

LA TRANSICIÓN ECONÓMICA: EL PASO DE UN MODELO INTERVENIDO A UNA ECONOMÍA EUROPEA

Juan Velarde

Catedrático de Estructura Económica de la Universidad Complutense de Madrid.

Lo que voy a exponer aquí es harto conocido por todos los economistas españoles veteranos. Pero comienza de tal modo a considerarse esta situación de cambio como algo remoto y a sus consecuencias como algo corriente, que no me parece mala cosa volver a tratar la cuestión. Por otro lado, vivimos hoy en día en una España que ha experimentado, sucesivamente, tres transiciones por este orden: la económica, la política y la social, que al conjuntarse con la Constitución de 1978, dieron lugar a una auténtica nueva España.

Las tres transiciones tienen un claro momento de inicio definitivo tras, lógicamente, unos antecedentes. La transición económica se inicia con el Plan de Estabilización de 1959. La transición política, con la llegada al trono de D. Juan Car-

los I, en 1975. La transición social, con el Pacto de La Moncloa, en 1977. La articulación derivada de las tres transiciones se sedimenta en la Constitución de 1978 y en la realidad económica, social y política que llega hasta ahora.

En esta ocasión tenemos que hablar de cómo se pasó de una economía intervenida, cerrada, con un modelo castizo de nuestra economía, a otra abierta y europea, y eso nos obliga a remontarnos, brevemente, al momento en que el primer modelo parecía cuajado ya, a finales del siglo XIX y comienzos del XX.

Por eso conviene comenzar por establecer cómo sentía la opinión la realidad económica española cuando concluía el siglo XIX, exactamente en 1890, cuando se publica la obra de Lucas Mallada, *Los males de la patria y la futura revolución española*. Casi nada más comenzar esta obra, glosa así que en la *Reseña* publicada por el Instituto Geográfico y Estadístico se dijese que en el septenio de 1878 a 1884, "en treinta capitales de provincias decreció la población en vez de crecer, y el aumento en las restantes alcanzó proporción tan exigua que sólo San Sebastián y Bilbao lo presentan aceptable": "En vista de este dato oficial, o se admite que España es un país pobre, o que su situación es por otros conceptos muy lastimosa".

Era evidente que la Naturaleza no había sido generosa con España. Lucas Mallada, al contemplar la situación a finales del siglo XIX hablará, sucesivamente, de que "en la mayor parte de España no pueden vegetar muchas plantas

útiles, incapaces de resistir grandes heladas, y que tampoco puedan ostentar su verdor, de un modo general, otras muchas igualmente útiles, a las cuales agosta una temperatura superior a 40°, sobre todo si no hay otras condiciones, como la humedad, que contrarresten el excesivo calor". También se referirá Mallada a la sequedad de nuestro suelo; igualmente al relieve orográfico, que, decía, "es causa todavía mayor que las anteriores de la pobreza de nuestro suelo"; no se olvida de la constitución geológica de la Península, que "es desfavorable a la producción", ni de "la general escasez de arbolado", ni, para concluir, del carácter torrencial de los ríos, pues "por su grande altura media, los ríos tienen que verter sus aguas tumultuosamente".

Pero, a lo largo de este último medio siglo, esta base natural ha experimentado una profunda alteración, porque, contra lo que se consideraba, que era algo que no se podía transformar, esta base natural heredada ha sufrido diversas alteraciones profundas, que la transforman respecto a lo que era hace un siglo. En primer lugar, las infraestructuras han alterado muy a fondo sus fundamentos. En segundo término, el clima agosta o hiela la agricultura, pero, es especialmente atractivo para el turismo, que supone ya tres veces lo que significa en el PIB el bloque de agricultura, ganadería, pesca y actividades forestales. En tercer lugar, la población ha cambiado de residencia dentro de lo que José Luis Ugarte calificó como la mayor revolución demográfica de nuestra historia. Naturalmente todo esto ha alterado profundamente el paisaje. Recogiendo algo parecido a la vieja exposición de Leoncio Urabayen –"la tierra humanizada"–, nos

dirá Bosque Laurel que “la península Ibérica ha sido –y es– en esta cuestión un excelente laboratorio de experimentación. Realmente no cabe hablar, como sucede al menos en los continentes y países de vieja civilización y gran desarrollo, de medio ambiente natural, sino de medio ambiente humanizado”.

Esto ha provocado una profunda alteración de nuestra base natural al compás del progreso del desarrollo económico. Por una parte, el desierto ha avanzado, hasta alcanzar cifras preocupantes: “El 25 por ciento de nuestro suelo está afectado gravemente por la erosión, otro 27 por ciento padece una erosión moderada y, según la OCDE, la tasa de erosión llega a 33’1 t/ha y año, frente a sólo 16’4 en Portugal y 10’4 en Estados Unidos”. La solución, con la repoblación forestal, ha provocado “la desaparición de la masa forestal autóctona”. El esfuerzo principal en este último sentido tiene los jalones esenciales “de los primeros Institutos Forestales de 1907 y 1922”, del Plan Gasset de 1902, de la Ley General de Repoblación del conde de Guadalhorce (1926), del Plan Nacional de Obras Hidráulicas (1933) ideado por Lorenzo Pardo, de la creación por Larraz en 1935 del Patrimonio Forestal del Estado, y del Plan General de Repoblación de España, de 1940, que tenía por objeto repoblar seis millones de hectáreas de superficie rasa en cien años –3.850.000 de producción maderera– y culminó con la Ley de Montes de 1957 y en la constitución como organismo realizador del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) de 1972. Con unos resultados espectaculares y muy positivos; entre 1940 y 1980 se re-po-

blaron 2.925.000 hectáreas, de las cuales el 90 por ciento coníferas y apenas un 10 por ciento de frondosas, especialmente eucaliptos... Con ello casi se duplicó la superficie forestal inicial, unos cinco millones de hectáreas en 1940 y más de nueve en 1990".

Esa transformación está, a su vez, unida a la profunda alteración del paisaje agrícola. Un dato fundamental nos ofrece Bosque Maurel: "La puesta en regadío de toda esa masa total de casi cuatro millones de hectáreas ha exigido la construcción de una colosal infraestructura que tiene su mejor expresión en los 300 embalses –un centenar son esencialmente de producción hidroeléctrica– existentes en las diez cuencas hidrográficas que se reparten el territorio nacional y que tienen una capacidad de 48.678 hm³, la mayor de Europa, y con algunas de las obras hidráulicas más destacadas por su tamaño y, sobre todo, por su avanzada tecnología... Aunque quizás sea el trasvase Tajo-Segura la obra no sólo más ambiciosa política y tecnológicamente, sino la de más profunda modificación del territorio y, por tanto, del medio ambiente, llevada a cabo en España".

Finalmente, Bosque Maurel presenta un vívido panorama de la nueva realidad medioambiental creada por la ampliación de los procesos urbanizadores en España. Ha surgido, para bien y para mal, fruto del enorme desarrollo español, una realidad nueva, con megápolis notables, con procesos urbanos nuevos ligados al turismo, y con enlaces derivados de las nuevas infraestructuras de transportes y comunicaciones. El impacto urbano es fortísimo. Por ejemplo; la "isla

de calor" creada en Madrid, que es una realidad climática "no muy distinta (del)... resto de las ciudades españolas, sobre todo en las mayores áreas metropolitanas, como Barcelona, Valencia o Sevilla", o bien la ocupación y transformación del espacio por el turismo, que "tiende en muchos casos a oponerse al uso que las actividades agrarias, sobre todo las más intensivas", realizan de la superficie terrestre y que, en España, tiene su mejor expresión en el litoral mediterráneo y, concretamente, en la Costa del Sol almeriense y granadina. En estos aspectos andaluces, la competencia entre agricultura comercial e industrias del ocio enfrenta su parte oriental, almeriense, a la occidental, malagueña, a una agricultura de invernadero dirigida al mercado centroeuropeo, y a una conurbación centrada en la explotación del ocio y extendida, sin apenas uso campesino, hasta el estrecho de Gibraltar.

Por eso, poco se parece el medio natural de 1900 al de 2000. El nuevo papel de la agricultura, la caída de la minería, el propio proceso industrializador y el auge de la urbanización, las nuevas infraestructuras, el turismo, el papel asimismo nuevo del Mediterráneo, nos muestran una España que aceptó el reto en 1898 y que, en buena medida, aunque con serios problemas, ha triunfado.

Pero tanto este cambio, como lo esencial de lo que origina el esfuerzo a partir de 1953 está basado en una alteración esencial de la política económica española. Esto suponía alterar, radical y profundamente lo que, desde la Restauración y hasta 1953 había sido claro. Sería ridículo negar la existencia en España de una voluntad intensísima de bús-

queda del triunfo dentro del proceso de la Revolución Industrial. Podríamos encontrarlo en el título del libro de Antonio Robert, *Un problema nacional: la industrialización necesaria*, aparecido en 1943.

Pero este camino en búsqueda de la mejora se basaba, en primer lugar, en la decisión de que España fuese autárquica en un grado bastante elevado, lo que se interrelacionaba con la política de neutralidad ante los conflictos en que se viesan implicadas potencias europeas, enfáticamente proclamada en 1883 por Cánovas del Castillo. Los protagonistas del desarrollo que se buscaba, deberían ser una burguesía campesina creada al amparo de la desamortización y una naciente burguesía industrial, a la que había que amparar, incluso en sus maniobras para tener ventajas monopolísticas, pues se consideraba que lo agrario de la base natural no incitaba precisamente al espíritu de empresa. Por tanto, en España, desde finales del siglo XIX el Estado protegía fuertemente a los empresarios. Esto no crea las bases de un fuerte desarrollo económico. Para comprenderlo, observemos que en los sesenta y cinco años que transcurren de 1870 a 1935 –para eliminar el durísimo impacto de la Guerra Civil– el PIB por habitante español se incrementó en un 102'9 por ciento. En los cuarenta y cinco años –veinte menos– que transcurren de 1953 a 1998, el incremento fue del 404'3 por ciento.

Comparemos nuestros resultados con los del país vecino, como una especie de contraste. Francia, de 1870 a 1935, frente a nuestro 102'9 por ciento de aumento del PIB por

habitante, tuvo uno del 178'1 por ciento. En cambio, ante nuestro 404'3 por ciento de incremento de 1953 a 1998, tuvo sólo un 238'2 por ciento de aumento.

Todo esto, antes de 1953, creaba desánimo en las gentes, incluso desesperanza. Hablando de España dice Hemingway en *Por quién doblan las campanas*: "En este país un pobre no tiene ninguna esperanza de ganar dinero, si no es un delincuente, un torero o un tenor de ópera".

No se creía en la capacidad innovadora del empresario, y en su fruto que, como señala von Thünen, es el enriquecimiento. Unamuno, en *Vida de Don Quijote y Sancho Panza* puntualiza así esto: "Hubo en esta provincia de Salamanca un hombre singular, que surgido de la mayor indigencia amasó unos cuantos millones. Estos charros del rebaño no se explicaban tal fortuna sino suponiendo que había robado en sus mocedades, porque estos desgraciados, tupidos de sentido común y enteramente faltos de valor moral, no creen sino en el robo y en la lotería. Mas un día me contaron una proeza quijotesca de ese ganadero, el Mosco. Y fue que trajo de las costas del Cantábrico hueva de besugo para echarla en una charca de una de sus fincas. Y al oírlo, me lo expliqué todo". También Schumpeter se lo explicaría.

Pero esto no era lo normal, y al retraimiento de las gentes hacia la actividad empresarial, el Estado español respondió con sin igual largueza, originando un fenómeno agudamente señalado por Ortega y Gasset en *La redención de las provincias y la decencia nacional*: "Si se pudiera sacar el tanto por cien-

to de las empresas fallidas en Inglaterra o en Francia, se vería que es una cifra fabulosamente mayor que en España”.

La causa de este freno al desarrollo en la primera mitad del siglo XX se debía a que la seguridad de los empresarios se buscaba a través de cuatro políticas, que constituían la base del modelo castizo que intentaba nuestro desarrollo:

- 1) Una política industrial decidida en su apoyo a todo tipo de monopolios, cárteles, corporativismos, que primero afectaron al sector privado en exclusividad, y después contagió incluso al sector empresarial público.
- 2) Una política comercial decididamente proteccionista que, tras el discurso de Cambó en Gijón, el 8 de septiembre de 1918, se convirtió en un fuerte nacionalismo económico.
- 3) Una política monetaria marcadamente inflacionista, amparada en un Banco de España que era una sociedad anónima privada, preocupado, fundamentalmente por conseguir máximos beneficios, facilitados porque era capaz de autodeterminarlos.
- 4) Una política fiscal, basada en la reforma de los moderados, de 1845, muy tímida, y desde luego, claramente regresiva.

Tras la finalización de la etapa de economía de guerra, que en España se prolonga desde 1936 a 1947, año en el

que concluye, precisamente al iniciarse la Guerra Fría, este modelo se había reinstalado con fuerza. Se le debían añadir medidas estatificadoras, como ha mostrado Elena San Román, sobre todo para desarrollar industrias que, al par, fortaleciesen nuestra neutralidad, y también pretendían –nunca lo lograron– frenar nuestra dependencia del exterior. Tuvieron tales políticas, no un respaldo ideológico basado en planteamientos socialistas análogos a los que reinaban en Europa, donde proliferaban las estatificaciones que pretendían ser socializaciones, sino otro relacionado con un pensamiento unido, desde comienzos de siglo, a la actitud militar y al neutralismo.

Cambió todo a partir de septiembre de 1953. El 27 de noviembre de 1953 comentaba yo, en el periódico *Arriba*, lo que suponían los Convenios que se habían anunciado como concluidos con Norteamérica el 26 de septiembre de 1953. Lo titulé *Consideraciones sobre el impacto económico de la ayuda americana*, porque lo que acababa de ocurrir tenía una trascendencia considerable desde el punto de vista de nuestra economía.

Un primer gran cambio político se originaba en aquel momento. Con tenacidad, de manera explícita desde que Prim se negó a secundar las propuestas de alianza de Bismarck contra Francia o las francesas que también menudearon, como nos muestra Emilio de Diego en su *Prim* y, antes, al ignorar y embarcar a las tropas españolas en México, las propuestas de alianza de Napoleón III contra Norteamérica, en territorio mexicano, el eje esencial de la política exterior es-

pañola fue como se ha dicho, la neutralidad. En 1883, en polémica con Costa, Cánovas del Castillo lo ratificó, indicando que España no podía entrar en el reparto colonial en África y Asia, sencillamente porque comprometía su neutralidad. Desde entonces, esa fue la línea española ante las contiendas europeas. Esta neutralidad podía ser alterada si todo un conjunto de bienes, esenciales para nuestra pervivencia, tenían que importarse de potencias implicadas en cualquier conflicto bélico. La solución fue el proteccionismo y la industrialización “para no tener que depender del granero ajeno”.

Hubo, evidentemente, tentaciones para romper esta neutralidad. Van desde las palabras de Alfonso XII en Estrasburgo al tratado secreto con Italia –y en el fondo, con la Tríplice– de Segismundo Moret, o a Serrano Suñer y sus aproximaciones a una Alemania que parecía triunfadora, y que en los Tratados no pasó de las fronteras del Pacto Antikomintern. Pero tras esas insinuaciones, golpes de timón continuos volvían a España a la neutralidad y, por ende, al proteccionismo.

Eso duró hasta el 26 de septiembre de 1953. Después de los escarceos iniciados por la visita del almirante Sherman en 1951 y de las enmiendas O’Konski y Mac Carran para facilitar la llegada de ayuda norteamericana a España, estos convenios lo alteraron todo. Por una parte, dejamos de ser neutrales: nos situamos en abierta beligerancia en la Guerra Fría, lo que culminó, en 1981, con la decisión histórica de Leopoldo Calvo Sotelo de nuestro ingreso en la

OTAN. Había concluido una larga etapa de nuestra diplomacia y comenzaba otra.

Pero también se iniciaba otra en lo económico. Como señalaría Foster Dulles a Franco, en la conversación que recoge Joaquín Muns, los Estados Unidos ayudarían a fondo para que el cambio de la política económica se verificase sin traumas. El proceso de la maduración del cambio fue largo. Duró desde finales de septiembre de 1953 a comienzos de julio de 1959. Lo que estaba claro desde los Convenios de 1953, y porque estaba por escrito, era hacia dónde debía culminar esa gran transformación.

Los apartados b), c) d) y f) del párrafo 1º del artículo 2º del *Convenio sobre ayuda económica* determinaban que España debería poseer un tipo de cambio único y real, aparte de procurar ingresar en el Fondo Monetario Internacional; que su sistema monetario debería reajustarse –la estatificación del Banco de España pasaba a ser inminente– para luchar contra la inflación; que deberían comenzar a abrirse seriamente el comercio exterior y la balanza de capitales, borrando los talantes derivados del nacionalismo económico; que el mercado debería ser el centro de la actividad económica, por lo que tendría que lucharse activamente contra monopolios, cárteles y otras prácticas restrictivas de la competencia; finalmente, que el presupuesto debería estar equilibrado.

Todo esto significaba un giro radical en nuestra economía. Inmediatamente empapó las conclusiones del I Congreso Na-

cional de la Falange el 29 de octubre de 1953, en el que Fernández Cuesta, sin decirlo, abandonó la utopía nacionalsindicalista, y la sustituyó por un programa inmerso en “la marcha universal hacia el socialismo” de la que había hablado, en 1950, en *The American Economic Review*, Schumpeter.

Los españoles comenzaron así en 1953 una nueva gran aventura, hasta entonces inédita: la de incorporarse a los niveles de bienestar material alcanzados durante la Revolución Industrial por el mundo occidental. Aun prosigue y merece la pena hablar de ella.

La profesora Rocío Sánchez Lissen ha expuesto minuciosamente cómo todo eso se había iniciado, con claridad, con un preámbulo que era, cabalmente, el del inicio de la Guerra Fría en 1947. Francia volvía a abrir la frontera y cercenaba cualquier posibilidad de que en su territorio pudiese albergarse actividad guerrillera contra Franco. Comenzó a llegar ayuda norteamericana. En 1951, a través del Exinebank, se recibieron en España 17 millones de dólares, y esta cifra recibirá un impulso importante a partir de 1953, alcanzando en 1956 la cifra, bastante considerable, de 202 millones de dólares. El papel norteamericano no puede minimizarse, y su Administración, desde Dean Acheron en 1949 a Foster Dulles, ya en vísperas del Plan de Estabilización, no va a dejar de presionar a su aliada, España, en pro de una liberalización económica creciente.

Franco, pues, y Estados Unidos, podían ser los soportes del nuevo modelo. El primero, en principio, se resistió con

fuerza. Las bases de su actitud las encontrará la profesora Sánchez Lissen claramente manifestadas, por primera vez, mejor que en el *Prólogo* a la *Geografía Militar de España*, que es lo que se suele citar, pero que no aclara las cosas, en unas declaraciones, en agosto de 1938, a Henri Massis, para *Candide*. En ellas el Jefe del Estado indicaba: "España es un país privilegiado, que puede bastarse a sí mismo. Tenemos todo lo que nos hace falta para vivir, y nuestra producción es suficientemente abundante para asegurar nuestra propia subsistencia. No tenemos necesidad de importar nada". Por otro lado, en los años cuarenta, Franco carecía de prevención ante el déficit del sector público. En un artículo firmado con el seudónimo *Hispanicus* indicaba que los aumentos de gasto público "vienen impuestos por necesidades de orden interno y externo y... lejos de provocar fenómenos inflacionarios, responden a la más pura ortodoxia de la creación de riqueza". Para Franco, en aquellos años, la inflación la provocaba la escasez general y, en suma, "era en España un fenómeno más psicológico que real". A partir de 1953, por la presión norteamericana, unida a la opinión unánime de los profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid, a las alarmantes advertencias del Servicio de Estudios del Banco de España a partir del momento que lo ocupa el profesor Sardá, a las serias observaciones que se efectúan unánimemente desde organismos a los que se deseaba vehementemente pertenecer, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el GATT y la OECE, a más de una creciente presión social en España y al inicio de una seria crisis en la balanza de pagos, fue fácil comprender que no había solución al-

guna si se decidía “mantener el modelo anterior”. Pero “Nor-teamérica insiste en las ventajas de un cambio de política económica”. Así surge un nuevo modelo que se aborda, con crisis políticas tan importantes como la dimisión de Suanzes como presidente del INI.

El modelo de apertura exterior que va a llegar de 1959 a 1973, tiene como protagonistas a economistas profesionales y el apoyo intelectual de profesores universitarios y de las instituciones económicas internacionales –FMI, Banco Mundial, OECE, GATT–, de las que progresivamente pasaba a ser miembro España. La profesora Sánchez Lissen añade, en relación con esta última institución que fue un componente importante de la apertura: “Debido a la adhesión de España al GATT en septiembre de 1963, las tarifas del Arancel de 1960 empezaron a ajustarse a porcentajes cada vez más discretos, rebajándose su carácter ultraproteccionista”. Subraya también cómo la Comisaría del Plan de Desarrollo cristalizó el “capitalismo corporativo en España, dentro de... (un) modelo de apertura exterior”.

A continuación aparecen los que se denominan muy atinadamente “modelos de ajuste a la crisis económica de los setenta” (1974-1982). Tres grandes cuestiones palpitan en ellos. En primer lugar, al coincidir con la transición política, los ministros responsables de la política económica se suceden aceleradamente, como ocurre siempre que se plantea una situación constituyente. Los modelos son diversos y más de una vez, contradictorios, con lo que la perplejidad de los empresarios es considerable.

En segundo término, es palpable la necesidad de superar los dos sucesivos choques petrolíferos, que literalmente derrumbaron el sistema productivo español, con una notable secuela de paro. Como todo eso se originaba dentro de una realidad política cambiante, la base fundamental era, en multitud de ocasiones, la de conseguir que se enmascarase la crisis ante los ciudadanos. El empeño fundamental, a lo largo de estos años, era conseguir que, sin traumas, se consolidase en España un nuevo sistema político que homologase en ese sentido a nuestra nación con las restantes del mundo occidental. Además, pasó a considerarse prioritario el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. En 1977 concluye la ampliación del Acuerdo preferencial Ullastres de 1970 al mundo comunitario de los "diez". Inmediatamente de superada esta realidad, se iniciaron las largas negociaciones con un mundo comunitario que contemplaba con evidente recelo el ingreso de España como un país miembro más.

Los partidos políticos van tomando cuerpo y el Pacto de La Moncloa de 1977 fue fruto ya de esa nueva realidad; donde el consenso, en buena medida, viene determinado por la presencia de economistas importantes en el seno de las diversas organizaciones políticas. Milton Friedman ha señalado que, si en un debate sobre cuestiones de política económica, asisten tanto políticos como economistas, al cabo de pocos minutos se contempla a todos los economistas reunidos discrepando de casi todas las actitudes de los políticos. Con esa actitud estos economistas se olvidan si son de derechas, de centro o de izquierdas. Exactamente eso fue lo

que entonces sucedió en España. Lo excelente fue que los políticos se sometieron a las opiniones unánimes de los economistas.

El cuarto modelo, con dos variantes –la de Miguel Boyer y la de Carlos Solchaga– y una especie de coda final –la de Pedro Solbes–, se denomina por Rocío Sánchez Lissen, modelo de política económica socialista (1982-1996). Su inspiración, pues, corresponde, casi con exclusividad, a las directrices recibidas del propio ámbito del PSOE, que se manifestó, desde el comienzo de la Administración González, preocupado por el fracaso del modelo keynesiano puesto en marcha por Mitterrand en Francia en 1981. Esta crisis ideológica que había surgido en el socialismo universal está latente en la poca claridad ideológica de este concreto modelo español. Como, además, se había puesto en marcha el Estado de las Autonomías, se nos recuerda que, como ha reconocido Rodríguez Braun, “existe un punto en extremo difícil para evaluar la gestión de un ministro de Hacienda (en este caso Carlos Solchaga), en lo que respecta a las comunidades autónomas, ya que el déficit de la Administración central se fue reduciendo hasta 1990, y el de las comunidades autónomas no lo hizo, por lo que éstas fueron responsables de una proporción creciente del déficit de las Administraciones públicas”, añadiendo que “no es posible pensar que ni Solchaga ni el gobierno central tuvieron ninguna responsabilidad en el desorden financiero de las autonomías”. El modelo, a partir de la huelga general de 14 de diciembre de 1988, elevó el gasto público, tanto en relación con el Estado de Bienestar como en el sector de las obras

públicas. El resultado fue, al entremezclarlo con las políticas comunitarias y del sistema monetario europeo, un déficit galopante y una caída recesiva notable, que llevó en 1994 a máximos históricos de desempleo.

El quinto de los modelos es el Aznar-Rato, que llega ya de 1996 a 2003 presidido por el deseo del primero de que España se incorporase desde el 1 de enero de 1999 a la zona del euro, y que todo esto se acompañase de fuertes tasas de desarrollo –lo que había intentado, con poca fortuna, Carlos Solchaga– para lograr una convergencia real con los países europeos, para lo cual la profesora Sánchez Lissen indica que este modelo debe contener “una política presupuestaria de carácter restrictivo, según establece el pacto de estabilidad y crecimiento; continuar con la política de flexibilización de los mercados, especialmente el de trabajo y de los servicios, con objeto de aumentar el empleo y controlar la tasa de inflación; finalmente, mantenimiento de políticas activas de empleo que permitan elevar el número de contratos indefinidos, y reducir el desempleo, especialmente en los casos de mujeres y jóvenes, cuyas tasas de desempleo son las más elevadas de nuestro mercado laboral”.

En esta relación hemos visto una especie de relevo de responsables de los diversos modelos. Todos ellos buscaron, incluso en los momentos de mayor desorientación, que el desarrollo de nuestra economía fuese muy alto y procuraron, incluso en los momentos más heterodoxos –de 1948 a 1957, año éste de la llegada de Ullastres, y de 1985 a 1994, año éste de la llegada de Solbes, y la excelente re-

lación personal y de admiración mutua entre ambos, no deja de ser significativa—, cómo atinar con un buen modelo, porque se sentían responsables de que prosiguiese sin tregua una evolución aceptable para nuestra economía que sirviese para orientarla hacia un proceso de convergencia. La culminación de la apertura, sin embargo, se encuentra en nuestra pertenencia a la Unión Europea. Nuestra autonomía en política comercial se ha disuelto en tan grandísima proporción que no cabe imaginar ninguna comparación con la realidad anterior.

Todo eso supuso efectuar hondas transformaciones estructurales. Desde 1953 había comenzado la apertura hacia el mercado, liberalizando de modo creciente el funcionamiento de la economía del país. El ingreso en el GATT, primero, y el pasar a ser, tras un proceso continuo, un país extraordinariamente abierto a la economía internacional, constituyen un éxito enorme. El proceso ha sido, además, acelerado. Si lo medimos por el porcentaje de la suma de exportaciones e importaciones sobre el PIB, nos encontramos con que nuestra apertura era del 12'7 en 1954, y del 58'5 en 2002.

Estas grandes y profundas reformas estructurales se unen a las del sistema monetario, a partir de la Ley de Ordenación Bancaria de 1962, a partir de la cual quedó estatificado el Banco de España, aparte de lo que significa el pertenecer a la Zona del euro desde el 2 de mayo de 1998, con la aparición de una autoridad monetaria supranacional.

Pero quedaba la cuarta gran reforma pendiente, la fiscal. Si observamos lo sucedido en todo el siglo XX, es evidente que el cambio ha sido profundísimo. La Hacienda española, en el momento en que comienza la gran transformación se encontraba regentada por Fernández Villaverde. Poco se había alterado hasta entonces la estructura impositiva que se heredaba de la reforma Mon-Santillán de los moderados, y que se remontaba a 1845, con alivios derivados del problema de la deuda pública que, sobre todo, llevan los nombres de Bravo Murillo y de Camacho, particularmente como consecuencia de la grave crisis que acompaña al Sexenio Revolucionario, aparte de la presencia, insidiosa, molestísima desde el punto de vista sociopolítico, de los impuestos de consumos y su unión, además, a través de la política municipal, con el fenómeno del caciquismo que, a finales del siglo XIX, era uno de los puntos de mira de la reforma de los regeneracionistas. Subraya el profesor Leopoldo Gonzalo que el gasto público supuso entonces "poco más del 8 por ciento del PNB. En 1997, el gasto público total no financiero alcanzó el 45 por ciento del PIB". En 1901, continúa, "la presión fiscal aparente se aproximaba al 10 por ciento de la renta nacional. En 1975, se elevaba al 21'3 por ciento del PIB y en 1997 al 36'6 de la misma magnitud".

En la primera parte del siglo XX los sistemas tributarios buscaban la suficiencia recaudatoria y un reparto equitativo de los impuestos. Desde el año 1973, aparece muy claro que el sector público debe colaborar con soluciones por el lado de la oferta, abandonando la farmacopea keynesiana al uso. Laffer y Mundell comienzan a enviar, en este sentido,

el mensaje de que lo adecuado para esta solución es asociar la austeridad monetaria con una reducción impositiva, abandonando cualquier veleidad de que se pueda salir de las crisis económicas con “políticas potenciadoras de la demanda efectiva”. A partir de los años ochenta, casi todas las reformas tributarias “han seguido pautas comunes, orientadas a lograr la neutralidad impositiva y consistentes en la ampliación de las bases imponibles de los impuestos sobre la renta, la rebaja de sus tipos impositivos marginales, la reducción de los tramos de sus tarifas y la eliminación de numerosos beneficios fiscales, así como la mejora en el tratamiento de las ganancias de capital (que han pasado a gravarse generalmente a un tipo fijo y moderado) frente a otras dosis de renta. El desplazamiento de la presión fiscal hacia la vertiente de la imposición indirecta, preferentemente a favor del impuesto sobre el valor añadido como fórmula de gravamen sobre el consumo más neutral, también constituye una tónica general”.

La historia tributaria que relata el profesor Gonzalo tiene, pues, una sacudida inicial, inspirada por el socialismo de cátedra que se cobija en Flores de Lemus; una solicitud importantísima derivada del Estado de Bienestar español que, tras los balbuceos de los años cuarenta, irrumpe con fuerza en los sesenta, y una reforma de muchísimo calado, la Fuentes Quintana-Fernández Ordoñez, que casi nada más nacer tuvo que ser readaptada, por un lado, a las condiciones de una crisis que obligaba a un esfuerzo notable al Estado del Bienestar, y casi inmediatamente, a la salida de la crisis, que exigía, como solicitó el propio Fuentes Quintana, una refor-

ma de la reforma, o si se quiere, que toda reforma tributaria no acaba, sino que debe prolongarse en el tiempo.

La reforma de Villaverde, la que puso orden en una “hacienda abrumada” gracias a “una política restrictiva del gasto” –más tarde se abordaría la reorganización administrativa conveniente–, un nuevo arreglo de la deuda y una reforma fiscal que, como bien sabemos, quedó alicortada.

Sigue el tratamiento de lo que se puede denominar la marcha “hacia la personalización en el reparto de la carga tributaria”, que va a durar hasta la Guerra Civil. Puede también denominarse etapa de la revolución silenciosa de Flores de Lemus, basada, dirá el profesor Fuentes Quintana, en el “deseo de la realización de una mayor justicia distributiva en el reparto de la carga tributaria, teniendo en cuenta cómo podían responder a esta exigencia última, la realidad económica española, por una parte, y la organización de la Administración disponible por otra”.

El tercer modelo tributario es el calificado de “reforma tributaria en el marco de la reconstrucción nacional” o reforma Larraz de 1940, quien se había propuesto otros grandes objetivos. “En primer lugar, adecuar las bases imponibles de algunos impuestos –como la contribución rústica y el impuesto de derechos reales en su parte relativa al gravamen sucesorio– a la evolución de los precios, procurando, en todo caso, sustraerlas al estado de ocultación en que se hallaban en algunos casos. Pretendía, además suprimir determinadas exenciones reconocidas en detrimento de los principios de

generalidad y capacidad de pago... En segundo lugar, y a la vista de la experiencia extranjera en materia de tributación personal y global sobre la renta, se incorporaban ciertas novedades interesantes en este terreno, señalando que era preciso "que la tarifa de imposición abandonando su incipiente figura... (se convirtiese) en una escala vigorosa dotada de fuerte sentido social"... (Pero) el establecimiento de la contribución de usos y consumos constituyó, sin embargo, la tercera y principal novedad". Tuvo éxito la reforma "en la vertiente de la imposición sobre el consumo", pero no tuvo efectos jurídicos en la contribución sobre la renta, con lo que se desvió del principio de equidad y, desde el de suficiencia, la recaudación aumentó, pero "sólo en términos nominales". De ahí que como síntesis pueda decirse que "se frustró, así aquel prometedor agiornamiento formativo de nuestro sistema tributario, como tantos otros procurados por auténticos conservadores, en opinión de Albiñana (Alba, Canalejas, Chapaprieta, Dato, etc.)".

El cuarto modelo incluye las que se denominan "reformas tributarias para la estabilidad y el desarrollo", y están ligadas a la apertura de nuestra economía y, desde el punto de vista histórico, a la figura de Mariano Navarro Rubio, muy particularmente gracias a la reforma tributaria planteada por la Ley de 26 de diciembre de 1957, "orientada a reforzar los ingresos del sector público por cauces distintos a la consuetudinaria monetización del déficit público". Fue algo previo al Plan de Estabilización propiamente dicho, pero sin el cual éste no hubiera podido ponerse en marcha, aunque por supuesto va a merecer una severa crítica del profesor Gon-

zalo, basándose en la célebre obra de Einaudi, *Mitos y paradojas de la justicia tributaria*, "las pretendidas bondades del... régimen de convenios con agrupaciones de contribuyentes", que fueron la parte novedosa del nuevo sistema. Pero el caso es que la "citada reforma tributaria eliminó el déficit que no volvería a aparecer entre nosotros hasta 1976".

En 1964, y en parte como consecuencia del *Informe sobre la economía española* del Banco Mundial, tiene lugar la segunda reforma tributaria de Mariano Navarro Rubio, que dio lugar a los siguientes resultados de acuerdo con César Albiñana: "Los impuestos a cuenta o de producto quedan organizados conforme a la buena doctrina. Los impuestos generales sobre la renta son, asimismo, bien ensamblados con los impuestos a cuenta con la salvedad, si acaso, de los impuestos de rentas de capital y de sociedades. La "principalidad" del impuesto de sociedades es opinable en su colindancia con el impuesto de personas físicas pero no dejó de ser prudente la medida. La sistematización de los impuestos indirectos ofrece un grado comparable con la existente antes de la reforma de 1964. La recepción del impuesto general sobre el tráfico de las empresas como forma de imposición sobre bienes y servicios, constituye un lunar cuya fundamentación ha de hallarse en los condicionamientos corporativos... En conclusión, la Ley de 11 de junio de 1964, tal vez respondiendo al talante de quien la diseñó, mejoró sustancialmente el grado de sistematización de los impuestos indirectos". Tras estas alabanzas, Albiñana efectúa una crítica importante: "Por último me referiré a la víctima de la re-

forma de 1964 y que fue el impuesto general sobre la renta de las personas físicas”.

Al mismo tiempo, el gasto público, que hasta 1957 se había limitado a financiar los servicios generales, la defensa y el servicio financiero de la deuda pública, gracias a las reformas tributarias de Navarro Rubio, se amplía hacia el Estado de Bienestar: en primer lugar la vivienda social y, después, la educación, las pensiones y la seguridad social.

El modelo que actualmente tenemos es, pues, el revolucionario derivado de la reforma Fuentes Quintana-Fernández Ordóñez. Fuentes Quintana se encontraba en España con una estructura tributaria de tipo latino “cuya característica fundamental era el predominio recaudatorio de la imposición sobre el gasto en bienes y servicios, frente al papel subordinado que desempeñaba la imposición sobre la renta y los beneficios. Otras cuatro características adicionales eran: a) la clara preferencia de nuestra hacienda por los impuestos sobre consumos específicos en detrimento del impuesto general; b) la peculiar forma adoptada por éste, ya que nuestro país había elegido la modalidad del impuesto múltiple... y en cascada..., fórmula impositiva ya abandonada por los países de nuestro entorno y sustituida por el gravamen sobre el valor añadido; c) la preferencia por los viejos impuestos de producto como opción básica para el gravamen de la renta... y d) el importante papel desempeñado por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales intervivos y los actos jurídicos documentados, con su excesiva extensión e independencia de los restantes impuestos indirectos y su es-

casa atención a la posible incidencia sobre la fluidez de los movimientos de capital". A esto habría que agregar la organización de la administración fiscal española, "cuyo principio fundamental era su división y especialización corporativa y orgánica por impuestos... lo que parcelaba inadecuadamente sus competencias y responsabilidades". De ello se desprendía cinco "peculiaridades adicionales: 1º) baja presión fiscal; 2ª) evasión generalizada; 3º) pródiga concesión de exenciones, bonificaciones, desgravaciones y otros incentivos fiscales, repartidos con desigualdad entre los distintos impuestos y contribuyentes; 4º) limitado crecimiento de las bases y de los contribuyentes por la administración fiscal, y 5º) ausencia de un gravamen adecuado de los rendimientos y ganancias de capital".

Todo esto, para Fuentes Quintana era la cristalización del "espíritu de Mon-Santillán y Fernández Villaverde", que "no podía desempeñar las funciones que reclamaba la sociedad española: a) la función financiera de proporcionar los recursos suficientes para atender la mayor demanda de servicios públicos; b) la función económica de favorecer la estabilidad y el desarrollo de la economía nacional, y c) la función política social de repartir con equidad la carga tributaria disminuyendo las diferencias de renta y riqueza".

Fue larga la preparación de la reforma, a partir del *Libro Verde* de 1973, siendo ministro de Hacienda Alberto Monreal Luque, hasta llegar a la Ley 50/1977, de 14 de diciembre. El profesor Gonzalo describe lo que se puede denominar deslizamiento de esta reforma hacia un plantea-

miento claramente sesgado hacia los planteamientos de la izquierda, mucho más allá de lo que Fuentes Quintana, Fernández Ordoñez y García Añoveros pudieron prever. Por supuesto cuando esto sucedía, el informe McCracken y, en general, la evolución de la doctrina, con el hundimiento de mil actitudes que habían relacionado a Keynes con la socialdemocracia, convirtieron a este sesgo de las reformas de la reforma tributaria en algo anacrónico y que acabaron por convertirlo, como diría el profesor García Añoveros, en inicuo.

En el ensayo dirigido por Fuentes Quintana en 1990 titulado *La Reforma Fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española* (Civitas), se asegura, que a pesar de sus activos ha concluido por crear una situación tal que “permite, al menos, dudar de la equidad, transparencia y simplicidad de esa estructura tributaria” española, aparte de que, además, ha de responder a las exigencias derivadas de la globalización económica, de la economía de oferta y del desarrollo sostenible. Pero lo que siempre resplandecerá es que era preciso abandonar de una vez los zapatos viejos –tan viejos que se remontaban al petrificado sistema creado en 1845– para poder pasear por los salones de una economía moderna. Que es preciso hacer más ensayos, más pruebas, para encontrar el par adecuado, es evidente, pero más de una vez me planteo lo que hubiese sucedido en nuestra economía si al llegar los finales del siglo XX hubiéramos continuado con el conjunto de los viejos tributos. Con la base de los nuevos, adecuadamente modificados, cabe contribuir a una evolución favorable de nuestra economía; con la que

existía, incluso modificada por Navarro Rubio, era difícilísimo imaginar una salida.

* * *

Todo esto es lo que ha producido que España se encuentre en estos momentos en un Club muy estricto y reducido: el de los 14 países no minúsculos que tienen claramente más de 20.000 dólares de renta por habitante –medida en PPA– y unos ingresos de sus ciudadanos distribuidos con un coeficiente de Gini inferior a 0'331, lo que prueba que tienen una muy aceptable igualdad en el reparto de la renta. Los catorce son dos extraeuropeos –Japón y Canadá–, más los cuatro escandinavos-bálticos –Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca–, los dos socios clave del Benelux –Bélgica y Holanda–, los tres germanos –Alemania, Suiza y Austria– y los tres latinos, Francia Italia y España.

En ese esfuerzo se encuentra, además, un cambio radical en el sistema productivo. A partir de los años cincuenta se produce la que se ha denominado crisis de la agricultura tradicional. En el año 1901, la participación en el Valor Añadido Bruto al coste de los factores de la agricultura y pesca suponía el 37'81 por ciento; la industria y construcción el 25'51 por ciento; en el año 1955 estos porcentajes pasan a ser el 24'43 por ciento en agricultura y pesca, y el 37'03 por ciento la industria. Pero, a partir de ahí, la agricultura se convierte en un sector productivo realmente nuevo. De uno en el que predominaban los cultivos extensivos, sin demasiada ganadería, con un empleo masi-

vo de una mano de obra poco especializada y barata, con escasa pericia empresarial, pues el mercado protegido y las demandas que se hacían en él no planteaban problemas por el lado de la demanda y, desde luego, por el de la oferta –basta recordar el título en algunos lugares que se daba a estas explotaciones, jugando con la escasa capacitación que entonces tenían las mujeres: “finca de viudas”–, se pasa a otro con mano de obra escasa y cara, a causa de las emigraciones hacia zonas urbanoindustriales en busca de muchos mayores ingresos, que se sustituye, de acuerdo con lo que se lee en cualquier manual de microeconomía, por equipo capital, energía, abandono de las explotaciones de secano y paso a las de regadío en porcentajes apreciables, aumento de la dimensión media de las parcelas para aprovechar en economía de escala y una intensa acción empresarial. En la actualidad, con los vaivenes propios de la estacionalidad por motivos climatológicos, la agricultura y pesca supone en torno al 4 por ciento del VAB y la industria alrededor del 30 por ciento. Pero esto va unido a un incremento extraordinario en la producción rural. En cantidades físicas, las cosechas actuales son, en todos los cultivos y producciones ganaderas, las mayores de nuestra historia. De modo tal que España, al subir los ingresos de toda la población y al disponer de cantidades nunca alcanzadas hasta ahora de productos rurales, a los que se deben unir las importaciones, ha desterrado el fenómeno hambre, que parecía connatural en la vida española. La Política Agrícola Común ha consolidado aún más esta realidad. El motor, por supuesto, ha sido la ampliación de la industria y de los servicios que han crecido de modo espec-

tacular, precisamente al compás de la apertura de nuestra economía.

España ha pasado a situarse, en el conjunto de la economía mundial, al concluir el siglo XX, dentro del núcleo de los países industriales con alto nivel de renta. En el relato de equivocaciones y de aciertos de este siglo creo que resplandece, sobre todo, un esfuerzo colectivo que se puede calificar de ejemplar. Los españoles, hace un siglo, decidieron no conformarse con ser un pueblo sin nervio, incapaz de emprender una gran tarea. Esto, que el profesor Jover Zamora nos ha explicado muy bien con la triple reacción, ante 1898, de Rafael Altamira, de Joan Maragall y de Rafael María de Labra, que se puede ampliar con la postura prácticamente inmediata de Santiago Ramón y Cajal y de Antonio Flores de Lemus, se tornó en una especie de reacción colectiva en lo económico. Este esfuerzo colosal, durante el periodo de 1900 a 1959, no se vio adecuadamente recompensado, porque había aceptado, por los motivos indicados, un modelo equivocado de política económica. Pero, desde 1959, al aprovechar asimismo todo lo muy positivo logrado en la etapa anterior, se creó, al dar un giro a nuestra política, una economía muy diferente de la que se había heredado en 1901 y, además, extraordinariamente eficaz.

Esto se ha debido, en gran medida, a una vuelta a las viejas doctrinas clásicas y a sus derivaciones directas, denominadas corrientemente ortodoxia económica, abandonando las tentaciones que habían surgido en la Restauración al imitar las heterodoxias que habían arraigado en Alemania.

En España, como glosó del gran Alfredo Marshall, F.A. Hayek, “las antiguas doctrinas han sido sometidas a prueba de nuevo; y mientras que la escuela descriptivo-intervencionista –esto es, la que suministró los argumentos al modelo alemán– no tenía nada que aportar, muchas de las máximas clásicas han surgido con renovado crédito”. Y eso fue posible porque España siguió la política económica que había llevado previamente a otras naciones a la opulencia –el último capítulo es el de la espléndida marcha del modelo Aznar-Rato– porque tuvo en cuenta aquella famosa expresión de Sancho Panza: “También en Candaya hay alguaciles de Corte, poetas y seguidillas, por lo que puedo jurar que imagino que todo el mundo es uno⁽¹⁾”. Ante las leyes económicas, desde luego.

(1) Cervantes, *El ingenioso hidalgo don Quijote de la Mancha*, parte II, capítulo XXXVIII, *Donde se cuenta la que dio de su mala andanza la Dueña Dolorida*.