

## LA TERCERA VÍA ESPAÑOLA: ENTRE EL LIBERALISMO DE LOS OCHENTA Y LA SOCIALDEMOCRACIA CLÁSICA\*

---

**JESÚS FERREIRO Y FELIPE SERRANO\*\***

### RESUMEN

La estrategia general de política económica desarrollada desde la década de los ochenta por los respectivos gobiernos del Partido Socialista Obrero Español (1982-1996) y del Partido Popular (desde 1996) ha estado sujeta a las contradicciones generadas entre sus principales objetivos. Desde el punto de vista macroeconómico, dicha estrategia de política económica se centraba, como en el resto de economías occidentales, en el control de la inflación. Sin embargo, desde una óptica de largo plazo, siendo este uno de los pilares en los que se sustentaba el consenso en torno al proceso de transición hacia la democracia, la actuación pública debía contribuir simultáneamente a la modernización de la economía española y al desarrollo del Estado de bienestar. Estos tres objetivos no siempre resultaron complementarios y, de hecho, los cambios registrados en la política económica en las últimas décadas pueden explicarse por la necesidad de responder a las tensiones entre tales objetivos.

*Palabras clave: Tercera vía, España, política económica, Estado de bienestar.*

---

\* Los autores agradecen de manera expresa las sugerencias de los profesores Philip Arestis y Malcolm Sawyer, así como las de un evaluador anónimo.

\*\* Profesores e investigadores de la Universidad del País Vasco, España. Correo electrónico: <ebpfeapj@bs.ehu.es>, <ebpsepef@bs.ehu.es>.

THE SPANISH THIRD WAY: BETWEEN THE LIBERALISM  
OF THE 1980S AND CLASSIC SOCIAL DEMOCRACY

ABSTRACT

The general economic political strategy developed during the 1980's by the respective governments of the Partido Socialista Obrero Español (1982-1996) and the Partido Popular (since 1996) have been subject to the contradictions between their main objectives. From the macroeconomic point of view, this strategy has been based, as in other Western economies, on controlling inflation. However, from a long-term perspective, since this is one of the pillars on which the consensus on the transition to democracy was based, public performance had to contribute simultaneously to the modernization of the Spanish economy and the development of the Welfare state. These three objectives were not always complementary and indeed, the changes recorded in economic policy in recent decades may be explained by the need to respond to the tensions between these objectives.

*Key words: Third Way, Spain, economic policy, Welfare State.*

LA TROISIÈME VOIE ESPAGNOLE: ENTRE LE LIBÉRALISMNE  
DES ANNÉES 80 ET LA DÉMOCRATIE SOCIALE CLASSIQUE

RÉSUMÉ

La stratégie générale de politique économique mise en oeuvre depuis les années 80 par le gouvernement du Parti socialiste ouvrier espagnol (1982-1996) et le gouvernement du Parti populaire (depuis 1996) a souffert des contradictions existant entre leurs principaux objectifs. Au niveau macroéconomique, cette stratégie est axée, comme les autres économies occidentales, sur le contrôle de l'inflation. Toutefois, dans une vision à long terme, comme cette stratégie constituait un des piliers du consensus autour du processus de transition vers la démocratie, la gestion publique était tenue de contribuer à la fois à la modernisation de l'économie espagnole et au développement de l'État providence. Ces trois objectifs n'ont pas toujours été complémentaires et, de fait, les changements survenus dans la politique économique au cours des dernières décennies, peuvent s'expliquer par le besoin de répondre aux tensions existant entre de tels objectifs.

*Mots clés: troisième voie, Espagne, politique économique, État providence*

INTRODUCCIÓN

**E**l gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) gobernó durante noviembre de 1982 a marzo de 1996, cuando las elecciones generales fueron ganadas por el Partido Popular, un partido de dere-

cha y de orientación demócrata-cristiana. Durante esos catorce años la política económica de los diferentes gobiernos de Felipe González —presidente del gobierno en este periodo— se concentró en dos objetivos. Desde el punto de vista macroeconómico, toda la estrategia de política económica se basó en el control de la inflación, quedando el problema del desempleo subordinado a este objetivo principal. En este sentido, esta estrategia era similar a las estrategias dominantes implantadas en el resto de las economías occidentales. En este artículo no analizaremos si la adopción de esta estrategia se debió al cambio ideológico acaecido dentro del PSOE, una vez alcanzado el gobierno de la nación, o a que era la única que podía ser realmente aplicada. En realidad ambas explicaciones pueden ser correctas, de hecho, el PSOE sufrió fuertes tensiones internas entre partido y gobierno a causa de las medidas de política económica apoyadas por el gobierno.

Vista en el largo plazo, la orientación general de la política económica respondió a un doble objetivo. El primero estaba vinculado a la idea de modernización, es decir, a la adaptación social y económica a los cambios desencadenados por la crisis estructural que los países occidentales venían sufriendo desde finales de la década de los sesenta. El segundo era la consolidación del Estado de bienestar, lo que en el caso español no sólo implicaba un conjunto coherente de formas de intervención pública, sino también el crecimiento de los gastos públicos sociales con el objetivo de alcanzar una distribución de la renta más igualitaria.

A lo largo de los diferentes gobiernos socialistas estos objetivos atravesaron diversas fases dependiendo del apoyo o rechazo del electorado, de los cambios en la situación económica internacional y de las contradicciones existentes entre los propios objetivos. Nuestro propósito no es efectuar un análisis profundo de dichas fases o plantear una interpretación personal y subjetiva de los resultados de catorce años de gobiernos socialistas. Más bien, el objetivo de este artículo es proporcionar elementos para el debate, señalando lo que en nuestra opinión son los rasgos esenciales del periodo.

#### LA ESTRATEGIA DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS: LA LUCHA CONTRA LA INFLACIÓN

Cuando el PSOE llegó al poder la situación política estaba en el centro de las preocupaciones de todos los agentes políticos, sociales y económicos. El fin de la dictadura a mediados de los setenta abrió paso a un ciclo de intenso cambio político que finalizó en 1986 con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (CEE), lo que supuso el espaldarazo internacional definitivo al cambio político iniciado en 1975 tras la muerte de Francisco Franco. Por

otra parte, el ingreso en la CEE ayudó a acabar con las tensiones golpistas, las cuales llevaron a un fallido golpe de Estado en febrero de 1981. Desde esta perspectiva, el PSOE cerró la transición política dando paso a una fase de consolidación democrática en donde los problemas económicos ganaron protagonismo en las preocupaciones de la población española.

La herencia recibida por el gobierno socialista era muy complicada debido a la convergencia —durante el proceso de transición desarrollado bajo los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (1977-1982)— de dos crisis económicas distintas, aunque conectadas entre sí. En primer lugar, la crisis general que padecieron todas las economías occidentales; y en segundo, la crisis del modo de regulación dominante durante el franquismo, cuyas características más distintivas eran un alto grado de intervencionismo público y un fuerte proteccionismo frente al exterior. Los gobiernos socialistas afrontaron la necesidad de gestionar una profunda crisis económica diseñando y aplicando nuevas formas de intervención, lo que implicaba en la práctica una ruptura con la inercia y los privilegios que resultaban de difícil aceptación por los agentes y sectores beneficiarios de los mismos.

El control de las tasas de inflación fue el principal objetivo macroeconómico de todos los gobiernos socialistas. Tal y como escribió Carlos Solchaga, ministro de Economía en ese periodo, la lucha contra la inflación

era el principal objetivo de la tarea del gobierno en materia de política económica. Luchar contra la inflación era el requisito previo para establecer las bases de un crecimiento sano y equilibrado; el único que podía, con el tiempo, reducir el desempleo en España. Buscar atajos era inútil. Confiar en las viejas fórmulas de las políticas expansivas, peligroso. La cuestión era el coste de la desinflación. La opinión que mantuve a lo largo de todo el tiempo que estuve al frente de la coordinación de la política económica del gobierno de España era que tal coste sería mucho menor si se obtenía la desaceleración de los precios mediante la moderación salarial que si se conseguía mediante una política monetaria contractiva, que hubiera deseado evitar a toda costa (Solchaga, 1997:201).

Sobre esa idea, el primer gobierno socialista consiguió el consenso sindical para aplicar una política de rentas que ya se había iniciado en 1977 con la firma de los *Pactos de la Moncloa*, y que ya había demostrado cierta capacidad para reducir las tasas de inflación. De hecho, la tasa de inflación había caído desde 24.5% en 1977 hasta 14.4% en 1982.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Datos obtenidos de la página web del Instituto Nacional de Estadística (INE): <<http://www.ine.es>>.

Durante los primeros años del mandato socialista, los dos acuerdos de política de rentas firmados con sindicatos y organizaciones empresariales ayudaron a reducir la inflación hasta el 8.8% en 1986, último año de vigencia del último acuerdo de política de rentas firmado en 1984: el *Acuerdo Económico y Social*. A partir de 1986, tal y como señalaba en la anterior cita el ministro Solchaga, la responsabilidad de reducir las tasas de inflación recayó en la política monetaria.

Aunque la política monetaria antiinflacionista había empezado a aplicarse desde finales de los setenta, su capacidad en este periodo para funcionar de manera eficaz era muy escasa por varias razones. La primera era la existencia de un sistema financiero poco desarrollado y no adaptado para funcionar como canal de transmisión de las medidas adoptadas por el Banco de España. La segunda se debía a los mecanismos utilizados para financiar los déficit públicos que habían aparecido a partir de 1975. El crecimiento en el gasto público, concentrado en los gastos sociales, registrado desde 1975 condujo al crecimiento de los déficit públicos, que pasaron de 0.5% del PIB en 1975 a 6.4% en 1982 y a 6.9% en 1985. Hasta 1980, recurrir al Banco de España fue el principal mecanismo de financiación de los déficit públicos. De 1980 a 1990, la financiación monetaria del déficit público se complementaba con financiamiento privilegiado, mediante el cual las instituciones financieras se hallaban en la obligación de dedicar un cierto porcentaje de sus pasivos a adquirir títulos de deuda pública (Hernández, 1996). Solamente a partir de 1985 la financiación ortodoxa, a través de la emisión de títulos de deuda pública en condiciones de mercado, empezó a ganar una importancia creciente, por lo que hasta 1985 el protagonismo de la política monetaria en el control de la inflación era pequeño, no sólo por la importancia de la política de rentas, sino, fundamentalmente, porque la política monetaria estaba centrada en la esterilización de los efectos monetarios de los déficit públicos y por las limitaciones derivadas del funcionamiento ineficiente de un sistema financiero excesivamente intervenido (Marín y Peñalosa, 1997).

A partir de 1987, tras los cambios en la financiación de los déficit públicos y tras las medidas de liberalización del sistema financiero y de los flujos de entrada de capitales externos, y coincidiendo con una fuerte etapa de crecimiento económico, la política monetaria adquirió todo el protagonismo en la lucha antiinflacionista, tal y como lo confirma la evolución de los tipos de interés reales. Tras varios años de disminución, que mermaron los tipos de interés reales hasta el 2.9% en 1986, éstos tuvieron una fase de crecimiento sólo acabada con la crisis económica de principios de los años noventa.

Así, entre 1987 y 1993 el tipo de interés real promedio fue de 9%. Para el gobierno la restricción en la política monetaria se debía a tres factores: un crecimiento salarial excesivo que presionaba a las tasas de inflación, una política presupuestaria que presionaba al alza tanto a la demanda doméstica como a los agregados monetarios, y, finalmente, los flujos de entrada de capitales que compensaban las restricciones sobre el crédito de la política monetaria restrictiva.

El crecimiento en los tipos de interés condujo a la peseta a una fuerte apreciación que, junto a la presión de la demanda doméstica, elevó el déficit de la balanza por cuenta corriente a 6.9% del PIB en 1992. Hasta la primera devaluación de 1992 y desde 1985 el tipo de cambio efectivo real de la peseta (en relación con el resto de países desarrollados) se había apreciado casi 30%. El cambio en el ciclo económico iniciado en 1992, además de las posteriores devaluaciones y de las bandas de fluctuación más anchas del Sistema Monetario Europeo (SME), permitieron la posterior relajación de la política monetaria y el consiguiente descenso en los tipos de interés reales.

La política económica implantada por los gobiernos socialistas creó un círculo vicioso que perjudicó seriamente a la lucha contra el desempleo. La tasa de desempleo —que apenas alcanzaba 5.7% en 1977— aumentó a 21.6% en 1985, disminuyó a 16% en los momentos más álgidos de la expansión de finales de los ochenta, y creció de nuevo 24.1% en 1994. No obstante, la relación entre desinflación y desempleo no basta por sí sola para explicar la elevada tasa de desempleo. Es cierto que los altos tipos de interés y la apreciación de la peseta pudieron frenar el crecimiento económico, pero el crecimiento del desempleo de principios de la década de los ochenta se explica esencialmente por el severo ajuste en la capacidad productiva de la industria española. De hecho, el aumento de las tasas de desempleo registrado en la primera mitad de los ochenta coincidió con una caída significativa en los tipos de interés reales, los cuales se situaron en 2.9% en 1986, al tiempo que las tasas de desempleo se situaban en 21%. Sin embargo, durante la expansión de finales de los ochenta la tasa de desempleo descendió de manera simultánea a un endurecimiento en la política monetaria.

La entrada en el mercado de trabajo de nueva población activa, principalmente femenina, hizo que el crecimiento económico de la segunda mitad de la década de los ochenta fuera insuficiente para generar un descenso más pronunciado en las tasas de desempleo.

Sin embargo, no insistiremos en tales cuestiones. Nos centraremos en las opciones de política económica mantenidas por el PSOE con la intención de

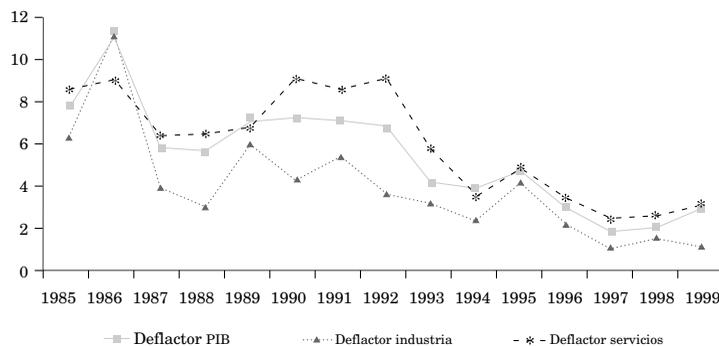
reflejar las diferencias existentes, en nuestra opinión, entre las declaraciones de intenciones y la práctica real. Como afirmaba el ministro Solchaga, la estrategia del gobierno socialista se centraba en el control de la inflación dejando que la iniciativa privada hiciera el resto, es decir, que incrementara la inversión y creara empleo en el marco de una economía saneada. Respecto de la inflación, los gobiernos socialistas siempre creyeron que su origen estaba en el proceso de determinación salarial, de ahí la insistencia en presentar la política monetaria restrictiva como la alternativa a la moderación salarial. La reforma laboral de 1994, que luego analizaremos, fue el resultado lógico de esta creencia económica.

Sin embargo, en nuestra opinión esta estrategia era errónea. Se basaba en el supuesto de que el proceso inflacionista era el resultado inmediato del crecimiento salarial, dando por sentado que los beneficios empresariales no tenían responsabilidad alguna en la inflación. Se suponía que la tasa de beneficios permanecía estable y que no estaba influida por las decisiones en materia de inversión, por la existencia de monopolios en determinados sectores productivos o por la misma estrategia de política económica implantada. Según este razonamiento, si se frenaban los costos salariales la tasa de inflación también podía frenarse, y, consiguientemente, darse un relajamiento de la política monetaria, lo que mejoraría la competitividad mediante el tipo de cambio, y aumentaría de esta manera la demanda y el empleo. Para que esta estrategia pudiera actuar debía volver a aplicarse una política de rentas (lo cual fue intentado sin éxito por el gobierno en 1991 y 1992), o bien modificar los procesos de determinación salarial mediante una reforma del mercado de trabajo (como así sucedió en 1994). En este sentido, la reforma laboral tenía ventajas adicionales que el gobierno no ignoraba: limitar el protagonismo social y político de los sindicatos (incrementado tras el éxito de la huelga general de 1988) y contribuir, aunque ligeramente, a aumentar el empleo al eliminar ciertas rigideces.

Sin embargo, tal debate oculta una serie de aspectos esenciales para poder entender la correcta naturaleza del problema inflacionista de la economía española. Es cierto que los salarios mostraban una tendencia creciente desde 1987, coincidiendo con el fin de las políticas de rentas y con el inicio de las políticas monetarias restrictivas, pero no es menos cierto que la evolución sectorial de los precios no guardaba una relación directa con la evolución de los costos salariales, sobre todo en el sector servicios. Durante este periodo, la economía española padeció, lo que aún hoy en día sucede si bien con menor intensidad, una inflación dual que no está directamente relacionada con

un supuesto proceso de imitación salarial y una diferente productividad sectorial. Analicemos este punto de manera más detallada.

GRÁFICA 1  
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS SECTORIALES  
%



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

Como se observa en la gráfica 1, durante el periodo de la política monetaria restrictiva (1987-1993) existió una profunda brecha en la evolución de los precios en los sectores industrial y servicios. Desde 1986, los precios en el sector industrial han mostrado una clara tendencia descendente, con aumentos temporales, siempre por debajo de la inflación en el sector servicios. De hecho, a partir de 1986 la evolución de los precios industriales en España se adaptó casi totalmente a la evolución internacional de dichos precios. Dos factores influyeron en este comportamiento. En primer lugar, la fijación desde 1986 de un objetivo de mantenimiento de un índice de posición efectiva nominal frente a los países de la CEE, objetivo sustituido desde 1988 por el mantenimiento del tipo de cambio de la peseta en relación con el marco alemán. El mantenimiento del tipo de cambio de la peseta eliminó para los sectores abiertos la posibilidad de incrementar la competitividad frente al exterior mediante devaluaciones competitivas, obligando a fijar los precios industriales en función de los precios internacionales de esos bienes. El segundo factor fue el proceso de incorporación de España a la CEE en 1986, el cual eliminó rápidamente las barreras proteccionistas frente a la importación de bienes industriales europeos. Como luego veremos, el proceso inflacionista español se corresponde con un modelo de inflación dual, donde las tensiones inflacionistas surgen en los sectores cerrados (en el caso español, el sector servicios),

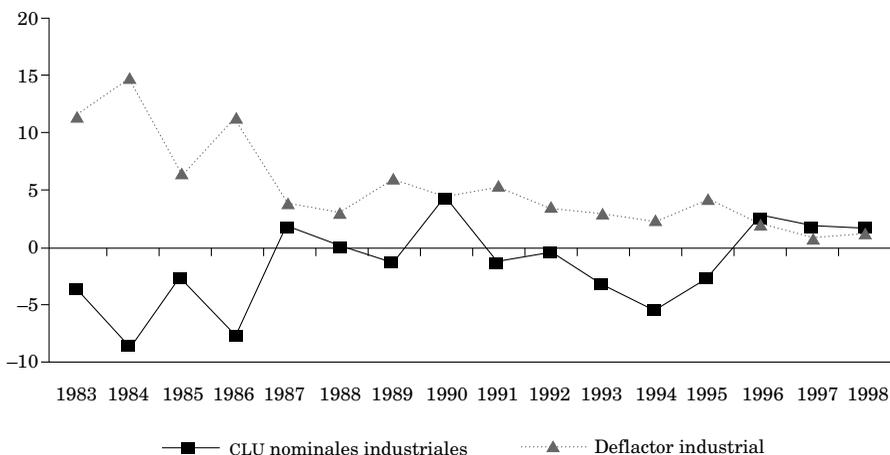
y donde el sector abierto (el manufacturero), así como el tipo de cambio, son utilizados como instrumentos de control de las tensiones inflacionistas. Ahora bien, debe quedar claro, como luego tendremos ocasión de abundar, que las tensiones inflacionistas del sector servicios no son sólo producto de la falta de competencia externa sino, fundamentalmente, de la falta de competencia interna.

El punto de inflexión en el crecimiento de los precios de los servicios tuvo lugar en 1993, en el punto más bajo de la crisis de principios de los noventa. En los años precedentes, los precios de los servicios crecieron más que la tasa general de inflación y muy por encima del crecimiento de los precios industriales. De hecho, la tendencia de los precios de los servicios sólo cambia cuando a finales de los ochenta disminuye la tasa general de inflación, y tras la aprobación de reformas para incrementar la competencia en determinadas ramas del sector servicios.

Durante ese periodo, la teoría de la inflación estructural era la hipótesis más generalizada para explicar esas diferencias sectoriales de precios. Así, las tensiones inflacionistas en el sector servicios eran atribuidas a un crecimiento salarial en el sector servicios basado en la imitación de los aumentos salariales pactados en el sector industrial, el cual disfrutaba de una productividad más elevada. De ahí, la necesidad planteada de una reforma laboral que eliminase el efecto imitación y que igualara el aumento salarial con el crecimiento de productividad.

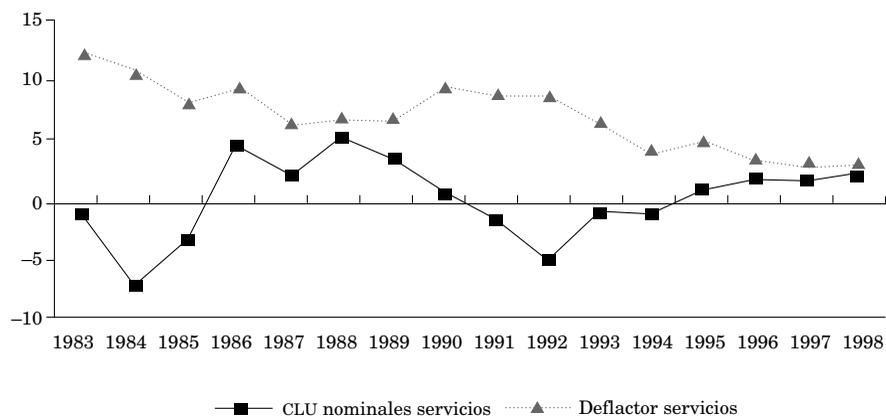
Si se analizan los datos de la negociación colectiva, parecería evidente plantear una conclusión similar a la arriba expuesta, ya que los incrementos salariales en ambos sectores son similares. No obstante, cuando se analizan en mayor profundidad los costos salariales y cuando se comparan con la evolución de los precios sectoriales, se pueden alcanzar conclusiones que ponen en cuestión la lógica de dicha estrategia. Las gráficas 2 y 3 muestran la evolución sectorial de los costos laborales unitarios (CLU) y de los precios en los sectores industriales y de servicios, calculándose estos costos a partir de las ganancias totales reales por trabajador. Los costos laborales unitarios nominales aumentaron desde 1986 hasta 1990, pero desde entonces muestran tasas de crecimiento negativas. Si la tesis defendida por el gobierno fuera correcta los precios en el sector servicios deberían haber crecido de acuerdo con la evolución de los CLU nominales. Sin embargo, durante el periodo de política monetaria restrictiva (1987-1993), el crecimiento acumulado de los CLU nominales fue de 2.58%, mientras que el crecimiento acumulado del deflactor de los servicios alcanzó 67.2%. Por lo tanto, el crecimiento salarial habría

GRÁFICA 2  
TASAS DE CRECIMIENTO (%) DE COSTOS Y PRECIOS  
EN EL SECTOR INDUSTRIAL



FUENTE: Elaboración propia.

GRÁFICA 3  
TASAS DE CRECIMIENTO (%) DE COSTOS Y PRECIOS  
EN EL SECTOR SERVICIOS



FUENTE: Elaboración propia.

sido responsable únicamente de 3.8% del aumento de los precios en el sector servicios. En el caso del sector industrial, la brecha entre ambas series es menor. Los CLU nominales industriales crecieron a tasas positivas en 1987, 1988 y 1990, años de fuerte crecimiento económico y elevada demanda de

empleo. Desde 1987 hasta 1993, el crecimiento acumulado de los CLU nominales industriales fue de 0.01%, frente a un aumento acumulado del deflactor industrial de 33.84%. Por lo tanto, en el sector industrial no se detecta una clara correlación entre la evolución de los precios y de los costos salariales, aun cuando la brecha entre ambas series es menor que en el caso de los servicios.

Estos datos muestran cómo la responsabilidad del crecimiento salarial en la inflación española es mínima. Este hecho hace necesaria la búsqueda de una explicación a las dos cuestiones siguientes:<sup>2</sup> en primer lugar, las causas de los incrementos de los precios, y, en segundo, las causas que explican por qué la inflación en el sector servicios es más alta que en el sector industrial.

Los datos antes indicados muestran cómo el proceso inflacionista no tiene sus orígenes en la presión salarial, por lo que el crecimiento de los precios debe tener sus raíces en el crecimiento de los precios de los bienes importados o, siguiendo planteamientos de raíz kaleckiana, en los márgenes de beneficios. De hecho, como a continuación desarrollaremos, el proceso inflacionista español puede explicarse por la existencia de un doble conflicto en la distribución de la renta. El primero de los conflictos se refiere a la distribución funcional de la renta entre rentas del trabajo y rentas del capital. En el caso español, el empujón inflacionista procede del aumento en los márgenes de beneficio. Esta presión de los beneficios estaba fomentada por la propia política económica, para la cual la salida de la crisis pasaba necesariamente por un aumento de la inversión privada, estimulada, a su vez, por un aumento de los beneficios. Si en una primera etapa la recuperación de los beneficios fue conseguida mediante las políticas de rentas, tras el fin de éstas el aumento de los beneficios sólo podía lograrse mediante una moderación salarial voluntaria (algo difícil en una etapa de expansión económica, donde el menor desempleo dejaba de jugar un papel disciplinador en las reivindicaciones salariales, que seguía a una década de contención salarial), o bien mediante el aumento en los márgenes de beneficio, estrategia ésta que fue la finalmente seguida.

El segundo conflicto, que luego desarrollaremos, se deriva de las tensiones existentes entre capital industrial y capital financiero, las cuales se exacerbaban como consecuencia de los elevados tipos de interés reales generados por la política monetaria restrictiva, y que dan lugar a un trasvase de recursos

---

<sup>2</sup> En el siguiente apartado mostraremos cómo las reformas laborales, que facilitaron la flexibilidad laboral externa dentro de las empresas mediante el uso de contratos temporales, ayuda a explicar el freno registrado en los costos laborales.

desde el sector industrial al sector financiero. Este trasvase se acentúa por la elevada dependencia del endeudamiento bancario para la financiación de las inversiones del sector industrial. La presión a la baja sobre los beneficios del sector industrial (y sobre ciertas ramas del sector servicios) ejercida por ese trasvase compulsivo de recursos, condujo a que estos sectores intentasen contrarrestar el aumento de los costos financieros aumentando los márgenes de beneficios (hasta los límites impuestos por la competencia internacional en el caso del sector manufacturero) y reduciendo los costos laborales.

Volviendo a los orígenes de las tensiones inflacionistas podemos descartar su origen externo. Durante este periodo, la peseta estuvo apreciada como resultado de la política monetaria restrictiva, lo que en buena lógica debería haber contribuido a frenar el aumento de los precios. De hecho, la apreciación de la peseta fue utilizada como un instrumento dentro de la estrategia general antiinflacionista de la política económica. En nuestra opinión, y planteándolo como una hipótesis de trabajo, la causa última de la inflación se halla en los efectos generados por la propia política monetaria sobre los márgenes de beneficio empresariales.

Durante el periodo de la política monetaria restrictiva se registró un fuerte crecimiento de la inversión privada, desde 1985 hasta 1990, con una tasa promedio de crecimiento de la misma de 12.2%.<sup>3</sup> La rentabilidad esperada de esas inversiones debía calcularse tomando como referencia, además de los beneficios futuros esperados, los costos del endeudamiento financiero, que en el caso de las empresas españolas resultaban muy elevados debido a la excesiva dependencia de la financiación externa a las empresas. A pesar de la inexistencia de datos estadísticos significativos sobre la evolución de la rentabilidad empresarial a lo largo de este periodo, existe, sin embargo, una fuente de información que nos permite hacernos una idea de la importancia de este hecho (Banco de España, varios años). Durante los años de crecimiento de la inversión, la rentabilidad de los activos netos de aquellas empresas para las que existe información disponible resultó ser superior a los tipos de interés reales. Cuando las tasas de rentabilidad disminuyeron, la tasa de cre-

---

<sup>3</sup> La experiencia española constituye un buen ejemplo de la naturaleza endógena del dinero. A pesar de los continuos ajustes en la oferta monetaria, y del consiguiente aumento en los tipos de interés reales, el estado de las expectativas expandió el crédito bancario. Esta expansión crediticia llevó al Banco de España a adoptar límites legales a la expansión de los créditos bancarios y a obligar a los agentes domésticos que se endeudaban en los mercados internacionales de capitales (práctica que trataba de eludir los anteriores límites) a mantener un depósito (una determinada proporción de la cantidad obtenida en los mercados internacionales) en pesetas sin remuneración alguna en el Banco de España (Ayuso y Escrivá, 1997).

cimiento de la inversión cayó volviéndose negativa. Las elevadas tasas de rentabilidad empresarial pudieron mantenerse debido a que durante varios años los costos salariales se frenaron y, de esta forma, los precios pudieron mantenerse dentro de los límites impuestos por una competencia creciente, sobre todo en el sector industrial. Sin embargo, cualquier pequeño incremento en los costos laborales presionaba ya fuera sobre los precios o sobre las tasas de beneficio; cuando el aumento de costos no se podía trasladar a los precios, los beneficios empresariales se reducían y la inversión se frenaba. La conclusión es que una política monetaria menos restrictiva podría haber posibilitado menores tasas de beneficio y, para los mismos costos laborales, un freno al proceso inflacionista.

Respecto de las diferencias sectoriales en la evolución de los precios, la responsabilidad de esta brecha recae en las posiciones de monopolio existentes en el sector servicios. Durante la dictadura franquista, el modelo de estructura productiva se caracterizaba por un elevado intervencionismo público y un alto proteccionismo. Desde la llegada de la democracia en 1977 ese proteccionismo había ido reduciéndose lentamente. La entrada en la CEE, además de ser un objetivo ampliamente aceptado por motivos de índole política, fue considerada por parte del PSOE como un potente instrumento para adaptar y modernizar unas estructuras productivas obsoletas; la competencia que resultaría de la entrada en la CEE tendría un efecto positivo sobre las empresas, al verse forzadas a modernizarse con objeto de poder subsistir en un nuevo entorno dominado por las reglas del mercado. Este mecanismo externo de adaptación, para tener un éxito pleno, debería venir acompañado de una serie de reformas imprescindibles para eliminar las cargas heredadas del viejo régimen. De esta forma, la apertura de los mercados al exterior tendría un doble beneficio sobre la economía española en su conjunto y sobre las empresas españolas en particular. En primer lugar, el acceso a nuevos mercados exteriores y la necesidad de competir con empresas extranjeras por mantener cuotas en el propio mercado español obligaría a las empresas españolas a generar los necesarios factores de competencia y a competir no sólo en precios, lo que requeriría en algunos casos generar los necesarios incrementos de productividad para rebajar costos (y precios), y en otros cambiar el modelo productivo a un nuevo modelo no basado exclusivamente en costos y precios. En segundo lugar, la competencia externa (en los mercados nacional y exterior), máxime en un marco de tipos de cambio fijos, obligaría a adaptar, so pena de perder competitividad, los precios domésticos (y la inflación doméstica) a los precios determinados en los mercados internacionales (a las tasas de inflación internacionales).

El grado de apertura al exterior de la economía española durante los años de gobierno socialista fue muy alto: cuando España se incorporó a la CEE en enero de 1986 la suma de las exportaciones y las importaciones se estimaba en 37.6% del PIB, pasando al 48.6% en 1996. De hecho, en términos reales (a precios de 1986), en 1996 el grado de apertura era aún mayor: 63.6% del PIB. Esta apertura al exterior ayudó a acelerar el proceso de adaptación, sobre todo en el sector industrial, cuya apertura al exterior data de principios de los años setenta. Sin embargo, los efectos de esta apertura fueron mucho menores en el sector servicios, debido, entre otras razones, a las dificultades para abrirlo a la competencia extranjera.

Suele ser una crítica habitual a los gobiernos socialistas el no haber prestado suficiente atención a las transformaciones estructurales que la integración económica estaba generando en la economía española, críticas que se centraron en la carencia de una política industrial que hubiera paliado el costo en términos de desempleo que suponía la competencia resultante de la competencia exterior. Sin embargo, no es menos cierto que existen atenuantes a esas críticas. La primera se deriva de las restricciones impuestas por la entrada a la CEE sobre la aplicación de una política industrial nacional autónoma. La segunda es que las competencias en materia de política industrial fueron transferidas en los primeros años del mandato socialista desde el gobierno central de la nación a los distintos gobiernos regionales. En cualquier caso, desde el punto de vista gubernamental, la política industrial se reducía al mantenimiento de un “entorno institucional y macroeconómico suficientemente competitivo, que beneficia al conjunto de las empresas” (Espina, 1995:45). Sólo en el último gobierno socialista empezó a cambiarse esta forma de concebir la política industrial. Sin embargo, las líneas maestras de la nueva política industrial recogidas en el *Libro blanco de la industria* no tuvieron efectos prácticos al ganar el Partido Popular las elecciones generales de 1996.

La menor competencia externa existente en el sector servicios, que permitía una mayor fragmentación del mercado, implicaba una necesidad más acuciante de reformas en el mismo. Sin embargo, las actuaciones de los gobiernos socialistas en este terreno fueron muy escasas, lo que llevó a su más lenta adaptación y al mantenimiento de situaciones de monopolio que retrasaron los necesarios procesos de innovación que pudiesen incrementar sus (bajos) niveles de productividad. En realidad, la apertura a la competencia en el sector servicios tuvo que esperar hasta la llegada al poder del Partido Popular (PP). La apertura a la competencia exterior en los sectores de telecomu-

nicaciones y transporte se produce a finales de los años noventa; la falta de liberalización en el sector financiero —aunque intensa en ciertas actividades— mantuvo a los consumidores cautivos en negocios de vital importancia (como, por ejemplo, en el caso de las hipotecas); en el sector energético, aún hoy en día, existen barreras administrativas a la entrada, las cuales generan efectos perversos sobre los precios energéticos, y ello a pesar de una política de precios máximos que intenta limitar las actuales posiciones oligopólicas.

#### EL PAPEL DE LAS REFORMAS DEL MERCADO DE TRABAJO

La modernización de la estructura productiva española generó un fuerte aumento en las tasas de desempleo como resultado de la consiguiente disminución en el empleo. El hecho de que el control de la inflación fuera el principal objetivo de política económica, unido a la imposibilidad (o el rechazo) de aplicar una política de demanda expansiva,<sup>4</sup> condujo a la adopción de medidas para incrementar la flexibilidad en los flujos laborales dentro de las empresas y, de esta forma, a la reducción de las altas tasas de desempleo. Este razonamiento llevó a la aprobación de la primera reforma laboral en 1984.

Diez años más tarde, en 1994, y debido a razones imputables al propio modelo de mercado de trabajo surgido de la reforma laboral de 1984 y a los efectos inducidos por la estrategia de política económica (arriba detallada), se aprobó la segunda reforma laboral, aunque en este caso su objetivo era otro: reducir la inflación, la cual se había acelerado desde principios de los noventa. Apenas tres años después de esta segunda reforma, y ante la preocupación tanto de los agentes sociales como del propio gobierno por los efectos negativos generados por las anteriores reformas laborales, el gobierno del Partido Popular aprobó en 1997 la tercera reforma laboral, cuyo objetivo era volver al principio de causalidad que estaba vigente en la legislación sobre contratación laboral a inicios de los ochenta. Esta tercera reforma laboral pretendía eliminar las restricciones al crecimiento económico, al descenso en las tasas de desempleo, y el cambio no deseado en el patrón de competitividad de las empresas españolas, generados por una segmentación laboral excesiva.<sup>5</sup>

---

4 Entre otros motivos, por el fracaso de la experiencia del gobierno socialista francés en 1981-1982.

5 El gobierno del Partido Popular ha aprobado, de manera unilateral, a principios de marzo de 2001 una nueva reforma laboral, la cuarta. Entre sus principales medidas se encuentra una mayor flexibilidad en el uso de los contratos a tiempo parcial, una mayor extensión en la posibilidad de utilizar el nuevo contrato indefinido aprobado en la reforma de 1997, y, por último, el establecimiento de indemnizaciones (ocho días de salario por año trabajado) para los contratos temporales a la extinción de dichos contratos.

### *La reforma laboral de 1984*

La primera reforma del mercado de trabajo se aprobó en 1984, apenas cuatro años después de la aprobación del *Estatuto de los Trabajadores*, ley fundamental en el terreno de las relaciones laborales. En materia de contratación laboral, el Estatuto de los Trabajadores se basaba en el denominado principio de causalidad, de acuerdo con el cual los contratos laborales indefinidos deberían utilizarse para puestos de trabajo permanentes, pudiendo emplearse contratos laborales temporales para empleos temporales vinculados a las necesidades de la organización productiva o a aumentos temporales en la demanda. La reforma de 1984 rompió con este principio al permitir el uso de contratos temporales (con una duración máxima de tres años) en empleos permanentes. En este sentido, la reforma de 1984 modificó el mecanismo de entrada de nuevos trabajadores a las empresas: los trabajadores serían, a partir de entonces, empleados con un contrato temporal que, posteriormente, sería transformado en indefinido.

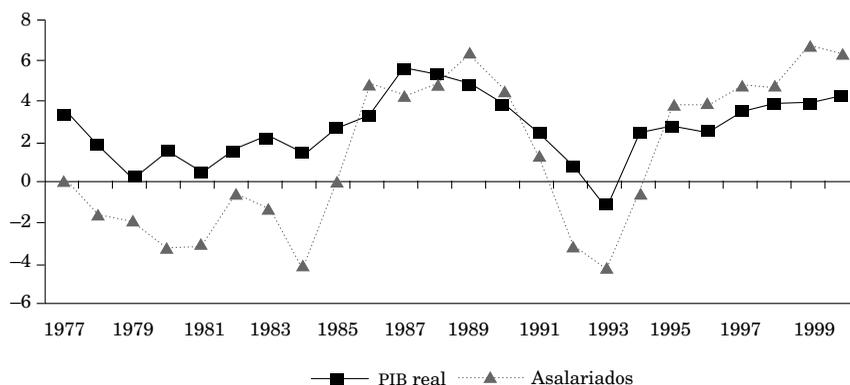
El objetivo de la primera reforma laboral era aumentar la flexibilidad en los flujos de entrada y salida de las empresas. Desde 1977, las medidas adoptadas para aumentar la flexibilidad laboral habían estado centradas en el crecimiento salarial. Sin embargo, tras cuatro acuerdos de política de rentas, se pensaba que por sí sola la moderación salarial no bastaba para reducir las altas tasas de desempleo, que en 1984 alcanzaban 21.3%. Las organizaciones empresariales defendían que la principal razón que se hallaba tras la pobre creación de empleo era la excesiva rigidez del mercado de trabajo español, tanto en la contratación como en el despido de los trabajadores, por lo que planteaban que el despido libre (gratuito) era la herramienta más eficaz para crear empleo. El gobierno socialista aprobó el uso generalizado de los contratos temporales como una alternativa al despido libre, reforma que fue aceptada pocos meses más tarde tanto por las principales organizaciones empresariales como por el sindicato socialista Unión General de Trabajadores (UGT), aceptación recogida en el último pacto de política de rentas firmado en 1984 (Flórez, 1994).

Inicialmente, la reforma laboral era una herramienta complementaria de las políticas de rentas. De hecho, el *Acuerdo Económico y Social* (AES), firmado en octubre de 1984, incluía la aceptación de organizaciones empresariales y de la UGT de la reforma aprobada por el gobierno en el mes de agosto. Aunque la moderación salarial pactada en el AES se centraba en los objetivos de recortar las tasas de inflación (desde 12.2% en 1983 hasta el objetivo de 6% para 1986) y de estimular la demanda interna, el gobierno socialista creyó

que el control de la inflación y del déficit público eran condiciones necesarias pero no suficientes para acelerar la creación de empleo, de ahí la necesidad aducida de reformar el mercado de trabajo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985).

El objetivo central de la reforma laboral, aumentar la elasticidad de la demanda de trabajo, fue efectivamente conseguido, como se observa en la gráfica 4. Tras la reforma de 1984, el PIB y el empleo se han convertido en variables altamente correlativas. El empleo, al menos el asalariado, ha perdido su papel de estabilizador económico. Como veremos más adelante, aunque este cambio pudo haber sido positivo durante la expansión de finales de los ochenta, sin embargo, resultó negativo durante la recesión de principios de los noventa. Como resultado de la reforma laboral, la elasticidad del empleo asalariado en relación con el PIB real pasó del  $-1.2$  en 1974-1984 a  $0.6$  en 1985-1991; en este último periodo se crearon 2 millones 063 mil 640 empleos asalariados (+28.2%) que compensaron la destrucción de 1 millón 283 mil 260 empleos asalariados (-15%) registrada entre 1976 y 1985, lo que permitió que la tasa de desempleo bajara desde 21.6% en 1985 a 16.2% en 1990.

GRÁFICA 4  
TASAS DE CRECIMIENTO (%) DEL PIB REAL  
Y DE LA POBLACIÓN ASALARIADA



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

Esta creación de empleo no estuvo, sin embargo, homogéneamente distribuida. En el sector privado estuvo concentrada en el empleo temporal: entre 1987 y 1994 se crearon 1 millón 239 mil 500 empleos temporales al tiempo que se perdieron 913 mil 300 empleos indefinidos; el resultado fue un enorme

incremento en las tasas de temporalidad, como muestra el cuadro 1, que llegaron a alcanzar 40.5% en el sector privado.

CUADRO 1  
TASAS DE TEMPORALIDAD (%)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total economía	10.4	23.3	27.2	30.3	32.3	33.5	32.3	33.8	34.9	33.8	32.6	33	32.6	32
Sector privado	22.8	28.9	32.6	35.6	37.9	38.5	38.3	40.2	40.5	39.3	38.1	36.4	36.3	35

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

La evolución de los contratos temporales resultó ser un hecho insospechado para el gobierno socialista y para la UGT e, incluso, para las organizaciones empresariales. De acuerdo con los planes iniciales del gobierno socialista, la expansión de los contratos temporales debería haber funcionado como una herramienta complementaria a la moderación salarial voluntaria. La moderación salarial, entendida como un crecimiento en los salarios reales inferior al crecimiento de la productividad, debería haber sido la principal herramienta para moderar la inflación y para estimular la creación de empleo. La actuación de los contratos temporales consistiría en la eliminación de las restricciones que frenaban el proceso de creación de empleo, freno explicado por el temor de los empresarios a contratar nuevos trabajadores, cuyo despido sería muy costoso en una futura previsible recesión.

Sin embargo, en la realidad la contratación temporal funcionó como un sustituto perfecto de la política de rentas. La razón debe encontrarse en el impacto de los contratos temporales sobre la evolución salarial, generado por el menor salario de éstos. Aunque sólo hay información disponible procedente de encuestas oficiales sobre distribución salarial para los años 1988, 1992 y 1995 (Instituto Nacional de Estadística, 1992, 1995 y 1997), estas encuestas muestran claramente la brecha salarial existente entre los asalariados indefinidos y los temporales. En 1988, las ganancias totales (incluyendo los salarios fijados en convenios colectivos y los deslizamientos salariales) de los trabajadores temporales eran 57.68% de los trabajadores indefinidos, 59.4% en 1992 y 44.76% en 1995. Esta brecha salarial explica por qué, en un periodo de altas tasas de crecimiento económico y de fuerte creación de empleo, el empleo indefinido sufrió un severo recorte. Tras esta destrucción está la sustitución de trabajadores indefinidos por temporales, no sólo a causa de los menores costos de despido de los primeros (salvo en una única categoría de

contratos temporales, la cual incorporaba una indemnización de 12 días de salario por año trabajado, el resto de contratos temporales no tenía indemnizaciones cuando el contrato finalizaba), sino, principalmente, por los menores salarios de los trabajadores temporales.

Aun cuando la anterior explicación señala el mecanismo por el cual la sustitución de trabajadores indefinidos por temporales reduce los costos laborales, sin embargo, deja sin explicación la necesidad de las empresas de reducirlos. De hecho, el crecimiento de las tasas de temporalidad fue, en gran medida, la respuesta lógica de los empresarios a una estrategia de política económica que resultaba perjudicial para la actividad productiva y que, debido a los altos tipos de interés reales, promovía la actividad financiera y especulativa. Por un lado, las empresas estaban constreñidas por una política de altos tipos de interés que elevaba el precio del crédito y, por lo tanto, los costos financieros de las inversiones productivas, obligando a las empresas a financiar sus inversiones mediante beneficios no distribuidos. Por el otro, los altos precios de ciertas ramas del sector servicios implicaban una transferencia de recursos desde los sectores abiertos (fundamentalmente industriales) a los sectores protegidos (básicamente servicios). Si tenemos en cuenta los límites que la competencia internacional imponía a los aumentos de precios, la única salida de los sectores abiertos para poder compensar esa transferencia de recursos era reducir los costos laborales, es decir, aumentar el peso de los trabajadores temporales.

A pesar del efecto positivo ejercido por la reforma laboral de 1984 sobre la creación de empleo, el excesivo uso de la contratación temporal generó una serie de efectos inducidos que salieron a la luz durante la crisis de principios de los años noventa. El primer problema era que la mayor elasticidad de la demanda de empleo implicaba una creación de empleo más intensa durante las expansiones, pero también una mayor destrucción de empleo durante las recesiones: así, en la recesión de los años 1991-1994 se perdieron 630 mil 200 empleos indefinidos y 139 mil 600 temporales.

El segundo problema está relacionado con los efectos de la segmentación laboral —generados por la reforma de 1984— sobre el crecimiento salarial. Aunque la extensión del empleo temporal ayudó a moderar el crecimiento salarial a finales de los ochenta, este efecto se agotó a principios de la siguiente década. Entre 1990 y 1993 las ganancias reales en el sector privado crecieron 7.7%, ayudando a acelerar las tasas de inflación. Desde 1988 hasta 1992 las ganancias tanto de los trabajadores indefinidos como de los temporales crecieron a un ritmo parecido: 24.3% para los indefinidos y 28.9% para

los temporales. Este crecimiento pudo haber sido el resultado directo de la propia expansión económica. Sin embargo, debe considerarse que, durante este periodo, mientras el empleo temporal aumentó en 951 mil empleos, el indefinido disminuyó en 535 mil 900 trabajadores. La teoría *insider-outsider* puede contribuir a explicar este particular comportamiento salarial: el poder de negociación estaba concentrado en los trabajadores indefinidos (*insiders*), quienes podían establecer sus salarios con independencia de la situación tanto de la economía o del empleo en general como del tamaño decreciente de su colectivo. Sólo bajo estos supuestos se puede entender la evolución salarial durante la crisis de los noventa: entre 1992 y 1995 las ganancias medias reales en el sector privado crecieron 1%, pero mientras que las ganancias reales de los trabajadores indefinidos crecían un 2.9%, las de los trabajadores temporales disminuían un 25.2 por ciento.

El gobierno socialista, al enfrentarse a la aceleración de la inflación y a la pérdida de competitividad, ofreció a los sindicatos en 1991 y 1992 dos nuevos pactos de política de rentas, ambos rechazados por los sindicatos. Estos pactos se basaban en una propuesta de crecimiento real de los salarios por debajo del crecimiento de la productividad, y su principal diferencia fue que el pacto ofertado en 1992 insistía en la necesidad de reformar el mercado de trabajo, en línea con la reforma laboral de 1984, no sólo para promover la creación de empleo sino también para desacelerar la inflación. En este sentido, el *Programa de Convergencia* de 1992 optaba por profundizar en el conjunto de medidas diseñadas en la reforma de 1984, ya que promovía la movilidad geográfica y funcional, y fomentaba la sustitución de las *Ordenanzas Laborales* (normas legales procedentes de la etapa franquista que regulaban las relaciones laborales dentro de las empresas) por normas surgidas de la negociación colectiva; también restringía las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo, además de reducir estas últimas.

Ambas propuestas demuestran que el elemento clave de la estrategia de política económica del gobierno socialista era la moderación salarial (entendiendo como tal aquel crecimiento salarial que generaba un descenso en los costos laborales unitarios reales). Para alcanzar este objetivo existían diversas alternativas que iban desde el retorno a una política de rentas voluntaria (o lo que es lo mismo, a una estrategia centralizada de negociación colectiva que reflejara más fielmente las restricciones derivadas del entorno económico) a la aplicación de reformas institucionales en el mercado de trabajo que redujeran el poder negociador de los trabajadores (sobre todo, de los indefinidos)

para de esta forma aprobar en la negociación colectiva menores crecimientos salariales.

De hecho, la política monetaria no era sino un sustituto de la moderación salarial que actúa en la medida en que exista margen de maniobra, margen determinado por consideraciones internas (financiación del déficit público, estructura del sistema financiero, etcétera) o externas (mantenimiento del tipo de cambio, liberalización de los movimientos internacionales de capitales, etcétera). Así, las propuestas de 1991 y 1992 de reeditar la política de rentas se explican por la imposibilidad de mantener los pasados grados de restricción en la política monetaria, ya que los elevados tipos de interés reales ejercían tal presión alcista sobre la peseta (y, por extensión, sobre el resto de monedas del Sistema Monetario Europeo) que hacían insostenible la paridad cambiaria de la peseta y los tipos de interés españoles. Como veremos a continuación, la crisis del SME de 1992-1993 y la consiguiente relajación de la política monetaria (derivada de la imposibilidad de mantener los elevadísimos tipos de interés reales) condujeron a la adopción de medidas para moderar los incrementos salariales.

En este sentido, podemos decir que de haber existido un esquema teórico subyacente en la política económica de los gobiernos socialistas, éste no era sino una NAIRU, o sea, una curva de Phillips vertical a largo plazo, donde los problemas de inflación se explicaban por un crecimiento salarial excesivo, de tal forma que la única manera de reducir (o contener) las tasas de inflación en ausencia de un crecimiento salarial *correcto* era mediante una política monetaria restrictiva (acompañada, en su caso, de una de tipo de cambio fuerte). Por otra parte, sólo mediante reformas institucionales, fundamentalmente en el mercado de trabajo, la NAIRU podría reducirse (desplazando la curva de Phillips a la izquierda) sin generar tensiones inflacionistas.

### *La segunda reforma laboral*

El rechazo sindical a suscribir nuevos acuerdos de política de rentas llevó al gobierno a aprobar en 1994, con la frontal oposición de los sindicatos, la segunda reforma laboral. Al contrario que en 1984, el objetivo de la segunda reforma laboral no era acelerar la creación de empleo sino reducir las tasas de inflación mediante la moderación en el crecimiento salarial. Así, mientras la reforma de 1984 se basaba en el supuesto de que el desempleo se debía a una rigidez excesiva en el mercado de trabajo, la reforma de 1994 se basaba en el supuesto de que la inflación se explicaba por un crecimiento salarial excesivo, consecuencia de un marco institucional de determinación salarial que favorecía aumentos salariales por encima del crecimiento de la productividad.

Este crecimiento salarial excesivo era explicado por la combinación de dos factores. El primero era un excesivo poder negociador por parte de los trabajadores *insiders*, quienes podían negociar sus salarios con independencia de la situación concreta en la que se encontrase el conjunto de la economía, el mercado de trabajo, o su propia empresa (Lindbeck, 1994; Lindbeck y Snower, 1988). Detrás de este poder negociador se planteaba que estaba un sistema de relaciones laborales que favorecía explícitamente a estos trabajadores y que imposibilitaba a las empresas de adoptar medidas para reducir su poder (y frenar sus demandas salariales) e incrementar la productividad. El segundo era un efecto imitación generalizado, que llevaba a similares aumentos salariales en los diferentes convenios colectivos, y ello con independencia de la situación económica o de la productividad de las unidades afectadas. Tras este efecto imitación estaría una estructura intermedia de negociación colectiva cuyo contenido, en la mayoría de los casos, se limitaba a fijar el crecimiento salarial.

La reforma laboral de 1994 incorporaba medidas para incrementar la productividad mediante un uso más flexible de la jornada de trabajo anual por parte de las empresas, principalmente por la posibilidad, bajo acuerdo en la negociación colectiva, de distribuir irregularmente a lo largo del año las horas anuales de trabajo. Así, se permitía a las empresas concentrar la jornada anual (horas/año) pactada en la negociación colectiva en determinados periodos, coincidiendo con los picos de producción y demanda, y, por lo tanto, concentrar y distribuir las jornadas de descanso durante el resto del año. Otra medida aprobada estaba relacionada con las categorías profesionales y la movilidad funcional de los trabajadores. Hasta 1994, temas tales como jornadas de trabajo, contenido de los puestos de trabajo, movilidad geográfica y funcional, etcétera, estaban reguladas por una serie de normas legales heredadas del periodo franquista (las *Ordenanzas de Trabajo*), normas que constituían, según los empresarios, las principales fuentes de rigidez en el mercado de trabajo. De hecho, los contratos temporales habían sido utilizados como un mecanismo para aumentar la flexibilidad en las plantillas, adaptándolas a los cambios en la demanda y en las necesidades productivas mediante la contratación temporal de trabajadores. La reforma de 1994 permitió una definición más flexible del contenido de los puestos de trabajo, definición que debería surgir de la propia negociación colectiva, al estimular la polivalencia de trabajadores y empleos. Finalmente, la reforma promovió la movilidad geográfica de los trabajadores en el caso de registrarse en las empresas cambios de naturaleza productiva, tecnológica o económica.

El segundo tipo de medidas se centraba en la determinación salarial. En primer lugar, la reforma trataba de conceder mayor importancia al componente variable de los salarios con objeto de vincular las ganancias a las circunstancias económicas de las empresas o a las características individuales de los trabajadores, componente variable que, tras la reforma, debería de ser acordado en la negociación colectiva aun cuando los mismos no son consolidables, por lo que dichos pagos deben ser renovados en cada nuevo convenio colectivo. En este sentido, el propósito de la reforma era eliminar el efecto imitación en los procesos de determinación salarial, individualizando la evolución salarial y adaptando ésta a las condiciones específicas de cada agente (trabajador o empresa) afectado.

En segundo lugar, para eliminar el efecto imitación la reforma de 1994 estimulaba la descentralización de la negociación colectiva. El objetivo era que la situación económica de cada empresa decidiera el crecimiento salarial vinculando el salario con la productividad, ayudando de esta manera a reducir las tasas de desempleo e inflación (Jimeno, 1992; Blanchard y Jimeno, 1994; Milner y Metcalf, 1995). Desde el final de la política de rentas el grado de coordinación y centralización de la negociación colectiva española había ido reduciéndose (Revenga, 1994). La negociación colectiva estaba dominada por una estructura intermedia, en donde los incrementos salariales eran mayores que los aprobados en los convenios colectivos de empresa o sectoriales-nacionales. Como hemos indicado, la reforma de 1994 optó por una negociación colectiva descentralizada promoviendo los convenios colectivos de empresa, para lo cual se aprobaron dos cambios en el derecho laboral. El primero era la conocida *cláusula de descuelgue*. Hasta 1994, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores, los convenios colectivos de nivel inferior (de empresa, por ejemplo) no podían acordar peores condiciones que las establecidas en los convenios de nivel superior (de sector, por ejemplo). La cláusula de descuelgue permitía a las empresas no aplicar aquellos convenios que aprobasen incrementos salariales no asumibles por esas empresas, o sea, cuando éstos pusieran en peligro la estabilidad económica de la empresa. En segundo lugar, la reforma eliminó la *ultraactividad de los convenios expirados*. Con esta decisión se impedía la consolidación de todas las ventajas alcanzadas por los trabajadores en cada ronda de negociación colectiva, de manera tal que cada convenio colectivo (básicamente, las condiciones salariales y de trabajo) debería reflejar la situación económica presente de las empresas y, por lo tanto, el poder negociador de los trabajadores (sindicatos) y de los empresarios.

CUADRO 2  
TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS GANANCIAS MEDIAS  
MENSUALES REALES  
(%)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total economía	-1.1	1.8	1.9	1.6	1.8	0	-0.2	0.9	1.4	0.5	0	-1.1
Industria	-2.1	1.8	2.9	2.1	1.9	0	0.2	1.9	2.6	1.8	-0.3	-0.9
Servicios	2.5	1.9	0.8	1.1	1.5	0.6	-0.9	-0.3	0.8	-0.2	-0.2	-0.4

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

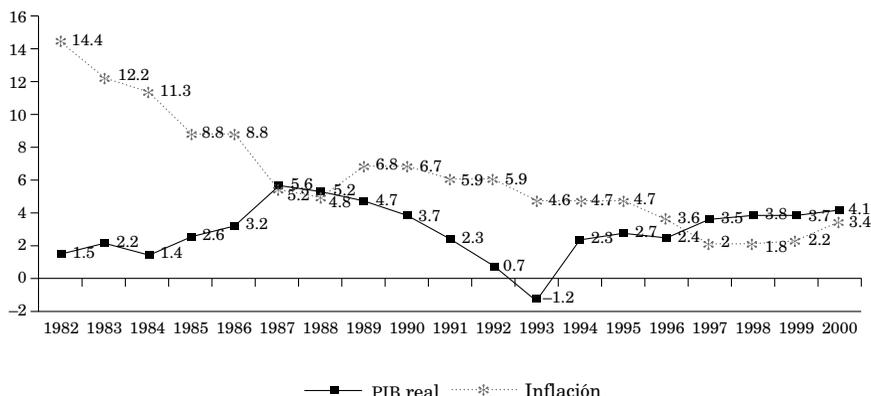
Como muestra el cuadro 2, desde 1994 la moderación salarial ha sido un hecho evidente, ya que afectó a todos los sectores, aunque con mayor incidencia al sector servicios, donde las ganancias medias han caído un 1.8% en términos reales acumulados. Esta moderación salarial ha ocurrido en un contexto caracterizado por un elevado crecimiento económico (una tasa media anual de crecimiento real del PIB de un 3.4% y una tasa media de crecimiento anual del empleo asalariado del 4.9% en el periodo 1995-2000), que, teóricamente, debería haber generado un crecimiento real de las ganancias de los asalariados.

La reforma laboral de 1994, entre otras causas, tuvo efectos positivos sobre la inflación, como se muestra en la gráfica 5. De hecho, desde 1994 la actual expansión viene acompañada de una baja tasa de inflación, a pesar de la aceleración registrada desde 1999.

No obstante los efectos sobre la inflación, la segmentación excesiva laboral también tuvo repercusiones negativas, que llevaron a que en 1997 se aprobara la tercera reforma laboral, con el objeto de corregir dichas repercusiones. Como se muestra en el cuadro 1, la tasa de temporalidad llegó a alcanzar 40.5% en el sector privado y 34.9% en el conjunto de la economía. La segmentación entre trabajadores indefinidos y temporales es incluso mayor si se consideran dos nuevos factores. El primero es la extensión de la contratación a tiempo parcial. La reforma de 1994 promovió el uso de los contratos a tiempo parcial como herramienta para incrementar la flexibilidad en el mercado de trabajo, lo que ocurriría mediante una mejor gestión de la mano de obra que incrementase la productividad. Así, en el año 2000, 18.4% (2 millones 412 mil 283 contratos) del total de nuevos contratos firmados fueron a tiempo parcial. En este mismo año, 8.1% de los asalariados lo eran a tiempo parcial, existiendo una tasa de temporalidad en este colectivo de 55.5%. Debemos

tener en cuenta, además, que de acuerdo a las estadísticas oficiales la ganancia media por hora de un trabajador a tiempo parcial era de 56.3% respecto a la de un trabajador a jornada completa. Por otra parte, hasta en la firma de un acuerdo entre el gobierno, la UGT y Comisiones Obreras (CC.OO.) la protección social de los trabajadores a tiempo parcial era inferior a la de los trabajadores a jornada completa.

GRÁFICA 5  
TASAS DE CRECIMIENTO (%) DEL PIB REAL Y LA INFLACIÓN



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

El segundo factor que incrementaba la segmentación en el mercado de trabajo era la elevada rotación en el empleo generada por la reducción en la duración de los contratos temporales. De acuerdo con los datos oficiales del Instituto Nacional de Empleo (INEM), en el año 2000 se firmaron 12 millones 620 mil 505 nuevos contratos temporales. Si se considera que en ese año había 3 millones 678 mil 900 asalariados temporales, un sencillo cálculo señala que la duración media de los contratos temporales era 3.5 meses. Esta conclusión concuerda con los datos relativos a la duración de los contratos temporales: en el año 2000, 44.44% tenía una duración inferior a tres meses, 40.41% tenía una duración indeterminada, y sólo 27 mil 458 contratos (0.21%) tenían una duración superior a un año.<sup>6</sup>

La generalización de los contratos temporales hizo que la mayoría de las empresas adoptaran un modelo de competitividad basado en bajos costos y

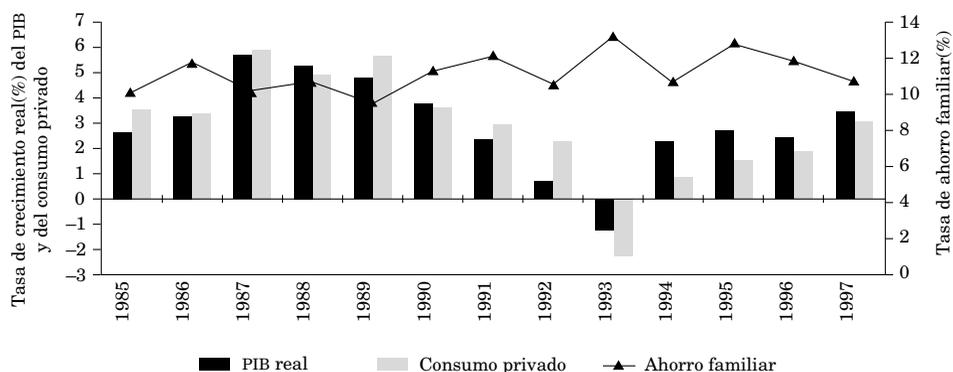
<sup>6</sup> Información obtenida de su página web: <www.inem.es>.

salarios, obtenido mediante el uso intensivo de trabajadores temporales (Banco de España, 1998; Serrano y Altuzara, 1998). El crecimiento de los contratos temporales ejerció efectos negativos sobre la productividad del trabajo y, por lo tanto, sobre la competitividad de las empresas y sobre la capacidad de éstas para adoptar un modelo de competitividad de valor añadido, donde la clave de la misma reside no en bajos salarios sino en la innovación, el conocimiento, actividades de I&D (investigación y desarrollo), productividad, etcétera, lo que requiere un elevado porcentaje de trabajadores indefinidos de alta cualificación. La apuesta por un modelo de competitividad basado en bajos salarios reforzó la necesidad de usar trabajadores temporales para mantener la competitividad, como lo demuestra el hecho de que las empresas más competitivas (aquellas que ganan cuotas de mercado) mantengan su empleo indefinido e incrementen el empleo temporal.

Este resultado muestra claramente los efectos negativos inducidos por las reformas laborales aplicadas sobre el modelo productivo y de competitividad generalizado en las empresas españolas. Este efecto negativo se acentuó por la ausencia de una política industrial activa dirigida a cambiar el modelo de competitividad dominante. Más aún, el modelo de mercado de trabajo, derivado de las reformas laborales de los años 1984 y 1994, acabó por convertirse en un obstáculo para la aplicación de una política industrial que pretendiera modificar el modelo dominante de competitividad de la economía española, de ahí que la aplicación de una política industrial activa precisara de la simultánea puesta en marcha de una nueva reforma laboral que corrigiese los efectos negativos generados por las reformas laborales de 1984 y 1994, como así se empezó a reconocer en los últimos años de gobierno socialista (Ministerio de Industria y Energía, 1995).

No obstante, la consecuencia económica más evidente de la reforma laboral de 1994 fue el cambio generado en el patrón de consumo y ahorro privado como resultado de la combinación de una excesiva temporalidad, de bajos salarios de los trabajadores temporales y a tiempo parcial y de una regresiva redistribución de la renta. En el mismo inicio de la expansión de mediados de los años noventa, diversos estudios oficiales detectaron que el crecimiento económico no venía acompañado de la esperada aceleración en el consumo privado (Consejo Económico y Social, 1995 y 1996; Dirección General de Previsión y Coyuntura, 1995; Secretaría General Técnica 1995), sino más bien de un freno en el consumo que, a su vez, detenía el crecimiento de la demanda agregada y del empleo.

GRÁFICA 6  
EVOLUCIÓN DEL CONSUMO PRIVADO  
Y DEL AHORRO FAMILIAR



FUENTE: Elaboración propia.

La gráfica 6 muestra el comportamiento del consumo privado y del ahorro familiar. Desde 1993, la tasa de crecimiento real del consumo ha sido inferior a la de crecimiento del PIB real, al tiempo que el ahorro familiar (medido éste como el porcentaje del ahorro bruto familiar respecto de la renta bruta disponible familiar) se incrementa y se mantiene en una elevada tasa, a pesar de la expansión económica. Esta particular evolución del consumo y del ahorro se explica por un aumento en el ahorro —por el motivo precaución— generado como consecuencia del aumento en la incertidumbre que los asalariados padecen como secuela de la elevada segmentación laboral.

### *La tercera reforma laboral*

Con el propósito de corregir los efectos indeseados de las anteriores reformas, el gobierno del Partido Popular pactó en 1997 con las organizaciones empresariales, con la UGT y las CC.OO. la tercera reforma laboral. Se aceptó que el uso excesivo de los contratos temporales había generado problemas macro y microeconómicos. El fomento del empleo indefinido se consideró una estrategia necesaria para, en primer lugar, reducir la incertidumbre de los asalariados, y, por lo tanto, acelerar el consumo privado y el crecimiento económico; y en segundo, para estimular el cambio a un nuevo modelo de competitividad.

Para reducir las tasas de temporalidad, la reforma de 1997 creó un nuevo contrato indefinido con una menor indemnización por despido: 33 días de salario por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades. Esta indemni-

zación en el caso de despidos nulos o injustos era menor que la existente en los anteriores contratos indefinidos: 45 días de salario por año trabajado con un máximo de 42 mensualidades. Además, la reforma intentó clarificar las causas que definen a un despido individual o colectivo (los cuales tienen menores indemnizaciones) como objetivo. El Estatuto de los Trabajadores definía el despido como objetivo cuando existieran razones económicas o tecnológicas que lo justificaran. La reforma de 1994 había ampliado las causas basándose en razones organizativas y productivas, o sea, cuando el despido ayudara a resolver una situación negativa dentro de la empresa o cuando garantizara la viabilidad futura y el nivel de empleo de la empresa mediante una mejor organización de los recursos. Sin embargo, esta definición de los despidos objetivos incluía altas dosis de discrecionalidad, por lo que en la mayoría de los casos eran los Tribunales de Justicia quienes decidían sobre la naturaleza de los despidos, determinando como injustos la mayoría de ellos. La reforma de 1997 clarificaba las razones que definían a un despido como objetivo, transfiriendo el control y vigilancia de los despidos objetivos a la negociación colectiva (Consejo Económico y Social, 1998).

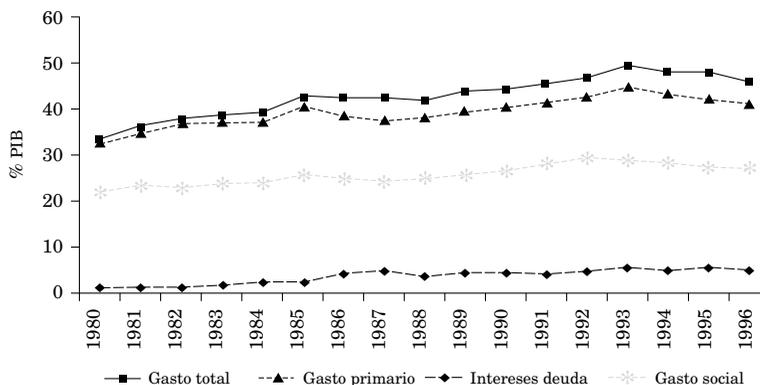
Por otra parte, la reforma de 1997 profundizó el proceso iniciado en 1994 de reducir el intervencionismo público en las relaciones laborales, al sustituir normas legales por reglas surgidas de la negociación colectiva. Desde entonces, aspectos tales como contratación, jornada de trabajo, estructura salarial, categorías profesionales, etcétera, deben ser definidas en la negociación colectiva.

Para finalizar, bajo el supuesto de que la estructura de negociación colectiva era dañina para el objetivo de alcanzar un crecimiento salarial acorde con el de la productividad, la reforma de 1997 racionalizó esa estructura al reducir el excesivo atomismo en la negociación colectiva, definir los contenidos de cada nivel de negociación, y permitir la modernización de los contenidos de los convenios colectivos.

#### EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

La socialdemocracia europea está estrechamente relacionada con el desarrollo y consolidación del Estado de bienestar. En este aspecto, el PSOE siempre ha participado en esta defensa, de ahí la necesidad de estudiar sus logros en este campo. A continuación realizaremos un doble análisis. En primer lugar, analizaremos las restricciones que operaban sobre el desarrollo del Estado de bienestar y en segundo, nos centraremos en los efectos generados por éste en materia redistributiva.

GRÁFICA 7  
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL

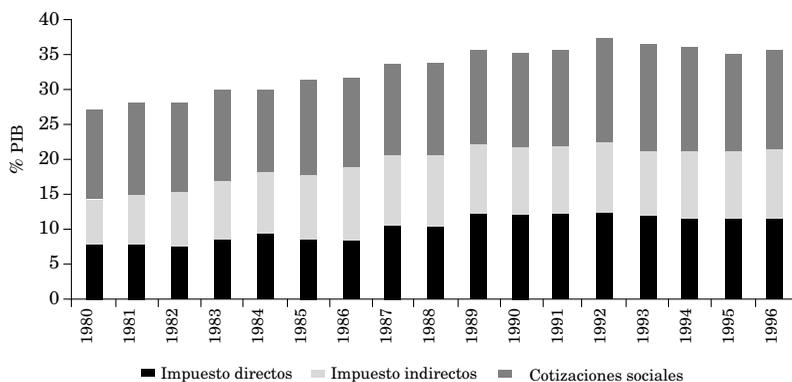


FUENTE: Instituto Nacional de Estadística.

La política presupuestaria de los gobiernos socialistas estuvo restringida por la necesidad de reducir el déficit público y la perversa conexión entre la financiación de dicho déficit y la política monetaria restrictiva. La gráfica 7 muestra la evolución del gasto público total hasta 1996, y señala, además, la evolución del gasto en intereses de la deuda. Durante ese periodo, el gasto público, excluido el pago de intereses, muestra una tendencia ligeramente creciente, concentrándose la mayor parte en la primera mitad de los años ochenta. Desde 1980 hasta 1985 el peso del gasto público respecto al PIB se incrementó en ocho puntos, en cambio, durante la segunda mitad de los ochenta la tendencia fue decreciente; en los noventa volvió a ser alcista, debido, entre otras razones, a la crisis de principios de la década y a las demandas sindicales efectuadas tras la huelga general de 1988.

Más allá de consideraciones sobre el tamaño óptimo del sector público, el crecimiento de los gastos sociales estuvo restringido por el problema de la financiación de los déficit públicos, afrontado por todos los gobiernos socialistas. En 1982, el déficit público representó 5.6% del PIB. No obstante, su financiación no fue un problema debido a que era privilegiada, aunque tal práctica trasladaba el problema del déficit a los precios. Por lo tanto, al ser la inflación el principal objetivo de la política económica, los objetivos de la política presupuestaria de los gobiernos socialistas fueron, primero, el cambio a una financiación ortodoxa del déficit público con objeto de ayudar a la política monetaria en su lucha contra la inflación; y, segundo, reducir el tamaño del déficit público mediante el aumento en la presión fiscal y el freno en el crecimiento del gasto público.

GRÁFICA 8  
EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL



FUENTE: Elaboración propia.

El cambio desde una financiación privilegiada a una ortodoxa (colocando títulos de deuda pública en el mercado de capitales), unido a una política monetaria restrictiva, elevó considerablemente la carga de la deuda. Como se observa en la gráfica 8, desde 1985 se detecta una brecha entre el gasto público con y sin pago de intereses. Entre 1986 y 1996, el servicio de la deuda representó en promedio 4.4% del PIB, cifra similar a la del gasto en educación y más del doble en el de prestaciones por desempleo (en un periodo donde la tasa de desempleo osciló entre 16% y 24%). El servicio de la deuda funcionó como freno al aumento en los gastos sociales, freno que se acentuó por la ausencia de medidas severas contra el fraude fiscal y por las restricciones fiscales del Tratado de Maastricht.

La gráfica 8 muestra la evolución y la composición de la presión fiscal en España, que en 1982 alcanzaba 28% del PIB. En 1986, último año de gobierno socialista, era de 35.8%, por debajo de la tasa máxima alcanzada en 1992 (37.3%). El crecimiento de la presión fiscal estuvo concentrado en los impuestos directos, cuya participación en el PIB creció en cinco puntos, y en los impuestos indirectos, que fue de tres puntos tras la implantación del impuesto sobre el valor agregado. Las cotizaciones a la seguridad social tan sólo incrementaron su participación en el PIB en un punto. Por otra parte, la política fiscal socialista intentó promover progresivamente la imposición directa, aunque la elevada evasión fiscal la debilitó, y, por lo tanto, también la deseada capacidad redistributiva de la misma.

Los problemas financieros generados por el servicio de la deuda pública, junto a la opción política de no incrementar la presión fiscal y la manifiesta incapacidad para reducir el fraude fiscal, redujeron la capacidad de desarrollar el Estado de bienestar. Como se observa en la gráfica 7, las series de gasto social muestran una tendencia estable. En 1982, el total del gasto social alcanzó 22.8% del PIB. En 1996 estos gastos representaron 27.5% del PIB, y a principios de los noventa 29%. A pesar de sus escasas dimensiones en relación con las necesidades sociales que debían cubrir, el crecimiento del gasto social por sí solo no da una adecuada información sobre la labor desarrollada por los gobiernos socialistas en el campo del bienestar social.

El Estado franquista había desarrollado un incipiente Estado de bienestar, si bien con una lógica legitimadora, que vio quebrados sus límites durante la transición política. Desde 1977 hasta 1982, el conjunto del gasto público creció a un fuerte ritmo, pero sin una planificación o, lo que es más importante, sin una referencia a su permanencia en el tiempo. Es en estos dos últimos aspectos donde la labor de los gobiernos socialistas parece haber sido más positiva. Su apuesta por el Estado de bienestar implicó un conjunto de reformas, algunas finalizadas durante su mandato y otras en el primer año de gobierno del Partido Popular, cuyo objetivo fue sentar las nuevas bases del Estado de bienestar.

El sistema de pensiones públicas estuvo en el centro de estas reformas. Comprometidos con su mantenimiento, incluso durante los años de feroz ataque conservador a estos sistemas, los gobiernos socialistas impulsaron las reformas en 1984 y 1996 con el objetivo de racionalizar el crecimiento de los gastos mediante el reforzamiento de la relación entre las cotizaciones pagadas y el derecho y la cantidad de las pensiones. Por otra parte, ambas reformas vinieron acompañadas de políticas activas para incrementar las pensiones mínimas, para añadirles complementos y para mantener estable su poder adquisitivo. De hecho, del total del gasto público en pensiones (9.1% del PIB en 1996), 54% del crecimiento en las mismas registrado desde 1982 (cuando alcanzaron 6.7% del PIB) se debe a su revalorización de acuerdo con la evolución de la inflación.

La evolución del gasto en prestaciones por desempleo está relacionado con la evolución del desempleo. El sistema español de cobertura al desempleo nunca ha tenido una cobertura universal. El derecho a estas prestaciones está limitado a aquellos asalariados que han trabajado, y cotizado, un periodo mínimo de tiempo. Bajo estas restricciones, el gobierno socialista hizo un esfuerzo por incrementar la tasa de cobertura de las prestaciones por desem-

pleo, aunque en los últimos años de su mandato se registró un cambio en esta tendencia. En 1982 el porcentaje de los desempleados que recibían el seguro contra el desempleo fue de 33.6%, tasa que aumentó hasta 76% en 1993. Tres factores explican este aumento: el primero es el mantenimiento, y ligero incremento del gasto en esta partida, siempre por encima del 2.5% del PIB; el segundo es la caída en la tasa de desempleo durante la década de los ochenta; y el tercero, como resultado del aumento de los asalariados temporales, el incremento en las cifras de desempleados con derecho a obtener estas prestaciones. Sin embargo, en 1992 el último gobierno socialista reformó el sistema de protección contra el desempleo endureciendo los criterios para acceder a las prestaciones.<sup>7</sup> El resultado de la reforma fue la caída en la tasa de cobertura hasta 58% en 1998,<sup>8</sup> con lo que se demuestra cómo determinados cambios institucionales en el mercado de trabajo generan efectos inducidos sobre el Estado de bienestar en forma de demandas a favor de una mayor intervención pública y, por consiguiente, en forma de mayores gastos públicos. Esta presión, derivada de la propia actuación pública, entra en contradicción con las posturas, en ocasiones defendidas por las propias autoridades económicas, favorables a una menor intervención pública en general y a unos menores gastos públicos en protección contra el desempleo (Sawyer, 1998).

Los gastos sociales en sanidad y educación también crecieron a altas tasas durante los catorce años de mandato socialista. En total, pasaron de 7.3% del PIB en 1982 a 10.4% en 1996. Este crecimiento fue el resultado de la cobertura universal de tales prestaciones sociales y del aumento en el gasto per cápita: cuando los socialistas dejaron el gobierno, el sistema público de sanidad tenía cobertura universal, el gasto real per cápita en sanidad se había duplicado desde 1982, y el sistema público de educación incluía desde la educación primaria hasta la universitaria.

A continuación analizaremos los efectos redistributivos del Estado de bienestar, pero antes debemos mencionar los efectos negativos de las refor-

---

7 Actualmente, para acceder a la prestación por desempleo, un asalariado debe como mínimo haber cotizado 360 días (un año) durante los últimos seis años, obteniendo el derecho a una prestación durante cuatro meses. El periodo máximo de obtención de estas prestaciones es para aquellos asalariados que han cotizado al menos 720 días (dos años), con lo cual tienen derecho a percibir las prestaciones por desempleo durante un máximo de 2 160 días (seis años) si han trabajado al menos 18 años.

8 La reforma en el seguro por desempleo se basó en el supuesto por el cual un sistema generoso de prestaciones desanima la búsqueda de empleo y, por lo tanto, favorece el mantenimiento de altas tasas de desempleo. En el momento de aprobar la reforma en el seguro por desempleo, el crecimiento económico se había frenado, por lo que provocó la elevación de las tasas de desempleo hasta 24 por ciento.

mas laborales sobre la distribución personal de la renta. En la anterior sección ya comentamos la brecha de ganancias existente entre los asalariados indefinidos, temporales y de tiempo parcial, brecha que en el caso de los asalariados temporales e indefinidos se había incrementado entre 1988 y 1995. Aunque no existen datos más recientes sobre esa brecha, sí los hay sobre la brecha salarial entre los trabajadores a jornada completa y a tiempo parcial, brecha que sigue aumentando. Si consideramos estos datos y el menor crecimiento en los salarios reales, visto en el cuadro 2, es factible plantear la hipótesis de una creciente desigualdad en la distribución de la renta, no sólo entre perceptores de rentas del trabajo y de rentas del capital, sino dentro de los propios asalariados, donde los perjudicados serían los trabajadores temporales y los de tiempo parcial. En este sentido, una buena aproximación la proporciona el análisis efectuado por el Instituto de Estudios Fiscales (dependiente del Ministerio de Hacienda), según el cual 31.43% de los asalariados tenían ingresos anuales por debajo del salario mínimo interprofesional, percibiendo todos 5.61% de la masa salarial.<sup>9</sup>

Cuando se analiza el efecto redistributivo sobre la renta familiar del Estado de bienestar, se puede concluir que el sistema impositivo (la suma de impuestos directos, indirectos y cotizaciones a la seguridad social) tiene un efecto redistributivo neutral. La imposición directa tiene un efecto progresivo sobre la distribución de la renta, las cotizaciones a la seguridad social tienen un efecto neutral, ligeramente regresivo, y los impuestos indirectos un efecto regresivo. La suma de todos estos efectos genera un efecto neutral del sistema impositivo sobre la distribución de la renta. Por el contrario, los gastos sociales sí tienen un efecto redistributivo, aunque no es idéntico en todas las partidas de gasto: las prestaciones monetarias (pensiones y prestaciones por desempleo) tienen mayor efecto redistributivo que las prestaciones en especie (sanidad, educación y vivienda), siendo el gasto en educación y sanidad las partidas con menor efecto redistributivo. El resultado final es que el Estado de bienestar consolidado por el PSOE, incluyendo tanto ingresos como gastos, tiene efectos redistributivos netos (Calonge y Manresa, 1997).<sup>10</sup>

Durante su primer mandato, el gobierno del PP no adoptó ninguna medida para recortar los gastos sociales, aunque sí aprobó algunas medidas fiscales que pueden a mediano y largo plazo erosionar no sólo la capacidad redistributiva del Estado de bienestar español sino incluso la posibilidad de mantener los niveles actuales de las principales partidas de gasto social.

---

<sup>9</sup> Datos obtenidos de la página web del Instituto: <[www.ief.es/master/htm](http://www.ief.es/master/htm)>.

<sup>10</sup> Análisis efectuado con datos del año 1991.

En términos agregados, y centrándonos en el gobierno central (excluyendo a la Seguridad Social), los impuestos directos han caído desde 46.7% del total de ingresos (9.4% del PIB) en 1996, hasta 42.9% (8.3% del PIB) estimado para el 2000. Este descenso se ha concentrado en el impuesto sobre la renta, cuya participación en el total de ingresos cayó de 36.3% a 27.3% (de 7.3% a 5.3% del PIB). Los impuestos indirectos, sobre todo el IVA, han funcionado durante este periodo como amortiguador del descenso de los impuestos directos, aunque tal compensación sólo ha sido parcial, ya que entre 1996 y 2000 el peso del total de impuestos respecto al PIB bajó de 20% a 19.4%<sup>11</sup> (García y Martín, 1999).

El sistema de financiación del Estado de bienestar español, basado fundamentalmente en el IVA y las cotizaciones sociales, afronta la debilidad de que la suficiencia financiera del mismo depende de la evolución de la actividad económica, puesto que los únicos impuestos que han ganado peso en la financiación del gasto son los más cíclicos, de aquí los problemas que podrían surgir en caso de un cambio de ciclo: los ingresos pueden descender, lo que implica un necesario recorte del gasto social, una probabilidad acentuada por las restricciones presupuestarias derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El cambio en el sistema impositivo también tiene efectos redistributivos. Todos los efectos redistributivos del sistema fiscal se centran en el impuesto sobre la renta. Un aumento en la participación de los impuestos indirectos y de las cotizaciones sociales, debido a su naturaleza regresiva, puede hacer perder la actual neutralidad del sistema fiscal convirtiéndolo en regresivo. Además, el gobierno del Partido Popular aprobó en 1999 una reforma regresiva del impuesto sobre la renta, cuyo resultado estimado es que entre 1999 y 2000 el gobierno dejó de recaudar 670 mil millones de pesetas, de los cuales 20% debería haber procedido de 1% de los contribuyentes. Como resultado de esta reforma, la capacidad redistributiva del impuesto sobre la renta ha disminuido (García y Martín, 1999), y por lo tanto, también la capacidad redistributiva del Estado de bienestar desde la llegada al poder del Partido Popular.

---

11 Incluyendo la Seguridad Social, entre 1996 y 2000, la participación de los impuestos directos (cotizaciones sociales incluidas) en el PIB disminuyó de 9.4% a 8.2%; las cotizaciones sociales pasaron de 11.7% a 12%, y los impuestos indirectos de 7.7% a 8.7%. El total de ingresos públicos (incorporando ingresos no fiscales) pasó de 33.5% del PIB en 1996 a 32.4% en 2000 (García y Martín, 1999).

Debemos tener presente que desde mediados de los ochenta el Estado de bienestar ha jugado un papel amortiguador de los efectos negativos sobre la distribución de la renta generados por las reformas laborales. Gracias a los gastos sociales, las familias de menor renta han podido compensar los pobres ingresos procedentes de los empleos temporales y de tiempo parcial. Si a lo largo de su segundo mandato, el gobierno del PP insistiera en el tipo de reformas antes apuntadas, la única forma de evitar y reducir la actual desigualdad en la distribución de la renta sería a través de una nueva reforma laboral. Esta nueva reforma laboral,<sup>12</sup> mediante el fomento de la contratación indefinida, debe conducir a un aumento en las ganancias de los asalariados temporales e indefinidos y, por lo tanto, a una distribución más equitativa de la renta, al menos entre los propios asalariados.

En resumen, la estrategia de política antiinflacionista aplicada por los gobiernos socialistas generó en el caso español una serie de presiones contradictorias sobre el Estado de bienestar. Por un lado, la política monetaria restrictiva impuso —por la doble vía de la elevación de los tipos de interés reales y del costo del endeudamiento público, y por la necesidad de reducir los déficit públicos para favorecer la eficacia de la política monetaria y para evitar posibles efectos de expulsión— una presión a la baja sobre los gastos públicos y una fuerte restricción sobre los sociales. Sin embargo, al basarse en una rebaja de los salarios reales y en la extensión generalizada de los contratos temporales —y además en la elevación de los tipos de interés—, la estrategia antiinflacionista presionó al alza sobre los gastos públicos para compensar, por esta vía, el deterioro de los ingresos de los asalariados, principalmente de los asalariados con contratos temporales. Por otra parte, dadas las características institucionales del sistema español de protección contra el desempleo, la extensión en la contratación temporal implicó un incremento sustancial en los gastos de protección contra el desempleo, incremento que no se debió a un aumento en las prestaciones individuales sino al aumento en el número de perceptores, más exactamente en el incremento del porcentaje de desempleados con derecho a dichas prestaciones, lo que demuestra claramente la estrecha relación existente entre el modelo de mercado de trabajo y el modelo de Estado de bienestar (Ferreiro y Serrano, 1996 y 1998; Sawyer, 1998).

De hecho, el caso español permite desmontar las tesis *ortodoxas* de acuerdo con las cuales una de las causas de la inflación es precisamente la extensión de la intervención pública, en general, y de los estados de bienestar, en par-

---

12 La cual no parece coincidir con la reforma aprobada en marzo de 2001.

ricular. Al contrario, el caso español permite sustentar la hipótesis opuesta: son las elevadas tasas de inflación y la aplicación de determinadas políticas antiinflacionistas basadas en la puesta en práctica de políticas monetarias restrictivas y en la aplicación de medidas desreguladoras y precarizadoras del mercado de trabajo (que precarizan las reformas laborales y rebajan los salarios nominales y reales), las que generan una presión alcista sobre los gastos sociales públicos.<sup>13</sup> En este sentido, la aplicación de una estrategia distinta de política antiinflacionista española, basada en la puesta en práctica de medidas que permitan reducir los elevados márgenes de beneficios empresariales (pueden ser medidas *ortodoxas* o *liberales* como de liberalización económica o de incremento real de la competencia doméstica y extranjera), no sólo resultaría más eficaz en la reducción de las tasas de inflación, sino que tendría el efecto inducido de sanear las cuentas públicas, al reducir los déficit públicos, e incluso el tamaño del sector público al reducir también de manera automática determinados gastos —en pago de intereses, por ejemplo— o al actualizar determinados gastos como pensiones o salarios en el sector público, o al permitir medidas discrecionales de reducción de determinadas partidas de gasto.

### CONCLUSIONES

La estrategia de política económica seguida por los gobiernos socialistas estuvo condicionada por un diagnóstico erróneo de las causas del problema de la inflación y por la aplicación de una serie de políticas equivocadas (centradas en las políticas monetaria y de tipo de cambio así como por la aplicación de reformas laborales) con el objeto de resolver un problema de naturaleza estructural. De hecho, la inflación española se explica por la existencia de grados de monopolio y por una escasa competencia doméstica y externa en determinados sectores (principalmente en el de servicios), los cuales, ayudados por una política de altos tipos de interés reales, generaron altas tasas de inflación.

La extrema flexibilidad generada por las dos reformas laborales aprobadas por los gobiernos socialistas trajeron como resultado inducido una serie de problemas por el lado de la demanda, de la oferta y de la distribución, que obligaron a la puesta en marcha de medidas compensatorias. Los problemas en forma de incertidumbre (y menor consumo) por parte de los trabajadores, así

---

<sup>13</sup> En el caso concreto del gasto en pensiones públicas, en el año 1993, 40% del gasto total en pensiones públicas se debía a la revalorización automática de las pensiones en función de la inflación (Serrano, Ferreiro y Altuzarra, 1996).

como el efecto perverso sobre el modelo de competitividad dominante en las empresas españolas, condujeron al gobierno del Partido Popular a aprobar, con el acuerdo de sindicatos y empresarios, la tercera reforma laboral, con los objetivos de inyectar certidumbre en los trabajadores (y así acelerar el consumo privado) y facilitar el cambio a un modelo de competitividad de valor añadido.

Por otra parte, el actual modelo de mercado de trabajo ha conducido a la necesaria consolidación y mantenimiento del Estado de bienestar, lo que explica el compromiso tanto del PSOE como del PP de mantener y asegurar en el largo plazo los actuales niveles de gasto social. No obstante, debemos hacer hincapié en las sombras que plantean las medidas de reforma fiscal aprobadas por el gobierno del Partido Popular, las cuales pueden implicar en el futuro un descenso en los ingresos fiscales que pudieran poner en peligro el actual modelo de Estado de bienestar, en cuyo caso se perdería el papel de *colchón* jugado frente a las consecuencias no deseadas del vigente modelo de mercado laboral.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Ayuso, J. y J.L. Escrivá (1997), “La evolución de la estrategia de control monetario en España”, en Servicio de Estudios del Banco de España, *La política monetaria y la inflación en España*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 89-120.
- Banco de España, *Central de Balances del Banco de España*, Madrid, Banco de España, varios años.
- Blanchard, O. y J.F. Jimeno (eds.) (1994), *El paro en España: ¿tiene solución?*, Madrid, CEPR, 1994.
- Calonge, S. y A. Manresa (1997), “Consecuencias redistributivas del Estado de bienestar en España: un análisis empírico desagregado”, en *Moneda y Crédito*, núm. 204, 1997, pp. 13-65.
- Consejo Económico y Social (1995), *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1994*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1995.
- Consejo Económico y Social (1998), *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1997*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1998.
- Dirección General de Previsión y Coyuntura (1995), *Informe de coyuntura económica*, Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio de Economía y Hacienda, octubre de 1995.

- Espina, A. (1995), *Hacia una estrategia española de competitividad*, Madrid, Fundación Argentaria, 1995.
- Ferreiro, J. y F. Serrano (1996), “Eficiencia económica y sistemas públicos de pensiones”, en *Sociología del Trabajo*, núm. 28, 1996, pp. 99-127.
- Ferreiro, J. y F. Serrano (1998), “Estado de bienestar, incentivos negativos y gestión de la incertidumbre”, en *Ekonomiaz*, núm. 42, 1998, pp. 52-73.
- Ferreiro, J. y F. Serrano (2001), “The Spanish Labour Market: Reforms and Consequences”, en *International Review of Applied Economics*, vol. 15, núm. 1, 2001, pp. 31-53.
- Flórez, I. (1994), *La contratación laboral como medida de política de empleo en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1994.
- García, M.A. y C. Martín (1999), *Situación de la economía española y presupuestos del Estado en 2000*, Madrid, Confederación Sindical de CC.OO., 1999.
- Hernández, G. (1996), “La deuda pública en la democracia”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 68, 1996, pp. 214-226.
- Instituto Nacional de Estadística (1992), *Distribución salarial en España*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística, 1992.
- Instituto Nacional de Estadística (1995), *Encuesta sobre la distribución salarial en España, 1992*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística, 1995.
- Instituto Nacional de Estadística (1997), *Encuesta de estructura salarial, 1995*, Madrid, Instituto Nacional de Estadística, 1997.
- Jimeno, J.F. (1992), “Las implicaciones macroeconómicas de la negociación colectiva: el caso español”, en *Moneda y Crédito*, núm. 195, 1992, pp. 223-281.
- Lindbeck, A. (1994), *Paro y macroeconomía*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- Lindbeck, A. y D.J. Snower (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge, MIT Press, 1988.
- Marín, J. y J. Peñalosa (1997), “Implicaciones del marco institucional y de la política presupuestaria para la política monetaria en España”, en Servicio de Estudios del Banco de España, *La política monetaria y la inflación en España*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 181-221.
- Milner, S. y D. Metcalf (1995), “Relaciones laborales y resultados económicos en España”, en *Moneda y Crédito*, núm. 201, 1995, pp. 11-48.
- Ministerio de Industria y Energía (1995), *Libro blanco de la industria. Una política industrial para España*, Madrid, Ministerio de Industria y Energía, 1995.

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1985), *Acuerdo Económico y Social 1985-1986*, Barcelona, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985.
- Revenga, A. (1994), “Aspectos microeconómicos del mercado de trabajo español”, en Blanchard, O. y Jimeno, J.F. (eds.), *El paro en España: ¿tiene solución?*, Madrid, CEPR, 1994.
- Sawyer, M. (1998), “Algunas reflexiones postkeynesianas sobre el futuro del Estado de bienestar”, en *EKONOMIAZ*, núm. 42, 1998, pp. 74-95.
- Secretaría General Técnica (1995), “Algunas reflexiones en torno a la recuperación del consumo privado en España”, en *Boletín Económico de ICE*, núm. 2454, 1995, pp. 3-6.
- Serrano, F., J. Ferreiro, y A. Altuzarra (1996), *Eficiencia económica y sistemas públicos de pensiones*, mimeo, 1996.
- Solchaga, C. (1997), *El final de la edad dorada*, Madrid, Taurus, 1997.