

Capítulo 2

LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS: LA EXPERIENCIA DEL SUR DE EUROPA

JOSÉ MARÍA MARAVALL

El presente capítulo trata de las reformas socioeconómicas tras las transiciones a la democracia, y examina en particular el caso del Sur de Europa. Entenderé por reformas aquellas innovaciones de una política que, mediante iniciativas legislativas o de gobierno, pretenden modificar la pauta existente de rendimiento económico y la distribución social de los recursos. Estudiaré los dilemas a que hicieron frente los nuevos gobiernos democráticos, los tipos de reformas que introdujeron, los factores que ayudan a explicar la vía seguida por esas reformas, los resultados de tales reformas y sus efectos sobre la propia democracia. Al restablecerse las democracias tras un período de gobierno autoritario, surgen nuevos problemas: una cuestión esencial pasa a ser la eficiencia del nuevo régimen político, y no sólo su legitimidad; es decir, la capacidad de la democracia para resolver problemas y para satisfacer expectativas. Cabe aducir que los márgenes para los cambios programáticos (es decir, «lo que se puede hacer» una vez restablecida la democracia) dependen sobre todo del carácter de las necesidades económicas y del tipo de transición a la democracia; que éstas son, de hecho, las condiciones que limitan las opciones

El presente estudio forma parte de un programa de investigación en el Instituto Juan March y del proyecto AME91-0257 de PLANICYT.

y las estrategias políticas. Pero el diseño, la aplicación y las consecuencias de las políticas económicas pueden variar como resultado de otros factores, además del tipo de transición a la democracia y de las condiciones económicas. La gama de reformas que se introducen (por ejemplo, las relativas a la nacionalización, el gasto público o el equilibrio entre el Estado y el mercado) es resultado en gran parte de cómo se combinan las condiciones limitativas y las opciones estratégicas de los actores.

Las reformas socioeconómicas contribuyen al tipo concreto de democracia que se construye. Dependen de las condiciones políticas de las nuevas democracias, pero su éxito o su fracaso también tiene consecuencias para el nuevo régimen político. En la compleja relación que existe entre la economía y la política, algunas de las principales cuestiones tienen que ver con la contribución de las reformas económicas a la consolidación de las instituciones democráticas y a la eficiencia de éstas, con los efectos que variables políticas producen en la pauta de las reformas. Aduciré que además de la necesidad de hacer frente a la crisis económica, lograr la solvencia financiera del Estado y aumentar la competitividad de la economía, las nuevas democracias hacen frente a extensas demandas en el terreno de los derechos sociales. La estabilización y las reformas estructurales exigen modificar los tipos de cambio, limitar el gasto público, aumentar los ingresos fiscales, eliminar subsidios, desregular los precios, conseguir mercados de capital y de trabajo eficientes y cambiar la estructura de la propiedad. Pero las democracias han de responder también a exigencias de justicia social: los ciudadanos de las nuevas democracias consideran a menudo que su nueva condición política también tiene que ver con derechos sociales. Como es obvio, ésta es una cuestión tanto empírica como normativa. La democracia se puede considerar como incompatible con restricciones al ejercicio de los derechos políticos y sociales o con discriminaciones basadas en las condiciones sociales. Y tanto la democracia como las reformas económicas se pueden ver socavadas por altos costes sociales y por desigualdades distributivas que erosionen el apoyo político. Al final, la calidad de una nueva democracia dependerá de la combinación de eficiencia económica y cohesión social.

Las nuevas democracias suelen ser herederas de Estados que son demasiado intervencionistas en la economía y demasiado débiles en las políticas sociales. Así, por parafrasear una máxima política conocida, el Estado tiene que transformarse hasta ser tan reducido como

sea posible y tan amplio como sea necesario. El Banco Mundial ha hecho hincapié en esta doble necesidad para el desarrollo económico de las democracias¹: Los gobiernos deben intervenir menos en determinadas esferas y más en otras; las economías deben estar más orientadas hacia el mercado, pero la función del Estado en el suministro de bienes públicos, la inversión en capital humano, la construcción de infraestructuras y la protección del medio ambiente es indispensable y debe reforzarse. La intervención del Estado también es necesaria para la igualdad social. El mercado por sí solo no garantiza que la sociedad, y en especial sus grupos más pobres, reciba una educación, una protección sanitaria o unas pensiones suficientes. Las políticas sociales, como aduce el Banco Mundial, guardan relación con la democracia, refuerzan la legitimidad del régimen y contribuyen a la estabilidad política; también van unidas a un menor proteccionismo económico y un mayor crecimiento.

Por lo general, las reformas económicas tratan de maximizar la competitividad de la economía, la solvencia del Estado, la satisfacción de las demandas y el bienestar de los ciudadanos, pero difieren en la combinación concreta de esos objetivos y en los instrumentos que utilizan. La inflación, los déficit presupuestarios y de cuenta corriente, el paro y la pérdida de competitividad constituyen graves desafíos a los nuevos gobiernos democráticos, pero su gravedad no es siempre la misma, ni las presiones políticas a las que hacen frente los gobiernos son equivalentes.

Las economías del Sur de Europa a mediados de los años 70 no se encontraban en las mismas circunstancias dramáticas que las del Este de Europa y América Latina en el último decenio; los gobiernos no tenían que enfrentarse con exigencias económicas de urgencia parecida. Pero los países del Sur de Europa compartían una situación de atraso económico relativo en comparación con los países más avanzados de Europa occidental. El lugar que les correspondía en la división internacional del trabajo se revelaba en la composición de su comercio y su balanza comercial, el carácter de las inversiones extranjeras que recibían, la importancia que el turismo representaba en sus economías, el número de sus trabajadores que emigraban a otros países. Tenían una larga historia de proteccionismo económico y de autarquía; sus economías fueron calificadas con razón como capita-

¹ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, capítulo 7.

lismo «asistido» más bien que «competitivo»²: desde el siglo XIX el Estado y las empresas públicas habían desempeñado un papel central en la promoción del desarrollo económico. El Estado estaba muy centralizado y las burocracias públicas eran ineficientes. Sus sistemas de bienestar social eran muy limitados y no satisfacían unas necesidades sociales que eran profundas. La intervención militar en los gobiernos y en la vida política había sido un fenómeno recurrente en sus historias contemporáneas. El pluralismo religioso apenas sí había existido y la religión dominante se había identificado con el Estado. Los sucesivos experimentos democráticos se caracterizaron por sistemas de partidos inestables, con unas raíces frágiles en la sociedad, y por enfrentamientos dramáticos entre izquierda y derecha sobre cuestiones básicas relativas a la legitimación, el carácter y la estructura del Estado³. La «normalización» de sus sociedades conforme a las pautas de Europa occidental, la recuperación de los atrasos tanto económicos como políticos, habían sido el principal objetivo de los reformadores griegos, portugueses y españoles a lo largo de este siglo. Así, la «modernización», palabra clave en la política democrática del Sur de Europa, se entendía en muy gran medida como «europeización», y sin duda ésa fue una de las principales características no sólo de la transición democrática en los tres países, sino de las reformas después de la transición.

A este respecto, las similitudes con las visiones intelectuales de muchos reformadores del Este de Europa fueron notables. En Polonia, Hungría y Checoslovaquia el objetivo de las reformas a partir de 1989 consistió en construir un sistema económico «normal»: es decir, seguir el modelo de las economías europeas occidentales. En el Este de Europa se rechazaron desde el primer momento los experimentos con soluciones diferentes. Algo parecido ocurrió en España. En Portugal y Grecia los experimentos se fueron abandonando gradualmente: al cabo de los dos años de gobiernos provisionales, inestabilidad política y deterioro económico que siguieron a la «Revolución de los Claveles» en el primer caso; en el segundo caso, tras los malos resultados

² A. Vázquez Barquero y M. Hebbert, «Spain: Economy and State in Transition», en R. Hudson y J. Lewis (comps.), *Uneven Development in Southern Europe: Studies of Accumulation, Class, Migration and the State*, Londres: Methuen, 1985, págs. 284 a 308.

³ J. Solé Tura, «Socialist Governments in Southern Europe: Between Reformism and Adaptation to State Structures», trabajo presentado en el Consorcio Europeo de Investigación Política, Barcelona, marzo de 1985.

económicos alcanzados por Papandreu al pretender seguir una «tercera vía» que condujera a un tipo diferente de sistema económico.

Desarrollo económico, crisis y conflicto: el telón de fondo de las transiciones políticas

Aunque existían diferencias en sus niveles respectivos de desarrollo antes del restablecimiento de la democracia, Portugal, Grecia y España habían experimentado un cambio económico considerable desde los años 50. Durante ese período la economía griega se integró en gran medida en los mercados internacionales y pasó por una fase de crecimiento rápido que, de 1960 al desmoronamiento de la dictadura en julio de 1974, alcanzó una tasa anual media del 7,7 por 100⁴. El desarrollo económico se benefició de los bajos salarios y de las remesas de un gran número de trabajadores en el extranjero. En Portugal, el salazarismo había respondido a un conservadurismo anticapitalista y había intentado congelar la economía y la estructura social en un molde preindustrial: en 1974 el país tenía la renta *per cápita* más baja de Europa occidental, la agricultura estaba considerablemente subdesarrollada y la productividad general era muy baja; sin embargo, a partir de fines de la década de los 50, se había producido una modificación de la política económica, y el país había ido distanciándose de la autarquía y avanzando hacia una mayor integración en la economía mundial. A partir de 1960 y hasta el golpe de Estado del Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) contra la dictadura, en abril de 1974, la economía portuguesa había ido creciendo a una tasa anual media del 6,9 por 100. Si bien el comercio llevaba decenios beneficiándose de un imperio colonial que brindaba mercados protegidos y materias primas baratas, el cambio económico en Portugal se reflejaba en el hecho de que en 1973 casi la mitad de los intercambios comerciales se realizaban con la Comunidad Europea y sólo una sexta parte con las colonias. A Portugal llegaba capital extranjero⁵, y se establecían nuevas industrias en las esferas de la

⁴ Economist Intelligence Unit, *Greece: Country Profile*, Londres: Economist Publications, 1990.

⁵ El porcentaje del capital extranjero en el total de las inversiones corrientes pasó de 1 en 1959 a 21 en 1969. En este último año el capital extranjero llegó al 52 por 100 del total de las inversiones en manufacturas (Economist Intelligence Unit, *Portugal: Country Profile*, Londres: Economist Publications, 1990).

electrónica, el automóvil, la construcción de buques y los textiles. La producción agrícola disminuyó como proporción del PIB del 20 por 100 a principios del decenio de 1960 al 14 por 100 a fines del decenio; la participación de la producción industrial subió del 27 al 33 por 100.

Bajo Franco, la economía española estuvo estancada durante veinte años; hasta 1963 no llegaron los salarios reales al nivel de 1936. El aislamiento político internacional estuvo asociado con la autarquía económica. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de los 50 el aislamiento internacional fue terminando gradualmente, al mismo tiempo que se producía una cierta liberalización de la economía. Tras el plan de estabilización trienal entre 1959 y 1962 la economía española se benefició del desarrollo económico general de Europa occidental y pasó por un período de rápido crecimiento que de 1955 a 1975 alcanzó una tasa anual media de casi el 8 por 100⁶. La mano de obra era barata y abundante, la fiscalidad baja y la protección estatal alta. Los cambios consiguientes de la estructura económica y ocupacional española fueron muy profundos: la contribución de la agricultura al PIB bajó del 23 por 100 en 1960 al 5 por 100 veinte años después, y la población agrícola disminuyó de 5 millones de habitantes en 1960 a dos millones. El capital financiero desempeñó un papel dominante: en 1956 cinco bancos controlaban el 51 por 100 del capital del país y contribuyeron en gran medida a la creación de una nueva industria nacional. El Estado era un instrumento importante de la actividad capitalista, básicamente a través del Instituto Nacional de Industria (INI), sociedad pública de cartera creada en 1941 que participaba directamente en 63 empresas, daba empleo a más de 200.000 trabajadores y representaba el 10 por 100 del PIB. La subordinación del Estado a los intereses privados se defendía ideológicamente en términos del «principio de subsidiariedad»: en el decenio de 1950, la doctrina socioeconómica del catolicismo reaccionario sustituyó a las ideas fascistas de movilización y desarrollo impulsados por el Estado. No existía un sistema fiscal

⁶ Ese crecimiento se vio en gran medida financiado directa o indirectamente por la nueva prosperidad europea. Así, los ingresos del turismo alcanzaron los 2.386 millones de dólares en 1976, al aumentar el número de turistas desde 6 millones en 1960 a 36 millones; las remesas de los trabajadores emigrantes alcanzaron los 1.718 millones de dólares en 1973 y las inversiones ascendieron a 852 millones de dólares ese mismo año. El turismo aportó el 5,2 por 100 del PIB en España en 1970 y el 2,1 por 100 en Grecia.

moderno, pero como el gasto público era muy limitado, tampoco había déficit presupuestario.

El Cuadro 2.1 muestra la evolución de las tres economías de Europa del Sur en los años 60 y principios de los 70, en comparación con el promedio de los seis países de la Comunidad Europea. Antes de que se iniciaran sus respectivas transiciones a la democracia, los tres países del Sur de Europa habían ido atravesando, en diversas medidas, una fase de crecimiento económico y de liberalización que había introducido cambios en sus economías y sus estructuras sociales⁷. Sin embargo, existían en los tres procesos serios límites económicos y sociales a la modernización: el proteccionismo seguía siendo mucho más alto que en las demás economías de Europa occidental, y la industrialización se basaba en empresas escasamente competitivas (en la producción de acero o en la construcción de buques); existía una disparidad permanente entre la demanda agregada y la oferta de

CUADRO 2.1.—*Evolución de las tres economías de Europa del Sur 1961-1973 (promedios)*

	Grecia	Portugal	España	Comunidad Europea
PIB: variación anual (porcentaje), precios constantes	7,7	6,9	7,2	4,8
Inflación: variación anual (porcentaje)	4,5	3,9	7,1	5,2
Empleo:				
• Variación anual (porcentaje)	-0,5	0,2	0,7	0,3
• Desempleados como porcentaje de la población activa	4,2	2,5	2,8	2,4
Salarios reales por asalariado: variación anual (porcentaje)	6,4	6,7	7,5	5,0
Coste unitario de la mano de obra en términos reales ^a (100 = 1980)	106,0	86,3	95,7	97,1

^a 1961-1970.

Fuente: Comisión de la CE, *Economie Européenne*, Suplemento A, n.º 5 (mayo de 1991).

⁷ J. J. Linz analiza los cambios económicos y sociales en el Sur de Europa antes del restablecimiento de la democracia en Portugal, Grecia y España en «Europe's Southern Frontier: Evolving Trends Towards What?», *Daedalus*, invierno de 1979, págs. 175 a 209.

bienes manufacturados que causaba déficit importantes de la balanza comercial; la inflación era siempre alta.

La crisis económica de 1973-74 se solapó con el desmoronamiento de los regímenes autoritarios. En esos años el precio del petróleo se cuadruplicó; en consecuencia, en 1975 Europa occidental experimentó un crecimiento económico negativo y la inflación media aumentó hasta un 8 por 100. Tras una breve recuperación en 1977-78, la segunda crisis del petróleo en 1979, en la cual el precio del barril pasó de 12 a 31 dólares en cinco meses, llevó al estancamiento de los PIB, al aumento de la inflación y a un mayor paro. El crecimiento económico ya no se reanudó hasta 1986. Esta crisis fue particularmente honda en el Sur de Europa, que dependía mucho del petróleo importado; por ejemplo, España no podía cubrir sino algo más de una cuarta parte de su demanda de energía primaria con sus propios recursos, mientras que la factura del petróleo de Grecia equivalía a dos tercios de los ingresos de sus exportaciones. Así, la crisis internacional debilitó la posición del Sur de Europa en la economía mundial. El Cuadro 2.2 aporta datos acerca del deterioro de las tres economías, en particular en cuanto a sus tasas de crecimiento e inflación, cuando la transición a la democracia estaba a punto de empezar. Sin embargo, la situación de las economías era menos grave que en los países latinoamericanos y en el Este de Europa en el momento de sus transiciones. Aunque la inflación había aumentado en Grecia, Portugal y España, era muy inferior al 66 por 100 de Polonia en 1989, el 235 por 100 del Brasil en 1985 o el 349 por 100 de la Argentina en 1983. Las monedas eran convertibles, los tipos de cambio no eran artificiales y no existían mercados negros; en muy elevada medida los precios reflejaban la oferta y la demanda de bienes y servicios. En 1974 la deuda *per cápita* había llegado a 134 dólares en Portugal y 331 dólares en Grecia, cifra muy inferior a las de Brasil (769 dólares), Argentina (1.556 dólares), Chile (1.539 dólares), Polonia (1.113 dólares) y Hungría (1.656 dólares). Sin embargo, aunque la política disponía de un margen de maniobra mayor que en estos países, las economías de los tres países del Sur de Europa se habían deteriorado mucho en comparación con sus resultados del decenio anterior.

En resumen, Portugal, Grecia y España habían experimentado un período de desarrollo económico seguido por una grave crisis económica justo cuando iniciaban su transición a la democracia. De hecho, las transiciones tuvieron mucho que ver con una inquietud social

CUADRO 2.2.—*La economía en el momento de la transición a la democracia*

	Grecia	Portugal	España
Tasa de crecimiento del PIB:			
• 1970	8,0	7,6	4,1
• Año inicial de la transición ^a	-3,6	1,1	0,5
Tasa de desempleo			
• 1970	4,2	2,6	2,6
• Año inicial de la transición ^a	2,1	1,7	4,5
Tasa de inflación			
• 1970	3,9	3,4	6,8
• Año inicial de la transición ^a	20,9	18,9	16,8

^a Portugal y Grecia: 1974; España: 1975.

Fuentes: *Economie Européenne*, n.º 46 (diciembre de 1990); FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. 13 (1989); Banco Mundial, *World Tables*, 1989-1990.

creciente debida a las nuevas tensiones y a las desigualdades generadas por su tipo de desarrollo. Esa inquietud, que afectó en particular a los trabajadores industriales y a la clase media baja, actuó como «presión desde abajo» contra la dictadura griega⁸; en Portugal, la expansión de las concentraciones industriales urbanas en Lisboa, Setúbal y Oporto y el crecimiento de la clase obrera industrial constituyeron la base de las oleadas de huelgas que se iniciaron en 1968 y llegaron a su nivel más alto en 1973 y 1974, encabezadas por comisiones obreras en los lugares de trabajo, defendiendo unas reivindicaciones que cada vez eran más políticas⁹. Tales «presiones desde abajo» tuvieron especial importancia en el caso de España. El número de horas de trabajo perdidas por huelgas pasó de 1,5 millones en 1966 a 8,7 millones en 1970 y 14,5 millones en 1975, año de la muerte de Franco, y los objetivos del movimiento obrero adoptaron una dimen-

⁸ Véase P. Nikiforos Diamandouros, «Regime Change and the Prospects for Democracy in Greece: 1974-83», en G. O'Donnell, P. C. Schmitter, y L. Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, págs. 138 a 164.

⁹ Las huelgas de 1975-74 ocurrieron en la línea aérea (TAP) y las industrias textil y electrónica (Siemens, Phillips, Plessey, Standard Electric), en el Metro de Lisboa, etc. Véase M. L. Lima Santos, M. Pires de Lima y V. M. Ferreira, *O 25 de abril e as lutas sociais nas empresas*, Oporto: Afrontamento 1976, y J. Pires, *Greves e o 25 de abril*, Lisboa: Base, 1976.

sión cada vez más política. De forma muy parecida a lo que sucedió con los gobiernos de Papadopoulos y de Caetano, el Gobierno de Arias Navarro, enfrentado con este considerable conflicto social en los dos últimos años del franquismo, no fue capaz de adoptar unas decisiones económicas que eran difíciles, pero también necesarias para afrontar la crisis económica. El Gobierno creyó que la crisis no duraría y mantuvo el precio del petróleo a niveles artificialmente bajos. Sectores básicos de la producción sufrían un exceso de capacidad y unos costes de producción muy altos. Los sindicatos siguieron siendo ilegales, pero el Gobierno no lograba controlar las subidas de salarios. De 1970 a 1979 los salarios subieron 40 puntos porcentuales por encima de la productividad¹⁰. Las exportaciones perdieron competitividad, y la balanza comercial empeoró mucho. Al comienzo de la transición la economía española experimentaba así una inflación alta, un importante déficit comercial, un paro cada vez mayor, una caída de los beneficios, así como un creciente déficit público debido al intento del Gobierno de compensar la reducción de la demanda externa mediante el aumento del gasto público.

A medida que las dictaduras se debilitaron, las reivindicaciones sociales fueron cada vez mayores: derivaban de la atención precaria de los derechos sociales y se expresaban no sólo respecto de los salarios, sino también respecto de la sanidad, la educación y los problemas urbanos, y las defendían una miríada de organizaciones, asociaciones de vecinos, movimientos de reforma de la enseñanza, etc. Así ocurrió en especial en España: además de las fuertes demandas salariales de los años 70, la inexistencia de un sistema adecuado de bienestar social alimentó las reivindicaciones sociales. La legislación social, que había seguido un ritmo parecido al de los países de Europa occidental hasta 1936, se había visto frenada por el franquismo. Así, en 1975 el gasto público de carácter social representó sólo el 9,9 por 100 del PIB, mientras que en la Comunidad Europea la media era del 24 por 100; sólo el 4 por 100 del presupuesto de la Seguridad Social se financiaba con cargo a los ingresos públicos procedentes de los impuestos, frente al 26 por 100 en Francia e Italia; el gasto público en enseñanza era del 1,8 por 100 del PIB, cuatro puntos porcentuales por debajo de la media europea; un 25 por 100 de los españoles no estaba cubierto por ningún programa de sanidad pública.

¹⁰ Véase V. Pérez Díaz, *El retorno de la sociedad civil*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1987, pág. 114.

Las reivindicaciones de satisfacción de derechos sociales eran mucho menos explícitas en los otros dos países. Sin embargo, en Grecia, donde no existía tampoco un sistema de bienestar social moderno, la presión popular (que había permanecido latente durante bastantes años bajo la dictadura de los coroneles) en pro de un aumento del «salario social» y de una redistribución de la renta fue expresándose de forma creciente¹¹. En Portugal, aunque las huelgas obreras habían aumentado antes de la transición, la explosión de demandas tuvo lugar tras el fin de la dictadura. Fue la democracia la que liberó las reivindicaciones. En la primera semana de democracia hubo 17 huelgas, en la segunda 31, en la tercera 87 y en la cuarta 97. Durante varios meses una oleada interminable de huelgas exigió mejores condiciones de trabajo, una jornada laboral más corta, un aumento de las vacaciones pagadas, salarios más altos; estas huelgas no se produjeron sólo en los núcleos de organización obrera, sino también en los transportes, en los servicios de correos, entre pescadores, panaderos, vendedores de periódicos, etc. La Intersindical, el Partido Comunista¹² y el presidente de la República formularon crecientes advertencias contra las huelgas generales. El decreto ley 392, de 27 de agosto de 1974, legalizó las huelgas, pero también introdujo restricciones a su convocatoria. Sin embargo, las huelgas continuaron. A partir del verano de 1975 incluyeron reivindicaciones autogestionarias no sólo por motivos ideológicos, sino también para evitar el cierre de empresas y asegurar puestos de trabajo y salarios; además, *comissaos de moradores* ocuparon casas (2.000 en las dos primeras semanas de la democracia) y muchas tierras fueron tomadas por campesinos.

La primera fase de la democracia: la primacía de la política

A medida que se restablecieron las democracias en los tres países, durante algún tiempo la política tuvo precedencia sobre la economía. Aunque todas las transiciones del Sur de Europa fueron debidas a procesos endógenos, existieron diferencias apreciables entre ellas. En

¹¹ C. Tsoucalas lo menciona en «Radical Reformism in a "Pre-Welfare" Society: The Antinomies of Democratic Socialism in Greece», en Z. Tzannatos (comp.), *Socialism in Greece*, Aldershot: Gower, 1986.

¹² En esa fase de la nueva democracia portuguesa, las advertencias hacían hincapié en que las huelgas ponían en peligro los avances democráticos y tenían consecuencias contrarrevolucionarias. Ese fue por ejemplo el mensaje de Alvaro Cunhal en un discurso pronunciado en Braga el 30 de noviembre de 1974.

España el protagonismo correspondió a los políticos. El cambio político consistió en una mezcla de «presiones desde abajo» y «reformas desde arriba»; también adoptó la forma de un proceso gradual, basado en transacciones y pactos. Las transiciones de Grecia y Portugal constituyeron, por el contrario, una ruptura mucho más tajante con el pasado y ambas comenzaron con un problema militar (el enfrentamiento con Turquía por Chipre, la guerra en Angola y Mozambique). En Grecia el cambio estuvo a cargo de los políticos en cuanto el ejército privó del poder a la junta de coroneles. En cambio, la transición portuguesa fue iniciada por un levantamiento militar contra la dictadura de Caetano: hasta el cambio constitucional de 1976 el ejército desempeñó un papel central en el nuevo régimen, primero con la Asamblea del *Movimento das Forças Armadas* (MFA) y después con el Consejo de la Revolución. La ruptura con el pasado se vio seguida por dos años de convulsiones políticas: las nuevas reglas del juego no estaban claramente definidas y la confusión entre política parlamentaria y extraparlamentaria era considerable; seis gobiernos provisionales se fueron sucediendo a breves intervalos. En Grecia y España las reglas estuvieron definidas con mucha más claridad desde el principio. Además, en esos dos países la nueva derecha democrática (la *Nea Demokratia* de Karamanlis y la Unión del Centro Democrático de Suárez) ganó las dos primeras elecciones, y la izquierda pudo adquirir experiencia acerca de las posibilidades y los límites de la democracia pluralista. Pero mientras que Karamanlis, que contaba con una mayoría absoluta en el Parlamento, dirigió la transición griega con considerable autonomía y con escasa participación de la oposición (el *Panellinio Socialistiko Kinima* —PASOK— en particular), Suárez siguió una estrategia de negociaciones y pactos con la oposición que abarcó la aprobación de la Constitución en 1978, el proceso de descentralización política y de acomodo de los nacionalismos en Cataluña y País Vasco, y las políticas económicas.

En aquella fase el principal problema para los nuevos gobiernos democráticos de Grecia y España era establecer una democracia política viable. En Portugal, la construcción de un tipo diferente de sistema económico también formaba parte de la agenda política. La ideología de los primeros gobiernos de Grecia y España explica en considerable medida la inexistencia de reformas económicas radicales y la prioridad de la política; un factor adicional fue el peligro de intervención militar contra la democracia (mayor en España, manifestado en la «Operación Galaxia» de noviembre de 1978 y en la tentativa de golpe del 23 de febrero de 1981). Además, los recuerdos de

fracasos democráticos del pasado contribuyeron al pragmatismo político. En Portugal, por el contrario, debido a la clara ruptura con el pasado, a la presencia dominante de un MFA radical y a la vasta movilización popular que siguió al desmoronamiento de la dictadura, todo pareció posible durante algún tiempo. Se intentó simultáneamente establecer la democracia política y reformar la economía más allá del capitalismo. Ello produciría una inestabilidad política considerable y agravaría la situación económica.

Examinemos las decisiones económicas iniciales en Portugal. El Gobierno provisional que tomó el poder a partir del 25 de abril de 1974 cerró inmediatamente la Bolsa y congeló más de 2.000 millones de dólares de capital privado. Poco después, el Decreto Ley 203/74, de 15 de mayo, expuso el programa del Gobierno. Sus principales objetivos eran aumentar la inversión pública, cambiar el sistema de crédito, reformar los bancos y llevar a cabo una nacionalización masiva. Una ideología anticapitalista orientó también la redacción de la nueva Constitución después de celebradas las elecciones de abril de 1975. La Constitución, que se aprobó en 1976, decía así que «el desarrollo del proceso revolucionario impone, en el nivel económico, la apropiación colectiva de los principales medios de producción»; los artículos 89 y 105 declaraban que el sector privado de la economía no desempeñaría sino un papel residual y que se realizaría «una socialización progresiva y efectiva de la economía»; según el artículo 91, el objetivo era «la creación de una sociedad socialista». La primera nacionalización, la de la Compañía de Aguas de Lisboa, se produjo en junio de 1974; la gran oleada de *estatização* llegó unos meses después, durante el período radical del Gonzalvismo, e incluyó los ferrocarriles, el transporte marítimo, las líneas aéreas, las refinerías de petróleo, la siderurgia, las empresas de tabaco, la producción de abonos y cemento, las fábricas de cerveza y una gran cantidad de pequeñas empresas dependientes. Se ha calculado que el 27 por 100 de las empresas portuguesas se vieron afectadas, en su mayor parte unidades grandes y tecnológicamente complejas¹³. Como resultado, la

¹³ Véase H. M. Makler, «The Portuguese Industrial Elite and Its Corporative Relations: A Study of Compartmentalization in an Authoritarian Regime», en L. S. Graham y H. M. Makler (comps.), *Contemporary Portugal: The Revolution and Its Antecedents*, Austin: University of Texas Press, 1979, págs. 156 y 157, e *íd.*, «The Consequences of the Survival and Revival of the Industrial Bourgeoisie», en L. S. Graham and D. L. Wheeler (comps.), *In Search of Modern Portugal: The Revolution and Its Consequences*, Madison: University of Wisconsin Press, 1983, pág. 261.

proporción de la inversión total en manos del Estado pasó del 18 por 100 en 1973 al 45 por 100 en 1980. Al final del período de nacionalizaciones, las empresas públicas aportaban el 15 por 100 del PIB y el 24 por 100 de la formación bruta de capital. Esa proporción no era muy diferente de la de otros países de Europa occidental: el sector público empresarial era en Portugal más pequeño que en Italia. La principal diferencia se daba en el sistema financiero, ya que los 22 bancos nacionales estaban en manos públicas.

En esta primera fase de la transición portuguesa se produjeron importantes incrementos salariales, iniciados por una fuerte subida del salario mínimo garantizado, decidida un mes después de la caída de la dictadura; los salarios reales aumentaron por término medio en un 25 por 100 entre 1975 y 1976. El gasto público también creció con rapidez, a mucha más velocidad que el PIB. Una buena parte del presupuesto se dedicó a financiar industrias no competitivas en unos mercados que iban reduciéndose (productos químicos, construcción de buques, acero), con el propósito de preservar puestos de trabajo. Los gobiernos consideraron que el intento de dar respuesta a ingentes demandas sociales y el programa ideológico de transformación socio-económica tenían prioridad sobre una gestión rigurosa de la economía. Las consecuencias de esos grandes incrementos del gasto público, de un aumento de los salarios más rápido que la inflación y la productividad, de que el país viviera a costa de las grandes reservas de divisas todavía disponibles al comienzo de la transición, fueron críticas para la solvencia del Estado, la posición internacional de la economía y los indicadores macroeconómicos. El déficit presupuestario, que no había existido bajo la dictadura, pasó a ser muy grande; las balanzas comercial y de pagos entraron en un fuerte déficit; la deuda externa aumentó rápidamente. La inflación fue subiendo, al igual que el paro, que padeció el impacto adicional del regreso de Angola y Mozambique de 600.000 emigrantes (cuya proporción respecto de la población era aproximadamente 6 veces la emigración de Argelia a Francia en 1958). La descolonización representó la pérdida repentina de unos mercados coloniales seguros. Las inversiones cayeron (la formación bruta de capital disminuyó en un 6,1 por 100 en 1974 y en un 10,6 por 100 en 1975); se produjo una importante fuga de capitales, y muchos capitalistas se fueron a vivir fuera de Portugal¹⁴. El efecto

¹⁴ Entre otros, A. Champaulimaud, propietario de un gran grupo económico que comprendía Siderurjería Nacional. Tras ganar las elecciones de 1976 Mario Soares viajó

sobre el desarrollo económico fue considerable. La tasa de crecimiento del PIB, que se había situado en un promedio anual de 7,6 por 100 entre 1970 y 1974, fue de sólo el 2,3 por 100 entre 1974 y 1977.

La evolución de la economía se solapó con las convulsiones políticas y contribuyó a un enfrentamiento cada vez mayor entre radicales y moderados. Ese enfrentamiento, en efecto, tuvo que ver tanto con la política económica como con la democracia parlamentaria. La política económica enfrentó a la fracción radical de los militares con el grupo de Melo Antunes (que se había encargado del programa del MFA), en especial en torno al alcance del control estatal de la economía y al papel de la inversión exterior. Los diversos partidos también estaban divididos respecto a la extensión de la propiedad y el control públicos. Y las diferencias acerca de la importancia relativa de la democracia parlamentaria y de la democracia directa eran hondas. En el primer año de la transición la movilización política aumentó mucho: surgió una miríada de canales de representación política y órganos de «poder popular», de comisiones, asambleas y comités de diversos tipos. Las elecciones a la Asamblea Constituyente, en abril de 1975, tuvieron un efecto muy moderador en la política económica: el sexto gobierno provisional de Pinheiro de Azevedo, formado en medio de una grave crisis económica, interrumpió las nacionalizaciones y obtuvo importantes préstamos de los EE.UU. y de la Comunidad Europea. Este cambio de rumbo respecto de la colectivización se veía reforzado por una nueva victoria de los moderados en las primeras elecciones constitucionales celebradas un año después. Así, durante dos años existieron graves incertidumbres políticas acerca de la función del Estado y del mercado y de la importancia de la democracia directa frente a la parlamentaria¹⁵. Las elecciones sucesivas fueron alejando gradualmente al país del colectivismo económico y la democracia directa.

En Grecia, la principal preocupación de Karamanlis fue consolidar las instituciones democráticas e insertar al país en Europa occi-

al Brasil al final del verano con el propósito de persuadir a los empresarios en el exilio para que volvieran a Portugal.

¹⁵ Un buen ejemplo de las incertidumbres con que se enfrentaba la democracia representativa lo dio Alvaro Cunhal, secretario general del Partido Comunista de Portugal, en una entrevista con Oriana Fallaci tras las elecciones a la Asamblea Constituyente celebradas en abril de 1975: «Si cree usted que el Partido Socialista con su 40 por 100 y los Demócratas Populares con su 27 por 100 constituyen la mayoría, entonces es usted víctima de un malentendido» (*L'Europeo*, 15 de junio de 1975).

dental. Sus reformas fueron fundamentalmente de carácter político. Hasta las primeras elecciones democráticas de noviembre de 1974 (en las que obtuvo el 54 por 100 de los votos) su estrategia fue muy cautelosa. Pero a la vez decidida: si bien restableció la Constitución de 1952 como norma temporal y mantuvo a Ghizikis como jefe del Estado, también legalizó los partidos políticos (comprendido el KKE), proclamó una amnistía política y se aseguró el control civil de todas las instituciones importantes. Tras las elecciones y una intentona abortada de los militares en febrero de 1975, Karamanlis estableció rápidamente unas nuevas reglas del juego: la monarquía quedó abolida tras un referéndum celebrado en diciembre de 1974 y se llevó a juicio a los responsables del golpe militar en 1967¹⁶. En 1974 el Gobierno también solicitó el ingreso en la Comunidad Europea; dos años después se iniciaron las negociaciones, los tratados se firmaron en mayo de 1979 y Grecia pasó a ser miembro de pleno derecho de la CEE el 1 de enero de 1981. Sin embargo, la economía había venido experimentando dificultades cada vez mayores; la inflación fue del 15,4 por 100 en 1976 y llegó al 19,8 por 100 en 1980; la tasa anual de crecimiento, que había sido del 7,7 por 100 de 1961 a 1973, bajó a menos de la mitad (3,5 por 100) entre 1974 y 1980; la inversión disminuyó (mientras que de 1970 a 1973 la formación bruta de capital había aumentado a un ritmo anual medio del 12,4 por 100, de 1974 a 1981 ese ritmo bajó a un promedio anual de -1,25 por 100); 300 empresas estaban al borde de la quiebra. Sin embargo, el gasto público aumentó a gran velocidad; este gasto se financió en gran medida mediante déficit presupuestarios y préstamos del exterior, de forma que la deuda externa aumentó y llegó al 4,4 por 100 del PIB en 1978 y al 7,9 por 100 en 1981. Karamanlis, bajo una clara influencia gaullista, llevó a cabo un programa considerable de nacionalizaciones; al final, el sector público abarcaba casi todos los bancos, las telecomunicaciones, la industria del petróleo, el transporte y los puertos de mar.

Para evitar grandes déficit públicos, reducir la inflación y fomentar la inversión, hacían falta importantes reformas del gasto público, del sistema fiscal, de los subsidios a las empresas, de la financiación de la deuda pública, de la evolución de los costes de producción, de

¹⁶ Véase P. Nikiforos Diamandouros, «Transition to, and Consolidation of, Democratic Politics in Greece, 1974-1983: A Tentative Assessment», *West European Politics* 7, 2 (1984): 50 a 71.

la legislación sobre relaciones laborales y de la administración pública. Sin embargo, esos no eran los únicos problemas: el aumento del gasto público estuvo alimentado por el intento de satisfacer reivindicaciones sociales y por la necesidad de consagrar muchos más recursos a pagar una enseñanza, una salud pública y unas pensiones mayores. Se trataba de un problema común en las nuevas democracias del Sur de Europa. Los gobiernos se enfrentaban con el dilema de emprender un camino largo y doloroso hacia la eficiencia económica y el crecimiento a largo plazo, con dudosas perspectivas de éxito económico y político, aplazando los beneficios que mucha gente esperaba de la democracia, o de tratar de responder a necesidades políticas y sociales más inmediatas, postergando la aplicación de reformas económicas, con la esperanza de que la economía pudiera irse defendiendo. En Grecia, Karamanlis no introdujo reformas económicas sustanciales y la política dominó los siete primeros años de la nueva democracia.

Lo mismo ocurrió en España. Suárez creía que una democracia nueva y frágil no ofrecía las mejores condiciones para llevar a cabo reformas económicas costosas. La transición a la democracia ya era una tarea lo bastante delicada: importantes grupos antidemocráticos permanecían en buena parte intactos y representaron durante bastante tiempo un peligro grave para la democracia. El riesgo de que se deshiciera la cuidadosa labor de tejer la democracia llevada a cabo por Suárez era considerable. Además, el Gobierno de la Unión del Centro Democrático (UCD), que había ganado las dos primeras elecciones generales —en 1977 y 1979— con un 35 por 100 de los votos tenía un apoyo minoritario en el Parlamento. Así, la política económica a lo largo de la mayor parte del período de 1977 a 1981 se basó en consultas y pactos. Ejemplos de ellos son los Pactos de la Moncloa de 1977, el Acuerdo Marco Interconfederal de 1979 y el Acuerdo Nacional sobre el Empleo de 1981.

La economía española se hallaba en estancflación. La tasa anual de crecimiento ya no se aproximaba al 8 por 100; bajó a 1,3 por 100 como promedio entre 1975 y 1982. La inflación había llegado al 23,2 por 100 en 1977; aunque el Gobierno logró reducirla al 17,1 por 100 en 1979, siguió siendo mucho más alta que el promedio de Europa occidental. Los Pactos de la Moncloa representaron un plan de estabilización clásico en el cual las reivindicaciones salariales se adaptaron a las previsiones de inflación; incluyeron también reformas estructurales, pero una buena parte de éstas nunca se llevaron plenamente a cabo. La segunda crisis del petróleo, en 1979, tuvo un profundo

impacto en una estructura productiva que no se había ajustado a las nuevas condiciones económicas. La producción industrial disminuyó (en 1,1 por 100 en 1982); las inversiones cayeron mucho; el sistema financiero entró en la crisis más profunda de cualquiera de los países de la OCDE, arrastrando al 30 por 100 de los recursos ajenos de los bancos españoles; el déficit comercial aumentó rápidamente; el déficit presupuestario ascendió al 5,6 por 100 del PIB en 1982 y se financió en su mayor parte con dinero impreso por el Banco de España, lo cual agravaba la inflación. Sin embargo, igual que en Grecia, el gasto público subió del 24,9 por 100 del PIB en 1975 al 38,0 por 100 en 1982, debido en gran medida al aumento de los presupuestos de Seguridad Social, sanidad y educación, ámbitos en los que existían unas extensas necesidades sociales. Los salarios también crecieron en términos reales: 3 por 100 al año por término medio entre 1975 y 1982. Los ingresos de los trabajadores adultos varones mejoraron durante la transición y durante la crisis económica. Los costes unitarios de la mano de obra, que casi se habían duplicado en los once años de 1962 a 1973, volvieron a duplicarse en los cuatro años siguientes¹⁷. Como resultado de la crisis, el paro empezó a aumentar de forma impresionante; era del 4,5 por 100 en 1975 y del 16,2 por 100 en 1982¹⁸. De hecho, el paro se convirtió en el principal problema social de la nueva democracia española. El franquismo lo había mantenido latente, pues casi dos millones y medio de trabajadores españoles habían emigrado a otros países europeos en busca de trabajo, mientras que sólo una proporción muy pequeña de las mujeres formaba parte del mercado de trabajo. La crisis económica europea hizo que muchos emigrantes volvieran a España.

Así, las nuevas democracias del Sur de Europa experimentaron graves problemas de eficiencia económica a lo largo del período que correspondió a lo que Rustow calificaba de fase de «habitación» en las transiciones democráticas¹⁹. El Cuadro 2.3 indica los resultados

¹⁷ A. Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España: De la industrialización al Mercado Único*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, pág. 53.

¹⁸ Entre 1960 y 1975 habían emigrado a Europa 2.412.317 trabajadores en busca de empleo; a partir de 1975 esa corriente fue negativa y en 1981 el retorno neto ascendió a 270.000 trabajadores. La población femenina activa era de 2.804.000 en 1964, llegó a 3.852.600 en 1974 y a 3.908.600 en 1982.

¹⁹ D. Rustow, «Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model», *Comparative Politics* 2, 3 (1970): 337 a 363.

CUADRO 2.3.—*Resultados económicos en la primera fase de las nuevas democracias (promedios durante el período 1974-1982)*

	Grecia	Portugal	España	CEE
PIB: variación anual (porcentaje), precios constantes	2,7	2,8	1,7	1,9
Inflación: Variación anual (porcentaje)	17,2	19,8	16,7	12,0
Empleo:				
• Variación anual (porcentaje)	1,0	-0,4	-1,4	-0,1
• Paro como porcentaje de la población activa (promedio del período)	2,7	6,4	8,4	5,6
Salarios reales por asalariado: Variación anual (porcentaje)	3,9	3,0	2,8	2,0
Coste unitario de la mano de obra en términos reales en 1981 (100 = 1980)	106,5	102,3	100,5	100,6
Gastos totales de la administración pública (porcentaje del PIB)	—	—	29,6	43,9
Ingresos totales de la administración pública (porcentaje del PIB)	29,3	—	27,9	40,0

Fuente: *Economie Européenne*, n.º 46 (diciembre de 1990).

económicos de los tres países y de la Comunidad Europea entre 1974 y 1982. Las economías se deterioraron en términos de crecimiento del PIB, inflación, paro, déficit presupuestarios y costes de la mano de obra. Paradójicamente, la crisis pareció tener consecuencias igualitarias en la sociedad española: la proporción del consumo total correspondiente al decil más rico de la población bajó del 31 en 1973 al 19,3 por 100 en 1981²⁰. Ello se debió a la crisis en sí y además a la iniciación por la democracia de unas políticas de redistribución. Al hacerse más pobre, la sociedad española también se hizo más igual, pues las pérdidas de ingreso y de consumo fueron mayores en los grupos más acomodados. En todo caso, las demandas sociales se

²⁰ A. Bosch, C. Escribano e I. Sánchez, *La desigualdad y la pobreza en España: 1973-1981*, Madrid: Instituto Universitario José Ortega y Gasset, 1988, pág. 9.

multiplicaron con la democracia: Przeworski tiene razón cuando dice que «el advenimiento de la democracia va acompañado de una explosión de expectativas: para la mayor parte de la gente, la democratización no sólo promete derechos políticos, sino también transformaciones sociales»²¹.

Así pues, los problemas de los gobiernos democráticos no se referían sólo a la economía, sino también a las reivindicaciones de bienestar social e igualdad. Esas reivindicaciones tenían especial importancia en España; en el estudio de «valores europeos» de 1981 referido a 13 países, España era el que ocupaba el lugar más alto en cuanto a «reformismo» y apoyo a políticas sociales²²; en una escala de 1 a 5 de apoyo popular a la igualdad y el bienestar sociales, España volvía a ocupar el primer lugar en comparación con otros ocho países de Europa occidental²³. Tres de cada cuatro españoles creían que el sistema económico era muy injusto o relativamente injusto, el 87 por 100 sostenía que «en el país habría menos problemas si a la gente se la tratara con más igualdad» y el 70 por 100 consideraba que el Gobierno era responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos²⁴. Así, las opiniones igualitarias eran muy profundas, tenían una base muy amplia y se expresaban como reivindicaciones contra el Estado.

En los tres países las expectativas se vieron en buena parte insatisfechas. La crisis económica fue acompañada por unas políticas sociales que extraían recursos cada vez mayores de los fondos públicos, pero que siempre iban por detrás de las demandas. El comentario de Tocqueville acerca de la espiral de las expectativas en las nuevas democracias resultaba totalmente adecuado: «las instituciones democráticas despiertan y halagan la pasión por la igualdad sin que jamás puedan satisfacerla totalmente... [el pueblo] se ve excitado por la

²¹ A. Przeworski, «The Games of Transitions», manuscrito, Universidad de Chicago, enero de 1990, pág. 27.

²² Véase J. J. Linz, «Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System», en M. Dogan (comp.), *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*, Boulder, Colo.: Westview, 1988, págs. 75 a 80.

²³ P. McDonough, S. H. Barnes y A. López Pina, «Economic Policy and Public Opinion in Spain», *American Journal of Political Science* 30, 2 (1986): 453. Los demás países europeos se estudian en S. H. Barnes, M. Kaase, y otros, *Political Action*, Beverly Hills, Calif.: Sage, 1979.

²⁴ Datos de encuestas de Demoscopia, S. A., en octubre de 1988 y el Centro de Investigaciones Sociológicas en noviembre de 1987 y mayo de 1988.

oportunidad e irritado por la incertidumbre del éxito; a la excitación sigue el cansancio y después la amargura»²⁵.

El resultado fue un desencanto y una desilusión crecientes. A veces se ha aducido que las transiciones basadas en transacciones y pactos tienden a producir ese efecto²⁶, pero en el caso de Portugal hubo movilización y a la vez desencanto. La cultura política portuguesa, sólo unos años después del desmoronamiento de la dictadura, se caracterizaba por un cinismo político y una apatía política generalizados²⁷. Aunque la derecha se halló en crisis de 1974 a 1977, los valores conservadores siguieron teniendo una influencia considerable; la crisis económica también contribuyó a reforzarlos. Como la crítica retrospectiva de la dictadura fue muy limitada, el paso del tiempo fue mejorando los recuerdos de aquel régimen como un período de estabilidad. A fines del decenio, el 28 por 100 de los portugueses creían que Caetano era una opción mejor para gobernar el país que los primeros ministros democráticos (lo seguía Soares, a quien prefería un 9 por 100). Una mayoría de la población creía que la democracia había empeorado la economía, la educación, la vivienda y la moral y que sólo habían mejorado los salarios y la libertad; el 63 por 100 pensaba que la sociedad portuguesa se hallaba sumida en una grave crisis, debida básicamente a las condiciones económicas, el coste de la vida y la falta de trabajo, y sólo el 5 por 100 creía que no había crisis²⁸. Diez años después de que se restableciera la democracia, dos tercios de las personas creían que la mayoría de los ciudadanos estaba descontenta con los partidos existentes; el 50 por 100 manifestaba la opinión de que la Asamblea Nacional «no resuelve nada», y más de un tercio seguía prefiriendo a los gobernantes autoritarios

²⁵ A. de Tocqueville, *Democracy in America*, Nueva York: Harper and Row, 1988, pág. 198.

²⁶ Por ejemplo, J. Solé Tura, «The Spanish Transition to Democracy», en R. P. Clark y M. H. Haltzel (comps.), *Spain in the 1980's: The Democratic Transition and a New International Role*, Cambridge, Mass.: Ballinger, 1987, pág. 29.

²⁷ Este es el análisis que hace, por ejemplo, T. C. Bruneau, «Continuity and Change in Portuguese Politics: Ten Years after the Revolution of 25 april 1974», *West European Politics* 7, 2 (1984): 77.

²⁸ Véase T. C. Bruneau, «Popular Support for Democracy in Postrevolutionary Portugal», en Graham y Wheeler (núm. 13), págs. 21 a 42; asimismo T. C. Bruneau y M. Bacalhau, *Os Portugueses e a política quatro anos depois do 25 de abril*, Lisboa: Meseta, 1978.

cuando se le preguntaba qué Gobierno había gobernado Portugal mejor²⁹.

La contradicción entre expectativas y resultados, causada sobre todo por dificultades económicas, también se convirtió en un problema creciente en la política española. Mientras que en 1975 el 50 por 100 de los españoles creía que la economía se hallaba en buenas condiciones, sólo el 2 por 100 creía lo mismo en 1980. Ese pesimismo no se refería sólo a los resultados económicos: a fines del decenio sólo una de cada tres personas confiaba en que la democracia resolviera los problemas del país, aunque tres de cada cuatro se declaraban «demócratas incondicionales»³⁰. La relación entre la eficiencia política y la legitimidad es algo que se ha debatido a menudo en la política comparada³¹; se ha aducido que la legitimidad de la democracia goza de una autonomía considerable respecto de la eficiencia, debido a que el apoyo general al sistema político es diferente de la satisfacción con los resultados concretos, a que en la democracia las responsabilidades siempre son fragmentarias y a que siempre es posible cambiar el Gobierno sin desestabilizar el régimen. Sin embargo, esa autonomía es más limitada en las primeras fases de una nueva democracia, y los problemas de eficiencia pueden tener mayores repercusiones en el régimen. Así, en España existía una correlación entre la orientación positiva hacia la democracia y la satisfacción con los resultados concretos obtenidos, pero esa correlación fue disminuyendo con el tiempo a medida que la legitimidad se fue divorciando de los resultados: era de 0,81 en 1978, 0,68 en 1980 y 0,57 en 1984³². Durante varios años se entendió que la consolidación de la democracia no estaba sólo amenazada por la involución política, sino también por una economía en crisis.

La frustración y el desencanto fueron aumentando en los primeros años de las nuevas democracias. Esos sentimientos guardaban relación

²⁹ Datos de T. C. Bruneau y A. MacLeod, *Politics in Contemporary Portugal*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1986, págs. 93 y 94, 155, 201.

³⁰ Datos de encuestas nacionales realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas en septiembre de 1979 y en julio-septiembre de 1980.

³¹ Por ejemplo, S. M. Lipset, «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *American Political Science Review* 53, 1 (1959), especialmente las páginas 89 a 91; asimismo Linz, «Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System», especialmente las págs. 81 a 85.

³² P. McDonough, S. H. Barnes y A. López Pina, «The Growth of Democratic Legitimacy in Spain», *American Political Science Review* 80, 3 (1986): 751 y 752.

con una visión cínica de la política que durante mucho tiempo había constituido un aspecto central de la cultura política del Sur de Europa: probablemente un juicio racional basado en una larga experiencia de la política como abuso. La opinión de que todos los políticos eran iguales, de que todos ellos se ocupaban de sus propios intereses y de que la gente tenía muy poca influencia en la política estaba mucho más generalizada en el Sur de Europa que en las democracias tradicionales. El 55 por 100 de los españoles y el 51 por 100 de los portugueses expresaban sentimientos de indiferencia, desconfianza o aburrimiento con la política; el 10 y el 16 por 100, respectivamente, manifestaban hostilidad. Siete de cada diez españoles opinaban que los políticos sólo se ocupaban de sí mismos y que el voto constituía la única forma en que la población podía influir en las decisiones políticas: esta proporción era parecida a la existente en Hungría cuando se estableció la democracia³³. Esos problemas de la cultura política intensificarían las dificultades de la reforma económica y social.

La segunda fase de la democracia: las iniciativas de reforma socioeconómica

Varios años después del restablecimiento de la democracia, los problemas de competitividad internacional de las economías y de solvencia financiera de los Estados requerían unas reformas económicas profundas. Éstas abarcaban una reforma fiscal, un mayor control del gasto público, una mayor liberalización del comercio, una desregulación de muchos precios, la eliminación de muchos subsidios, la reorganización de los mercados de trabajo y de capital. Pero, además, atender a los derechos sociales exigía la ampliación y la reorganización de las políticas sociales: de las pensiones públicas, la cobertura del paro, la educación y la sanidad. Así, no sólo era necesario reformar el sistema fiscal para reducir el déficit público, sino también para

³³ De un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas, septiembre de 1987; asimismo, J. R. Montero y M. Torcal, «La cultura política de los españoles», *Sistema* 99 (1990): 65, donde se examinan unos estudios de cultura política realizados simultáneamente en España, Portugal, Grecia e Italia en 1985. Los datos relativos a Hungría proceden de J. Simon y L. Bruszt, *Magyar Nemzet*, 23 de junio de 1989, y J. Simon, «La revolución silenciosa y la cultura política en la transición húngara», trabajo presentado ante el 12 Congreso Mundial de Sociología, Madrid, julio de 1990.

financiar el bienestar social y redistribuir la renta. Hacía falta reorganizar la administración pública no sólo para mejorar la solvencia del Estado, sino también para prestar más servicios sociales. La descentralización política y la participación ciudadana eran también vistas como convenientes para mejorar las políticas sociales. Pero esas reformas también podían tener consecuencias contradictorias. Por ejemplo, el control de las subidas de salarios podía llevar a un desarrollo tecnológico más lento; un aumento de los gastos sociales podía reducir la solvencia del Estado. Las reformas económicas y sociales, en el contexto concreto de las nuevas democracias del Sur de Europa, exigían un nuevo equilibrio entre el mercado y el Estado: mientras que la eficiencia económica (en términos de la solvencia del Estado y de la competitividad internacional) llevaría a que el mercado desempeñara un papel mayor, la satisfacción de los derechos sociales exigiría una ampliación del Estado.

En gran medida, la Comunidad Europea constituía el punto de referencia para muchas de las reformas. Es decir, ingresar en la Comunidad Europea, competir eficazmente con las demás economías y alcanzar sus niveles de satisfacción de los derechos sociales. En España, el consenso acerca de esos objetivos era abrumador. Cuando Adolfo Suárez presentó la solicitud española de ingreso en la CEE en 1977, obtuvo un respaldo parlamentario unánime. La idea de que el aislamiento internacional y la dictadura habían ido de la mano en la historia reciente de España se hallaba muy extendida. La Comunidad Europea era así percibida como un símbolo de democracia y desarrollo; ese símbolo había sido muy importante en la lucha contra el franquismo. El ingreso en la CEE era visto por tanto como un paso decisivo tanto respecto de la consolidación de la democracia como respecto de la futura competitividad económica. En Portugal, el consenso en torno al ingreso en la CEE también era amplio, aunque existían diferencias: singularmente, en la posición del Partido Comunista. El Gobierno socialista de Mario Soares presentó la solicitud de ingreso en 1977; además del PS, recibió el apoyo del Partido Popular Democrático (PPD) (después Partido Socialdemócrata [PSD]) y del Centro Democrático Social (CDS). Al igual que en España, el ingreso se interpretaba en gran medida en términos políticos y simbólicos, como recompensa por la recuperación de la democracia y como contribución decisiva a su consolidación, más bien que en una perspectiva estrictamente económica. Se consideraba a la Comunidad Europea como una alternativa global al aislamiento y el tercermun-

dismo; así, la solicitud de ingreso formaba parte del cambio de rumbo respecto de los experimentos económicos y políticos de 1974 y 1975.

Las opiniones en Grecia respecto de la Comunidad Europea estaban mucho más divididas. La izquierda se oponía al ingreso; la derecha lo apoyaba; el PASOK y el KKE estaban a un lado, la Unión del Centro y la *Nea Demokratia* al otro. Mientras que Karamanlis y la ND creían que el ingreso en la Comunidad sería un paso decisivo para la democracia griega y para el crecimiento económico futuro, Papandreu y el PASOK creían que la CEE y también la OTAN aumentarían la dependencia de Grecia y limitarían su soberanía. Los recuerdos de las injerencias externas en problemas griegos (particularmente durante la guerra civil de 1946 a 1949), que llevaron a la exclusión política de la izquierda así como a una estrategia de manipulación del patriotismo por parte de la derecha, ayudaron a configurar esa posición del PASOK. Los socialistas creían así que tanto la democracia como el desarrollo serían más viables sin influencias externas. Así, en las elecciones de 1977 el PASOK se opuso al ingreso y exigió un «acuerdo especial» (parecido al que tenía Noruega) y un referéndum. Sin embargo, Karamanlis llevó a Grecia a la CEE antes de las elecciones de 1981; en la campaña para esas elecciones, y ya con la perspectiva de formar Gobierno, Papandreu adoptó una actitud mucho más matizada acerca de la Comunidad. Tras su victoria, presentó en marzo de 1982 un memorándum de solicitud de condiciones adicionales que guardaba cierto parecido con la renegociación británica emprendida por el Gobierno laborista de Harold Wilson en 1974: Grecia obtuvo finalmente un incremento considerable de los recursos comunitarios.

Las reformas emprendidas por el Gobierno de Felipe González desde fines de 1982 estaban fundamentalmente orientadas por el objetivo europeo: ese era el sentido de lo que se entendía por «modernización» o «europeización». Las consideraciones políticas y económicas estaban imbricadas; se creía que a la transición política había de seguir una «transición económica». Mientras que a Suárez le preocupaba la capacidad de la democracia para hacer frente a los costes de reformas económicas profundas, González creía que, al igual que en episodios anteriores de la historia de España y que en otros casos de experimentos democráticos, una crisis económica prolongada planteaba un grave peligro de inestabilidad política. Las estrategias económicas de «expansión en un solo país» no fueron nunca contempladas; por el contrario, el objetivo fue aumentar la competitividad

internacional de la economía. González desconfiaba de las nacionalizaciones; estaba influido en esto por la experiencia española del sector público y por el escepticismo de dirigentes históricos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) como Prieto y Besteiro. Simpatizaba también con la revisión ideológica del SPD alemán en 1959, con la socialdemocracia sueca (y con Palme en particular) y con los moderados del Partido Laborista Británico (en especial Gaitskell y Crosland). El cambio de rumbo en la política económica del Gobierno de Francia en 1982 también constituyó un ejemplo negativo, aunque no hizo más que reforzar opiniones ya existentes.

Pese a la crisis, en el verano de 1982 y antes de las elecciones generales de octubre, González seguía creyendo que el futuro Gobierno tendría un margen de maniobra para expandir la economía, para aumentar el gasto público y para crear puestos de trabajo. Hacia septiembre el futuro ministro de Economía, Miguel Boyer, fue conociendo la profundidad real de la crisis. Fuertes salidas de capital extranjero en octubre y noviembre agravaron la situación. Unos años después, al hablar de este contexto de la adopción de decisiones, González decía:

Estuvimos con la angustia de una situación económica muy mala desde el punto de vista macroeconómico, no sólo porque había un proceso de necrosis de todo lo que es la estructura industrial, sino porque teníamos una balanza de pagos con un déficit fortísimo y teníamos menos de tres mil millones de dólares de reservas de divisas (...) Teníamos una serie de datos económicos extraordinariamente malos; por ejemplo, la destrucción de empleos iba a un ritmo de mil puestos de trabajo perdidos por día. En Europa llevaban siete años de ajuste económico y nosotros llevábamos siete años de retraso (...) En la campaña electoral del 82 tuve el coraje de anunciar que antes de que el Fondo Monetario Internacional nos dictara lo que había que hacer en la economía española, íbamos a hacerlo nosotros³⁴.

La política económica de González fue dura desde un principio. En su primer día, el nuevo Gobierno devaluó la moneda y subió el precio de los productos del petróleo. A lo largo de casi tres años la economía española pasó por un profundo ajuste. Con el objetivo de crear las condiciones para un futuro crecimiento sostenido, se intentó reducir los desequilibrios macroeconómicos básicos de la tasa de inflación, el déficit público y el déficit externo, realizar una reconver-

³⁴ Entrevista en *Tiempo*, 327, 15 a 21 de agosto de 1988.

sión considerable del sector industrial a partir de 1983 (con la Ley sobre Reconversión y Reindustrialización), reformar los mercados de capital, introducir cambios en el mercado laboral (con el establecimiento en 1984 de tipos más flexibles de contrato de trabajo), y reorganizar la Seguridad Social con la Ley de Pensiones de 1985. La reducción del déficit del 5,6 por 100 del PIB en 1982 al 2,4 por 100 en 1990 se logró mediante una desaceleración del crecimiento del gasto público: mientras en los siete años de 1977 a 1982 éste aumentó en 10,5 puntos porcentuales, en los siete siguientes sólo aumentó en 4,5 puntos. A la vez, unos ingresos fiscales mayores permitieron financiar ese gasto y la deuda acumulada. El descenso de la tasa de inflación se debió a la reducción del déficit público, a unos tipos de interés muy altos, a un aumento de la presión fiscal agregada y a la moderación salarial³⁵. Así, el Gobierno utilizó reformas tanto desde el punto de vista de la demanda como desde el de la oferta: trató de mantener la demanda y evitar una reducción excesiva del consumo, promover los beneficios y estimular la inversión. Aunque los recursos dedicados a mitigar los efectos de la crisis en los sistemas productivo y financiero fueron ingentes, a fin de defender la solvencia internacional del país y el empleo³⁶, el objetivo final era la competitividad, y no una prolongación del proteccionismo.

El Estado desempeñó un papel activo en esta promoción de la competitividad. Los gastos en investigación y desarrollo como proporción del PIB se duplicaron de 1983 a 1990 (pasando del 0,48 al 0,90 por 100) como resultado de la Ley de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de 1986; se asignaron más de 9.000 millones de dólares a la reconversión industrial a lo largo de cinco años; el gasto público en políticas laborales aumentó en un 43 por 100 en términos reales entre 1982 y 1989 y ascendió al 9,1 por 100 de los gastos totales de las administraciones central y autonómicas durante ese período. Las políticas laborales representaron un 3,2 por 100 del PIB en España en 1988, en comparación con el 1 por 100 en Portugal

³⁵ G. de la Dehesa ha descrito estas reformas en «Los límites de la política económica española», *Leviatán* 32 (1988): 27 a 37.

³⁶ Se gastaron 25.000 millones de dólares para este fin. Esa suma comprende 11.000 millones de dólares en ayudas a bancos en crisis, 6.000 millones de dólares en la reorganización económica del grupo Rumasa, 9.200 millones de dólares en la reconversión industrial. Los datos fueron revelados por José Borrell, entonces secretario de Estado de Hacienda, en *Diario 16*, 2 de agosto de 1988, y *La Vanguardia*, 4 de agosto de 1988.

y el 0,8 en Grecia. El promedio de la Comunidad Europea en su conjunto era del 2,9 por 100. Esas políticas comprendían el mantenimiento del nivel de rentas, así como programas activos, que consistían básicamente en promoción del empleo y en planes de formación profesional. Los programas activos fueron los que más crecieron. Pasaron de representar el 7,9 por 100 del total de los gastos en políticas laborales en 1983 al 24,6 por 100 en 1989³⁷.

En Portugal y Grecia las reformas se aplazaron durante algún tiempo o siguieron un curso errático. En Portugal la combinación de la crisis internacional, un gasto público sin control y una mala gestión de las empresas nacionalizadas había tenido graves consecuencias sobre la inflación, el empleo, la inversión y la balanza por cuenta corriente. Unos meses después de las primeras elecciones de 1975, el sexto Gobierno provisional presentó un Plan de Reconstrucción Nacional que significó el inicio de un giro hacia la austeridad económica, la disciplina laboral y el rigor fiscal y que trató de atraer inversiones extranjeras a Portugal. La crisis económica se convirtió en la cuestión más importante de la campaña para las segundas elecciones generales, celebradas poco después. La idea de que las prioridades políticas habían aplazado unas reformas enormemente necesarias fue extendiéndose. En esa campaña Soares se comprometió a que el PS pusiera fin a las nacionalizaciones: «Lo primero que hay que decir a los portugueses, y los socialistas lo decimos, es que no habrá más nacionalizaciones. Hay que estimular al sector privado y permitir que los empresarios privados trabajen con seguridad»³⁸. Una vez en el Gobierno, el PS aprobó el Decreto Ley 422/76, que estableció mecanismos de privatización, puso fin a la colectivización de la tierra y trató de proteger la «coexistencia competitiva» entre los sectores público y privado³⁹. El programa económico del Gobierno de Soares contenía pocas notas ideológicas; la palabra clave era la «modernización» social y económica. El Gobierno emprendió una política de austeridad económica, devaluó el escudo, redujo los subsidios a las empresas públicas, impuso un tope del 15 por 100 a las subidas anuales de salarios y estableció restricciones monetarias. El Gobierno también solicitó

³⁷ Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, págs. 467 a 520.

³⁸ *New York Times*, 3 de abril de 1976.

³⁹ Más adelante, en el III Congreso del PS, de 1979, se aprobó un programa («Diez años para cambiar Portugal») que aceptaba la economía mixta y definía el socialismo en términos de políticas sociales y fiscales igualitarias, no de nacionalización económica.

oficialmente el ingreso en la Comunidad Europea y pidió al FMI un préstamo que creó graves dificultades políticas: la consecuencia fue la sustitución del Gobierno minoritario del PS por una coalición PS-CDS de nuevo encabezada por Soares. Esa coalición concertó el acuerdo con el FMI y reforzó los ajustes económicos.

Aquel Gobierno duró sólo de enero a julio de 1978. Lo sustituyeron tres gobiernos consecutivos de «inspiración presidencial»: es decir, designados y respaldados por Ramalho Eanes, que había ganado las elecciones presidenciales de 1976 con el 62 por 100 de los votos, y que eran posibles gracias al formato de un ejecutivo bipolar de la República. Estos gobiernos durante unos meses mantuvieron políticas de austeridad económica. Pero el acceso al poder de la coalición conservadora Alianza Democrática (AD) (entre el PSD y el CDS) tras las elecciones de 1979, en un Gobierno que duró hasta 1983, condujo a un relajamiento de esas políticas. El resultado fue un crecimiento más rápido, pero también mayor inflación y un aumento del déficit de la balanza de pagos. Fue esa coalición la que, con el apoyo del PS, eliminó en 1982 las referencias de la Constitución a la socialización de los medios de producción. Aquellas reformas económicas interrumpidas y parciales fueron en gran parte producto de la inestabilidad de la política portuguesa de aquellos años.

El inicio de un programa amplio de reformas no tuvo lugar hasta 1983, casi diez años después de la transición a la democracia. Lo emprendió la nueva coalición del *Bloco Central* (PS y PSD). Soares, al volver a asumir el poder como primer ministro, dijo que «este Gobierno será austero, intransigente e impopular si eso es lo que hace falta para lograr la recuperación económica». Las reformas tenían por objetivo promover la solvencia del Estado y la competitividad de la economía; se introdujo así un programa deflacionista para hacer frente al déficit de la balanza de pagos, la inflación y la carga de la deuda. Los subsidios a las empresas se redujeron del 15,5 por 100 del PIB en 1980 al 5,5 por 100, se contrajeron los créditos y se subieron los precios de los bienes públicos. El déficit se redujo, en gran medida mediante un aumento de la fiscalidad. El sector privado dispuso de condiciones más favorables: se fomentó la competencia en diversas áreas económicas, comprendido el sector financiero. En enero de 1985 Portugal firmó los tratados de la Comunidad Europea, en la que ingresó como miembro de pleno derecho en enero de 1986. Entre tanto, la coalición del *Bloco Central* se deshizo con las elecciones de 1985, que ganó el PSD con el 30 por 100 de los votos; el apoyo al

PS bajó del 36 al 21 por 100. El nuevo Gobierno minoritario del PSD, encabezado por Aníbal Cavaco Silva, que pasó a convertirse en mayoritario tras ganar las elecciones de 1987 (con el 50 por 100 de los votos), acentuó la reforma económica. Reforzó así el papel del mercado, en especial en el sector financiero y en las empresas públicas, y más tarde pudo sacar partido de la recuperación económica internacional en la segunda mitad del decenio. El carácter errático del rumbo económico inicial y la considerable inestabilidad política de la nueva democracia cambiaron de forma radical en el decenio de los 80: Portugal se adaptó plenamente a la pauta europea occidental.

Las políticas económicas de los gobiernos griegos también experimentaron varios cambios en los años 80. Karamanlis, al llevar a cabo su estrategia de restablecer la democracia, había aplazado muchas reformas económicas que eran urgentes. Debido al estancamiento económico, al aumento del paro y a una tasa de inflación del 24,8 por 100, Papandreu declaró tras la victoria electoral del PASOK en 1981 que había heredado una economía de «tierra quemada». Al llegar al Gobierno, el PASOK optó por políticas keynesianas de expansión con redistribución que guardaban similitudes con las políticas económicas del primer Gobierno Mitterrand en Francia. Papandreu trató de estimular la producción mediante el aumento de las rentas bajas y medias y el ofrecimiento de incentivos a la inversión productiva. El número de beneficiarios de pensiones públicas se incrementó mucho, se amplió el «salario social» y se indiciaron los ingresos más bajos conforme a la inflación pasada. Como resultado, las diferencias entre rentas disminuyeron considerablemente; la relación entre las ganancias brutas de los niveles más elevados de la función pública y el salario mínimo bajó de 5,5:1 en 1980 a 2,6:1 en 1988. El Estado también intervino en 44 empresas con objeto de salvarlas de la quiebra y prevenir un aumento del paro. Las políticas monetarias tuvieron un carácter expansionista. La consecuencia de todo ello fue un aumento de la demanda, pero sin crecimiento económico; la tasa de crecimiento del PIB fue de sólo 0,1 por 100 en 1982 y 0,3 en 1983, y la producción industrial, que había aumentado a un ritmo del 4,4 por 100 entre 1973 y 1979, bajó a -1,4 entre 1980 y 1985. Las inversiones también bajaron durante este período. La inflación siguió siendo alta (21 por 100 en 1982; 20,2 por 100 en 1983), y el paro se duplicó al pasar del 4,3 por 100 en 1982 al 9 por 100 en 1985 (en especial entre los jóvenes, cuya tasa de desocupación

era cuatro veces superior a la total). El déficit público pasó del 9,8 por 100 del PIB en 1981 al 14,3 por 100 en 1985, dado que los ingresos finales no siguieron el ritmo de crecimiento del gasto. La deuda pública acumulada, que representaba el 47,2 por 100 del PIB en 1981, llegó al 84,1 por 100 en 1985. La deuda externa pasó del 7,9 por 100 del PIB en 1981 al 10,6 por 100 en 1983⁴⁰.

El Gobierno del PASOK reaccionó tarde a ese conjunto de malos resultados económicos. Devaluó el dracma en un 21 por 100, pero no endureció la política económica hasta después de que el PASOK ganase las elecciones generales de 1985. A partir de entonces, Papandreu puso en marcha un plan de estabilización que duró dos años. El plan pretendía reducir la inflación y el déficit por cuenta corriente mediante una gestión restrictiva de la demanda: los salarios quedaron controlados por ley (con la supresión del mecanismo de indiciación), el gasto público estuvo mucho más controlado y las políticas monetarias pasaron a ser mucho más severas. El plan también trataba de mejorar la competitividad de la economía griega mediante la reducción de los costes de producción y una nueva devaluación de la moneda, esta vez en un 15 por 100. Estas medidas mejoraron la situación económica: la inflación se redujo, aunque en 1986 seguía siendo del 17 por 100; las necesidades de financiación del sector público (PSBR) bajaron del 18 por 100 en 1985 al 13 por 100 en 1987; la tasa de crecimiento del coste unitario de la mano de obra bajó del 22 por 100 en 1986 al 11 por 100 en 1987. El Gobierno griego logró obtener un préstamo considerable de la Comunidad Europea para suavizar los efectos de estas políticas. Sin embargo, las inversiones siguieron siendo escasas (de hecho, disminuyeron en un 6,2 por 100 en 1986 y en un 7,8 por 100 en 1987), la producción industrial continuó estancada y la deuda externa en dólares se duplicó entre 1981 y 1987, cuando llegó al 44,8 por 100 del PIB. Papandreu consideró sin embargo que esas reformas eran suficientes. Cuando Kostas Similis, ministro de Economía, defendió su prolongación en 1988, el Gobierno se negó a ello por temor a que los costes políticos fueran demasiado altos: el ministro dimitió en noviembre de 1987. Pero las reformas distaban mucho de ser suficientes: la competitividad

⁴⁰ Datos de la Comisión de la CEE, *Economie européenne* 46 (diciembre de 1990); Memoria del gobernador del Banco de Grecia correspondiente a 1985, y P. Corliras, «The economics of stagflation and transformation in Greece», en Z. Tzannatos (n. 11), págs. 35 a 39.

y la productividad eran bajas, problemas microeconómicos de carácter estructural permanecían intactos, el equilibrio entre inversión y consumo era demasiado precario. La inflación, los costes unitarios de la mano de obra, el déficit de la balanza de pagos y las necesidades de financiación del sector público volvieron a aumentar a gran velocidad. El déficit comercial ascendió al 20 por 100 del PIB en 1989; el déficit por cuenta corriente, el mismo año, era el triple que en 1988. Así, al final del decenio de los 80, al cabo de 15 años de democracia, en Grecia reformas económicas importantes seguían estando pendientes.

Las ideologías de estos gobiernos del Sur de Europa no guardaron una relación clara con la introducción de reformas económicas. Si examinamos el historial de los gobiernos conservadores, la solvencia del Estado y la competitividad de la economía no fueron las máximas prioridades de las agendas políticas de Constantino Karamanlis y Adolfo Suárez, y la Alianza Democrática en Portugal no continuó las reformas que habían iniciado los gobiernos anteriores. Sin embargo, el Gobierno del PSD de Aníbal Cavaco Silva fue muy reformista a partir de 1985. Si pasamos a considerar los gobiernos de izquierda, las políticas de Mario Soares y de Felipe González estuvieron dominadas más claramente por la economía. Trataron en ambos casos de mejorar la solvencia de sus Estados y la competitividad de sus economías. En cambio, Andreas Papandreu sólo hizo una tentativa limitada en ese sentido entre 1985 y 1987, y el rendimiento de la economía griega bajo el PASOK fue muy pobre.

Las reformas abandonaron claramente los experimentos: en los tres países existió una cierta convergencia a este respecto. A partir de 1976 Portugal fue abandonando las políticas colectivistas; la tentativa neokeynesiana fracasó en Grecia; la política económica española tuvo siempre una orientación pragmática. En Portugal, donde existió una confrontación fuerte entre distintos modelos políticos y económicos, parece haber existido una relación entre la democracia política y la economía de mercado: el giro hacia la democracia parlamentaria tras las dos primeras elecciones coincidió con el abandono del colectivismo. En España los Pactos de la Moncloa de 1977 no constituyeron sólo un plan de estabilización, sino también un acuerdo implícito acerca de la economía de mercado. Este acuerdo se incorporaría más adelante a la Constitución de 1978. La izquierda otorgó total prioridad a la consolidación de la democracia y a la viabilidad política de sus programas. El recuerdo de la experiencia democrática fallida de la Segunda República y sus dramáticas consecuencias a lo largo de

cuatro décadas era muy vivo. Otros episodios de gobierno de la izquierda (desde Allende en Chile a los gobiernos provisionales de Portugal) también proporcionaron experiencias de socialización política negativa para la izquierda española. Así, González adujo que sus políticas pragmáticas tenían un componente «utópico»: la consolidación de la democracia y la erradicación del peligro autoritario. Éstas eran también las principales preocupaciones de Soares en Portugal. A lo largo del decenio de los 80, a medida que se consolidaban las democracias, la integración europea y la competitividad de las economías nacionales se convirtieron en las prioridades centrales. El control de la inflación, del gasto público y del déficit por cuenta corriente fueron considerados como condiciones necesarias para la competitividad, para el crecimiento a largo plazo y para la creación de empleo. Y de forma creciente se entendió que los experimentos «voluntaristas» planteaban demasiados riesgos tanto en términos económicos como políticos.

La principal diferencia ideológica entre los gobiernos reformistas no se expresaba tanto en el contenido económico de sus políticas como en su opción por distintas combinaciones de reformas políticas y sociales. En consecuencia, las medidas encaminadas a promover la solvencia del Estado y la competitividad de la economía no deben examinarse por sí solas, sino como parte de paquetes típicos de reformas que se extendían también a los derechos políticos y sociales. Esos «paquetes de reformas» son pertinentes cuando analizamos las variaciones ideológicas entre los gobiernos e interpretamos sus opciones estratégicas: las reformas sociales pueden alterar el impacto de las reformas económicas, y la carga de los costes puede cambiar. Los «paquetes de reformas» también pueden guardar relación con las opciones estratégicas de *decretismo* y *pactismo*.

La democracia amplió considerablemente las políticas sociales en los tres países. La evolución de los derechos sociales en estas nuevas democracias confirmó el argumento de Tocqueville de que «cuando el pueblo empieza a reflexionar sobre su posición advierte una masa de necesidades hasta entonces no percibidas, que no se pueden satisfacer sin acudir a los recursos del Estado. Por ese motivo, el gasto público aumenta con la civilización, y al difundirse la ilustración, suben los impuestos»⁴¹.

⁴¹ Tocqueville, *Democracy in America*, pág. 211.

Tanto el gasto público en su conjunto como el gasto social en particular aumentaron mucho en las nuevas democracias a partir de mediados de los 70. Los sistemas de bienestar y los mecanismos de distribución de la renta se ampliaron y reorganizaron. Se reforzó el papel del Estado en el suministro de servicios de sanidad, enseñanza y pensiones. Los ingresos fiscales aumentaron y los sistemas tributarios se hicieron más redistributivos.

En Grecia se introdujeron reformas en el sistema de enseñanza, en la sanidad pública y en las relaciones laborales. Las reformas legales ampliaron el número de estudiantes en la educación de adultos y en las universidades, democratizaron el acceso a la enseñanza y promovieron la participación en las instituciones educativas. Sin embargo, la enseñanza privada no se integró en el sistema público nacional y siguió constituyendo un sector privilegiado⁴². La Ley 1397/83 estableció un sistema nacional de sanidad que debía proporcionar atención médica universal y reunir las diversas instituciones que prestaban servicios de sanidad. La Ley 1264/82 reguló las libertades sindicales y democratizó la organización de los sindicatos. En España una legislación nueva modificó los criterios de prestación de servicios de bienestar: los derechos pasaron a universalizarse. Las pensiones voluntarias y contributivas se complementaron con pensiones básicas de carácter no contributivo, financiadas con cargo al presupuesto público y equivalentes al salario mínimo garantizado. La Ley General de Sanidad de 1986, al igual que en Grecia, integró las instituciones preexistentes en un servicio público que brindaba protección universal. La reforma de la enseñanza se basó en tres leyes: la Ley de Reforma Universitaria de 1983, que dio autonomía financiera, académica y organizativa a las universidades; la Ley del Derecho a la Educación de 1985, que democratizó el sistema educativo en su conjunto y reguló la relación entre la enseñanza pública y la privada; la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, de 1990, que extendió la enseñanza obligatoria hasta los 16 años de edad, amplió la formación técnica/profesional y reorganizó los niveles inferiores a la enseñanza superior. El Gobierno de Suárez inició la nueva legislación laboral en la democracia, con el Estatuto de los Trabajadores y la Ley Básica de Empleo; el Gobierno de González prosiguió esa

⁴² E. Kalogeropoulou, «Election Promises and Government Performance in Greece: PASOK's Fulfilment of its 1981 Election Pledges», *European Journal of Political Research* 17 (1989): 289 a 311.

reforma legislativa con la Ley de Libertad Sindical de 1985 y amplió enormemente las políticas de mano de obra. Es probable que las discontinuidades en los gobiernos de Portugal expliquen por qué las modificaciones de la legislación no fueron tan extensas. En el conjunto del Sur de Europa las reformas legislativas trataron de atender mejor a los derechos sociales de los nuevos ciudadanos, fueron un componente esencial del conjunto de medidas reformistas e influyeron en la distribución social de los costes y beneficios de las reformas económicas. Las consecuencias económicas de estas políticas sociales también tuvieron importancia, pues exigieron unos presupuestos mayores del Estado. Donde las diferencias ideológicas entre gobiernos se expresaron con mayor claridad fue en esta parte del conjunto de reformas.

Otras reformas fueron más cualitativas. No requirieron recursos económicos adicionales ni tuvieron efectos directos en la desigualdad material. Reformas referidas a los derechos civiles, a la descentralización política y a la participación social fueron ejemplos de ese cambio cualitativo, que tuvo gran importancia en Grecia y en España. En Grecia las reformas de los derechos civiles abarcaron la plena aceptación del matrimonio civil (Ley 1250/82), la introducción del divorcio, modificaciones del Código Penal, una nueva ley sobre la familia que estableció la igualdad de derechos entre marido y mujer y eliminó las diferencias entre hijos legítimos e ilegítimos (Ley 1329/83), y la igualdad jurídica de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, en los derechos de pensión y en los permisos por maternidad o paternidad (Ley 1414/84). En España se introdujeron reformas de tipo parecido: se legalizaron el divorcio, el aborto y la objeción de conciencia, se regularon los derechos de *habeas corpus* y de asistencia letrada. Los canales de participación social que se crearon en España se extendieron a la gestión de las escuelas, las universidades y los servicios de sanidad⁴³. La descentralización política y administrativa se manifestó en el desarrollo del Estado de las Autonomías, tanto en términos políticos con los parlamentos y gobiernos autonómicos como en términos económicos (con una proporción del gasto público gestionado por esas comunidades que aumentó en 20 puntos porcentuales en el decenio de los 80). En Grecia se traspasaron más competencias y recursos a las administraciones locales y se redujo el poder de los *nomarcas* (gobernadores provinciales), aunque el Ministerio del

⁴³ Véanse más detalles en J. M. Maravall, «Valores democráticos y práctica política», *Leviatán* 37 (1989): 13 a 15.

Interior conservó el control del poder territorial. Las reformas participativas fueron más limitadas; por añadidura su efecto fue más bien el contrario: los partidos manipularon esos mecanismos, en lugar de dejarlos en manos de la sociedad⁴⁴.

Es posible que las reformas cualitativas planteasen menos problemas en términos de recursos económicos, pero a veces generaron una fuerte resistencia ideológica. Por ejemplo, las divisiones entre la izquierda y la derecha fueron especialmente acerbadas en España en torno al aborto, el divorcio y la reforma de la enseñanza. Esas reformas tenían importancia en términos de la identificación social de las alternativas políticas y del apoyo electoral⁴⁵. En cuanto a las reformas cuantitativas, una de sus consecuencias fue que las transiciones del Sur de Europa fuesen caras. En los tres países el gasto público aumentó considerablemente: la satisfacción gradual de los derechos sociales impuso una gran presión sobre los presupuestos. En el Cuadro 2.4 figura información sobre la evolución del gasto público, de los ingresos fiscales y del empleo en el sector público tras el restablecimiento de la democracia en los tres países.

CUADRO 2.4.—*Evolución del gasto público, los impuestos y el empleo público (porcentaje del PIB)*

	<i>Grecia</i>			<i>Portugal</i>			<i>España</i>		
	1976	1984	1988	1976	1984	1988	1976	1984	1988
Gasto público total	20,9	44,2	51,3	37,3	46,6	43,7	26,0	38,7	41,7
Ingresos fiscales	29,2	34,2	35,9	31,0	34,6	36,6	25,0	33,2	36,7
Empleo en el sector público	8,5	9,4	10,1	8,8	13,3	13,8	8,5	12,8	13,8

Fuentes: Estudios económicos de la OCDE sobre Grecia, Portugal y España, 1989 y 1990; J. Borrell, *Balance general de la política presupuestaria durante el periodo 1981-1988*, Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1988.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, Y. Papadopoulos, «Parties, the State and Society in Greece: Continuity with Change», *West European Politics* 2, 12 (1989): 67.

⁴⁵ La relación entre cuestiones no económicas, identificación ideológica y apoyo a un partido en España en el decenio de 1980 es analizada en J. Díez Medrano, B. García-Mon y J. Díez Nicolás, «El significado de ser de izquierdas en la España actual», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 45 (1989): 9 a 41.

Aunque el gasto público aumentó en los tres países, lo hizo de forma drástica en Grecia (en 30,4 puntos de porcentaje), moderada en España (en 15,7 puntos) y limitada en Portugal (en 6,4 puntos). Tras todas las convulsiones de los primeros años de democracia, los gobiernos portugueses controlaron más el crecimiento del gasto público que sus homólogos de los otros dos países (aunque las cifras de Portugal no incluyen los grandes incrementos de 1974-1975). Portugal es también el único caso en el que el ajuste económico de los 80 redujo el gasto público; aunque Grecia y España aumentaron sus presupuestos a un ritmo más reducido entre 1984 y 1988, no introdujeron reducciones. La ideología gubernamental parece haber guardado relación con las tendencias del gasto público si comparamos a Portugal con Grecia y España, pero no si comparamos a los gobiernos de cada país a lo largo del tiempo; en su conjunto, la tasa anual de crecimiento del gasto público se desaceleró en los tres países a lo largo del decenio. El empleo en el sector público aumentó en los tres países como proporción del PIB, pero de forma más lenta en Grecia; en Portugal y en España la tasa de crecimiento de dicho empleo también fue más lenta a partir de 1984. Se trató de la misma pauta que en el conjunto de la Comunidad Europea: mientras que de 1970 a 1980 el gasto público creció en todos los países, de 1980 a 1990 sólo aumentó en España, Grecia, Francia, Italia y Portugal. Es decir, los países con gobiernos socialdemócratas figuraron entre los que no redujeron los gastos públicos; sin embargo, en esos países las tasas de crecimiento de los presupuestos fueron considerablemente más reducidos que un decenio antes, no sólo bajo gobiernos conservadores (como el de la *Union pour la Démocratie Française-Rassemblement pour la République* en Francia, la UCD en España y la ND en Grecia), sino también bajo gobiernos socialdemócratas⁴⁶.

Los ingresos fiscales aumentaron en Portugal, Grecia y España a lo largo de todo el período. En el caso de España el aumento fue el doble que en los otros dos países, pero con el tiempo los impuestos llegaron a representar una proporción análoga del PIB en los tres países. Si comparamos la evolución del gasto público junto con la fiscalidad, el gasto aumentó a mucha más velocidad en los primeros años de la democracia. En una fase posterior esa tendencia sólo se mantuvo en Grecia; en Portugal los impuestos aumentaron en la

⁴⁶ Véase J. M. Maravall, *Los resultados de la democracia. Un estudio del sur y el este de Europa*, Madrid: Alianza Editorial, 1995 (Capítulo 4).

segunda mitad del decenio de los 80, pero el gasto público se redujo; en España unos ingresos fiscales más altos financiaron tanto un gasto público mayor como una reducción del déficit presupuestario. En 1988 era España la que tenía la diferencia menor entre gastos e ingresos fiscales. Si examinamos este último país, la presión fiscal aumentó en 10,3 puntos porcentuales a lo largo de la década de los 80: ésta fue la mayor subida de todos los países de la OCDE (las cifras correspondientes a Grecia e Italia, los únicos países que tuvieron incrementos importantes, fueron de 8,2 y 7,7 puntos, respectivamente). Tres de esos puntos se utilizaron para reducir el déficit, tres para pagar los intereses de la deuda y más de cuatro puntos para financiar el aumento del gasto público⁴⁷. Los impuestos sobre la renta y el patrimonio representaron aproximadamente un tercio de la presión fiscal (y el 10,3 por 100 del PIB); los otros dos tercios consistieron principalmente en impuestos a la producción y las importaciones (también 10,3 por 100 del PIB) y contribuciones a la Seguridad Social (12,0 por 100). El mayor incremento de los ingresos se realizó en la primera categoría (que aumentó en cuatro puntos porcentuales del PIB) y se debió a la reducción del fraude: entre 1982 y 1988 dos millones de personas declararon su renta por primera vez; por cada tres declaraciones de la renta presentadas en 1982 había una más seis años después. Sin embargo, a fines del decenio la presión fiscal en las tres nuevas democracias del Sur de Europa era considerablemente inferior al promedio de la Comunidad Europea (42,8 por 100 en 1987), debido sobre todo a la persistencia del fraude fiscal⁴⁸.

Esas diferentes pautas importaban en términos políticos. Los vagos objetivos revolucionarios que habían dominado la transición en Portugal terminaron quince años después con reducciones del gasto público. El aplazamiento de las reformas económicas significó un enorme déficit público en Grecia, que después del retorno al poder de *Nea Demokratia* en 1990 desembocaría en reducciones, también allí, del gasto público. La posición fiscal del Estado se hallaba más equilibrada en España: la prestación pública de bienes y servicios se

⁴⁷ J. Borrell, *Balance general de la política presupuestaria durante el período 1981-1988*, Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1988; Ministerio de Economía y Hacienda, *Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio*, Madrid, 1990, págs. 37 a 42; Ministerio de Economía y Hacienda, *Memoria de la Administración Tributaria*, Madrid, 1990, págs. 443 a 524.

⁴⁸ Ministerio de Economía y Hacienda, *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas* (memoria anual), Madrid, 1990.

amplió más gradualmente y con menos altibajos, y al mismo tiempo los ingresos públicos aumentaron en paralelo durante los años 80. De la solvencia del Estado dependía que la eficiencia económica y la equidad social se fueran alcanzando conjuntamente. De lo contrario, tarde o temprano sería inevitable introducir giros de 180 grados en la política económica, que irían en contra de las reformas sociales.

Los efectos de las reformas: el equilibrio entre la eficiencia económica y la equidad social

Los partidarios de las reformas las suelen defender con el argumento de que sus efectos finales serán superiores en sentido paretiano a la situación en el momento de partida, de que al final casi todos vivirán mejor y de que no existe una alternativa satisfactoria. Sin embargo, no resulta fácil evaluar cuándo los efectos son «finales». Es posible que acontecimientos nuevos e imprevistos tengan consecuencias para la economía (por ejemplo, una nueva crisis del petróleo) y deformen los resultados de reformas ya iniciadas. No existe un umbral más allá del cual los gobiernos no deban hacer frente a nuevos problemas. Sin embargo, si las reformas económicas evitan una crisis de solvencia económica y de competitividad, y dan lugar a varios años de crecimiento estable, podemos considerar convencionalmente que los efectos son finales. Los partidarios de las reformas también suelen aducir que los costes transitorios serán más bajos que los beneficios finales; en consecuencia, deben aceptarse sacrificios temporales. Los argumentos sobre la reforma también suelen distinguir entre sus efectos *agregados* y *los distributivos*: si lo que se considera son las consecuencias sobre la economía en su conjunto o variaciones en el impacto social de sus costes y beneficios. La competitividad y el crecimiento económicos son efectos finales típicos; las reducciones salariales son un ejemplo de costes transitorios que también pueden reflejar modificaciones en la distribución de la renta. Las reformas fiscales tienen efectos tanto finales como distributivos.

La mejora de la solvencia del Estado y la competitividad de la economía tiene siempre costes transicionales. Sin embargo, esos costes pueden variar no sólo según la profundidad de la crisis económica, sino conforme a dos factores adicionales. Uno de ellos es si las reformas y los costes se concentran en un período breve o se van introduciendo gradualmente. El otro es si esas reformas económicas

son compatibles o no con unas políticas sociales que distribuyan su impacto. Además, esos dos factores pueden limitar tanto la eficacia como el coste de las reformas económicas: el gradualismo y las consideraciones de justicia social pueden tan sólo prolongar o «humanizar» la enfermedad cuando lo necesario es una cirugía urgente. La situación de las economías del Sur de Europa era mejor que la de los países latinoamericanos y del Este de Europa tras la transición a la democracia. No existía hiperinflación ni había que transformar un sistema de propiedad colectiva y de planificación estatal. Así, el gradualismo y la justicia social creaban menos problemas que afectasen a la eficiencia económica. Las reformas de carácter económico eran menos urgentes que las de carácter político cuando se restableció la democracia; existía un margen para que el gasto público aumentara pese a la crisis.

Cuando los gobiernos por fin decidieron enfrentarse con una crisis que había ido intensificándose a lo largo de varios años, los costes transitorios consiguientes fueron diferentes en los tres países. En Grecia, el conjunto de medidas de austeridad de 1985-1987 produjo una baja de los salarios reales del 11 por 100 por término medio a lo largo de los dos años⁴⁹. Aunque la tasa de crecimiento del gasto público se frenó, no se introdujeron reducciones. Las reformas tampoco tuvieron consecuencias graves para el desempleo. Aunque la tasa se duplicó entre 1981 y 1990, siguió estando por debajo de la media de la Comunidad Europea, debido en gran medida a un exceso de mano de obra en muchas empresas, lo cual reducía su competitividad. Sin embargo, los efectos económicos finales de las reformas se vieron frustrados, al interrumpirse éstas en 1987. El Gobierno intentó paliar los costes del programa de austeridad con la considerable ayuda que Grecia obtuvo de la Comunidad Europea, en particular a partir de 1983: esta ayuda consistió en unas transferencias netas del orden de 12.000 millones de dólares entre 1981 y 1990⁵⁰, procedentes de los programas estructurales comunitarios. Los malos resultados de la economía griega a lo largo del decenio de los 80 se indican en el Cuadro 2.5, que compara Grecia, España, Portugal y la Comunidad Europea en su conjunto. Tanto en relación con el decenio anterior o con la experiencia de los otros países, el deterioro económico fue

⁴⁹ *Financial Times*, 5 de febrero de 1988.

⁵⁰ S. N. Kalyvas, «Parties, State, Society: Greek Politics Today», manuscrito inédito, Universidad de Chicago, marzo de 1991.

CUADRO 2.5.—*Resultados económicos en la segunda fase de las nuevas democracias (promedios durante el período 1983-1992)*

	<i>Grecia</i>	<i>Portugal</i>	<i>España</i>	<i>CEE</i>
PIB: variación anual (porcentaje), precios constantes	1,8	2,9	3,6	2,7
Inflación: Variación anual (porcentaje)	17,4	17,7	8,5	5,8
Empleo:				
• Variación anual (porcentaje)	0,8	-0,1	1,4	0,8
• Paro como porcentaje de la población activa (promedio del período)	7,6	6,9	19,2	9,9
Salarios reales por asalariado: Variación anual (porcentaje)	0,6	1,9	0,6	1,6
Coste unitario de la mano de obra en términos reales en 1990 (100 = 1980)	105,3	82,1	84,3	92,9
Gastos totales de la administración pública (porcentaje del PIB)	48,0	44,2	40,9	47,9
Ingresos totales de la administración pública (porcentaje del PIB)	34,1	36,6	36,4	43,5

Fuente: Economie Européenne, n.º 46 (diciembre de 1990).

especialmente notable en las tasas de crecimiento, la inflación y el déficit fiscal (los gastos menos los ingresos).

Los costes transitorios del programa de medidas deflacionarias que introdujo el Gobierno de Soares en Portugal en 1983 se manifestaron en un descenso de la actividad económica durante los dos años siguientes y una reducción considerable de los salarios reales (de 10 puntos porcentuales en dos años). Sin embargo, el efecto sobre el paro fue muy limitado. Pasó sólo del 7,9 al 8,5 por 100 entre 1983 y 1986. El ajuste, al igual que había ocurrido en Grecia —y también en el Japón, Austria y Suecia— fue a costa de los niveles salariales debido a una legislación muy rígida acerca del empleo. Los efectos finales de las reformas fueron mucho más visibles que en Grecia. La tasa media de crecimiento del PIB entre 1985 y 1990 fue del 4 por 100; la inversión bruta de carácter fijo, que había bajado en 18 puntos en 1984, llegó al doble de la tasa media de la OCDE hacia fines del

decenio; la inversión extranjera directa se duplicó en dos años; la inflación se redujo del 28 por 100 en 1984 al 8,5 en 1990; y el paro bajó en 3 puntos en dos años, hasta el 5,5 por 100 en 1990. Como consecuencia de las reformas, la economía pudo beneficiarse considerablemente del ingreso en la Comunidad Europea, que también aportó a Portugal transferencias que en 1989 equivalieron al 2,5 por 100 de su PIB.

Las reformas económicas emprendidas en España desde fines de 1982 produjeron importantes costes transitorios. Al contrario de lo ocurrido en Portugal y Grecia, la tasa de paro aumentó de forma impresionante en el primer decenio de la democracia; pasó del 4,5 por 100 en 1975 al 16,2 por 100 en 1982 y al 21,9 por 100 en 1985 (el doble que la Comunidad Europea), y fue mucho más alta entre los jóvenes⁵¹. La destrucción del empleo se había iniciado a mediados de 1970 como resultado tanto de factores clásicos como keynesianos: los salarios reales habían ido creciendo a mayor velocidad que la productividad, la legislación paternalista del Franquismo había creado importantes rigideces en el mercado de trabajo, y una inversión reducida produjo una grave escasez de capital productivo. Pero el paro también se vio alimentado por factores estructurales: en particular, por la llegada a la edad de trabajar de las cohortes correspondientes al crecimiento de la natalidad durante el decenio de los años 60 y principios de los 70; por la rápida expansión de la población femenina activa desde 1982⁵², y por el regreso desde Europa de trabajadores emigrantes de los 60. Como cabe advertir en el Cuadro 2.6, el enorme incremento del número de parados se debió tanto a la destrucción de puestos de trabajo en el decenio de 1975 a 1984 como al aumento de la población activa.

El paro era con mucho el mayor problema social y económico de la nueva democracia. Erosionaba el apoyo de los gobiernos y sometía a una grave tensión las relaciones con los sindicatos. Imponía también una enorme presión sobre los presupuestos: mientras que en 1975 los

⁵¹ En 1985 la tasa de paro ascendió al 55,9 por 100 del grupo de edad de 16 a 19 años y al 44,6 por 100 en el grupo de edad de 20 a 24.

⁵² La población activa femenina era de 3.852.600 en 1974 (el último año del franquismo), 3.980.600 en 1982 (cuando el Partido Socialista ganó las elecciones) y 5.109.200 en 1989. El número de mujeres sin empleo pasó de 608.000 en 1982 a 1.297.000 en 1987. En cuanto al tamaño cada vez mayor de las cohortes, mientras que el grupo de edad de 16 a 25 años tenía más de 6,5 millones de personas el grupo de 26 a 35 tenía sólo 5,1 millones. Esta tendencia demográfica duraría hasta 1993.

CUADRO 2.6.—*Evolución de los puestos de trabajo y la población activa en España, 1964-89*

	<i>N.º de puestos de trabajo creados</i>	<i>Aumento de la población activa</i>
1964-9	832.200	751.500
1970-4	519.400	803.700
1975-9	- 1.031.800	42.300
1980-4	- 918.500	536.500
1985-9	1.950.900	1.445.000

Fuente: A. Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, págs. 361 a 367.

subsidios de paro abarcaban a 167.900 personas, ese número se multiplicó por 10 a lo largo de la siguiente década y llegó a 1.946.420 personas en 1989⁵³. Pese a ello, las familias seguían brindando una amplia protección frente al desempleo. Éste afectó sobre todo a jóvenes en busca de un primer trabajo, de forma que en 1984 el 73 por 100 de los parados vivían en una familia en la que existía un cabeza de familia perceptor de un sueldo. En amplia medida «todo habría sucedido como si el trabajador adulto... hubiera sacrificado el posible empleo de sus hijos, y en menor medida de su cónyuge, en favor del crecimiento de sus propios ingresos»⁵⁴. El Cuadro 2.7 indica las repercusiones del paro en España y en la Europa del Sur, en comparación con la Comunidad Europea y con los Estados Unidos. En el seno de las familias, los padres tenían empleos más seguros en España y en el Sur de Europa, pero los hijos eran mucho más vulnerables. Si examinamos la evolución de los salarios, en términos agregados no

⁵³ En ese número se incluyen los beneficiarios de subsidios directos (1.350.250, que representaban al 52,7 por 100 del total de parados) y de políticas laborales activas, en especial formación profesional (645.170; es decir, el 25,2 por 100 del número total de desempleados). De 1975 a 1989 las prestaciones aumentaron en un 3.366 por 100, o sea, diez veces la tasa de inflación (Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, págs. 456 y 457).

⁵⁴ Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales*, pág. 191. Acerca de la evolución del paro y las políticas económicas en España, véase asimismo J. M. Dolado, J. L. Malo y A. Zabalza, *Spanish Industrial Unemployment: Some Explanatory Factors*, Banco de España: Servicio de Estudios, EC/1985/16, 6 de marzo; L. Fina y L. Toharia, *Las causas del paro en España: Un punto de vista estructural*, Madrid: Fundación IESA, 1987.

CUADRO 2.7.—*Porcentaje de desempleados en hogares según la posición en la familia (1986)*

	Maridos	Mujeres	Cabezas de familias monoparentales	Hijos o hijas	No parientes
España	26,8	8,0	1,4	60,4	3,4
Europa del Sur ^a	17,4	14,7	1,6	62,4	3,9
Comunidad Europea	21,1	20,6	4,0	42,0	12,3
Estados Unidos	18,7	16,6	9,3	35,5	19,7

^a Italia, España, Portugal y Grecia.

Fuente: OCDE, *Perspectivas del empleo*, París, 1989.

padecieron la crisis económica. La renta media por trabajador aumentó en 13 puntos porcentuales en términos reales en el período 1977-1982 y, aunque esa tasa se desaceleró entre 1983 y 1991, todavía subió en 6,2 puntos⁵⁵. Es decir, a partir del principio de las reformas económicas la capacidad adquisitiva de los salarios aumentó en un 0,7 por 100 al año.

Las reformas económicas empezaron a surtir efecto sobre el desarrollo a partir del segundo trimestre de 1985, unos meses antes de que España ingresara como miembro de pleno derecho en la Comunidad Europea. La caída del precio del petróleo y la depreciación del dólar ayudaron a la recuperación económica, pero a la vez las reformas habían dejado a la economía española en muchas mejores condiciones en cuanto a la inflación, al déficit y a la competitividad industrial. España también se benefició de unas considerables transferencias financieras netas de la Comunidad Europea, que ascendieron a 7.100 millones de dólares entre 1987 y 1992, aunque el saldo positivo entre contribuciones y transferencias bajó de un máximo de 1.800 millones de dólares en 1989 a 700 millones en 1992⁵⁶. En la segunda mitad de los 80 la tasa de crecimiento fue, por término medio, el doble de la de la Comunidad Europea en su conjunto: en

⁵⁵ Banco Bilbao-Vizcaya, *Informe económico 1987*, Madrid, 1988, págs. 67 y 68; Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales*, pág. 257; *Economie Européenne*, suplemento A, núm. 5 (mayo 1991), pág. 5, cuadro 9.

⁵⁶ Estimaciones del Ministerio de Economía y Hacienda para el presupuesto de 1992. Véase *El País*, 1 de octubre de 1991, pág. 64.

torno a un 5 por 100 al año. La diferencia de inflación respecto de la Comunidad Europea se redujo de cinco a 1,5 puntos y el déficit presupuestario bajó al 1,9 por 100 del PIB. El paro disminuyó en seis puntos a medida que el número de nuevos puestos de trabajo empezó a superar el constante crecimiento de la población activa. De hecho, la alta tasa de creación de nuevos puestos de trabajo desde mediados de la década fue probablemente el mejor resultado de la economía en términos comparados. Sin embargo, desde fines del decenio la economía española experimentó de nuevo, al igual que el resto de las economías europeas, problemas de inflación (que ascendió al 6,9 por 100 en 1989) y de déficit por cuenta corriente. El crecimiento se interrumpió y el impacto sobre el empleo volvió a ser brutal. El ajuste económico volvió a basarse en el empleo, no en los salarios. Y el gasto público creció, en buena parte a consecuencia de las presiones del desempleo sobre el presupuesto. Como se redujo la recaudación fiscal, el déficit volvió a subir. La mayor apertura a la competencia también había causado algunos daños a las industrias nacionales: la economía experimentó una desindustrialización relativa, en beneficio de los servicios⁵⁷. El capital extranjero penetró mucho en la economía: adquirió por ejemplo acciones en 22.000 empresas, aproximadamente el 20 por 100 del total de empresas españolas, pero, aunque se redujo así el problema del escaso ahorro interno, muchas preguntas sobre el futuro de la industria nacional seguían abiertas. De esta forma, la internacionalización económica y la integración europea planteaban graves retos de competitividad. Sin embargo, es también cierto que las reformas habían sacado a la economía española de una situación difícil: ahora era más abierta y competitiva, y el Estado disponía de mayores recursos⁵⁸. Pese a los problemas se había aproximado a las otras economías de Europa occidental, aunque seguía yendo por detrás de la mayor parte de ellas.

Las reformas mejoraron así las economías de España y Portugal. No sucedió lo mismo en Grecia, donde las reformas habían sido mucho más incompletas. Los costes de la crisis económica variaron en los tres países. En el caso de España, afectaron sobre todo al paro, en mayor medida que a los salarios; la carga recayó sobre todo sobre

⁵⁷ O. Fanjul, «¿Es necesaria la existencia de empresas industriales españolas?», manuscrito inédito, Madrid: INH, 1991.

⁵⁸ El déficit disminuyó a un tercio de su nivel de 1982; las reservas de divisas pasaron de 3.000 millones de dólares en 1982 a 45.000 millones de dólares en 1989.

los jóvenes y los parados de larga duración. Cuando se iniciaron las reformas, el paro siguió siendo alto; no empezó a disminuir hasta tres años después, a medida que se desaceleraron las subidas salariales, se recuperó la inversión y el crecimiento alcanzó una tasa alta y relativamente estable. Y en cuanto la economía volvió a pasar por una fuerte crisis en los años 90, de nuevo los costes recayeron fundamentalmente sobre el empleo. En los casos de Grecia y Portugal, las reformas se hicieron a expensas de los trabajadores empleados; el empleo en su conjunto no sufrió tanto. En consecuencia, el coste de las reformas en cada país representó, en una medida importante, una transacción entre salarios y empleos.

Las reformas también modificaron el equilibrio entre el Estado y el mercado. En Portugal y en España el papel del mercado en la economía se vio reforzado. Sin embargo, durante la crisis económica se redujeron las diferencias de renta. Todo el mundo fue más pobre, pero los ricos fueron los que perdieron más renta relativa. Con posterioridad, la recuperación económica y un mercado más libre estimularon mayores diferencias en la distribución primaria de la renta⁵⁹. Pero a la vez la fiscalidad y el gasto público aumentaron en los tres países como proporción del PIB (salvo el gasto en Portugal a partir de 1984). En el conjunto de la Comunidad Europea, los ingresos fiscales aumentaron por término medio⁶⁰, pero aunque las nuevas democracias del Sur de Europa tenían presiones fiscales inferiores al resto, sus tasas de incremento fueron más rápidas. Hasta cierto punto lo mismo ocurrió con respecto al gasto público. Éste permaneció estable en el conjunto de la Comunidad Europea (+0,2 por 100 del PIB en el período de 1981 a 1990) y subió en cinco de los 12 países: los cinco del Sur de Europa⁶¹. De las tres nuevas democracias, Grecia y España en particular experimentaron altas tasas de crecimiento del

⁵⁹ Los datos sobre rentas proceden del Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de presupuestos familiares*, Madrid, 1981; Banco de Bilbao, *Informe económico 1984*, Madrid, 1985, págs. 47 y 122.

⁶⁰ En la Comunidad Europea los ingresos fiscales totales pasaron del 40 por 100 del PIB en 1974-1982 al 43,5 por 100 en 1983-1992. Entre 1981 y 1990 los ingresos fiscales corrientes aumentaron en un 1,6 por 100 del PIB. En los países europeos de la OCDE la carga fiscal subió del 41,4 por 100 del PIB en 1979-1980 al 44,6 por 100 en 1987-88.

⁶¹ Entre 1981 y 1990 el gasto público aumentó en Grecia (12,2 puntos del PIB), Italia (10,8), España (5,9), Portugal (1,6) y Francia (1,5). Y disminuyó como proporción del PIB en los otros siete países de la CE —en especial en Irlanda (-9), Bélgica (-7,6) y el Reino Unido (-5,4)—. Véase *Economie Européenne*, 46 (diciembre 1990), pág. 274, cuadro 55.

gasto público, aunque sólo en Grecia alcanzara el presupuesto (financiado por un gran déficit público) la proporción del PIB de la mayor parte de los países de Europa occidental. Así, es posible que las desigualdades generadas por un mercado más libre se vieran contrarrestadas por el efecto combinado de la fiscalidad y el gasto público. En España la función activa del Estado en la distribución personal de la renta también se expresó en la distribución regional del gasto público compensatorio. Cataluña y Madrid contribuían el doble a los ingresos públicos de lo que obtenían después de que se distribuyeran los recursos estatales, mientras que Andalucía y Extremadura recibían entre el triple y el cuádruple. La distribución de las inversiones compensatorias (Fondo de Compensación Interterritorial) mostró una fuerte correlación negativa con la renta regional *per cápita* ($r = .90$). Así, durante el período de crecimiento económico de 1985 a 1990 las diferencias entre las comunidades autónomas más ricas y más pobres disminuyeron en su conjunto⁶². Desde un punto de vista territorial, España, al hacerse más rica, no se hizo más desigual, en gran medida como resultado de la intervención del Estado.

Las reformas también produjeron transacciones entre salarios y políticas sociales. En las negociaciones con los sindicatos los gobiernos solían aducir que los incrementos de salarios por encima de un punto determinado tendrían consecuencias negativas para el gasto social. Habría que financiar dichos incrementos a costa de los presupuestos, y por tanto de la sanidad, de la educación, etc. Los gobiernos presentaron la moderación salarial como contrapartida de un salario social mayor que incluiría transferencias sociales y bienes colectivos. Sin embargo, los sindicatos tendieron a defender las subidas de los salarios y las transferencias, pero mucho menos la provisión de bienes sociales. En consecuencia, unos medios diferentes de atender los derechos sociales fueron objeto de prioridades distintas y a veces opuestas por el Gobierno y por los sindicatos.

⁶² X. Calsamiglia, «Descentralización del gasto público y financiación autonómica: Una valoración del sistema español», Instituto de Análisis Económico, CSIC/Universidad Autónoma de Barcelona, abril de 1989; J. M. Esteban Marquillas y R. Gómez García, «Análisis crítico del "sistema definitivo" de la financiación de las comunidades autónomas», Instituto de Análisis Económico, CSIC/Universidad Autónoma de Barcelona, septiembre de 1989; Papeles de Economía Española, *La España desigual de las autonomías*, Madrid, 1991. En Andalucía la renta familiar disponible pasó del 77,4 por 100 del promedio nacional en 1985 a 82,9 por 100 en 1989; en Extremadura pasó de 67,2 a 76,3 por 100. Esas regiones eran las dos más pobres.

Los nuevos regímenes supusieron un considerable cambio en la protección de los derechos sociales; las democracias no consistieron sólo en derechos políticos. Las reformas económicas y el gasto social no constituyeron problema de suma cero. Los presupuestos para las políticas sociales aumentaron, financiados al menos en parte por un incremento de los ingresos procedentes de los impuestos. Si examinamos los gastos en pensiones, prestaciones de desempleo, sanidad y educación en España⁶³, aumentaron en términos reales en un 39,7 por 100 entre 1975 y 1982 y en un 57,6 por 100 entre 1982 y 1989; como proporción del PIB, pasaron del 9,9 por 100 en 1975 al 17,8 por 100 a fines del decenio de 1980. El Cuadro 2.8 indica la evolución de los presupuestos y los beneficiarios de pensiones, sanidad y educación públicas.

En cuanto a Grecia, el gasto social también aumentó en su conjunto; representó el 12,8 por 100 del PIB en 1970, el 15,5 por 100 en 1980 y el 22,6 por 100 en 1987. El incremento de las pensiones públicas fue muy fuerte: el número de beneficiarios creció a una tasa media anual del 5,4 por 100 en el decenio de los 80. Al final del período, Grecia gastaba en pensiones una proporción más alta de su presupuesto que ningún otro país de la OCDE salvo Italia, pero un resultado fue que el déficit de la Seguridad Social pasó del 1 por 100 del PIB en 1970 al 7 por 100 en 1989. La enseñanza también se extendió, en especial en los niveles superiores: el número de estudiantes universitarios se duplicó entre 1981 y 1986. Y se dedicó una proporción mayor del presupuesto a servicios sociales⁶⁴. En cuanto a Portugal, el proceso fue distinto: las reformas económicas a partir de 1983 controlaron el gasto social de forma mucho más estricta. Los gobiernos portugueses otorgaron mayor prioridad a la economía que a nuevas mejoras de los derechos sociales. De esta forma, la demo-

⁶³ Los análisis del gasto público español deben tener en cuenta la gran descentralización experimentada en el decenio de los 80 y la fórmula de financiación de las comunidades autónomas que se estableció en 1986. Las repercusiones de la descentralización fueron tales que el gasto público administrado por las comunidades autónomas pasó del 2,9 por 100 del total en 1981 al 23,5 por 100 en 1991. Entre 1987 y 1991 los presupuestos de los gobiernos autonómicos se multiplicaron por 2,2 (al pasar de 23.600 a 51.800 millones de dólares). La descentralización tuvo especial importancia en la sanidad y la enseñanza: en 1991 el 56,7 por 100 del presupuesto de enseñanza y el 55,7 por 100 del presupuesto de sanidad estaban gestionados por los gobiernos autonómicos. Al examinar el gasto público total hay que sumar los presupuestos del Gobierno central y los de las 17 comunidades autónomas.

⁶⁴ Los servicios sociales pasaron de absorber el 9,85 por 100 del presupuesto entre 1974 y 1981 al 13 por 100 entre 1981 y 1989.

CUADRO 2.8.—*Evolución de las prestaciones públicas de pensiones, sanidad y educación en España en 1975-1989*

	1975-82	1982-9
<i>Pensiones públicas</i>		
Incremento presupuestario en términos reales (porcentaje)	29,3	55,5
Aumento del número de beneficiarios (en millones)	1,4	1,2
<i>Sanidad pública</i>		
Incremento presupuestario en términos reales (porcentaje)	8,3	30,6
Aumento del número de beneficiarios (en millones)	3,7	6,3
<i>Enseñanza</i>		
Incremento presupuestario en términos reales (porcentaje)	66,4	94,0
Aumento de la escolarización en la enseñanza secundaria para el grupo de edad de 14 a 17 años (porcentaje)	16,6	30,5

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, *Gasto público en España*, Madrid, 1989; Informes de los Ministerios de Sanidad, Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

cracia importó para los derechos sociales, en los tres países, pero a la vez dentro de las democracias la orientación política de los gobiernos tuvo consecuencias sobre las políticas sociales. Si examinamos la Comunidad Europea en su conjunto entre 1982 y 1990 el gasto social disminuyó por término medio como proporción del PIB. Pero aumentó en Francia, Grecia y España bajo gobiernos socialdemócratas⁶⁵.

La capacidad de los Estados para intervenir en las economías tenía límites conforme a las reglas de la Comunidad Europea; pero esta capacidad, paradójicamente, aumentó en algunos ámbitos de la redistribución. El objetivo de cohesión económica y social del Acta Única Europea reforzó los «fondos estructurales», es decir, los recursos del presupuesto de la CE consagrados al desarrollo y al ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, a la recuperación económica de

⁶⁵ Comisión de la CE, «Proyecciones a medio plazo de los gastos en concepto de protección social y su financiación», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo* 3 (1989), págs. 149 y 150; asimismo, Maravall, *Los resultados de la democracia. Un estudio del sur y el este de Europa* (Capítulo 4).

las zonas afectadas por la decadencia industrial, a la lucha contra el paro de larga duración, a la promoción del empleo de los jóvenes y a la reforma de la Política Agrícola Común. De esos «fondos estructurales», Grecia recibió 6.667 millones de ecus para el período de 1989 a 1993; Portugal, 6.958, y España, 11.362⁶⁶. Esos fondos contribuyeron a financiar inversiones infraestructurales en regiones atrasadas y políticas laborales activas: en especial la formación profesional, que se expandió de forma drástica.

Así, los efectos de las reformas económicas sobre la desigualdad social en las nuevas democracias del Sur de Europa fueron complejos. Se ha aducido en ocasiones que la lógica de la democracia lleva a una «fórmula conservadora», *a fortiori* cuando la democracia es el resultado de una transición mediante transacción, sin una ruptura firme con el pasado; los pactos de la transición impondrían límites a la agenda política⁶⁷. En el caso de los tres países del Sur de Europa se ha calificado a veces a las reformas económicas de «tecnocráticas», «monetaristas» o «neoliberales»⁶⁸. Un análisis especialmente crítico fue formulado en España por la Unión General de Trabajadores (UGT):

Será necesario concluir que la desigualdad social no se ha corregido en nuestro país a lo largo de los últimos diez años y que con un elevado grado de probabilidad habrá aumentado (...) La situación de los trabajadores en la sociedad española no ha mejorado. La «salida» de la crisis ha sido socialmente regresiva: aumento del desempleo, dualización del mercado de trabajo, recorte y deterioro de importantes servicios y prestaciones sociales, empeoramiento de las condiciones de trabajo en muchos sectores productivos, disminución de la participación de las rentas salariales en la renta nacional⁶⁹.

⁶⁶ Comisión de la CE, *Rapport annuel sur la mise en oeuvre de la réforme des fonds structurels*, doc. COM (90) 516 final, Bruselas, octubre de 1990.

⁶⁷ Por ejemplo, A. Przeworski, «Some Problems in the Study of the Transition to Democracy», en G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, págs. 61 a 63.

⁶⁸ Véase, por ejemplo, A. M. Williams, «Socialist Economic Policies: Never Off the Drawing Board», en T. Gallagher y A. M. Williams (comps.), *Southern European Socialism: Parties, Elections and the Challenge of Government*, Manchester: Manchester University Press, 1989, págs. 188 y 189; D. Share, *Dilemmas of Social Democracy: The Spanish Socialist Workers Party in the 80's*; Westport, Conn.: Greenwood, 1989, págs. 4, 74 a 77 *passim*; J. Petras, «The Rise and Decline of Southern European Socialism», *New Left Review* 146 (julio-agosto de 1984): 37 a 52.

⁶⁹ Instituto Sindical de Estudios, *Evolución social en España: 1977-1987*, Madrid: Unión General de Trabajadores, 1988, págs. 38, 214.

Sin embargo, la conclusión es mucho más compleja. Ya se han descrito las transacciones entre salarios, empleo y políticas sociales, las diferencias en la combinación de mercado y Estado y los distintos paquetes de reformas económicas, sociales y cualitativas. En general, el nivel de vida mejoró y las políticas sociales se ampliaron. Los costes iniciales de la reforma económica se concentraron en el paro, pero las tasas de destrucción de empleo debidas a las reformas fueron probablemente inferiores a las debidas al aplazamiento de éstas. Las reformas dieron lugar a que, a partir de 1985, la tasa anual de creación de empleo se mantuviese durante varios años en un 3,3 por 100 por término medio. Los salarios reales no se redujeron, pero su crecimiento fue mucho más moderado que en el período anterior. El gasto público en pensiones, subsidios de paro, sanidad y educación aumentó considerablemente en términos reales. La consideración de que las políticas sociales eran insuficientes se hallaba muy extendida, pero más del doble de personas pensaban que las desigualdades sociales habían disminuido a lo largo del decenio de los 80 que lo contrario⁷⁰. Casi por definición, lograr que el Estado recupere la solvencia y la economía mejore su competitividad requiere siempre sacrificios. Sin embargo, el que se pueda calificar las reformas de regresivas o no depende en gran medida de lo inevitable que resultasen, de si podrían haberse evitado los costes, de qué reformas alternativas estaban disponibles, y de qué transacciones se lograron entre eficiencia económica, paro, salarios y políticas sociales, que afectaron a diferentes grupos sociales de diversas formas.

La pauta final de crecimiento económico, paro, salarios y políticas redistributivas muestra variaciones importantes en el Sur de Europa. Las reformas mejoraron el rendimiento de la economía en España y Portugal, pero no en Grecia. Los parados fueron los que soportaron el mayor coste en España: en especial los jóvenes, pero también los trabajadores varones con desempleo de larga duración y las mujeres que se estaban crecientemente incorporando al mercado de trabajo. Los trabajadores empleados no sufrieron por lo general pérdidas de ingresos. Y los grupos de bajos ingresos se beneficiaron del aumento de las pensiones y de las prestaciones sanitarias y educativas públicas. Las diferencias regionales también disminuyeron. En Portugal y Grecia los asalariados perdieron capacidad adquisitiva, pero el paro no

⁷⁰ Centro de Investigaciones Sociológicas, encuesta del 2 al 16 de febrero de 1988.

llegó a niveles tan dramáticos, salvo entre los jóvenes; en Grecia algunas políticas de bienestar social se expandieron mucho, en especial las pensiones. De esta forma, los paquetes específicos de reformas podían influir en la distribución social de los costes: unas políticas económicas ideadas para mejorar la solvencia del Estado y la competitividad de la economía no eran forzosamente incompatibles con unas políticas sociales ideadas para ampliar los derechos sociales. Las reformas económicas en el Sur de Europa fueron, en términos comparados, menos drásticas que en otras nuevas democracias. Su compensación con políticas sociales fue posible en muy gran medida gracias al incremento considerable de los ingresos públicos debido a unos impuestos mayores y mejor distribuidos.

La vía de las reformas: dilemas, decisiones y desarrollo

Los gobiernos suelen emprender reformas cuando consideran que la crisis ha adquirido una gravedad especial y que no se pueden aplazar las decisiones, cuando creen que las otras vías posibles de acción son opciones peores y cuando piensan que las reformas tienen probabilidades de éxito. Ya se ha examinado la gravedad «objetiva» de la crisis en las tres nuevas democracias del Sur de Europa. Las prioridades políticas de la transición hicieron aplazar durante algún tiempo reformas que eran necesarias, pero la economía volvió a encabezar la agenda política unos años después del restablecimiento de la democracia. En Portugal se introdujeron reformas en 1977 cuando el país tuvo que pedir ayuda al FMI; en España se emprendieron reformas económicas profundas en 1982, cuando se habían agotado las reservas de divisas, el déficit público era muy superior al previsto, la destrucción de empleo había alcanzado una tasa elevada y se estaban produciendo importantes fugas de capitales.

La selección de un rumbo concreto de acción depende de los cálculos acerca de los costes comparados de otras estrategias posibles; estos costes pueden ser sociales (es decir, reducción de los salarios, aumento del paro) o políticos (es decir, pérdidas electorales, conflicto social, divisiones en el seno del Gobierno o del partido). Los gobiernos de democracias nuevas y frágiles pueden hallarse ante opciones que son todas ellas de consecuencias graves. En esos contextos, los reformadores se pueden encontrar en el círculo vicioso de estanca-

miento económico, reivindicaciones sociales desbordantes, profundización de la crisis económica, desestabilización política e involución autoritaria que ha descrito Flisfisch⁷¹.

Estos dilemas de si actuar o no y en qué dirección hacerlo afectan, como es obvio, a todo género de decisiones políticas, y no sólo a las políticas económicas. Por ejemplo, cuando en el decenio de los 80 los gobiernos de Grecia y España afrontaron la difícil opción de convocar o no un referéndum sobre la pertenencia a la OTAN, compromiso que figuraba en sus programas electorales de 1981 y 1982, tuvieron que evaluar atentamente las consecuencias de su elección: es decir, la probabilidad de ganar el referéndum, el escenario político si perdían, el consiguiente coste electoral, las repercusiones en los demás países miembros, la reacción social si no cumplían su compromiso. Tanto los aplazamientos como las decisiones pueden tener efectos negativos en la economía y la política. Si se considera que la crisis es grave, se entenderá que las decisiones son inevitables y urgentes. Así ocurrió en España en 1982; mucho menos en Grecia a lo largo de los 80, donde las reformas fueron muy limitadas y siempre estuvieron subordinadas a consideraciones electorales; lo mismo sucedió en Portugal a partir de 1983.

La elección de un conjunto específico de reformas siempre excluye otras políticas posibles. El rechazo de experimentos que podrían significar graves riesgos económicos y políticos fue un determinante negativo de la elección, fundamentalmente en el caso español. La consolidación democrática y la recuperación económica constituyeron las preocupaciones abrumadoras de los reformadores. Las incertidumbres de los primeros años de la transición portuguesa constituyeron otra influencia disuasoria respecto de iniciar experimentos o de lanzarse a aventuras económicas. Así, en el Sur de Europa, gobiernos de distintas ideologías fueron convergiendo gradualmente en el rechazo de las nacionalizaciones, del proteccionismo económico, del aislamiento y de los experimentos más allá de una economía de mercado. El cambio de rumbo en política económica que ocurrió en Portugal se basó en el convencimiento de que el proceso de colectivización de 1975 había sido ineficiente. En Grecia y en España existía una visión muy negativa del rendimiento económico y de las repercusiones redistributivas de unos sectores públicos que ya tenían unas dimensio-

⁷¹ A. Flisfisch, *La política como compromiso democrático*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991, págs. 265 a 272.

nes considerables⁷². En la Constitución española de 1978 se incluyó una referencia a la economía de mercado que la izquierda aceptó. Mientras que en Portugal el proteccionismo económico siguió siendo un tema de fuerte debate en el seno del MFA y en la Asamblea Constituyente, en España se relacionaba generalmente con la dictadura. El compromiso con la Comunidad Europea se entendía en contraposición al modelo proteccionista: en la medida en que se consideraba que Europa garantizaba un futuro mayor y más seguro, no sólo para la economía sino para la democracia, quedaba excluida la alternativa proteccionista.

Los gobiernos emprenden reformas cuando creen que tienen posibilidades de éxito. Ello depende en primer lugar de la fuerza que tengan los reformadores. A menudo se ha aducido que los gobiernos mayoritarios estarán más dispuestos a iniciar reformas. Tendrán el *derecho* de llevar a cabo sus intenciones de política general, de conformidad con la doctrina del mandato del gobierno representativo⁷³, y tendrán la *capacidad* para hacerlo. Según este argumento, únicamente si un solo partido tiene todos los poderes del Gobierno podrá adoptar reformas necesarias pero impopulares. Un estudio comparado de las políticas económicas de los 24 países de la OCDE parece apoyar esta tesis: los gobiernos mayoritarios de un solo partido se asocian con déficit más bajos y una relación más baja de la deuda respecto del PIB⁷⁴.

Mientras que la experiencia española parece confirmar esa hipótesis, los casos griego y portugués no. Grecia tuvo gobiernos mayoritarios de 1974 a 1989, pero ni Constantín Karamanlís (con un 54 por 100 de los votos) ni Andreas Papandreu (con un 48 por 100) decidieron iniciar y llevar a cabo las reformas que hacían falta. Los

⁷² El sector público productivo estaba representado sobre todo por el Instituto Nacional de Industria, creado en 1941 inspirándose en el *Istituto per la Ricostruzione Industriale* italiano (fundado en 1933), y que había sido una pieza clave de la autarquía económica. Sus actividades iban desde la siderurgia a la pesca en África. En 1960 sus pasivos habían superado el 8 por 100 de la renta nacional.

⁷³ Véase como comentario de la teoría del mandato R. Rose, *Do Parties Make a Difference?*, Chatham, N. J.: Chatham House, 1980, caps. 2, 5, 8.

⁷⁴ N. Roubini y J. D. Sachs, *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in Industrial Democracies*, Working Paper 2682, Cambridge, Mass.: NBER, 1988. Japón, Alemania occidental, Francia y Gran Bretaña obtuvieron mejores resultados que Bélgica, Italia, Irlanda, Suecia o Dinamarca. Véase asimismo N. Roubini y J. D. Sachs, «Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Economies», *Economic Policy* 8 (1989): 99 a 127.

diversos gobiernos portugueses no muestran una pauta clara. El gobierno minoritario de 1977 de Mario Soares fracasó precisamente porque el FMI puso en tela de juicio su respaldo político para emprender reformas; en cambio, el gobierno minoritario del PSD en 1985-87 logró continuar las reformas iniciadas en 1984. Algunas coaliciones, como la del CDS y el PSD entre 1979 y 1983, obtuvieron malos resultados, pero otras, como la del PS y el PSD entre 1983 y 1985, los obtuvieron mucho mejores. Así, la experiencia portuguesa parece aportar apoyo al modelo formal de gobiernos europeos de coalición elaborado por Austen-Smith y Banks⁷⁵: pueden existir políticas estables con gobiernos minoritarios, que tengan la «voluntad política» de introducir reformas y la capacidad de aplicarlas frente a coaliciones competidoras. Quizá sea España la que ofrezca el contraste más claro: tras los cinco primeros años del nuevo régimen democrático, con sus malos resultados económicos y su aplazamiento de reformas que eran necesarias, la principal cuestión política al inicio del decenio de los 80 era contar con un Gobierno que pudiera gobernar («un gobierno que gobierne»). El apoyo mayoritario con el que contó González en 1982 resultó decisivo cuando se emprendieron la reconversión industrial, la expropiación de Rumasa, la modificación del sistema de pensiones o la reforma de la enseñanza.

Cuando un Gobierno introduce reformas, su principal objetivo será llevarlas a cabo mientras las considere necesarias. La supervivencia del propio Gobierno es lo único que puede modificar ese compromiso. El futuro de las reformas y el del Gobierno son más compatibles si el último goza de un apoyo mayoritario y si las primeras se deciden temprano y se hacen irreversibles. Al principio de su mandato el Gobierno sigue teniendo confianza en sí mismo, la unidad interna del partido no ha sufrido tensiones y la popularidad es alta. Así ocurre sobre todo si el Gobierno está inmaculado: es decir, si no se guardan del partido recuerdos colectivos de una experiencia política frustrante y aún reciente. Con el paso del tiempo la capacidad de los gobiernos para adoptar decisiones se hace cada vez más limitada. La experiencia del Sur de Europa parece confirmar en parte el argumento de Keeler de que la combinación de crisis con mandatos amplios abre una gran «ventana de oportunidad» a reformas políticas

⁷⁵ D. Austen-Smith y J. Banks, «Stable Governments and Allocation of Policy Portfolios», *American Political Science Review* 84, 3 (septiembre de 1990): 891 a 906.

muy amplias para nuevos gobiernos: éstos entonces disfrutarán tanto de la *autorización* de la sociedad para realizar su programa como del *poder* que les confiere una amplia mayoría parlamentaria⁷⁶. El estudio comparado de Nelson de 19 gobiernos del Tercer Mundo en el decenio de los 80 revela que sólo seis de ellos introdujeron programas de reforma estructural. Cinco de esos gobiernos habían llegado al poder tras un período de turbulencia y crisis que había desacreditado a los gobiernos anteriores; los tres que correspondían a sistemas democráticos habían ganado las elecciones con un apoyo masivo⁷⁷. España en particular parece encajar en el análisis de Keeler; pero los gobiernos con una considerable «ventana de oportunidad» política también pueden fracasar, como ocurrió en Grecia, mientras que gobiernos con un mandato inicial limitado pueden tratar de introducir reformas consideradas necesarias y a veces tener éxito político, como ocurrió en Portugal. Si además la percepción de que es imposible parar las reformas y que éstas son irreversibles se halla ampliamente extendida, la resistencia será menor. Las reformas del sector industrial, la seguridad social y la enseñanza habrían sido mucho más difíciles en España, incluso para un gobierno mayoritario, de no haberse emprendido en los dos primeros años del mandato. A medida que va decreciendo el impulso inicial, las reformas van también exigiendo una estrategia diferente, que consiste más en negociaciones y pactos. Un Gobierno débil puede no tener capacidad para adoptar decisiones y las reformas pueden decidirse demasiado tarde. Pero sin embargo el *decisionismo* no es la única clave del éxito. Además de la capacidad para adoptar decisiones, hace falta la cooperación de sectores clave de la sociedad, en particular cuando las reformas llevan tiempo: por ejemplo, la cooperación es más necesaria para el éxito de políticas fiscales y de rentas que para una devaluación de la moneda o para gravámenes sobre el capital, que exigen sorpresa e irreversibilidad. Las consultas con las fuerzas parlamentarias y los grupos de intereses pueden aportar a los reformadores una información preciosa acerca de los adversarios y los aliados en potencia. Esa estrategia no es necesariamente incompatible con el *decisionismo* mientras las consultas no

⁷⁶ J. T. S. Keeler, «Opening the Window for Reform: Mandates, Crises and Extraordinary Policy Making», *Comparative Political Studies*, 25, 4, 1993 (págs. 427-486).

⁷⁷ J. M. Nelson (comp.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990, págs. 328 y 329, 335, 341 y 347.

parezcan inútiles⁷⁸; pondrá sin embargo de relieve la cuestión de los costes y podrá afectar al ritmo, la irreversibilidad y el contenido de las reformas. Se trata de una estrategia que se va haciendo más necesaria cuando los gobiernos son más vulnerables; es decir, cuando son minoritarios o han tardado demasiado tiempo en tomar iniciativas.

Así, la negociación y la concertación consisten en opciones relacionadas con la estrategia, con el estilo de adopción de políticas y con el contenido de las reformas. Si se aspira a que la negociación no sea inútil y a que la concertación sea posible, el Gobierno tendrá que convencer a sus interlocutores de que las reformas son necesarias, de que los beneficios finales serán más altos que los costes de transición y de que el Gobierno llevará a cabo las reformas por sí solo en caso necesario. Pero además el Gobierno habrá de limitar los costes para algunos sectores sociales: es decir, habrá de acordar un bloque de medidas con compensaciones sociales y de asignar beneficios concretos a aquellos grupos de intereses implicados en la negociación⁷⁹.

A menudo se ha aducido que las ideologías de los gobiernos guardan relación con la opción por la negociación y el pactismo. La socialdemocracia ha mostrado a lo largo del tiempo una mayor propensión a las fórmulas neocorporativistas. Sin embargo, en el Sur de Europa esa relación no resultó clara. El Gobierno del PASOK tuvo grandes dificultades con los sindicatos. El número de horas perdidas por huelgas se duplicó en sus dos primeros años, y en 1983 la Ley 1365 limitó las huelgas en el sector público. Los conflictos volvieron a intensificarse en 1985, tras las nuevas políticas de ajuste económico, y en 1987 se perdió el quíntuple de horas por huelgas que en 1981⁸⁰. En Portugal el Gobierno minoritario de centro-derecha de Aníbal Cavaco Silva logró llegar a un pacto con la UGT en 1985-86, pero no con la CGTP. En España las relaciones entre los gobiernos y los sindicatos fueron particularmente complejas. En 1977 los Pactos de

⁷⁸ Como solía decir André Bergeron, a la sazón secretario general de *Force Ouvrière*, quejándose del Gobierno de Mitterrand, «La concertation ne sert pas seulement à bavarder» (La concertación no consiste sólo en charlar).

⁷⁹ La concertación llevó al Gobierno de Adolfo Suárez a incluir partidas para la financiación de los sindicatos en el presupuesto público.

⁸⁰ El número de horas perdidas por huelgas fue de 3,5 millones en 1981, 6,5 millones en 1982 y 16,3 millones en 1987. Véase M. Spourdalakis, «The Greek Experience», en R. Miliband, J. Saville, M. Liebman y L. Panitch (comps.), *Socialist Register 1985-86: Social Democracy and After*, Londres: Merlin Press, 1986, pág. 252; Kalyvas, «Parties, State Society», pág. 26.

la Moncloa implicaron al Gobierno y la oposición parlamentaria, pero sólo indirectamente a los sindicatos, y no duraron más que un año. En diciembre de 1978 un decreto ley impuso limitaciones salariales unilateralmente, en un estilo puramente decretista. En 1979 se firmó un acuerdo por dos años entre la patronal y la UGT, pero sin Comisiones Obreras ni el Gobierno. En 1981 el Gobierno, la patronal y las centrales sindicales convinieron en un nuevo pacto por dos años. Así, en cuatro de los cinco años de gobierno conservador existió algún tipo de concertación. Cuando el PSOE llegó al poder, el acuerdo de 1981 seguía en vigor; hasta fines del decenio sólo se logró un pacto de carácter global, en 1985-86, en el que participaron la UGT y la confederación patronal. Aunque el PSOE insistió mucho en la doctrina de la concertación, sus relaciones con los sindicatos resultaron ser especialmente difíciles.

En España los sindicatos estuvieron mucho más dispuestos a llegar a acuerdos durante la transición que después de la consolidación de la nueva democracia. El conflicto entre la UGT y el Partido Socialista tenía ciertas connotaciones fratricidas: las organizaciones compartían una historia común y la UGT había aceptado los programas electorales del PSOE en 1982 y 1986. En las fases iniciales resultó mucho más fácil alcanzar pactos acerca de reformas clave: la reconversión industrial, la nueva legislación sobre la semana laboral y la nueva ley sobre la libertad sindical. Sin embargo, la UGT se sintió cada vez más descontenta y escéptica acerca de las políticas económicas. Temía una posible pérdida de apoyo si seguía unida al Gobierno y empezó a considerar que era más fácil llegar a acuerdos con gobiernos de derecha⁸¹. El ministro de Economía, Carlos Solchaga, también llegó a creer que la concertación podía resultar cara e ineficiente, además de ser menos necesaria en una fase de expansión económica. Los sindicatos españoles tenían una afiliación muy limitada⁸²: por eso se ha señalado a veces que no estaban lo bastante

⁸¹ Declaración de Antón Saracíbar, secretario de Organización de la UGT, en la reunión del Comité Federal del PSOE del 2 de octubre de 1987.

⁸² Un informe de 1989 de la Comunidad Europea indicaba que la tasa de afiliación era del 11 por 100 frente a una media del 42 por 100 en la CE. Sólo Francia tenía una tasa igual de baja; en Portugal y Grecia la afiliación era tres veces mayor (Comisión de la CE, *Estudio comparado de la normativa reguladora de las condiciones de trabajo en los Estados miembros*, Bruselas, 1989, págs. 3 a 7). Un informe de la OCDE daba cifras del 16 por 100 en España, del 25 por 100 en Grecia y del 30 por 100 en Portugal, frente a una media en la OCDE del 28 por 100 (OCDE, *Perspectivas del empleo*, París, 1991, págs. 218 a 225).

centralizados ni tenían una base lo bastante amplia para asegurar unos pactos eficientes; sin embargo, la UGT y CC.OO gozaban de un apoyo considerable en las elecciones sindicales y de una gran capacidad de convocatoria; aportaban además una legitimidad simbólica a las reformas. El conflicto entre los sindicatos y el Gobierno también se intensificó cuando éste empezó a perder parte de su fuerza inicial. La concertación no se pudo reanudar hasta después de la experiencia, amarga para ambas partes, de la huelga general de 1988, cuyo éxito no pareció llevar a ninguna parte, y tras la celebración de nuevas elecciones generales en 1989. Pero en esta nueva fase la concertación se limitó a cuestiones concretas.

El carácter minoritario del Gobierno parece haber sido un factor más importante que la ideología para explicar la concertación: los gobiernos del PSD y de la UCD en Portugal y España, respectivamente, eran minoritarios y llegaron a acuerdos con los sindicatos. En Portugal, Cavaco Silva encabezó gobiernos del PSD tanto minoritarios como mayoritarios: estuvo mucho más dispuesto a alcanzar pactos en la primera de esas dos situaciones. Los gobiernos minoritarios eran más vulnerables y trataron de adquirir fuerza mediante pactos. Al Gobierno mayoritario de González en España, en cambio, le preocupó más aplicar la teoría del mandato; es decir, defendía la tesis de que los gobiernos democráticos tienen el derecho y el deber de llevar a cabo políticas concebidas en términos del interés general, aunque puedan y deban llegar a acuerdos si éstos no deforman el sentido general de las reformas. La etapa de la vida de los gobiernos, relacionada con su mayor o menor fuerza, parece haber influido en la elección entre *decretismo* y *pactismo*. Por ejemplo, la opción del Gobierno del PSOE por decisiones rápidas e irreversibles respecto de las reformas económicas y sociales se vio sustituida después por una estrategia de negociación: ésta podía ser lenta pero despertaba menos antagonismo. Así, el Gobierno de González decidió retirar un plan de empleo juvenil que había generado una fuerte resistencia en el invierno de 1988-89, aunque dicho plan gozara de considerable apoyo en las encuestas de opinión pública; llegó también a un número considerable de acuerdos parciales con los sindicatos (sobre pensiones, subsidios de paro, formación profesional, etc.) en 1990; asimismo, firmó un pacto con los sindicatos sobre la reforma de la enseñanza (la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo) en aquel mismo año. Sin embargo, las relaciones entre el Gobierno y los sindicatos continuaron siendo agrias: los dirigentes sindicales siguie-

ron manifestando hostilidad frente al Gobierno, mientras que el PSOE siguió creyendo que el fracaso económico y electoral del Gobierno laborista británico en 1979 constituía un excelente ejemplo de lo que ocurre cuando los gobiernos están dominados por los sindicatos. González trató de compatibilizar un ofrecimiento permanente de concertación con la autonomía política del Gobierno. «Nuestra posición es clara: diálogo social y compromiso social sí, diálogo político y compromiso político también. Pero hipotecas sobre la concepción y el desarrollo de nuestro proyecto, no (...) El ejercicio del poder político representativo... nos obliga a un ejercicio autónomo, un ejercicio no hipotecado por presiones de ningún grupo, ni por pactos que no puedan permitirnos un desarrollo de nuestros compromisos con los ciudadanos»⁸³. Los sindicatos, por su parte, rechazaron todo tipo de pacto global, con el argumento de que daría un cheque en blanco a las políticas económicas del Gobierno. De esta forma, no aceptaron la oferta de un «Pacto de Progreso» global hecha por el Gobierno en el verano de 1991: el objetivo de esta oferta de pacto era lograr una tasa alta y estable de crecimiento con una inflación baja y un mayor empleo; el instrumento era un vasto programa de inversiones en infraestructura y en formación profesional, acompañado de una moderación salarial que garantizara sin embargo cierta mejora de la capacidad adquisitiva de los salarios. Los sindicatos estaban mucho más dispuestos a concertar pactos limitados siempre que no cuestionaran su capacidad para negociar salarios más altos.

La urgencia de las reformas parece haber tenido una relación compleja con la elección de estrategia: es decir, con el *decisionismo* o la concertación. En España resultaron más fáciles los acuerdos en el período más grave de la crisis. La fragilidad de la democracia, la debilidad de unos sindicatos recién legalizados y un paro creciente impulsaron a los sindicatos hacia una estrategia de concertación: en términos de la UGT, hacia un sindicalismo de negociación. En el proceso, exigieron leyes que protegieran los derechos sindicales, estructuraran la negociación colectiva, establecieran canales institucionales de participación y aportaran fondos públicos considerables a sus actividades. Más adelante, sin embargo, la UGT pasó a creer que

⁸³ F. González, «El PSOE, un proyecto renovado en una nueva sociedad», epílogo del *Manifiesto del Programa 2000*, Madrid, Editorial Sistema, 1991, págs. 126 y 127, y «Reflexiones sobre el proyecto socialista», *Leviatán* 41 (1990): 9.

«el sindicato ha sido verdaderamente la Cenicienta de la transición y ello se ha traducido en perjuicio para los intereses de los trabajadores»⁸⁴. Los sindicatos consideraban que la expansión de la economía dejaría más margen para unos salarios y un gasto público mayores; también les interesaban más los ingresos reales y las transferencias monetarias que el suministro de bienes colectivos tales como sanidad y enseñanza. El Gobierno, por su parte, no estaba dispuesto a llegar a acuerdos que pusieran en peligro el crecimiento, la inversión, la solvencia del Estado y la competitividad de la economía. También consideraba que unos incrementos salariales excesivos habían dañado el empleo y que los aumentos del presupuesto para transferencias sociales habían sido considerables. En su fase inicial, y en lo más hondo de la crisis económica, fue cuando el Gobierno tropezó con menor resistencia por parte de los sindicatos en unas decisiones económicas que paradójicamente fueron más duras. Por el contrario, el conflicto entre los sindicatos y el Gobierno se exacerbó cuando la economía creció rápidamente; lo que parecía alimentar el antagonismo no era tanto la distribución de los costes como la de los beneficios. Lo que influyó en la elección de estrategia fue más bien la resistencia que generaron los costes de las reformas y el poder de los gobiernos para imponerlas: cuanto menos urgentes eran las reformas, más necesaria era una estrategia de negociación para que las reformas tuvieran éxito.

Las reformas se llevan a cabo mediante secuencias de decisiones que han de tener en cuenta los resultados logrados hasta el momento y la resistencia que ha ido surgiendo. Al ir adoptando medidas sucesivas en la vía de la reforma, los gobiernos examinan los costes transitorios que se han producido, la probabilidad de que se alcancen los objetivos finales y las posibles consecuencias electorales de lo que se ha logrado y lo que queda por hacer. Así, la vía de las reformas puede llevar a la continuación de éstas hasta sus últimas consecuencias, a la modificación de su contenido o de su ritmo, a su suspensión en espera de que lleguen tiempos mejores, a abandonarlas o a invertir su rumbo. Así, las decisiones adoptadas por los reformadores en las encrucijadas estratégicas de los procesos de reformas están influidas por variables que en gran medida son análogas a las que condicionan la decisión inicial de la reforma. Pero a lo largo de dicho proceso los

⁸⁴ Instituto Sindical de Estudios, *Evolución social en España*, volumen I, pág. 9.

reformadores van disponiendo de más experiencia: las reformas tienen que haber producido algún resultado, por parcial y limitado que sea. Además, el equilibrio de fuerzas entre el Gobierno y sus aliados y los adversarios, sean parlamentarios o extraparlamentarios, puede haber evolucionado; la confianza popular en el Gobierno puede haber cambiado; el calendario político habrá hecho que se acerquen más las elecciones. Los nuevos datos y las estimaciones de la probable evolución social y electoral determinarán el rumbo de las reformas a partir de entonces.

Fueron en parte la gravedad de la crisis y los malos resultados económicos los que llevaron a los gobiernos portugueses a abandonar, y más tarde a invertir gradualmente, las reformas colectivistas a partir de fines de 1975. Ese cambio fue iniciado por el sexto Gobierno provisional en 1975, unos meses después de las elecciones constituyentes; a partir de 1976 lo continuó el primer Gobierno constitucional. Sin embargo, la política también influyó en el cambio de rumbo: los resultados de esas dos elecciones condujeron a la política portuguesa hacia el centro; a partir de entonces, se produjeron grandes oscilaciones en los resultados electorales pero entre el centro-izquierda y el centro-derecha. El Gobierno griego también modificó sus políticas como consecuencia de unos malos resultados económicos: una primera corrección tuvo lugar durante un breve período en 1983; una segunda, tras ganar las elecciones generales de 1985, al adoptar un programa de austeridad entre 1986 y 1987. El Gobierno volvió a cambiar de rumbo a fines de 1987 por temor a que los costes políticos resultaran demasiado altos. En Grecia las decisiones gubernamentales estuvieron mucho más influidas por consideraciones políticas que por económicas. Si examinamos el caso de España, las reformas que se introdujeron en 1982 se reforzaron un año después debido a motivos económicos; a partir de entonces la deuda pública pasó a financiarse en su totalidad por el presupuesto público, a fin de combatir la inflación. El paro alcanzó un nivel muy alto, pero el Gobierno mantuvo su política económica por creer que la competitividad de la economía y un crecimiento estable serían lo que podría aumentar más apreciablemente el número de puestos de trabajo. Una distribución del empleo disponible que mantuviese los niveles salariales brindaba por sí sola escasas esperanzas: por un lado, las horas de trabajo ya habían ido disminuyendo desde 1977 a un promedio anual de 1,7 por 100; por otro lado, una reducción adicional de la edad de jubilación habría sobre-

cargado más allá de lo posible un presupuesto de pensiones que había crecido en un 495 por 100 en términos reales a lo largo de quince años. Hacia fines de 1985 el crecimiento económico y la creación de empleo se reanudaron, en parte debido a la recuperación económica europea que coincidió con la entrada de España en el Mercado Común. Resulta difícil predecir lo que habría sucedido con las reformas y con el Gobierno de no haberse producido esa recuperación económica internacional, en caso de que la economía española no hubiera empezado a crecer y de que el paro hubiera seguido aumentando.

La evolución de la relación de fuerzas parece haber sido un factor crucial en la opción de los gobiernos por continuar o no con las reformas. Sin embargo, existieron diferencias entre las reformas de Portugal y las de Grecia: Papandreu, con un Gobierno mayoritario, decidió interrumpir las reformas en 1987; Soares y Cavaco Silva estuvieron dispuestos a continuarlas con gobiernos minoritarios. La influencia de la fuerza y del apoyo del Gobierno fue, a mi juicio, clara en el caso de España. Las resistencias extraparlamentarias a las reformas fueron importantes: en particular, a la reconversión industrial, a las políticas fiscales, a los cambios en las pensiones, a la legislación sobre el aborto, a la reforma de la enseñanza. La mayoría parlamentaria y la unidad del partido, junto con el apoyo de la opinión pública, fueron los factores decisivos en la realización de esas reformas. El Gobierno dispuso regularmente de datos de encuestas sobre las actitudes sociales respecto de tales políticas. En general, la confianza en la competencia del Gobierno fue siempre mayoritaria durante ese período; por término medio, el doble de personas preferían el PSOE a su rival más próximo «para asegurar un funcionamiento eficiente de la economía», y el cuádruple «para reducir las desigualdades». Aunque las críticas al contenido equitativo de las políticas del Gobierno eran extensas, no se veía a ningún partido de la oposición como mejor alternativa en términos de políticas sociales⁸⁵.

⁸⁵ Por ejemplo, entre 1984 y 1988 el 31 por 100 prefería al PSOE y el 14 por 100 a AP/PP para la gestión de la economía, el 33 por 100 prefería al PSOE para reducir las desigualdades, frente al 8 por 100 que prefería a AP/PP, según encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). El 55 por 100 expresaba confianza en la competencia del Gobierno, frente al 21 por 100 que se la negaba. Véanse, por ejemplo, los estudios 1416, 1712, 1740 y 1745 del CIS, realizados en ese período.

Conclusiones

Los diversos resultados de las reformas económicas en el Sur de Europa se vieron influidos por las dimensiones de la crisis, las características de los programas de reformas, la fuerza política de los gobiernos y los plazos de tiempo utilizados para llevar a cabo tales programas. Al caer las dictaduras, las tres economías del Sur de Europa compartían algunos aspectos del «capitalismo pobre»: alta inflación, industrias obsoletas, déficit públicos, agriculturas no competitivas, paro elevado, sistemas de bienestar subdesarrollados, burocracias públicas ineficientes y grandes déficit comerciales. Su situación era, sin embargo, mucho menos dramática que la de otras nuevas democracias del Este y del Sur. Por ejemplo, la inflación y la deuda constituían problemas graves, pero de un tipo totalmente diferente a los de Argentina, Brasil o Yugoslavia. Grecia, España y Portugal también se beneficiaban del accidente geográfico de formar parte de Europa: la expansión económica en el Sur de Europa en los dos períodos de 1958 a 1975 y de 1985 a 1990 se vio estimulada por el crecimiento de Europa occidental. De todas formas, la evolución de las economías de Grecia, Portugal y España no estaba determinada únicamente por acontecimientos exteriores. Las reformas internas fueron clave para los resultados económicos. Tales resultados variaron en términos comparados y ello se debió en gran medida a diferencias en las reformas económicas. Éstas no fueron igual de competentes, completas ni coherentes.

La segunda mitad del decenio de los 70 fue, con pocas excepciones (como las reformas parciales en Portugal en 1977-78 o los Pactos de la Moncloa del Gobierno de Suárez), un período de considerable laxitud económica en las nuevas democracias y también en muchas de las antiguas⁸⁶. En cambio, el decenio de los 80 fue, tanto en Europa occidental como meridional, un período de creciente «realismo» en la gestión de las economías. Como consecuencia, las políticas económicas fueron convergiendo gradualmente. El Gobierno griego de 1981 siguió inicialmente políticas parecidas a las del primer Gobierno Mitterrand/Mauroy; tuvo que revertirlas también al cabo de sólo unos años, aunque con menos rigor y resultados mucho peores.

⁸⁶ Por ejemplo, en Francia los gobiernos de Giscard/Barre actuaron como si la crisis económica no fuera más que un problema cíclico, aplazando toda medida efectiva. Los salarios reales y el gasto público siguieron aumentando a un fuerte ritmo.

Portugal también deshizo mucho de lo que habían hecho los gobiernos provisionales en 1974-75. En los tres países, los gobiernos utilizaron instrumentos parecidos para alcanzar la competitividad económica y la solvencia del Estado: devaluaciones de la moneda, reducciones de los subsidios a las industrias, un control estricto de la oferta monetaria, subidas de los precios de los bienes públicos, reducción de los déficit, moderación salarial, reformas de los mercados de mano de obra y de capital. También se subieron los impuestos para acercarse más a los niveles de presión fiscal de Europa occidental, tanto por razones económicas como por razones sociales: es decir, también para financiar reformas encaminadas a satisfacer más plenamente las demandas sociales. Además de manifestar diferencias en cuanto a competencia, amplitud y coherencia, las combinaciones concretas de reformas económicas y sociales de los gobiernos variaron según su orientación política.

La fuerza de los gobiernos parece haber influido también en el éxito final de las reformas. Así ocurrió de forma más evidente en España y mucho menos en Portugal. En cambio, en Grecia el apoyo mayoritario a los gobiernos y el control estricto de los partidos por sus dirigentes no guardaron relación con lo que los gobiernos hicieron o dejaron de hacer. En España las intenciones de voto no pasaron por oscilaciones muy grandes a lo largo de la década siguiente a 1982⁸⁷, y González controlaba totalmente su partido; así, los reformadores dispusieron de plazos considerables para llevar a cabo sus políticas. Los ministros de Economía también contaron con el firme respaldo de González, que siguió un consejo de Olof Palme: que esos ministros tenían que gozar del apoyo del primer ministro el 98 por 100 de las veces (*sic*).

Esta perspectiva de largo plazo era indispensable para las reformas: los gobiernos podían mirar más allá de los costes transitorios. González hizo mucho hincapié en esta perspectiva, al aducir que no era posible «cambiar en cuatro años una sociedad que no ha podido cambiar en dos siglos» y que en España había que «medir el cambio por décadas»⁸⁸. Una vez restablecida la democracia, el decenio de los 80 fue visto como un período de creciente «normalización» respecto

⁸⁷ A lo largo del decenio, la estimación más baja de la intención de voto por el PSOE fue del 38,8 por 100 en mayo de 1988, según datos del CIS.

⁸⁸ Entrevista en *Tiempo*, 327, 15-21 de agosto de 1988; véase asimismo P. Calvo Hernando, *Todos me dicen Felipe*, Barcelona: Plaza y Janés, 1987, págs. 237 y 238.

de las pautas socioeconómicas de Europa occidental. Quedaba mucho por recorrer, pero las nuevas democracias del Sur de Europa superaron parte de su singularidad a lo largo del decenio.

Cualesquiera que fuesen los efectos transitorios o finales de las reformas y los altibajos de su aplicación, la democracia se consolidó en los tres países. Portugal afrontó serios problemas durante unos años; tanto la democracia como la economía plantearon graves incertidumbres. Gradualmente las elecciones y el creciente realismo económico de los años 80 devolvieron al país a la vía de la normalización. Grecia experimentó dificultades de distinto tipo. Unas estrategias de enfrentamiento, la falta de consenso en torno a algunas de las reglas básicas del juego y el predominio de los intereses electorales sobre las políticas responsables hicieron que gobernar resultara particularmente difícil y que los resultados económicos se resintieran. España, tras el éxito de su transición, pasó por difíciles problemas de consolidación, que incluyeron conspiraciones militares y la intentona de golpe en febrero de 1981. Esa inestabilidad política coincidió con una situación económica muy difícil; a principios del decenio de los años 80 se hallaba muy extendida la opinión de que unas políticas económicas eficientes eran cruciales para la consolidación de la democracia. A lo largo de esos años, tanto las elecciones como las políticas económicas reforzaron la democracia en Portugal y en España; el caso de Grecia es mucho más dudoso. En España en particular, las evaluaciones de satisfacción con la democracia siguieron una tendencia curvilínea; las valoraciones medias representaron un 4,45 (sobre 10) en 1978, bajaron en 1980 a 4,19 como reflejo de la crisis económica y volvieron a subir a 5,54 para 1984⁸⁹. El número de quienes pensaban que la democracia había adquirido estabilidad se duplicó durante el decenio⁹⁰.

La experiencia del Sur de Europa no encaja con los argumentos de que nuevas democracias basadas en pactos dejan muy poco margen para las reformas y de que en esos casos las transiciones se realizan a costa del cambio socioeconómico. Quince años después de que se restableciera la democracia en Portugal, Grecia y España, el tipo de transición no parece haber determinado decisivamente las posibilida-

⁸⁹ McDonough, Barnes, y López Pina, «The Growth of Democratic Legitimacy in Spain», pág. 743.

⁹⁰ Centro de Investigaciones Sociológicas, encuestas de septiembre de 1986, septiembre de 1987 y mayo de 1988.

des de reformas. Entre ambos, otros factores fueron cruciales: las elecciones, las condiciones económicas, la capacidad del Gobierno. La convergencia fue considerable a medida que las políticas económicas compartieron cada vez más tanto objetivos como instrumentos; las diferencias que persistieron se debieron en gran medida a los resultados electorales y a los gobiernos. Esas diferencias se manifestaron en los resultados económicos y en las combinaciones de reformas económicas y sociales. Tales combinaciones fueron por lo general caras: a lo largo de los quince años de democracia los tres países aumentaron el gasto público y ampliaron las políticas sociales. Esta es probablemente una de las diferencias que existieron entre las reformas de las nuevas democracias de la Europa del Sur y las de América Latina y Europa del Este. Después de las transiciones, las reformas no sólo pretendieron mejorar los resultados de las economías, sino proteger los derechos sociales. Y con ello, asentar las democracias.