen y Jordan (1968) pusieron en cuestión uno de los dogmas centrales de la política fiscal keynesiana, el de su impacto sobre las variables reales, y concluyeron que las actuaciones expansivas de esa índole tenían un efecto muy limitado sobre la demanda agregada. Esto suponía negar la relevancia empírica del multiplicador keynesiano y señalar la escasa eficacia de las acciones fiscales discrecionales para estabilizar la economía en el corto plazo. Uno de los puntos básicos de las deficiencias de la política fiscal discrecional es la enorme dificultad a la que enfrenta

cualquier intento de prever, con una mínima precisión, la evolución del ciclo económico y los retardos que inevitablemente acompañan a cualquier cambio en los impuestos y en el gasto. Desde esta óptica, una acción fiscal o presupuestaria expansiva puede tener consecuencias desestabilizadoras en lugar de servir a la estabilización.

El anterior planteamiento, de claro sabor monetarista, se vio reforzado con la rehabilitación del teorema de la equivalencia ricardiana realizado por Barro (1974), a raíz de la cual se desencadenó una de las más ricas controversias académicas de los últimos treinta años. La conjetura de Barro se formula, de forma estilizada, en los siguientes términos: la financiación del gasto público mediante la emisión de deuda no tiene consecuencias sobre la economía porque no incrementa la riqueza neta de las familias. Asumir esta hipótesis supone, entre otras cosas, aceptar la existencia de altruismo generacional, es decir, que los hogares toman sus decisiones de consumo en un horizonte intertemporal infinito, en virtud del cual un incremento de la deuda pública incita a que las familias ahorren para atender los mayores impuestos futuros que sus descendientes habrán de pagar para cubrirla. La síntesis de ambos trabajos incorpora en un solo modelo

dos presunciones relevantes de carácter microeconómico - la de la renta permanente y la de las expectativas racionales-, lo que permite plantear una perspectiva contra-intuitiva, a saber, que las expansiones fiscales no tienen siempre, ni en la mayoría de las ocasiones, efectos keynesianos y, en particular, la idea de que las dinámicas de consolidación presupuestaria sean expansivas. Esta hipótesis se ve apoyada por la experiencia socialista española entre 1983 y 1995.

Cuadro 9. **Deuda Pública y Ahorro Privado en España**
(% / PIB)

Años	1983	1988	1995
Deuda Pública	30,9	40,3	64,0
Ahorro Privado	19,6	23,1	24,2

Fuente: Eurostat.

La teoría keynesiana tradicional afirma que una reducción del desequilibrio de las finanzas públicas mediante una disminución del gasto o un incremento de los impuestos reduce la demanda del sector privado a causa de su repercusión negativa sobre el multiplicador de la renta. Sin embargo, este razonamiento es simplista, ya que, bajo determinados supuestos, esa circunstancia se verá neutralizada si los ajustes fiscales producen efectos riqueza, modificaciones en la renta permanente de las familias o ambas cosas a la vez.

En concreto, una contracción fiscal o presupuestaria tiende a disminuir las tasas reales de interés, a elevar el valor de mercado de la riqueza y, si el nivel de deuda pública es alto, a reducir la prima de riesgo-país y, por tanto, a incrementar de manera adicional el volumen de fondos prestables para el consumo y para la inversión privadas. Al mismo tiempo, los hogares revisarán al alza sus expectativas de renta después de impuestos si la rebaja de los desembolsos y del endeudamiento públicos se interpreta como una señal de que sus obligaciones tributarias venideras serán menores. En todos esos casos se produce un efecto *crowding in* que estimula la actividad productiva. Este escenario teórico se vio respaldado por las experiencias irlandesa (1987-1989), danesa (1982-1984) pero España (1996-2003) ha sido el primer caso en el que esa hipótesis se ha visto contrastada en uno de los grandes Estados de la UEM (Vid. Giavazzi y Pagano, 1996; Giavazzi, Japelli y Pagano, 2000).

Cuadro 10. España: Gasto y Deuda /PIB versus Crecimiento económico

	1996-2000	2000-2003
Reducción del Gasto Público	-5,8	-1,3
Reducción de la Deuda Pública	-7,6	-4,7
Crecimiento económico	3,8	3,0

(var. %)		
----------	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

La ausencia de relaciones tan simples como las descritas en los esquemas keynesianos se explica, en buena medida, por la importancia de las expectativas que incluyen los indicadores que reflejan la política fiscal. Las expectativas sobre los futuros ajustes presupuestarios ayudan a entender los efectos de las estrategias fiscales en curso. En este contexto, una actuación que sería contractiva en un modelo estático, se convierte en expansiva en otro dinámico cuando induce fuertes perspectivas de cambio en la dirección opuesta. Si los agentes económicos contemplan el recorte del binomio déficit/deuda como un anuncio de gastos e impuestos futuros más bajos, los componentes privados de la demanda interna (consumo e inversión) se verán estimulados. Las series temporales dan soporte a la hipótesis de que las familias y las empresas se mueven de un comportamiento keynesiano a otro ricardiano cuando el endeudamiento estatal crece y la incertidumbre sobre la carga tributaria futura también lo hace.

A simple vista, el análisis se complicaría algo más si se introduce un modelo “más realista” en el cual las familias operan dentro de un marco de horizontes finitos. En este

supuesto, y partiendo de un bajo nivel de endeudamiento, una acción fiscal de corte keynesiano tendría resultados expansivos porque los consumidores se beneficiarían de un flujo de renta mayor del esperado y traspasarían a la siguiente generación la carga fiscal. Ahora bien, esta afirmación es poco consistente con el funcionamiento de una economía abierta. En ella, la aparición de un déficit público presiona al alza sobre los tipos de interés a largo lo que elimina o debilita su potencial expansivo. Recientes estudios empíricos sobre el comportamiento de los Estados de la OCDE durante las recesiones muestran que, en las economías abiertas con tipo de cambio fijo, un aumento del gasto público equivalente al 1 por 100 del PIB reduce el PIB en 0,4 puntos (Hemming, Mahfouz, y Schimmelpfenning, 2002). Por otra parte, a medida que el endeudamiento se acrecienta, la expansión fiscal se vuelve contractiva porque los hogares y las compañías considerarán inevitable un plan de estabilización destinado a corregir el desequilibrio financiero del sector público; esto es, las expectativas de alzas impositivas superan el incremento de renta inducido por el déficit público y, por ello, los agentes privados restringen su consumo y su inversión (Bhattacharya, 1999).

En el caso de las economías integradas en uniones monetarias (léase la Eurozona), la interacción entre los regímenes fiscal y monetario y cómo esa conexión afecta a la efectividad de la política fiscal cobra una extraordinaria relevancia. En un mundo no ricardiano (con endeudamientos bajos), el gobierno podría transferir riqueza de las generaciones venideras a las actuales a través de medidas fiscales. En contraste con esta posición, algunos autores sostienen que una expansión monetaria produce el impacto contrario. La inflación redistribuye la riqueza de las generaciones presentes a las futuras, ya que su incremento reduce el valor real de la riqueza financiera neta de las primeras sin afectar a las segundas. En este contexto, un aumento de los déficit públicos financiados mediante monetización también tendría efectos ricardianos y aminoraría el efecto de la expansión fiscal sobre la demanda interna (Blanchard, 1985). Este razonamiento olvida dos elementos importantes: a) la disminución del valor de mercado de los activos financieros hoy se traduce en una menor riqueza financiera de quienes los heredarán mañana, y ello afecta de modo negativo a sus decisiones de ahorro y de inversión; y b) antes o después, una dinámica inflacionaria forzaría la introducción de medidas correctoras (tasas de interés más altas) que también

disminuyen el valor de mercado de esos activos y, en consecuencia, deprime la demanda interna.

Las implicaciones para la política económica del marco teórico esbozado hasta ahora se ven fortalecidas por la presencia de reglas que limitan la discrecionalidad de los gobiernos y mejoran la calidad y la eficacia de dicha política. Este diseño institucional tiene una honda raigambre en la teoría clásica de la Hacienda y ha sido modernizado por la Escuela de la Elección Pública. En la Unión Europea, el Tratado de Masstricht “constitucionalizó” la existencia de un Banco Central Europeo cuya misión primordial es lograr una tasa de inflación no superior al 2 por 100. Esa disposición está reforzada por la prohibición de monetizar los déficit públicos de los Estados integrados en la UEM. En este contexto, como enseña un sencillo modelo Mundell-Fleming, la política fiscal se convierte en el instrumento más poderoso de ajuste macroeconómico. El problema es que esta opción se ve mediatizada por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y su mecanismo de incentivos y penalizaciones que impide que los desequilibrios de las finanzas públicas superen el umbral del 3 por 100 del PIB y sólo puedan alcanzarle cuando el PIB caiga en un 2 por 100.

La mezcla de reglas monetarias con las presupuestarias tiene por meta evitar dos cosas: primera, que un déficit excesivo por parte de algún Estado o Estados de la UEM genere externalidades negativas sobre el conjunto de la Eurozona, por ejemplo provocando un incremento de la prima de riesgo sobre los tipos de interés de esa área que deprima la economía. Segunda, que se intente estabilizar o recortar la *ratio* Deuda/PIB a través del impuesto inflacionario. Este es un riesgo posible en una coyuntura de rápido aumento del endeudamiento del sector público en el cual los costes de desarrollar un proceso de consolidación fiscal son superiores a los de reducir la deuda con inflación (Sargent y Wallace, 1986). En un entorno institucional reglado, como el de la zona del euro, el comportamiento de las familias y de las empresas se vuelve más ricardiano. Saben que cualquier déficit excesivo, o que se acerque a los umbrales establecidos en el PEC, deberá ser cercenado. De esta forma, las normas presupuestarias disminuyen el riesgo de que los gobernantes incurran en situaciones de inconsistencia temporal.

Desde esta óptica, un gobierno que desee dotar a su plan fiscal de cierta efectividad estabilizadora debería preocuparse de tener posiciones presupuestarias lo más lejanas posibles de la barrera establecida por el PEC. Esto

es de vital importancia al contemplar la gran sensibilidad de las finanzas públicas a los movimientos del ciclo y, en concreto, cuando se observa la realidad europea. Si se analizan los períodos recesivos padecidos por la UEM, entre 1961 y 1996, con caídas del producto entre el 0,5 y el 0,75 por 100, se observa que partiendo de un hipotético presupuesto equilibrado en el año precedente a la recesión, sólo uno de los dieciocho integrantes, Alemania, superaría el techo del 3 por 100 en el año siguiente a la misma. En el caso de recesiones más intensas, once de los dieciocho países de la Eurozona superarían ese umbral pero todos, salvo Alemania, caerían por debajo de él cuando la actividad iniciase su recuperación. Por el contrario, si el desequilibrio de las finanzas públicas se sitúa en el 2 por 100 del PIB en el año precrisis, ningún Estado de la Eurozona volvería a déficit inferiores al 3 por 100 del PIB en el primer año de reactivación (Buti *et al.*, 1997).

La conclusión es bastante clara. Cuando las finanzas públicas están equilibradas, sólo las severas recesiones, un crecimiento negativo del PIB del 2 por 100, provocan déficit excesivos, superiores al 3 por 100 del PIB, pero éstos son temporales, salvo que se implanten programas fiscales expansivos. Cuando sucede esto, el retorno a posiciones presupuestarias, como las establecidas por el PEC, sólo es

posible con recortes del gasto o el aumento de los impuestos. En este marco, la entronización en Eurolandia de una dinámica deficitaria impulsada por acciones fiscales y presupuestarias discrecionales, aunque sea temporal, es negativa para el crecimiento y para la creación de empleo en una región, como la del área del euro, con un balance pésimo en ambos frentes. El multiplicador keynesiano se transforma así en un restador. No estimula la actividad, sino que la deprime, como lo demuestran la realidad alemana, italiana o francesa.

Desde el punto de vista teórico, la aparición de un voluminoso superávit en la economía norteamericana, transformado en un abultado déficit a causa del aumento del gasto impulsado por la Administración Bush, ha desatado un interesante debate sobre el papel de la política fiscal cuando las cuentas públicas están en números negros. Aunque un presupuesto superavitario es un hecho poco común en la reciente historia de las haciendas occidentales, y sólo es disfrutado por algunos Estados de la OCDE, es interesante plantearse la siguiente pregunta: ¿Qué hacer con el excedente de recaudación logrado? Una respuesta -con gran atractivo para la opinión pública y para un amplio sector de la clase política- es gastarlo, ya que siempre hay “necesidades y demandas sociales” no

satisfechas o programas “esenciales” para mejorar la productividad o la competitividad de la economía. La tentación de sucumbir a este enfoque es muy fuerte, sobre todo, en épocas preelectorales. Sin embargo existen serias objeciones a su puesta en práctica que es fundamental tener en cuenta para no cometer serios errores de diagnóstico con consecuencias económico-financieras muy perniciosas.

El argumento según el cual el superávit tiene que dedicarse a financiar un aumento del gasto público es de una fragilidad extraordinaria. Es incoherente sostener que un superávit temporal, y todos lo son, debe emplearse para que el Estado adquiriera obligaciones que tienden a convertirse en permanentes. En este marco, una desaceleración de la actividad o un crecimiento del PIB menor al esperado llevarían a las cuentas públicas hacia una posición deficitaria, lo que forzaría o bien a subir los impuestos, o bien a recortar los mismos gastos que antes se incrementó, u otros. Si los “gastadores” fuesen serios abogarían por una estrategia de superávit constante, para que, una vez destinado el excedente de recaudación a cubrir sus programas, el Presupuesto volviese siempre a una posición de equilibrio.

Incluso en ese hipotético supuesto, el destino de un superávit debe estar orientado a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el horizonte del medio y del largo plazo. Este es un principio básico y elemental de la teoría de la hacienda. En este campo, el superávit ha de utilizarse para reformar los sistemas de pensiones o sanitarios cuya presión alcista sobre el gasto será cada vez mayor en las economías industrializadas a medida que la generación del “baby boom” comience a jubilarse y las expectativas de vida sigan aumentando; para disminuir el peso de la deuda pública y, por tanto, la carga fiscal de las posteriores generaciones, y para hacer creíble y sostenible una estrategia de recortes impositivos. En suma, la tesis según la cual es posible mantener en el tiempo un techo de gasto público más alto se asienta en la hipótesis, poco realista, de que los ingresos y el crecimiento sean también permanentemente más altos (Alesina, 2000).

La aproximación de la moderna teoría económica al terreno de la tributación es también radicalmente distinta a la visión keynesiana centrada en el impacto coyuntural de las medidas impositivas y en una visión agregada, puramente mecánica, que ignora las motivaciones individuales. Los impuestos producen dos tipos de efectos económicos. Por un lado, transfieren recursos del sector privado al gobierno,

lo que reduce la renta disponible del primero para gastar o ahorrar; por otro, alteran los precios relativos de los diferentes bienes y factores de producción. Pues bien, la nueva teoría de la tributación trata de eliminar las distorsiones sobre la oferta y la demanda de los distintos factores de producción y, al mismo tiempo, persigue mejorar los incentivos de las familias y de las empresas para crear riqueza y empleo. En este sentido, la experiencia enseña que las distorsiones y los desincentivos son mayores cuanto más rápidamente suben los impuestos y cuanto más alto es el nivel que alcanzan (Barro, 1990). En esta tesitura, un recorte de los tipos impositivos puede tener -y en muchos casos se ha demostrado- consecuencias sólo en apariencia paradójicas, es decir, que las arcas públicas ingresen más con impuestos más bajos: la famosa Curva de Laffer.

En este entorno, cualquier política en el campo de la fiscalidad debe incorporar un enfoque macroeconómico que tenga en cuenta cómo reaccionan los individuos ante el marco tributario dentro del cual operan. En este sentido, es preciso sentar dos criterios de carácter general: primero, las modificaciones transitorias en las figuras impositivas generan incertidumbre sobre los rendimientos del trabajo y del capital después de impuestos y, en consecuencia,

tienen, en el peor de los casos, un efecto negativo y en el mejor, neutral, sobre ambas variables; segundo, las modificaciones permanentes alteran la rentabilidad neta esperada de la renta de las personas físicas y del capital, y, por tanto, incrementan o disminuyen la tasa de crecimiento de la economía. Ahora bien, la permanencia o la temporalidad de las consecuencias de cualquier reforma tributaria están ligadas a su sostenibilidad y ello depende de la situación en la que se encuentren las finanzas públicas y de su posterior evolución.

La estrategia desarrollada en España, desde 1996, ofrece una contrastación empírica del éxito de una estrategia antikeynesiana en los campos fiscal y presupuestario. El gasto, el déficit y la deuda han caído de forma abrupta sin provocar una contracción de la economía, sino, por el contrario, un impulso al crecimiento. Al mismo tiempo, la imposición por ley del equilibrio presupuestario para todas las Administraciones Públicas -central, regional y local- ha dotado de credibilidad adicional a la política gubernamental al quebrar la amenaza de que se produzcan situaciones de inconsistencia temporal que afecten de modo negativo a las expectativas de los agentes. Ello ha generado un marco de estabilidad dentro del cual las familias y las empresas pueden tomar sus decisiones con la vista puesta en el

medio y en el largo plazo. Por último, esa ortodoxia presupuestaria reglada ha hecho creíbles las sucesivas reformas tributarias puestas en marcha por el gobierno del PP, lo que ha permitido elevar el PIB potencial y, a la vez, recaudar más con tipos impositivos más bajos.

Por último, la dinámica derivada del consenso forjado alrededor de la hipótesis de las expectativas racionales, incluso si se tiene en cuenta la corrección neokeynesiana, lleva a la conclusión de que cualquier fallo de mercado es el producto de microdistorsiones cuyo efecto agregado puede generar graves desequilibrios. Por lo tanto, la actuación de los gobiernos ha de centrarse en la supresión de esas distorsiones y no en crear otras adicionales. Este hecho ha justificado, en buena medida, la puesta en marcha de las denominadas políticas de oferta para dotar de mayor flexibilidad a la estructura productiva mediante la eliminación de las rigideces de naturaleza institucional. La otra justificación de este tipo de acciones es su capacidad de incrementar el PIB potencial. Dichas políticas tienen un carácter microeconómico y a ellas corresponde crear los incentivos necesarios para crecer más y mejorar el funcionamiento de los mercados.

Del mismo modo, las políticas de oferta tienen como

objetivo erradicar aquellas regulaciones cuyo objetivo es favorecer la competencia, beneficiar a los consumidores, etc., pero que, en la práctica, se traducen en ineficiencias con resultados radicalmente opuestos a los inicialmente perseguidos. Uno de los ámbitos donde esto se observa con mayor claridad es en el mercado de trabajo, dado que el cúmulo de disposiciones creadas para proteger el empleo (subsidios de paro, salarios mínimos, contratación colectiva, altos costes del despido, etc.) se traducen en rigideces que frenan la generación de puestos de trabajo en las fases altas del ciclo y destruyen demasiados en las etapas de desaceleración. Esto hace que la tasa de paro de equilibrio, o NAIRU -aquella por debajo de la cual la inflación comienza a acelerarse-, se sitúe en niveles muy superiores a los que existirán en un entorno laboral más flexible. Los ejemplos podrán extenderse a otros muchos sectores en los cuales las regulaciones estatales impiden la competencia, frenan la innovación, elevan los precios de modo artificial y lastran el despliegue de la oferta productiva.

4. EL BALANCE ECONÓMICO DE LOS GOBIERNOS DE LA DEMOCRACIA

Para valorar la tarea desarrollada por el Partido Popular es interesante compararla con los resultados económicos alcanzados por los demás gobiernos españoles desde la restauración de la democracia en 1977. Para ello se ha puesto de relieve la evolución de las principales variables macroeconómicas. En este sentido, se han elegido las tradicionales: el crecimiento medio anual del PIB en cada legislatura, la diferencia entre la tasa de inflación, el nivel de desempleo y los tipos de interés a largo entre el comienzo y el final de cada período parlamentario y las *ratios* Déficit Público/PIB, Deuda Pública/PIB y Gasto Público/PIB al finalizar los distintos mandatos legislativos. También se ha utilizado como un instrumento adicional, el “Índice de Malestar” desarrollado por Arthur Okun, un economista que asesoró a la Administración Johnson en los años sesenta de la centuria pasada. Este índice suma las tasas de desempleo e inflación¹⁴ y, aunque no tiene un valor científico profundo, sí es una aproximación muy gráfica para valorar la coyuntura económica.

En el Cuadro 11 se muestran los resultados económicos de los gabinetes españoles desde el primer mandato de la Unión de Centro Democrático, en 1977, hasta los cuatro últimos años del Partido Popular (2000-2004). El “Índice de

¹⁴ Cuanto mayor sea el valor obtenido, peor es el balance.

Malestar” proporciona un claro veredicto de las mejores y de las peores gestiones económicas de los últimos veintisiete años. El honor de estas últimas corresponde a la Administración centrista de Calvo Sotelo (febrero de 1981-octubre de 1982) y a la primera del Partido Socialista Obrero Español (noviembre de 1982-octubre de 1986). Si se emplea la misma metodología, los gabinetes socialistas de noviembre de 1989 a junio de 1993 y de julio de 1993 a marzo de 1996 cosechan el cuadro más negativo desde la restauración democrática en España. Los dos mejores gobiernos, hasta el momento, son el Partido Popular I (abril 1996-marzo 2000) y el Partido Popular II (abril 2000-marzo 2004), seguidos por el PSOE II (julio 1986-octubre 1989) y el UCD II (abril 1979-enero 1981).

Si se contemplan, en su conjunto, las distintas columnas del Cuadro 11 es posible darse cuenta de dónde reside la ventaja comparativa de la era del Partido Popular. Por lo que se refiere al “Índice de Malestar”, hay una fuerte caída de la inflación cuyo descenso, en términos relativos, es superior al registrado en los períodos anteriores, ya que se produce en un contexto de niveles generales de precios de partida sensiblemente inferiores. Ahora bien, el factor determinante de la drástica disminución del “Índice de Malestar” es la espectacular reducción del desempleo.

Desde una panorámica global, el ciclo socialista sólo logra superar al del Partido Popular, en lo que se refiere al crecimiento del PIB, en la legislatura 1986-1989. Ahora bien, ese brillante resultado se ve acompañado de un déficit público y de un desempleo muy abultados, es decir, de los síntomas patentes de un modelo económico desequilibrado. En ninguna de las variables macroeconómicas relevantes, los catorce años del PSOE logran batir a los ocho del PP. La fortaleza de los gabinetes populares residió en el rigor de su estrategia fiscal-presupuestaria y en la liberalización de los mercados, las dos asignaturas pendientes de los equipos económicos socialistas.

En suma, los últimos ocho años de política económica en España simbolizan un paso importante para transitar de un modelo estatista y cerrado hacia un sistema más liberal y más abierto. Sin embargo, existen todavía numerosos sectores de la economía española en los cuales las fuerzas de la competencia no operan con plenitud y otros en los que es imprescindible avanzar más, porque las liberalizaciones realizadas en estos últimos años están agotadas. De igual modo, la estabilidad presupuestaria sólo será sostenible en el medio y en el largo plazo si se acometen cambios estructurales profundos para adaptar

nuestro modelo de desarrollo a los retos derivados del progresivo envejecimiento de la población.

Desde esta óptica, el gobierno socialista, que ganó las pasadas elecciones del 14 de marzo, ha heredado una situación económica mucho mejor que la que él dejó en 1996. Ahora bien, la prolongación de la expansión iniciada a mediados de la década de los 90 exige dosis adicionales de reformas estructurales sin las cuales se verá estrangulada en un período no muy lejano. Así, y desde el punto de vista económico, sí es posible afirmar que el éxito o el fracaso del gabinete liderado por Rodríguez Zapatero dependerá de su capacidad para evitar los tics intervencionistas del pasado, de mantener la estabilidad de las finanzas públicas y de no sucumbir a la tentación de construir un sistema de corte social-corporativista, como el vigente en alguno de los países de nuestro entorno.

Cuadro 11. Balance económico de los gobiernos democráticos

LEGISLATURAS	PIB (%)	Cambio en la tasa de inflación	Cambio en la tasa de paro	Cambio en los tipos de interés de la Deuda	Déficit Público/PIB	Deuda Pública/PIB	Gasto Público/PIB	Índice de Malestar
UCD I. Junio 1977 - Marzo 1979	1'47	7'2	0'4	0'6	-1'6	15'0	29,0	25'1
UCD II. Abril 1979 - Enero 1981	0'80	-2'64	5'4	3'7	-3'7	20'6	34'0	24'3
UCD III. Febrero 1981 - Octubre 1982	0'38	-2'08	1'9	0'2	-5'4	25'6	35'9	30'3
PSOE I. Noviembre 1982 - Junio 1986	2'17	-2'98	5'1	-4'6	-5'5	43'7	40,4	29'8
PSOE II. Julio 1986 - Octubre 1989	4'83	-2	5'5	2'3	-3'5	41'7	41'7	24
PSOE III. Noviembre 1989 - Junio 1993	2'01	-0'12	-3'8	-3'5	-6'7	58'4	47,6	27'3
PSOE IV. Julio 1993 – Marzo 1996	2'01	-1'07	-0'5	-1'5	-6,6	68'1	43'7	25'8
PP I. Abril 1996 - Marzo 2000	4'01	-2'26	-8'3	-4	-0'8	60'5	39'8	17'3
PP II. Abril 2000 – Marzo 2004	2'7	0'95	-2'6	-0'7	0'35	50'8	39'7	14'4

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del Banco de España y de Eurostat.

Referencias bibliográficas

Alesina, A. (2000): "The Political Economy of the Budget Surplus in United States", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.14, n.º 3, pp. 3-19, verano.

Andersen, L. y Jordan, J.L. (1968): "An Monetary and Fiscal Action: A Test of The Relative Importance in Economics Stabilization", *Federal Reserve Bank of Saint Louis Review*, pp. 11-24.

Barro, R.J. (1974): "Are The Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, pp. 1015-1117.

-(1990): "On Determination of Public Debt", *Journal of Political Economy*, 87, pp. 940-971.

Bhattacharya, R. (1999): "Private Sector Consumption Behavior and Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy", IMF, *Working Paper* 99/12.

Blanchard, O. (1985): "Debt, Deficit and Finite Horizons", *Journal of Political Economy*, 93, pp.223-247.

Buti et al. (1997): "Budgetary Policies during Recessions: Retrospective Application of The Stability and Growth Pact to the Post-War Period", *Economic Papers*, European Commission.

Giavazzi, F. y Pagano, M. (1996): “Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: international evidence and the Swedish experience”, *Swedish Economic Policy Review* 3 (3), pp. 67-103.

Giavazzi, F., Jappelli, T. y Pagano, M. (2000): “Searching for non-linear effects of fiscal policy: evidence for industrial and developing countries”, National Bureau of Economic Research, *Working Paper* 7460.

Hemming, R., Mahfouz, S. y Schimmelpfening, A. (2002): “A Fiscal Policy and Economic Activity during Recessions in Advanced Economies”, IMF, *Working Paper*, mayo.

Prescott, E. (1997): “Needed: A theory of Total Factor Productivity”, Federal Reserve Bank of Minneapolis, *Research Department Staff Report* 242.

Sargent, T.J. y Wallace, N. (1986): “Some Unpleasant Monetarist Arithmetic, Rational Expectations and Inflation”, *Harper Row*, ch.5.