

EDITORIAL

La Política Económica del Gobierno Zapatero: continuidad, cambio, nuevas incógnitas

Consejo de Redacción

Palabras Clave: *Economía española, política económica, Plan Nacional.*

Key Words: *Spanish Economy, Economic Policy, National Plan.*

Avanzado ya el último año del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero es buen momento para hacer un balance de una de las áreas esenciales de cualquier mandato, la política económica. Ya lo hicimos al final del segundo mandato de Aznar. En aquella ocasión concluíamos nuestra reflexión hablando de “luces y sombras” del legado de sus dos legislaturas¹. También ahora esperamos realizar un balance equilibrado de los “claroscuros” de la política económica de la actual legislatura socialista.

Una evaluación detallada es necesaria por cuatro razones: en primer lugar, porque los casi cuatro años transcurridos nos dan una perspectiva suficiente para hacerla; en segundo lugar, porque la ciudadanía se está acostumbrando a que los gobiernos se apunten los éxitos económicos, aunque éstos sean fruto de decisiones anteriores; en tercer lugar, porque la política económica –sobre todo la macroeconómica– es una de las pocas áreas de la acción del Gobierno, al menos de momento, que en

¹ Como recordarán nuestros lectores, hace cuatro años exactamente elaboramos un texto similar al término del mandato de José M^o Aznar. Véase. CONSEJO DE REDACCIÓN (2003), “La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente”, *Revista de Fomento Social*, n^o 231, julio–septiembre, pp. 401–434; cf. en particular p. 430. Agradecemos a nuestro colega Gabriel M^o Pérez Alcalá su valiosa aportación a la primera versión del presente texto.

nuestro país está alejada del debate partidista, permaneciendo, desde hace más de una década, sin grandes disensiones entre los partidos con posibilidades de gobernar; y, finalmente, porque a pesar de la continuidad aparente en la política económica del Gobierno Zapatero hay, en algunos aspectos, significativos cambios que sólo se percibirán claramente en el futuro, algunos de forma inexorable y otros sólo si tienen suficiente continuidad.

Toda política económica es un conjunto de acciones emprendidas por un gobierno a partir del conocimiento y evaluación de una situación económica previa, de un conjunto de valores derivados de la propia ideología y de los programas políticos que en ella se inspiran. Explicar y evaluar una política económica implica, necesariamente, describir estos tres elementos. De ahí que tengamos que hacer referencia al legado económico de la era Aznar, al diagnóstico de los problemas, a los objetivos e instrumentos usados por el Gobierno Zapatero y, finalmente, a los resultados obtenidos. Para esta descripción, que nos permita emitir un juicio, vamos a organizar nuestra reflexión en cinco apartados esenciales y una síntesis valorativa final:

1. La era Aznar/Rato (1996–2004) y sus herencias.
2. Los problemas de fondo de la economía española.
3. La era Zapatero/Solbes. La continuidad del Programa de Estabilidad.
4. La “otra” política económica de Zapatero/Sebastián: el Plan Nacional de Reformas.
5. La política de la política económica: la política autonómica.
6. Los claroscuros de una gestión de continuidad y ¿cambio?

Y una última observación introductoria. Nuestra reflexión colectiva se va a ceñir a los campos de actuación fundamentales de la política económica que se realizan básicamente desde los Ministerios de Economía y Hacienda. Alargaría en exceso el texto el análisis de las políticas sectoriales y sociales, incluidas las referidas al llamado Estado del Bienestar. Además, aunque hablemos de la Política Económica del Gobierno Zapatero, en un sentido estricto, la dirección de este área de la gestión política no corresponde, como viene siendo tradicional desde hace más de veinte años, al presidente del Gobierno, sino al Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía. Desde que el presidente González nombrara a Miguel Boyer como

Ministro de Economía y Hacienda en 1982, se instauró la, en nuestra opinión, sana costumbre de dejar la política económica en manos de economistas que, con más o menos fortuna, han dado a la misma un carácter técnico, dentro de unos inevitables límites políticos y con la tradicional retórica partidista. El hecho es que la política económica española ha estado, en los últimos veinticinco años, en manos de tecnócratas a los que no pocos atribuyen una parte importante del éxito de nuestra economía. Los ciudadanos también lo perciben así al asignar una valoración tradicionalmente alta en las encuestas a los sucesivos ministros de Economía. Por esto, es más exacto personalizar las orientaciones de la política económica en los ministros de Economía y en los equipos que han dirigido, que en los aparatos políticos cercanos a la Presidencia del Gobierno.

I. La era Aznar/Rato (1996–2004) y sus herencias

Cuando el PSOE gana las elecciones del 14 de marzo del año 2004, la economía española se encontraba iniciando su séptimo año consecutivo de fuerte crecimiento económico, tras los ajustes del bienio 1994–95 y los titubeantes resultados del 1996–97. Un fuerte ritmo de crecimiento, superior en media al 3%: tasa inferior a la de las economías emergentes de Asia, similar a la norteamericana y superior a la de las economías centrales de Europa. Dicha tasa de crecimiento tenía numerosas implicaciones positivas: acercamiento a la media europea; importante reducción de la tasa de paro (el eterno problema económico de la España democrática); mejora en la convergencia entre las regiones españolas²; alta tasa de absorción de inmigrantes, etc. Pero también encerraba algunos desequilibrios y no pocas sombras.

1.1. La lógica del modelo de crecimiento

Esta alta tasa de crecimiento económico, desde prácticamente 1998, tiene unos fundamentos económicos relativamente simples. La economía española creció porque las familias españolas, escasamente endeudadas en los noventa y propensas a convertir sus ahorros en viviendas, mantuvieron y ampliaron su consumo. Como, paralelamente, mejoró la situación laboral, con una fuerte disminución del paro y se amplió la población por la inmigración, la demanda interna de la economía

² Sobre este punto pueden existir discrepancias dependiendo del modo de medir dicha convergencia y del periodo de tiempo considerado.

española creció a un fuerte ritmo. El consumo de las familias, con crecimientos medios por encima del 3% anual acumulativo, fue (y aún es) el motor del crecimiento de la economía española en los últimos años. Y, junto a él y relacionado con él, la inversión en vivienda, con crecimientos superiores al 4% fue un complemento importante, mientras que la inversión en bienes de equipo, con una aportación menor al crecimiento económico, no dejó de crecer en el entorno del 2%. El consumo público, por el contrario, mostró unos crecimientos mucho más moderados, siendo su aportación relativamente pequeña para el crecimiento conjunto.

Pero este crecimiento sólo fue posible porque las familias se endeudaron fuertemente. Esta deuda de las familias es lógica si tenemos en cuenta que los tipos de interés reales fueron cercanos al cero: con una inflación que se mantuvo por encima del 3%, los tipos de interés generales del mercado estuvieron en el entorno del 3%. Dicho de otra forma, las familias se endeudaron porque, dado este tipo de interés nulo, valía la pena adelantar renta futura para consumirla o invertirla. Los bancos y cajas de ahorros permitieron este juego porque, con pocas opciones de colocación del dinero por los bajos tipos de interés de la deuda en casi todos los países industrializados y las incertidumbres en no pocos mercados de países pobres, prefirieron financiar la compra de casas y el consumo de bienes duraderos con la garantía del valor esperado de los inmuebles en el futuro y de las rentas futuras de sus clientes. Como la oferta interna creció más lentamente, por falta de competitividad, el resultado de esta situación fue una inflación diferencial con respecto a nuestros competidores (que se mantuvo en una banda de entre el 1 y el 2%) y un fuerte déficit en la balanza de pagos (el segundo más grande del mundo tras el de Estados Unidos en términos absolutos y el primero de los países industrializados en % del PIB).

Las causas, pues, del importante crecimiento que está viviendo la economía española desde hace unos años hay que buscarlas en el éxito de la integración de la economía española en la zona euro, que permitió a las familias españolas participar en una política monetaria muy expansiva (visto desde España), lo que, dado el escaso nivel de endeudamiento de los españoles en los noventa y las expectativas de crecimiento del valor de la construcción (y la falta de alternativas reales de inversión tras la pérdida de atractivo de la Bolsa por el fin de la burbuja de las empresas "punto.com"), permitió la financiación de esta expansión. La política fiscal, con dos pseudo-reformas del impuesto de la renta, colaboró en la formación de estas expectativas expansivas, aunque a nivel macroeconómico se mantuvo relativamente neutral al mantener el equilibrio de las cuentas públicas. Volveremos más adelante sobre estos dos hechos.

1.2. Cambios en el mercado de trabajo³

El crecimiento económico de la economía española tuvo un efecto sumamente positivo, con todos los matices que se quiera, en el mercado de trabajo español. Se crearon desde 1997 alrededor de cinco millones de puestos de trabajo en la que ha sido la segunda mayor expansión desde hace más de un siglo: la tasa de paro pasó de casi el 20% de la población activa a menos del 9% y se absorbieron más de dos millones de trabajadores inmigrantes. Pero este cambio cuantitativo no fue todo: cambiaron también las cualificaciones de los trabajadores (más del 30% de los trabajadores tenían estudios secundarios o universitarios), la composición sectorial (la población activa agraria era inferior al 5%, mientras que los servicios eran alrededor del 60%), la tasa de actividad femenina (que superó ya el 50%) y, lo más llamativo, hubo una incorporación importante de inmigrantes. Por todo ello podemos decir que el mercado de trabajo español no sólo es un reflejo del importante cambio que la economía española vivió en aquellos años, sino que fue un mercado de trabajo nuevo. ¿Cuáles han sido los motores de este cambio tan sustancial?

La primera transformación importante en el mercado de trabajo español surge como consecuencia de los nuevos comportamientos demográficos que se iniciaron hace tres décadas. Porque la evolución de la natalidad determina la cantidad de personas que se incorporarán al mercado laboral, pero con un retraso de casi veinte años. Así en la década de los ochenta entraron en el mercado laboral los nacidos en pleno *boom* económico de los sesenta; y, sin embargo, la tasa de paro se mantuvo muy alta, a pesar del millón y medio de puestos de trabajo que se crearon. Desde principios de los ochenta, por el contrario, la natalidad española ha registrado un continuo descenso hasta estabilizarse en una de las tasas más bajas de Europa: con ello el número de españoles que entraron en el mercado laboral fue cada vez menor. A esto se añade que en ese mismo tiempo se empiezan a jubilar cohortes numerosas y se retrasa la edad de entrada por la mayor escolarización. Consecuencia de todo ello: los nacionales españoles en la población activa se mantuvieron con tendencia a la baja, y la mayoría de los puestos de trabajo que se crearon fueron ocupados por inmigrantes. Con otras palabras: la economía española necesitó de la entrada de nacionales de otros países para mantener la actividad.

³ Los cambios en el mercado de trabajo no corresponden exclusivamente a la etapa Aznar-Rato; tienen origen en periodos anteriores y continuidad en el gobierno de Zapatero. No podemos acotar lo sucedido durante los gobiernos de Aznar porque ello nos daría una visión sesgada de lo sucedido en este mercado. Por ello, utilizaremos en este apartado un análisis de un periodo temporal más extenso.

El segundo motor de cambio del mercado laboral fue el económico. Porque, como ya se ha indicado, el modelo de crecimiento de la economía española también cambió. El ciclo de crecimiento de los ochenta se basó en una fuerte expansión del sector público, por la construcción del Estado del bienestar y la descentralización administrativa, y en las expectativas derivadas de la entrada de España en la Unión Europea, que hacían que se instalaran en España empresas multinacionales industriales y de servicios. El empleo que se creaba entonces fue en el sector público, en la industria (pero en menor cuantía, aunque suficiente para recuperar los puestos de trabajo perdidos en la reconversión industrial) y en los servicios básicos, y se financiaba con deuda tanto pública como, sobre todo, privada⁴. Por el contrario, el ciclo de crecimiento iniciado en la “era Aznar/Rato” se basó en la construcción, en la industria auxiliar y en los servicios destinados a la venta, y se financió básicamente con endeudamiento de las familias. El empleo, que se creó lógicamente en estos sectores, era de menor cualificación que el creado en el anterior ciclo (1982–1992)⁵, más inestable y, normalmente, de menor productividad unitaria y salarios medios más bajos.

Finalmente, el tercer motor de cambio del mercado laboral fue de índole institucional. La política seguida con respecto al mercado de trabajo e iniciada en 1994 gracias al consenso entre los distintos gobiernos, sindicatos y empresarios, fue de una lenta flexibilización, lo que permitió transformar en puestos de trabajo el crecimiento económico⁶. Sin esta flexibilización—que se concretó, por ejemplo, en nuevas formas contractuales, la existencia de las empresas de trabajo temporal, la reducción de las indemnizaciones por despido, la articulación de sistemas retributivos ligados a la productividad, etc.—nada de lo conseguido hubiera sido posible.

Estos tres procesos, que desbordan los límites temporales de los distintos gobiernos, explican, interactuando entre ellos, la fuerte creación de puestos de trabajo, la intensa disminución de la tasa de paro, la inestabilidad laboral, la rápida absorción

⁴ En efecto, la deuda pública expresada en porcentaje del PIB ha ido disminuyendo, mientras que ha aumentado considerablemente la deuda privada, más que compensando el descenso de la pública y causando el crecimiento de la deuda total.

⁵ Los ciclos se miden entre dos recesiones, si están lo suficientemente cerca. El año 1981 el PIB a precios de mercado decreció un 0,2% y en 1993 un 1,16%.

⁶ La elasticidad empleo–crecimiento (relación entre el incremento del empleo y el crecimiento económico) ha estado cercana al 1, cuando al final de los años 1990 no llegaba al 0,8 y en los 1980 era inferior al 0,7. Eso significa que el empleo crece a un ritmo similar al del crecimiento de la renta. La contrapartida de esta alta elasticidad es que la productividad del trabajo prácticamente no crece.

de la mano de obra inmigrante y, en última instancia, la moderación de los salarios medios que va acompañada de un aumento de las desigualdades salariales.

2. Los problemas de fondo de la economía española

La española ha sido una economía que crece y que crea puestos de trabajo, pero su modelo de crecimiento se ve lastrado por dos desequilibrios que sólo son síntomas de un profundo problema que arrastra. Estos dos desequilibrios son el de los diferenciales de inflación y el déficit en la balanza de pagos. El problema de fondo es la baja tasa relativa de productividad. En este diagnóstico están de acuerdo una mayoría de economistas españoles.

2.1. La inflación diferencial y la pérdida de competitividad

Posiblemente de todos los problemas que tiene la economía española sea la inflación el más persistente históricamente. La inflación española se debe a un exceso de demanda global sobre una oferta que no se adapta. La demanda crece más deprisa de lo que crece la oferta. Este crecimiento de la demanda tiene, esencialmente, un triple origen: el crecimiento del número de familias por la inmigración y el menor tamaño relativo de la nueva familia española; el crecimiento de la renta familiar media por la disminución del paro (más salarios por familia, no mejores salarios unitarios); y, finalmente, el crecimiento del nivel de endeudamiento de las familias por el efecto riqueza sobre las expectativas del valor del patrimonio inmobiliario. Las familias españolas, que han confiado en unos tipos de interés relativamente moderados (según sus expectativas adaptadas a su experiencia pasada), no han tenido ningún incentivo para ahorrar de una forma diferente que comprando una vivienda⁷. De hecho, la tasa de ahorro financiero de las familias españolas ha caído significativamente en los últimos cinco años.

La inflación española tiene, así, una primera causa en el fuerte tirón de la demanda. Pero la segunda causa, necesaria para que se produzca la inflación, es que la oferta española de bienes y servicios no se ha adaptado a esta pujante demanda porque tiene mecanismos para poder subir los precios. De ahí vienen no sólo los problemas de inflación, sino los de balanza de pagos y los que aún no se terminan

⁷ Véase nuestro artículo editorial: CONSEJO DE REDACCIÓN (2005), "La vivienda en España: un mercado imperfecto e injusto", *Revista de Fomento Social*, nº 240, octubre-diciembre, pp. 537-559.

de resolver en el mercado de trabajo. En ausencia de políticas fiscales expansivas, en un contexto de moderación salarial y con unos choques de precios externos (petróleo entre ellos) amortiguados por la fortaleza del euro frente al dólar, la causa última de la inflación es la falta de competencia de la mayoría de los mercados españoles de bienes y servicios.

Tal falta de competencia empieza porque, por definición, el mismo concepto es, para la administración española, muy jurídico y escasamente cuantitativo. Téngase en cuenta que el grado de competencia no está relacionado, directamente, con el número de empresas que producen un determinado bien, sino con las que concurren por el conjunto de los consumidores. Pero en España hay un número muy alto de pequeñas empresas que sólo concurren en su mercado cercano: por eso el grado de competencia real, especialmente en los mercados de servicios, es muy escaso, ya que siempre cabe responder al exceso de demanda con incrementos de precios. Esto produce, en no poca medida, la persistencia de la inflación española. Y esta persistencia tiene como corolario el importante déficit exterior por cuenta corriente.

Este fuerte déficit exterior corriente se explica cuando a la pérdida de competitividad de las empresas españolas se unen otras circunstancias, tales como: nuestro contexto de economía abierta y moneda única y fuerte (que lleva a un crecimiento de las compras en el exterior), la ausencia de tecnología endógena (viejo problema, que se traduce en un fuerte incremento de las importaciones por esta rúbrica en cada ciclo de crecimiento de la economía española), el incremento de la factura energética y de materias primas. Este fuerte déficit sólo es compensado por un mayor endeudamiento externo de la economía española: ya no puede reducirlo la tradicionalmente positiva balanza de servicios (el turismo sigue batiendo récords de entradas hasta superar los 55 millones en los últimos años, pero los turistas disminuyen su gasto per cápita), ni las inversiones extranjeras directas en España (que han disminuido de forma considerable); y se agrava por las ya importantes remesas de los inmigrantes hacia sus países de origen. Todo ello explica el fuerte crecimiento de la posición deudora de España en el exterior, que sólo se puede mantener por la pertenencia a la zona euro y por el bajo nivel de endeudamiento del sector público español.

2.2. La baja productividad del factor trabajo

Pero tanto la inflación diferencial como el déficit por cuenta corriente, o si se quiere, la ausencia de competencia como la pérdida de competitividad tienen una

raíz más profunda. El problema de fondo de la economía española es el lento crecimiento en los últimos años de la productividad. En especial, la productividad del factor trabajo.

La productividad por hora del factor trabajo, es decir, la cantidad de renta real que cada uno de los ocupados produce por hora, es una de las variables determinantes de la renta de cualquier colectivo humano. De hecho, para explicar las diferencias de renta entre países, entre Comunidades Autónomas, entre sectores o entre trabajadores, el primer análisis a realizar es el de la productividad. Así, la diferencia de más de un diez por ciento entre la renta per capita de España y la media de la vieja Europa (la UE de los 15), se debe, además de a nuestra menor tasa de actividad (porcentaje de personas que trabajan o desean trabajar sobre la población en edad de trabajar), a nuestra menor productividad por hora, que no es compensada ni siquiera con la relativamente más larga jornada laboral de los españoles. De ahí que la convergencia en renta per capita de la economía española haya de tener en cuenta esta variable.

En un primer análisis descriptivo se puede afirmar que la productividad media de una economía está relacionada con dos factores esenciales: la composición sectorial de la economía (y, consecuentemente, del empleo), y el tamaño relativo de las empresas dentro de cada sector. De ahí, por ejemplo, que una primera explicación del atraso relativo de España respecto a los países más desarrollados de Europa sea que España tiene una menor renta per capita porque tiene un sector industrial y de servicios avanzados más débil que los de los otros países. Dicho de otra forma, España no alcanzará a la media europea si sus motores de crecimiento por el lado de la oferta son, como ahora, la construcción y el turismo masivo. Además, España necesita empresas de tamaño medio más grande. El tamaño está muy correlacionado con la inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), que es la fuente primaria del crecimiento de la productividad, y con criterios eficientes de gestión: pues bien, las empresas muy pequeñas (microempresas), y más las de los sectores tradicionales, no invierten en ningún tipo de tecnología y muchas de ellas son ineficientes. La renovación del tejido productivo español es la gran tarea pendiente de la economía española si quiere ganar en competitividad.

3. La era Zapatero/Solbes. La continuidad del Programa de Estabilidad

Dado el alto ritmo de crecimiento de la economía española en los últimos años y la forma en la que se ha producido, ¿qué parte del éxito ha sido debido a la política económica seguida por el actual Gobierno?, ¿cómo ha sido la política económica seguida en España en los últimos tres años y medio?

3.1. El Programa de Estabilidad como marco

Para analizar las acciones concretas que ha seguido el Gobierno Zapatero hay que tener en cuenta que la política económica en una economía como la española, perteneciente a la Unión Europea y a la zona euro, está muy limitada por la cesión de soberanía que supone esa doble pertenencia. En realidad ha quedado reducida, en no poca medida, a la concreción de la política fiscal (pero no se puede sobrepasar un límite de déficit o de deuda), a las regulaciones de mercados de factores (mercado de trabajo, mercados financieros, etc.), a las condiciones de competencia de los mercados de bienes y servicios (y no completas) y a las políticas de oferta (que también se pretenden coordinar). Todas ellas, además, están tanto más limitadas cuanto que la economía española es una economía muy abierta en sus relaciones con el exterior, aunque en menor medida que los países más desarrollados de la UE, y no es posible ignorar las restricciones que generan los mercados internacionales.

Otro factor a tener en cuenta es que Solbes, Vicepresidente económico del Gobierno Zapatero, ha sido Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario de Asuntos Económicos (y, por tanto, el Comisario del euro y del Pacto de Estabilidad), desde prácticamente su cese como ministro del último Gobierno González (en 1996) y hasta su incorporación al gabinete Zapatero.

Todo ello invita a pensar que las líneas macroeconómicas de la política económica del Gobierno Zapatero serían muy parecidas a las que ya se venían aplicando por parte del Gobierno Aznar y que permitieron la integración en el euro. Dichas líneas ya se habían plasmado en el Programa de Estabilidad que se presentó en diciembre de 1998 y que se ha ido actualizando en años sucesivos para presentar su grado de cumplimiento en los meses finales de cada año. Tales actualizaciones tienen muchos elementos comunes con algún matiz que se ha ido incorporando en los últimos años y que a continuación señalaremos. Podemos, pues, concluir que la política económica seguida por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero ha sido una política de continuidad en una gran cantidad de aspectos.

En el Programa de Estabilidad, cuya primera redacción es de 1998, late lo que podemos llamar la ortodoxia macroeconómica de finales de los ochenta. Esta ortodoxia se basaba (y aún se basa) en tres ideas relevantes que hay que tener en cuenta para explicar la coherencia de la política:

- En primer lugar, dada la apertura de la economía española y su pertenencia al euro, la vigencia del modelo de economías abiertas (llamado de Mundell–Fleming). Según él, la política monetaria es ineficaz para controlar el ciclo con tipos de cambio fijos, de modo que sólo es eficiente, en el largo plazo, la política fiscal. Esto es más cierto aún para aquellas economías, como la española, que han cedido su política monetaria a un ente supranacional. Dado que el grado de dependencia de la economía española de los países de la zona euro es de más del 70% en términos de comercio exterior, la aplicación de este modelo es muy relevante, aunque, en términos financieros no sea tan evidente.
- En segundo lugar, la vigencia de los modelos de expectativas racionales (modelos Lucas). Según ellos, la política económica ha de ser previsible y sujeta a reglas para no producir distorsiones en la asignación de recursos. Con esta base es lógico pensar que la política macroeconómica que ha de seguir la economía española, muy dependiente del área euro con la que tiene un tipo de cambio fijo, ha de ser de rigor presupuestario, a ser posible, garantizado por ley (la ley 12/2001 de Estabilidad presupuestaria, modificada posteriormente para dar una cierta flexibilidad).
- Finalmente, la firme creencia, de corte neoclásico, de que cualquier intervención en los mercados sólo produce distorsiones que se pagan con un peor desempeño macroeconómico.

Esta ortodoxia es la que late en la política económica que se ha seguido en los últimos gobiernos (ya desde el último Gobierno del presidente González, los dos mandatos del presidente Aznar y la presente legislatura) y cuyo resultado ha sido el control exhaustivo (al menos el intento) de la política fiscal, la reducción de las regulaciones de los mercados de trabajo y bienes y la creciente apertura de la economía⁸. Sólo en los dos últimos ejercicios se ha venido produciendo un ligero cambio de orientación basado, como veremos, en otros fundamentos teóricos relevantes.

⁸ A este respecto, se ha puesto con frecuencia de relieve que el “progresismo” de la política de Zapatero se ha concentrado en otros conocidos y polémicos ámbitos de la actuación del gobierno muy alejados del terreno económico, desde la ley de matrimonios homosexuales hasta la de memoria histórica, pasando quizá por algunas formas de afrontar el problema del terrorismo en el País Vasco.

3.2. Los Presupuestos: breve valoración

3.2.1. Visión general

Los Presupuestos Generales del Estado durante todo el periodo del Gobierno Zapatero han estado condicionados desde un punto de vista económico por esta orientación de base de la política económica y por el hecho de que el PSOE gobierna en minoría, por lo que ha habido que pactar compensaciones con los nacionalistas (especialmente los grupos catalanes) e Izquierda Unida. A pesar de ello, y en sus grandes cifras, han tenido dos características importantes: en primer lugar, han sido, desde una perspectiva macroeconómica, suavemente restrictivos, consiguiéndose en todos los ejercicios superávit para el conjunto de las administraciones; y, en segundo lugar, han sido, especialmente en los últimos ejercicios, productivistas, con un cierto cambio de orientación en las políticas de oferta.

Desde un punto de vista macroeconómico, los Presupuestos de los últimos años reflejan una opción de política macroeconómica ortodoxa y esencialmente correcta para el funcionamiento de la economía española. Una economía cuyo patrón de crecimiento viene determinado por el fuerte impulso de la demanda interna, con problemas estructurales en el frente de la inflación, (y altos diferenciales con respecto a sus competidores), con un fuerte desequilibrio en la balanza de pagos, necesita unos presupuestos de corte restrictivo, con superávit, para no acentuar los desequilibrios. En ese sentido, los presupuestos han sido, en general, prudentes: en efecto, con la significativa reducción de la deuda pública hasta niveles inferiores al 40% del PIB hay margen de maniobra en el futuro para poder hacer una política más expansiva (de mayor gasto), en el caso de que cayera el ritmo de crecimiento.

Este superávit ha venido motivado tanto por el alto dinamismo de los ingresos, con un ligero repunte de la presión fiscal, como por una cierta contención del crecimiento del gasto. Hagamos un breve análisis de ambas variables.

3.2.2. Los ingresos públicos

El crecimiento de los ingresos públicos ha sido significativo; desde luego han crecido más que los gastos. Una economía con un crecimiento de su demanda interna superior al del PIB, necesariamente ha de tener un crecimiento de los ingresos públicos muy superior al crecimiento nominal de la actividad ya que los impuestos gravan la demanda interna. Máxime si se tiene en cuenta la pauta de crecimiento seguida

por el consumo privado: un mayor crecimiento de la participación de los bienes duraderos (mobiliario, coches, etc.) en el consumo hace mayor el crecimiento de la recaudación, tanto porque algunos de ellos están sobregravados (coches, por ejemplo), como por el hecho de que la ocultación es, en esos sectores, menor⁹. Por otra parte, el alto ritmo de crecimiento del empleo y las regularizaciones de inmigrantes¹⁰ han permitido un espectacular crecimiento de la afiliación a la Seguridad Social, con el correlativo crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales. El resultado de ambos procesos es que los ingresos públicos han crecido mucho más deprisa que el PIB nominal, por lo que la presión fiscal ha aumentado levemente en los últimos años. Esta presión fiscal ha permitido a las administraciones públicas españolas mantener el nivel de gasto a pesar, incluso, de la paulatina disminución de las aportaciones financieras de la Unión Europea que, en los últimos años, no llegan a ser ni el 40% del neto recibido en los años finales del pasado siglo.

Fruto de una promesa electoral, cuyo origen tiene que ver con la reiterada y falaz propaganda del Partido Popular de que durante su mandato se bajaron los impuestos, el Gobierno Zapatero también ha tenido dos reformas fiscales: la primera fue aprobada en 2006 y tuvo efectos a partir de 2007; la segunda, de menor calado y de carácter típicamente electoralista, ha sido incluida en los presupuestos para 2008.

La reforma de 2006 ha erosionado todavía más la progresividad efectiva del sistema fiscal, paulatinamente empeorada por las sucesivas reformas del IRPF y por las pautas de consumo y ahorro de las familias españolas. Se han reducido aún más los tramos de la tarifa del IRPF (pasando de cinco a cuatro), se ha bajado el tipo marginal máximo en dos puntos porcentuales, y se han gravado a un tipo fijo del 18% todas las rentas del capital (dividendos, intereses, fondos de inversión, venta de acciones, etc.) con independencia del tiempo de su generación. No debe olvidarse que el tipo mínimo para las rentas del trabajo y las rentas empresariales es del 24%. Si la anterior reforma fiscal del PP fue duramente criticada por el Partido Socialista por gravar a un tipo fijo del 15% las ganancias patrimoniales

⁹ Evidentemente, esto no se aplica a la inversión en viviendas, en la que el grado de ocultación es a veces elevado.

¹⁰ Una de las grandes razones para la regularización de inmigrantes, aunque no fue reconocida explícitamente, fue acabar con la situación de economía sumergida de muchos de ellos que se encontraban en situación irregular. La regularización ha permitido aflorar alrededor de 300.000 puestos de trabajo (que la Encuesta de Población Activa detectaba, pero que no figuraban en las estadísticas de la Seguridad Social) lo que, además de mejorar la recaudación por cotizaciones, ha tenido efectos en la mejora de las recaudaciones por IRPF (tanto de los trabajadores como de los empresarios).

generadas en más de un año (venta de acciones o de participaciones en fondos de inversión), resulta tremendamente paradójico que ahora se profundice aún más en la tendencia de gravar a tipo fijo todas las rentas del capital¹¹.

El sistema fiscal español se está viendo erosionado en su progresividad de forma paulatina como consecuencia de dos hechos. Por un lado, por la competencia internacional respecto a la tributación de las rentas del capital. Sin embargo, prestigiosos expertos opinan que el tratamiento que se le ha otorgado a todas las rentas del capital en la última reforma del IRPF no era necesario para mantener nuestra "competitividad fiscal", habiéndose uniformado la fiscalidad de todas las rentas de capital por otros motivos de naturaleza interna: buscando la neutralidad fiscal respecto a la tributación de los activos financieros, de tal forma que unos no tuviesen un tratamiento tributario más ventajoso que los otros.

La otra erosión de la progresividad viene motivada por la distinta regulación de las comunidades autónomas en los otros dos impuestos progresivos de nuestro ordenamiento: el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio. El primer impuesto prácticamente ha dejado de existir en varias Comunidades Autónomas por el juego de los numerosos beneficios fiscales que se han introducido por algunas de ellas. Esto provoca tratos muy desiguales entre contribuyentes y genera gran malestar en aquéllos en los que la legislación de su comunidad autónoma no resulta tan "generosa", por lo que a la larga ocasiona que las Comunidades Autónomas tiendan a uniformar a la baja la tributación en este impuesto. Sin embargo, el margen con el que cuentan todas las Comunidades Autónomas para establecer beneficios fiscales no es el mismo, puesto que son las Comunidades Autónomas con más recursos, las que, a su vez, podrán renunciar a partes importantes de recaudación por este impuesto.

¹¹ No está de más recordar que cuando primera vez se estableció por el Real Decreto-Ley 7/1996 que las plusvalías a más de dos años tributasen a un tipo fijo del 20 por ciento, setenta y cuatro diputados del partido socialista interpusieron un recurso de inconstitucionalidad basado en los siguientes razonamientos: "el nuevo régimen tributario que para los incrementos y disminuciones patrimoniales establece el Real Decreto-Ley 7/1996, vulnera también los principios de igualdad, progresividad y capacidad económica del artículo 31.1 CE al estarse en presencia de medidas que producen una considerable reducción de la progresividad..." y que "... se origina una desigualdad entre estas rentas y el resto de las fuentes gravadas en el IRPF, desaparece la progresividad al establecerse un tipo de gravamen proporcional..." y que "...al establecerse un tipo de gravamen fijo y único del 20 por ciento sobre unos determinados rendimientos (ganancias de capital) se produce una distribución injusta de la carga fiscal". La Sentencia del Tribunal Constitucional no entró a estudiar las pretensiones de inconstitucionalidad que se basaban en la vulneración del artículo 31.1 de la Constitución porque apreció inconstitucionalidad de la norma en virtud de su rango de decreto-ley.

Asimismo cada vez son más las propuestas que se hacen por los responsables de algunas Comunidades Autónomas en aras de la supresión, o de una importante reforma a la baja, del Impuesto sobre el Patrimonio. Si la progresividad de nuestro sistema tributario se consigue fundamentalmente con el IRPF y el complemento de los otros dos tributos progresivos reseñados, resulta bastante evidente que con medidas como las apuntadas la progresividad se está resintiendo de forma importante¹².

En el momento actual nuestro sistema tributario pivota de facto sobre las rentas del trabajo (que tributan a tarifa progresiva) y sobre el IVA. Aquella equidad, progresividad y efectos redistributivos que buscaba nuestro sistema fiscal en la década de los 80 (y que no olvidemos, forma parte de los principios de justicia tributaria del artículo 31 de la Constitución) parecen estar cada vez más lejanos. En tiempos de superavit presupuestario parece preocupar más la utilización electoral del sistema tributario que cualquier otra consideración. En los últimos años, cada vez que uno de los grandes partidos ha accedido al Gobierno ha realizado su correspondiente reforma del IRPF y siempre en clave bastante electoralista. Afortunadamente la progresividad no ha sufrido la puntilla definitiva que hubiera supuesto poner en práctica la idea electoral, promovida por el máximo responsable de la Oficina Económica del Presidente, Miguel Sebastián, de sustituir el IRPF vigente por un IRPF de tipo único, simplificado y con un mínimo exento. El profundo cambio que esta reforma suponía y lo poco elaborado de la propuesta (en los borradores que circularon se hablaba de un tipo impositivo del 20% y de un mínimo exento de 1.800 euros, con lo que la recaudación se hubiera resentido significativamente, así como la progresividad), dificultaron su aprobación por parte del Ministerio de Economía y Hacienda.

A todo lo anterior se une el hecho de que las normas tributarias, para que la igualdad sea real, tienen que ser aplicadas con ciertos criterios de uniformidad administrativa, a lo que tampoco contribuirá probablemente la proliferación de agencias tributarias autonómicas.

¹² Ha destacado el Tribunal Constitucional que es través del IRPF como "... se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad" (STC 134/1996).

3.2.3. Los gastos

Por la parte de los gastos¹³, la presión política de los grupos parlamentarios nacionalistas y de izquierda ha sido constante, pero la estrategia de discutir el límite de gasto previamente, para hacer frente a las presiones, obligando a que cada propuesta de aumento lleve la correlativa propuesta de reducción, ha dado un buen resultado global. El gasto ha crecido en casi todas las partidas, especialmente en aquellos transferidos a las Comunidades Autónomas, pero dentro de un límite más o menos contenido. Esto ha permitido la expansión, en términos cuantitativos y políticos, de estas administraciones que, en la actualidad gestionan casi el 30% del total del gasto público español, aunque su capacidad recaudatoria es mucho menor. No se puede decir, pues, que haya habido restricciones de gasto, aunque la reducción de los gastos en políticas de empleo pasivas (subsidios de desempleo, etc.), así como la contención en las partidas financieras, por la reducción del volumen de deuda y la caída de los tipos de interés, ha ayudado al permanente equilibrio y al superávit de las cuentas públicas.

Una cuestión clave ante el fenómeno, relativamente nuevo, del superávit es la de su destino y su gestión; ¿a qué se dedica? ¿a incrementar los gastos que permiten mejorar el llamado Estado del Bienestar adquiriendo compromisos de corto plazo cuya sostenibilidad no está garantizada? ¿O a fortalecer los incrementos de la productividad, con visión de más largo plazo, mediante, por ejemplo, más y mejores inversiones en educación, en innovación y tecnología, etc.?

Desde esta perspectiva microeconómica, los Presupuestos Generales de los primeros dos años del Gobierno Zapatero fueron muy continuistas, mientras que en los dos últimos años se observa ya un esfuerzo, aún tímido, por cambiar la concepción de la política económica desde una perspectiva sectorial clásica a una perspectiva de economía de oferta. En efecto, la vieja concepción, que todavía persiste en los presupuestos de la mayoría de las administraciones, de fomentar o proteger determinadas actividades y sectores, empieza a dejar paso, en los últimos presupuestos, a una forma de asignar los gastos públicos más moderna, en la que lo importante es el crecimiento de la productividad de la economía. En este sentido, el incremento del gasto en educación, en investigación y desarrollo y en infraestructuras son decisiones necesarias para intentar un cambio en el modelo de crecimiento

¹³ Un análisis de la composición del gasto público español escapa al enfoque de este editorial porque supondría hacer un balance del Estado del Bienestar español. Por esa misma razón y porque su puesta en práctica no será efectiva hasta finales de 2008 y por parte de las Comunidades Autónomas, no hemos hecho referencia a una importante medida de política social como es la Ley de Dependencia.

económico que más arriba describíamos. En esta nueva concepción de la política económica tiene mucho que ver el Programa Nacional de Reforma.

3.2.4. Algunos resultados obtenidos

Pero más allá de la permanente vigilancia de la ortodoxia macroeconómica, el Ministerio de Economía ha trabajado, bajo la dirección del Secretario de Estado de Economía, David Vegara, en una dirección coherente con el diagnóstico de los problemas de la economía española: profundizar en la competencia de los mercados de bienes y servicios. Sin embargo, y sin negar la corrección de los análisis, el éxito ha sido muy limitado por dos razones. La primera es que no se han ampliado significativamente los recursos destinados al Tribunal de Defensa de la Competencia (a finales de 2007 reconvertido en la Comisión Nacional de Competencia y ligeramente aumentado), aunque se han creado algunos Tribunales de Competencia Autonómicos: pero éstos muestran un mínimo interés por la competencia, debido a la implícita “preferencia autonómica” de casi todas las administraciones periféricas. Una segunda razón es el tradicional enfoque del tribunal, excesivamente pasivo y muy dominado por una lógica administrativista alejada de la realidad económica: se basa en una definición anticuada de competencia, más procedimental que de análisis del resultado; además apenas usan herramientas cuantitativas de medición de la competencia.

En conjunto, se puede decir que el programa ejecutado por el Gobierno Zapatero ha tenido un fuerte carácter ortodoxo y liberal, escasamente reformista y fuertemente continuista con la política económica Aznar/Rato. Pero es que, además, la efectividad de la política económica en el desempeño de la economía es cada vez más limitado: son muchas las competencias cedidas tanto a la Unión Europea como a las Comunidades Autónomas; es grande la apertura de la economía española, y crece sin cesar el flujo de rentas hacia el exterior por la inmigración y por las fuertes inversiones de las empresas españolas realizadas en el decenio anterior.

4. La “otra” política económica de Zapatero/Sebastián: el Plan Nacional de Reformas

Que el modelo de crecimiento de la economía española tiene problemas de fondo, como más arriba señalábamos, es algo que no ha escapado a los cuadros económicos del PSOE. Ya en la campaña electoral, y puesto que el PSOE nombró

un “comité de sabios” para articular su programa entre los que se encontraba el mismo Solbes y un grupo muy importante de economistas españoles (Miguel Sebastián, David Vegara, David Taguas, Rafael Domenech, etc.), se hizo mucho hincapié en estos problemas. Pero, una vez en el gobierno, este énfasis pasó a un segundo plano por razones evidentes. De cualquier forma, el Presidente Zapatero nombró para la Oficina Económica del Presidente (un cargo que inventó Aznar cuando nombró al Profesor Barea para dar credibilidad a la política fiscal) a Miguel Sebastián, profundo conocedor de la economía española pues no en vano fue el último director del prestigioso Servicio de Estudios del BBVA. El problema fue que, dado el peso político de Solbes (aunque independiente, amparado por toda la vieja guardia felipista del PSOE), la política económica que podía elaborarse desde Moncloa tenía que pasar por el Ministerio de Economía y Hacienda so pena de plantear serias disfunciones o quedar en poco más que un informe. Esta oficina no funcionó en realidad en el primer año, por lo que las primeras orientaciones no llegarían hasta octubre de 2005.

A raíz del informe Kok que retomaba la Estrategia de Lisboa para el crecimiento de la UE¹⁴ y puesto que muchos de sus elementos coincidían con las necesidades de la economía española, se pensó en articular un plan de política económica a elaborar por la Oficina Económica del Presidente. Este Plan, cuyo nombre es Programa Nacional de Reformas (PNR), llamativamente titulado “Convergencia y Empleo”, se aprobó en octubre de 2005, año y medio después de llegar al poder, con lo que sus orientaciones, que a continuación analizaremos, no influyeron nada más que retóricamente en la elaboración de los presupuestos del año siguiente, 2006, y muy poco en los del 2007¹⁵.

El Programa Nacional de Reformas fijó como objetivos esenciales para la política económica española dos: “alcanzar en 2010 la convergencia plena en renta per

¹⁴ El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 adoptó un importante y ambicioso compromiso con el objetivo de convertir a la Unión Europea en la economía más dinámica y más competitiva del mundo en el horizonte 2010. Este acuerdo es conocido como la Estrategia de Lisboa. Una comisión encabezada por Wim Kok realizó en 2004 una revisión intermedia de la misma; los resultados hasta la fecha no son muy alentadores.

¹⁵ El análisis que late, tanto en la Estrategia de Lisboa de 2001 como en el Programa Oficial de Reformas de 2005, es el de la moderna teoría del crecimiento económico que nace con los modelos de crecimiento de Solow–Swan y se han venido actualizando hasta los de Uzawa–Lucas y los de Ramsey. Esta teoría se ha incorporado a los análisis económicos más avanzados y está condicionando la agenda política de los gobiernos, completando y superando así la clásica y keynesiana dicotomía entre políticas macro y micro y de demanda y oferta.

cápita y superar (sic) en ese año la tasa de empleo de la Unión Europea". En el mismo párrafo de la introducción, se daban pistas sobre el diagnóstico de los problemas de fondo de la economía española: "alcanzar ambos objetivos requiere avanzar en el crecimiento de la productividad y continuar en la creación de más y mejores empleos".

El contenido del Programa Nacional de Reformas se articula en cinco capítulos de distinta calidad y un anexo, siendo ya muy llamativos la extensión y los matices de redacción de los distintos capítulos. Como es costumbre en los documentos oficiales, el primer capítulo es, además de una introducción, un resumen ejecutivo de las conclusiones. El segundo capítulo, que supone un 25% del total del documento, es un interesante y conocido diagnóstico de la situación de la economía española. El tercero fija los objetivos del Programa. El cuarto, el más extenso, desarrolla en siete ejes los objetivos operativos del programa y es todo un catálogo de acciones de política económica multidimensional. Y, finalmente, un quinto capítulo establece las variables o indicadores que permiten el seguimiento del Programa. Un anexo final establece las correspondencias entre los ejes del Programa y las Directrices de la Estrategia de Lisboa.

El diagnóstico contenido en el programa sigue la línea argumental que hemos reflejado en páginas anteriores: la economía española crece y este crecimiento crea empleo; por otra parte, la renta per cápita española converge rápidamente con la media europea; a pesar de todo, la economía española presenta dos importantes desequilibrios, el diferencial de inflación y los continuos déficits por cuenta corriente de la balanza de pagos, que son expresión de la baja tasa de crecimiento de la productividad española.

De este diagnóstico convencional se deducen de una forma lógica los objetivos operativos y las líneas de acción de la política económica. El Gobierno de España fija como primer objetivo alcanzar a medio plazo la media de los países que componen la Unión Europea¹⁶. El segundo objetivo es alcanzar una tasa de empleo similar a la de la Unión, coherente con el primer objetivo y con el reconocimiento del problema del deterioro relativo de la productividad de la economía española: para ello hay que aumentar la tasa de actividad (especialmente femenina), y dis-

¹⁶ Este nivel de renta a alcanzar es la media de la UE de 25 miembros (por ser el número de miembros que en el momento de aprobar el plan tenían la Unión). Es curioso que en otros planes el objetivo hubiera sido converger con la media de la vieja UE-15 (los países más ricos): aunque con ellos la convergencia es más rápida (los nuevos socios del Este crecen más rápidamente), la convergencia es más lejana en el tiempo porque estamos mucho más lejos.

minuir la tasa de paro; siempre, claro está, que la producción aumente en mayor proporción. Desde esta perspectiva, el plan es razonable y coherente, aunque muy poco ambicioso.

Estos grandes objetivos se concretan en los objetivos operativos, los ejes del plan, cuyo cumplimiento está íntimamente relacionado con la consecución de los anteriores. Estos ejes son:

1. Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria.
2. El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA.
3. Aumento y mejora del Capital Humano.
4. La Estrategia de I+D+i (INGENIO 2010).
5. Más Competencia, Mejor Regulación, Eficiencia de las Administraciones Públicas y Competitividad.
6. Mercado de Trabajo y Diálogo Social.
7. El Plan de Fomento Empresarial.

El tratamiento y desarrollo de estos siete ejes (pésimamente titulados, por cierto) es dispar: se nota que han sido elaborados por diferentes manos y por funcionarios de diversos ministerios, así como que han carecido de una revisión final de estilo y de una coherencia entre la importancia de los ejes y la concreción de las propuestas.

En resumen, el conjunto resulta un catálogo de medidas relativamente coherentes (porque el diagnóstico del problema es claro), pero insuficientemente tratadas, poco relacionadas, con notables ausencias; se echa de menos, además, una mayor dosis de imaginación y algo más de cuantificación. Brillan por su ausencia la política energética (que tanto tiene de política, tanto interna por el tema de las nucleares, como exterior por la cuestión del petróleo), un análisis más profundo del sistema de formación del capital humano (no hay atisbos de crítica al sistema educativo), no hay tampoco iniciativas significativas sobre los mercados de vivienda, ni sobre la cohesión territorial, ni sobre el comercio exterior. En definitiva, de la concentración de cerebros de la Oficina Económica de la Moncloa y de los

equipos ministeriales podría haber salido un Programa mucho más brillante del que se aprobó en octubre de 2005.

El nivel de cumplimiento de las acciones contenidas en el Programa ha sido, en los dos años de vigencia del mismo, variable: en bastantes se ha avanzado muy poco (quizás por falta de análisis profundo, como es el caso de las mejoras en la formación del capital humano; quizás por falta de análisis correcto, como es el caso del agua, que se ha politizado), mientras que otras sólo pueden ser eficaces en el largo plazo (las infraestructuras, por ejemplo); la mayoría han tenido avances modestos. Lo que sí puede considerarse correcto es el grado de cumplimiento de los objetivos generales, quizás porque eran relativamente alcanzables.

La Oficina Económica del Presidente ha sido, incluso, más que un “think-tank” al servicio de la Presidencia del Gobierno¹⁷, un elemento de intervención en la distribución del poder económico en la economía española al servir a algunos intereses genuinamente empresariales, recuperando así una vieja tradición de intervencionismo que parecía olvidada desde el segundo Gobierno Aznar. Así, fue la Oficina Económica del Presidente, con la inestimable ayuda del entonces ministro de Industria (hoy presidente de la Generalitat), la que intentó la operación de compra de ENDESA por parte de Gas Natural (propiedad de la Caixa) por un precio inferior en sólo 12.000 millones de euros al de mercado y la que evitó la venta final a la alemana E.ON, para aparcarla en las manos de la italiana ENEL¹⁸. También ha sido la Oficina Económica del Presidente la que ha intervenido en la preparación de los encuentros de los grandes empresarios con mandatarios internacionales. La Oficina Económica, pues, ha tenido también un importante papel en la intervención del gobierno en los asuntos empresariales.

¹⁷ Esta Oficina ha elaborado también el Informe Económico del Presidente del Gobierno 2007 (véase <http://www.la-moncloa.es/PROGRAMAS/OEP/PublicacionesElInformes/IEPG2007.htm>), una iniciativa que imita la costumbre de otros presidentes (como el de EEUU) y que, en sus primeras palabras califica, triunfalmente, a 2006 como “el mejor año en la historia democrática española” en materia económica (cf. p. 11).

¹⁸ A analizar en profundidad esta cuestión dedicamos uno de nuestros últimos editoriales. Véase CONSEJO DE REDACCIÓN (2007), “Las OPA: una valoración”, *Revista de Fomento Social*, n° 245, enero-marzo, pp. 9-29.

5. La política de la política económica: la política autonómica

Queremos ahora referirnos a un ámbito particularmente importante de la política (sin adjetivos) que reduce de forma sustancial y duradera los futuros márgenes de maniobra de la política económica. Nos referimos a la política autonómica¹⁹.

Está aún por determinar en qué grado la descentralización puede afectar a la articulación y eficacia de la política económica española y, por lo mismo, al desempeño del conjunto de la economía española. Sin embargo, existen algunos modelos teóricos y algunas experiencias previas que permiten barruntar en qué forma la política económica general, e incluso la política de bienestar, puede verse comprometida. Máxime cuando en la asignación de competencias entre los distintos niveles políticos no se ha seguido un criterio de eficacia o coste en la prestación del servicio, sino un confuso y ambiguo criterio de visibilidad política (aceptación por parte de los ciudadanos) o importancia simbólica.

En la reforma, hay varios factores que pueden afectar a la eficacia de la política económica española en el futuro.

En primer lugar, la política económica de cualquier Estado descentralizado tiene un evidente coste de coordinación, que se suele aceptar por considerarse como un bien político la mayor representatividad y participación de la ciudadanía a través de diferentes órganos decisorios. Sin embargo, esta mayor representatividad genera un problema de coordinación cuando las instituciones que tienen que llegar a un acuerdo no son comparables en tamaño, no existen reglas de mayoría significativa o minorías de bloqueo o las competencias están divididas entre distintas administraciones. Un ejemplo concreto de estas disfunciones lo tenemos en el mercado de la vivienda en España: la política del Ministerio de la Vivienda para contener el crecimiento de los precios se ha mostrado manifiestamente ineficaz, en gran medida porque las competencias para vivienda están transferidas a las Comunidades Autónomas, las cuales a su vez transfirieron las competencias de suelo a los ayuntamientos; como resultado, una política global de ordenación del mercado que ha sido no sólo ineficaz sino contraproducente²⁰. Por otra parte, la duplicidad de órganos

¹⁹ Sobre este tema nos manifestábamos en un editorial precisamente en el tránsito de la anterior a la actual legislatura: CONSEJO DE REDACCIÓN (2004), "Financiación autonómica: un reto para la nueva legislatura", *Revista de Fomento Social*, n° 233, enero-marzo, pp. 13-38. Muchas de aquellas reflexiones siguen plenamente vigentes y sirven de base para este breve apartado.

²⁰ Remitimos de nuevo a nuestro editorial sobre el mercado de la vivienda, citado *supra* en nota 7.

de decisión alarga el tiempo de la toma de decisiones, lo que reduce la eficacia de la política económica. Ejemplos de este problema de coordinación lo tenemos en el funcionamiento de la Unión Europea y en Estados federales consolidados como Estados Unidos o Alemania. Esos problemas de coordinación, normalmente, bloquean las decisiones cuando hay situaciones de crisis, máxime si, además, las elecciones se pueden producir en momentos temporales diferentes.

En segundo lugar, dada la nueva arquitectura institucional española, la política económica perderá eficacia por los costes de competencia entre Comunidades derivados de la proliferación de iniciativas movidas por un fenómeno que tiene bien estudiado la teoría económica de la demanda: el fenómeno de la "emulación", o sea, la competencia a la hora de captar determinadas actividades. El que todas las Comunidades Autónomas tengan que tener de todo, bajo la presión del victimismo, está llevando de hecho a la duplicación de infraestructuras y de iniciativas que, en muchos casos, son inviables por su escasa masa crítica. Más aún, la competencia puede perjudicar incluso a los ingresos del conjunto, como podría ocurrir (en la UE ya ocurre y en España tenemos el caso de las "vacaciones fiscales vascas") por la competencia en la bajada de determinados impuestos o en determinadas cesiones para favorecer la instalación en un territorio de una empresa.

El tercer lugar, la asimetría en el tamaño de las Comunidades Autónomas es una nueva fuente de coste, sobre todo cuando la descentralización se hace, como se ha hecho, sin un criterio de eficacia. Esta diferencia de tamaño conlleva necesariamente diferencia en las competencias que se pueden asumir (federalismo asimétrico), a diferencias de prestaciones de algunos servicios o a un mayor coste unitario en las Comunidades más pequeñas. Así, por ejemplo, el coste unitario de la prestación de servicios sanitarios es mayor en las Comunidades pequeñas que en las grandes por una cuestión de costes fijos y de costes de escala: un sistema sanitario para una población inferior a un millón de habitantes y dispersa es, a igualdad de prestaciones, mucho más caro que en poblaciones mayores y concentradas, y algunas prestaciones son inasumibles, dado el nivel de renta de algunas de nuestras Comunidades.

En cuarto lugar, el espíritu regulador e intervencionista de los Estatutos (fiel reflejo de las opciones políticas, no liberales en materia económica, que hicieron posible el de Cataluña, modelo y paradigma de todos los demás) tendrá consecuencias sobre el funcionamiento de distintos mercados al suponer una clara injerencia en muchos de ellos. Se han aprobado regulaciones que rayan con lo absurdo: por ejemplo, ciertas regulaciones comerciales, o las de supervisión de las cajas de ahorro que operen en el territorio de una Comunidad (esto llevaría, en el extre-

mo, a que todas las Comunidades, además del Banco de España, tendrían que supervisar a todas las cajas de ahorros porque una mayoría tiene sucursales en todas las Comunidades), o la participación en los órganos de gobierno del mismo Banco de España.

Y, finalmente, el hecho de que en los anexos de distintos estatutos se intente condicionar la política de infraestructuras del Estado (según la participación en el PIB en el de Cataluña, según la población en el andaluz) es una burda aberración económica: no sólo supone una miope asignación de los recursos, sino que tiene tales efectos antiigualitarios que se descalifica por sí misma.

En definitiva, los problemas que para una política económica eficaz genera la nueva arquitectura institucional que está configurándose a partir de las reformas estatutarias son, al menos a priori y desde la experiencia que ya poseemos, importantes. Tales problemas no tienen que ver tanto con el objetivo confeso de la descentralización, perfectamente legítimo y comprensible en un Estado plural, cuanto con la forma en la que se ha llevado ésta y la asignación de competencias: aquí han primado criterios ideológicos y políticos, y no el de eficacia en la prestación de los servicios a los ciudadanos. La descentralización ha resultado, entonces, más un reparto de poder entre las distintas élites políticas territoriales, cada una además con objetivos divergentes, que una respuesta a las legítimas demandas de los ciudadanos.

6. Los claroscuros de una gestión de continuidad ¿y cambio?

Poco podemos añadir al llegar al final de nuestra reflexión, necesariamente incompleta. Reiterando que hemos circunscrito nuestras reflexiones básicamente a la política económica que se hace desde el Ministerio de Economía, intentaremos recapitular muy brevemente las luces y las sombras del periodo.

Para empezar hay que repetir, una vez más, que, en una economía del tamaño de la española tan integrada en la europea, la influencia de la política económica en la marcha de la economía es más limitada de lo que normalmente se piensa.

Volviendo por un momento la vista atrás, recordemos los logros que apuntábamos hace cuatro años en el haber del balance de la era de Aznar²¹: la exitosa integra-

²¹ Cfr. el editorial citado en nota 1, pp. 430-434.

ción en la Unión Económica y Monetaria, preparada ciertamente por la política de convergencia del anterior periodo de gobierno socialista con Solbes al mando del timón económico; la disciplina y el rigor macroeconómicos correspondientes; todo ello en un contexto de expansión económica considerable, a la vez diferencial y convergente, en términos reales, con la Unión Europea. Apuntábamos al debe: la consecuente inevitable reducción de los instrumentos y del margen de acción de la política económica y la fragilidad de un modelo de crecimiento basado en la demanda interna y más particularmente en el consumo privado, con muy alto endeudamiento familiar, así como una escasa inversión productiva. Al mismo tiempo, criticábamos especialmente la política tributaria que, aunque exitosa en la corrección de nuestro tradicional déficit público, se excedía en la obsesión por el déficit cero y, sobre todo, se desentendía de la equidad recaudatoria. Asimismo mostrábamos preocupación por las políticas de flexibilización y precarización laboral-salarial a pesar de su impacto positivo sobre el empleo.

Es notable constatar hasta qué punto gran parte de ese diagnóstico se puede repetir en la actualidad, casi al pie de la letra, lo que justifica el uso del término "continuidad" para calificar la política económica del Gobierno Zapatero que, a su vez, presenta algunas notas positivas y otras inevitablemente negativas.

Ciertamente los cuatro años de gobierno de Rodríguez Zapatero han sido positivos desde una perspectiva del crecimiento. Nuestro país ha crecido, ha convergido y ha creado empleo. La política económica ha seguido claramente las pautas de la ortodoxia dominante que ha conducido a un control exhaustivo (al menos el intento) de la política fiscal, la reducción de las regulaciones de los mercados de trabajo y bienes y la creciente apertura de la economía.

Este crecimiento se ha hecho sin corregir los dos problemas de fondo: por un lado, la inflación diferencial y la pérdida de competitividad; por otro y muy relacionado con lo anterior, la baja productividad del factor trabajo. La política económica, tal como queda definida en el Programa de Estabilidad, debe ser calificada de "ortodoxa", en continuidad también con la practicada por la serie de gobiernos anteriores.

Los presupuestos del Estado han arrojado superávits, pero la política de gasto ha titubeado entre una orientación dirigida al incremento de gastos sociales políticamente rentables con visión a corto plazo, y otra más enfocada a cambiar el signo de la oferta haciéndola más competitiva. Al final se ha centrado más en la primera y no se han afrontado con decisión los retos derivados de nuestra escasa competitividad y de nuestra baja productividad.

En todo caso, esas pautas de crecimiento analizadas tienen claros límites. El primer límite de nuestro modelo de crecimiento, basado en la demanda interna, y con un enorme déficit en la balanza exterior por cuenta corriente, radica en la capacidad de absorción de la vivienda nueva. Al ritmo actual de construcción, puede producirse un exceso de oferta que paralice el crecimiento de los precios, hecho que ya empieza a ocurrir. El segundo límite es el del máximo nivel de endeudamiento de las familias permitido por el sistema financiero. El nivel de endeudamiento que los bancos pueden financiar depende de la capacidad de pago de las familias: por eso, cuando llega a un nivel alto, la financiación se vuelve escasa. Precisamente para no sobrepasar este límite la autoridad monetaria, el Banco de España vigila el comportamiento del sistema financiero.

Esos dos límites hacen que el modelo de crecimiento de la economía española tienda a agotarse. No sabemos cuándo, pero es un modelo insostenible en un largo plazo. Su final llegará tanto más rápido cuanto más rápida sea la posible subida de los tipos de interés en los mercados internacionales. Las consecuencias de este agotamiento, sin embargo, serán tanto menores cuanto antes resolvamos los problemas de fondo de nuestra, por otro lado envidiada, economía. La política económica que necesitamos es bastante clara. Llevarla a la práctica no es sencillo.

* * *

No sin cierta grandilocuencia, en la presentación oficial en “power point” que la Moncloa ofreció con motivo de la publicación del llamado “Informe Económico del Presidente del Gobierno 2007”²² se incluyó el siguiente texto de James F. Clarke: “Un político piensa en la próxima elección, un estadista en la próxima generación”. Tras el balance realizado en esta reflexión editorial, nuestros lectores podrán decidir por sí mismos cómo aplicar esa afirmación a José L. Rodríguez Zapatero.

²² Citado más arriba, cf. nota 17.