

AJUSTES E INTEGRACION: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DE LOS AÑOS OCHENTA*

Miguel A. Fernández Ordóñez

Al intentar sacar lecciones del proceso español, es necesario comprender que la experiencia de este país en los ochenta es irreplicable debido a factores históricos y geográficos. Sin embargo, según el autor hay aspectos que sin ser singulares o únicos igualmente pueden ser imitados. Desde esta perspectiva, y en el entendido que no se han solucionado todos sus problemas, en este trabajo se explican las claves del éxito económico de España: las políticas de ajuste aplicadas, la adhesión a la Comunidad Económica Europea, el favorable entorno internacional y la herencia económica y política.

Me van a permitir que para describir la situación de la economía española al iniciar los años ochenta empiece contando una experiencia personal. Era una tarde de diciembre de 1982, Felipe González había sido elegido Presidente del Gobierno pero todavía no había tomado posesión. Cuando Miguel Boyer, que luego sería nombrado Ministro de Economía, me llamó para que le acompañara a una reunión en el Banco de España donde nos iban a explicar la situación económica del país. Llegamos en su coche de noche y, reunidos con la cúpula del Banco, el Director de Extranjero nos dio unas cifras de los movimientos de capitales en aquellos días. Aquel mismo día habían salido 500 millones de dólares y el día anterior unos 400 millones de dólares. Las reservas totales eran del orden de 10.000 millones de dólares. Aquello era un buen reflejo de la situación económica de España después del segundo *shock* petrolero: una economía que no inspiraba confianza porque no crecía, destruía empleo a un ritmo de 1.000 personas al día —unos 350.000 puestos de trabajo desaparecían al año en un país con una población activa de unos 10 millones de personas—, tenía una inflación cercana al 14% y, sobre todo, estaba en una situación en la que la mayoría de las empresas perdían dinero.

*Documento presentado en los "Encuentros sobre Integración: Europa y las Américas", organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Washington, mayo de 1992.

Aquellas salidas de capitales expresaban algo más que una mala situación económica: por primera vez en 40 años un Gobierno de izquierda tomaba el poder en España. Era evidente, para quienes llegábamos en aquel momento al Gobierno, que aquellos 500 millones de dólares que salían diariamente de España reflejaban no sólo la mala situación económica sino también la falta de confianza de los agentes económicos en el nuevo Gobierno.

Entrando ya a hablar de las políticas debemos decir que la primera medida que se adoptó fue la de dar la razón al mercado que apostaba por una devaluación de la peseta. En efecto, al día siguiente de la toma de posesión de Felipe González se devaluó e inmediatamente se puso en marcha un plan de estabilización convencional, basado en una política monetaria rigurosa. A la vez, se empezó a diseñar una política fiscal igualmente rigurosa.

La política fiscal se ocupó de las dos partes de la tijera del déficit. Se ocupó de los ingresos, tanto aumentando los tipos impositivos como ampliando la base a través de la mejora de la información fiscal, la política fiscal. Se ocupó también del gasto lanzando el mensaje de que se acabó la época de subsidios generalizados. Se suprimieron numerosos y diversos sistemas de ayudas que iban desde las subvenciones a las primas de los seguros agrarios hasta las ayudas directas a empresas en crisis. El desmontaje de todo este esquema de subvenciones, no fue fácil y seguramente no fue completo, pero el país comprendió que el Gobierno iba en serio como cuando, por ejemplo, dijo que estaba dispuesto a que la empresa industrial más importante del país —Explosivos Río Tinto— quebrase si esa era la alternativa al subsidio.

Otra política que contribuyó a reducir el déficit público, fue la política de privatización de empresas públicas que, sin grandes anuncios, fue ejecutándose poco a poco hasta llegar a la venta de la empresa que había sido el símbolo de la industrialización española: la fábrica de automóviles SEAT. Pero sin duda la reforma más importante, la que evitó una seria crisis fiscal, fue la reforma del sistema de pensiones, que provocó el primer conflicto serio con los sindicatos allá en el año 1985, realizándose entonces una huelga general.

El programa de estabilización fue acompañado de unas reformas estructurales muy profundas. Por una parte se lanzó un plan de reconversión industrial que se dirigió a los sectores de aceros comunes, de aceros especiales, naval, electrodomésticos, fertilizantes, etc.

Se continuó con la liberalización del sistema financiero y la liberalización de los movimientos de capital iniciadas por el gobierno centrista. Se adelantó la liberalización comercial, suprimiendo un complejo sistema de protección fiscal y se redujeron las subvenciones a la exportación.

Pero quizá la reforma estructural de más impacto fue la liberalización del mercado de trabajo. España tenía entonces uno de los sistemas laborales más rígidos del mundo heredados de la dictadura y en 1984 se varió radicalmente sobre todo con la introducción del contrato temporal, que prácticamente estaba prohibido hasta entonces por la ley española.

Hubo otras reformas estructurales cuyo impacto en la dinamización de la economía no se puede desconocer. España se adelantó a otros países europeos en la liberalización, por ejemplo, de horarios comerciales o en la liberalización de los alquileres, con resultados espectaculares en el cambio de los sistemas de distribución y en el caso de las viviendas de alquiler, con la creación de un mercado que prácticamente era inexistente.

Finalmente, en el año 1986 se introduce lo que yo no dudaría en llamar el segundo gran programa de reformas estructurales y que estaba constituido por las medidas que España tuvo que adoptar como consecuencia de los compromisos asumidos en el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas.

En los sectores industrial y agrario se produjo, como consecuencia de nuestra integración, una liberalización escalonada con un calendario, que todavía no ha terminado, pero que ciertamente fue muy importante. La reducción de aranceles no da una idea exacta de la importancia de la liberalización comercial porque la mayoría de la protección española estaba basada en contingentes (el "cajón" de las licencias).

Los resultados de estas políticas fueron apareciendo poco a poco. Después del típico efecto "J" se empezó a producir una mejora sustancial en la balanza de pagos, que fue acompañada por reducciones en la tasa de inflación. En 1984 se produce una caída de salarios reales y en 1985 cambia el signo de la inversión. Finalmente, en 1986 empieza a mejorar la tasa de crecimiento de una forma notable y, por último, esta mejora alcanza al empleo que era el objetivo número uno para el que se había planteado todo el programa.

La cosecha recogida fue favorable en casi todos los campos de la economía, pero es en el campo del empleo donde se produce el

resultado más espectacular. Baste para ello decir que del año 1986 a 1991 —en cinco años— se han creado en España 1.600.000 puestos de trabajo, esto es, un incremento de más de 15% sobre la población activa.

En última instancia y, aunque no tenemos datos todavía de cuales han sido los efectos del programa en la distribución de renta —puesto que sólo a finales de 1992 empezaremos a recibir estadísticas que nos permitirán medirlo—, la impresión es que aunque los salarios no han crecido grandemente, el impacto del crecimiento de empleo en la distribución de la renta familiar a favor de los asalariados ha podido ser muy importante. Dicha impresión se basa en los espectaculares incrementos de consumo de todo tipo —especialmente de bienes de consumo duraderos— y del parque de viviendas que se han producido en los últimos.

¿Se han solucionado todos los problemas económicos españoles? Sin duda que no. Cualquier observador atento de la situación económica española pudo comprobar que esa fase de crecimiento potente fue acompañada —especialmente en los años 1987-1988— por un exceso en la expansión de demanda provocado por un crecimiento excesivo de gasto público. Desde el año 1989 el Gobierno trató de corregir esa situación pero, después de casi de tres años de ajuste basado sobre todo en política monetaria, los resultados son menores de los esperados y todavía no se puede decir que la economía española esté ajustada. Evidentemente la inflación del 6% de la que hoy nos quejamos no es comparable a la del 14% de hace diez años, pero en el contexto europeo un 6% sigue siendo una inflación alta. Por otra parte, después de la mejora del déficit corriente que se produjo en los años 1984 y 1985 vinieron los excesos de demanda del período 1987-1988, que han colocado a la economía en una situación de déficit corriente del orden del 3% del P.I.B. que no acaba de remitir.

Por todo ello y aprovechando el reto que suponen los acuerdos de construir la unión monetaria en Europa, el Gobierno acaba de lanzar un llamado Plan de Convergencia que trata de corregir estos problemas y que está basado en tres ejes: Primero, un nuevo ajuste fiscal, esta vez basado en el gasto y no en el ingreso ya que se compromete a no aumentar los tipos impositivos en los próximos años. El segundo eje consiste en dar un paso adicional en la flexibilización del mercado de trabajo y someter a revisión todo el sistema del subsidio de desempleo. Finalmente, el tercer eje se centra en la

desregulación y liberalización de la economía especialmente en el sector servicios.

¿Cuáles son las claves del éxito del ajuste español, si es que se puede denominar así a lo sucedido con la economía española? Yo mencionaría cuatro grupos de factores explicativos. En primer lugar, las políticas aplicadas. En segundo, la integración en la Comunidad Económica Europea. En tercero, una evolución favorable del entorno internacional. Y, en último—no en importancia—las consecuencias de una herencia económica y política favorables.

1.— Primeramente, el éxito se debe a las políticas aplicadas. Creo que España es uno de los mejores ejemplos de que el paradigma actual de la política económica funciona. La política económica aplicada en la década de los ochenta en España no es nada original. La fórmula del *World Development Report* del pasado año que el Banco Mundial extrae de las experiencias de desarrollo se puede aplicar casi exactamente a lo que sucedió en España: ortodoxia financiera, poco Estado—poca propiedad pública y mucha competencia interna—, apertura al exterior e importancia de la inversión en capital humano, fundamentalmente en educación.

Es interesante quizás anotar que la inversión en infraestructura no precedió a esta fase de crecimiento sino que, tal como señalaba un viejo teórico del desarrollo, vino después. Primero crecieron las empresas privadas. Después de que obtuvieran beneficios la recaudación fiscal aumentó y gracias a ello se pudo al final invertir en infraestructura.

La experiencia española de los ochenta es un ejemplo también de lo que no se debe hacer en política económica. La expansión del gasto público en los años centrales de la década, al provocar una inflación de demanda, destruyó el consenso social y está teniendo todavía consecuencias en la dificultad de ajuste en que estamos ahora empeñados.

Quisiera destacar que el caso español demuestra no sólo que la política económica convencional funciona sino también que no hay nada más importante que poner la casa en orden y ocuparse de esa tarea al margen de cualquier otra consideración. Esta actitud permitió, antes que nada, aprovechar los eventuales cambios favorables del entorno. Además, permitió aprovecharse del proceso de integración en la Comunidad Económica Europea y, por último, permitió poder ayudar a otros países menos desarrollados, lo cual no podía haberse

hecho sin antes haber puesto en orden la propia casa. Sucede muchas veces en economía que lo que parece egoísmo, es a la postre lo que permite la solidaridad.

2.— Otro aspecto, separado del resto de las políticas económicas, es el aporte que la integración en la Comunidad Económica Europea ha tenido para España. Como dije antes, el Tratado desde el punto de vista de la política económica se puede considerar como un paquete de reformas estructurales, fundamentalmente de liberalización comercial. Pero debo decir que si considero estas medidas en forma aparte es porque de hecho fueron políticas que se adaptaron separadamente. Que el ajuste precediera a la integración fue una pura coincidencia. Cuando el Gobierno socialista se planteó el ajuste de la economía española lo hizo al margen de la posible integración, entre otras cosas, porque había entonces un cierto pesimismo respecto a la posibilidad de conseguir una firma temprana del Tratado. La primera petición de entrar en el Mercado Común se planteó a principio de los años sesenta y la experiencia, cuando llegan los socialistas al Gobierno, es que habían pasado siete años de democracia sin que se vieran muchas ganas por parte de los países miembros del Mercado Común de firmar un Tratado con España. Tanto fue así que se procedió a adoptar unilateralmente una liberalización comercial importante justamente mientras se negociaba con las Comunidades. Cosa ésta más bien extraña, en medio de una negociación, puesto que siempre hay alguien que considera absurdo entregar las armas que teóricamente uno tiene —las de protección— al que está al otro lado de la mesa negociadora.

Las consecuencias económicas de la integración han sido extraordinarias y son las que cualquier manual de economía espera de la liberalización comercial. En el caso concreto de los precios fuimos muy afortunados porque justo cuando entramos en la Comunidad, la peor de sus políticas —la política agrícola— empezó a desmontarse.

Quisiera sin embargo añadir otros elementos aportados por la integración en la Comunidad Económica Europea que desde mi punto de vista fueron básicos para crear un ambiente muy favorable a los negocios y, en especial, a la inversión extranjera.

La integración en la Comunidad Económica Europea significaba una seguridad contra las alteraciones de las condiciones comerciales debidas a actuaciones de otros países. Hay que recordar que en aquellos momentos, se vivía una ola de proteccionismo en Estados

Unidos y había fricciones comerciales fuertes entre los grandes países. Por ello, el hecho de estar dentro del área del mercado de los doce, garantizaba que, cualquiera que fuese el desenlace de aquellas guerras, por lo menos subsistiría abierto para España el mercado de los doce.

Había otra fuente de seguridad procedente del Tratado con las Comunidades que mejoraba el ambiente inversor. En la medida en que era un Tratado internacional y por tanto imposible de alterar por decisión de cualquier gobierno, ello daba seguridades muy fuertes frente a una posible marcha atrás en la política económica de liberalización.

Creo, sin embargo que todas estas ventajas se deben a la singularidad de la integración española, que en realidad no fue una integración sino más bien una adhesión, como así se denomina al Tratado correspondiente. El desequilibrio entre las partes negociadoras pudo llevar seguramente a que España obtuviera peores condiciones que las que hubiera obtenido en una negociación más equilibrada, pero, desde un punto de vista económico, ello nos facilitó el desmontaje de la protección de una forma más rápida. Además, ese desequilibrio entre las partes negociadoras daba una mayor estabilidad a la integración española, puesto que la política española —de más dudosa tradición que la de nuestros socios— podría afectar muy poco el proyecto comunitario. Por otra parte, el momento en que España entra en las Comunidades es un momento especial en la historia de Europa. España no sólo subió a un tren en marcha sino que subió a un tren que aceleraba su movimiento de integración interna, con lo que no sólo se produjo una liberalización debida a la adhesión al Mercado Común sino la debida al proyecto de mercado interior (Europa 92) que es mucho más ambicioso que el de la unión aduanera y, por último, la que se inicia a finales del año 1991 cuando se aprueba el ambicioso proyecto de unión monetaria y económica.

Pienso, sinceramente, que la experiencia de integración española servirá de poco a aquellos países que intenten alcanzar, entre ellos, una integración más equilibrada. Desde mi punto de vista, estas integraciones serán obviamente más equilibradas en cuanto a los resultados de la negociación, pero también serán más inestables porque no conseguirán tan fácilmente ese marco de seguridad (el efecto "ancla" del que hablan los economistas) que proporciona la adhesión a un área potente y estable.

Probablemente sería mejor ejemplo el de la integración europea de los años cincuenta —la llevada a cabo por Francia, Italia, Alemania y otros países europeos, los primitivos seis fundadores del Mercado Común— que la experiencia española. Pero si se piensa dos veces, tampoco este es un buen ejemplo. Aquella fue una integración realizada en un momento que podemos denominar de baja dosis de liberalización de los intercambios comerciales en el mundo. Fue un proceso de abrir las fronteras entre varios países mientras que las fronteras con el resto estaban fuertemente cerradas. Cualquiera que hoy intente crear una unión aduanera va a encontrarse con que los efectos son mucho menores.

3.— También tenemos que hablar de la "suerte". Creo que negar que España tuvo mucha suerte con el entorno económico internacional sería ignorar que la fortuna explica en buena parte los resultados económicos obtenidos. La evolución de los precios del petróleo —que para otras economías ha sido tan nefasta— ha sido extraordinariamente favorable para una economía como la española. España es el país desarrollado con más dependencia de la importación de petróleo de todos los de la O.C.D.E., y ello a pesar de que los planes energéticos han ido reduciendo algo esa dependencia. Los beneficios aportados por los bajos precios de petróleo no son sólo los que se derivan de una mejora de la relación del intercambio —mayores posibilidades de crecimiento y de menor inflación— sino aquéllos que, debido al especial sistema de recaudación fiscal ligada a los productos petrolíferos que tenía España, permitieron un ajuste fiscal sin dolor realmente extraordinario. Hay que añadir también el impacto favorable que tuvo el crecimiento de la economía americana y del comercio mundial en esos años. Todo sin duda contribuyó al éxito, pero nada se habría aprovechado si no se hubiera hecho el ajuste previo (lo decía un personaje de Hemingway: "En la vida la suerte es lo más importante. Pero hay que estar preparado para cuando ella venga").

4.— Finalmente, quiero mencionar dos grupos de factores que contribuyeron también al éxito. Primero, se contó con una herencia económica favorable. Es verdad que los datos coyunturales de la economía española eran muy malos al iniciar los años ochenta, pero no así todos los estructurales. Mencionaré sólo tres de ellos que me parecen fundamentales: el nivel educativo, el bajo nivel de endeudamiento público y la apertura al exterior iniciada al final de los años cincuenta. Así, debemos anotar que los niveles educativos habían

estado creciendo de una forma extraordinaria durante los años 1960-1970 y, que al iniciar la década de los ochenta, España se encuentra con un capital humano realmente considerable. El cambio se produce especialmente en el lado de la población femenina que llegó a adquirir por aquellos años los mismos niveles educativos que la población masculina. Esta base de partida, junto con la liberación del mercado de trabajo, facilitó la aportación de un importante flujo de mano de obra de calidad y dispuesta a aceptar menores salarios que los de los trabajadores varones, lo que permitió que se produjeran unos aumentos de empleo espectaculares sin tensiones salariales fuertes.

Por otra parte, es verdad que en el último año de gestión del gobierno centrista el déficit público llegó a alcanzar cifras altísimas, pero también es verdad que habían sido pocos los años en los cuales se había producido un déficit, con lo cual el nivel de endeudamiento público era muy bajo y por tanto el costo financiero de la deuda era realmente reducido, no sólo en comparación con países latinoamericanos sino incluso en comparación con los propios países europeos. Se estaba en el camino hacia una crisis fiscal, pero se había empezado a caminar hacia muy poco tiempo. Finalmente, y para que no se extraigan conclusiones erróneas respecto a la rapidez en obtener resultados, debemos recordar que la liberalización exterior de la economía española no empezó en los años ochenta sino que se había iniciado a finales de los años cincuenta y, que por tanto, durante los últimos veinte años el país, poco a poco, había ido abriéndose y adaptándose a la competencia exterior.

Por último, no se puede olvidar que España ha contado con un entorno político muy favorable que yo resumiría en dos aspectos: la actitud de moderación política y el consenso sobre el proyecto europeo. En estas dos cuestiones España emprende un giro radical respecto a su historia de los últimos doscientos o trescientos años.

Un país de intolerantes y violentos que acabó llevando a cabo unas de las guerras civiles más cruentas del siglo xx, se convierte en un país de moderados. Hoy en España no hay extrema izquierda ni extrema derecha en el Parlamento, y el porcentaje de comunistas es inferior al que se puede encontrar en el Parlamento sueco. Los primeros gobiernos de centro-derecha hicieron políticas progresistas tales como la reforma fiscal y los gobiernos socialistas hicieron políticas de liberalización. No es fácil encontrar grandes diferencias entre

las propuestas de política económica de los distintos partidos políticos con posibilidades de gobernar. Todo esto hace muy estable la política económica y crea un clima favorable a la inversión.

Por otro lado, cabe señalar la importancia del consenso —o mejor de la unanimidad— de todas las fuerzas políticas sobre el proyecto europeo. La integración en Europa significa liberalización, reforma estructural y, por lo tanto, perjuicios concretos frente a beneficios difusos y sin embargo prácticamente nadie se ha opuesto a ella a diferencia de lo sucedido en otros países europeos. De la misma forma que al hablar de la moderación observábamos una ruptura con la tradición, en este caso hay también un comportamiento de signo contrario al tradicional aislamiento de España. El atraso de España, su no incorporación al tren de la industrialización se debió en muy buena parte al proteccionismo y al aislacionismo de la política económica española desde el siglo XIX. Parecería, pues, que los españoles se hubieran dado cuenta que sus problemas se debían a la falta de moderación y al aislamiento de su país y estuvieran firmemente decididos a alterar su tradición histórica.

Finaliza aquí mi exposición, con la conciencia de que puede no ser muy útil para quien quiera aprender de la experiencia española. Me temo que aquéllo en lo que la experiencia española es singular o distinta a la de otros países, es justamente lo que será muy difícil de copiar por otros, puesto que esa singularidad se debe a una coyuntura histórica y geográfica que probablemente no es fácil de reproducir.

Sin embargo, estoy seguro que en lo que he descrito, hay muchas cosas que pueden ser imitadas por otros países. Aunque, justamente, aquéllo que es más fácil de copiar —la política económica aplicada— creo que tiene poco de original. Lo que se puede copiar no es original y lo que es original no se puede copiar. Seguramente esta es la lección que se puede extraer no sólo de la experiencia española sino de cualquier otra experiencia.