



Universidad de Navarra

Documento de Investigación

DI nº 233

Septiembre, 1992

LA DESREGULACION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA: PASADO Y PRESENTE

Antonio Argandoña

IESE Business School – Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 – 08034 Barcelona, España. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) – 28023 Madrid, España. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright © 1992 IESE Business School.

LA DESREGULACION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA: PASADO Y PRESENTE

Antonio Argandoña*

Resumen

El análisis de la historia de la regulación, desregulación y re-regulación de la economía española es sumamente interesante, porque muestra la variedad de influencias que han concurrido hasta configurar una tendencia a largo plazo hacia la desregulación que, no obstante, está plagada de pasos atrás, de reticencias, de ambigüedades y de una actitud cauta de las autoridades, más preocupadas por conservar una cuota de poder sobre las decisiones privadas que por la consecución de una economía más flexible, más libre y más eficiente.

Después de una breve introducción, se analizan aquí, primero, las diversas etapas del proceso desregulador en España, desde la guerra civil hasta la actualidad, y luego, el proceso durante los años ochenta, explicando los diversos factores que inciden en el mismo y sus resultados. Las conclusiones sugieren la vía que habría que seguir en el futuro.

* Profesor de Economía, IESE

LA DESREGULACION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA: PASADO Y PRESENTE

Las llamadas a la regulación y a la desregulación de la economía se presentan con una cierta alternancia, según Friedman¹. De acuerdo con esta tesis, los años ochenta habrían sido la época feliz de la liberalización, después de muchos años de intervencionismo y de desconfianza en la economía de mercado –y es de esperar que las peticiones de nueva regulación y proteccionismo de los primeros noventa sean sólo la reacción defensiva de los afectados por la recesión, más que un verdadero cambio de dirección.

En una *economía de mercado* hay leyes naturales, no dictadas por los hombres, que regulan su funcionamiento; unas leyes que prueban ser, una vez y otra, más sabias que las que pueda dictar cualquier político, funcionario o comité. La *información* relevante para las decisiones económicas no está determinada de antemano, se encuentra dispersa en numerosos agentes y no hay posibilidad de centralizarla. El mercado es, precisamente, el mecanismo que a través de los precios de millones de bienes y servicios, libremente determinados en lugares muy distintos y en diferentes momentos del tiempo, promueve la búsqueda de esa información, su distribución, almacenamiento, procesamiento y difusión, para provecho de todos. Y el mercado se encarga también de motivar a miles de agentes económicos dispersos, para que cada uno tome las decisiones más favorables para sí, que sean, al mismo tiempo, compatibles con las de los demás y útiles para todos.

Esas son algunas de las virtudes de la economía de libre mercado. Pero no excluyen la necesaria *actuación del Estado*, sobre todo en dos grandes áreas. La primera es la creación de las *condiciones necesarias* para que la economía de mercado funcione eficazmente, en un entorno de libertad política y conductas éticas. La segunda es la *corrección de los llamados fallos del mercado* –efectos externos, bienes públicos, monopolios naturales, etc.–, que llevan a resultados no óptimos².

Hay, pues, un lugar para el Estado, incluso desde una óptica plenamente liberal. Y, por supuesto, hay muchos más ámbitos de actuación pública si, por ejemplo, se considera deseable

¹ Friedman, Milton y Rose, «The tide in the affairs of men», en Anderson A. y D. L. Bark (eds.), «Thinking about America. The United States in the 1990s», Hoover Institution, Stanford, 1988.

² El lector interesado en los argumentos teóricos y prácticos en pro y en contra de la regulación puede consultar mis artículos «Regulación y liberalización en la economía española», *Papeles de Economía Española*, 7, 1981, y «Regulación y desregulación de los servicios», *Papeles de Economía Española*, 42, 1990.

difuminar los costes sociales, económicos y humanos del desempleo o de la decadencia económica de una comarca; o si se opina que las fuerzas del mercado no bastan para inducir las conductas necesarias con la debida celeridad; o si se desea modificar la distribución de la renta –dado que los resultados de la actividad económica están condicionados a la dotación inicial de recursos de los agentes económicos–; o si, simplemente, se desea controlar una actividad económica, por cualquier razón –desde el enriquecimiento personal hasta la influencia política o las razones humanitarias. En definitiva, en el ámbito normativo podemos discrepar acerca de las razones y ámbitos de la intervención estatal, pero en el ámbito positivo hemos de reconocer esa pluralidad de razones, y estudiarlas, para poder sacar conclusiones sobre sus efectos.

El objeto de este documento de investigación es desarrollar algunas reflexiones sobre la situación actual del proceso de desregulación, privatización y liberalización de la economía española, sus potencialidades y sus puntos débiles, y sus retos de futuro. En la primera parte se lleva a cabo un repaso de la historia reciente para entender el progreso logrado y sus resultados, así como también sus limitaciones, frenos y retrocesos. Si la historia es maestra de la vida, considerar el pasado nos debe ayudar a entender el presente y prever el porvenir. La segunda parte trata, precisamente, del presente –referido a los años ochenta, de gobierno socialista. Del porvenir se ocupa, brevemente, la sección de conclusiones.

La evolución de la regulación en España

La posguerra

Al final de la guerra civil (1936-1939) se inicia un período de intensa *interferencia del Estado* en las actividades económicas. Las ideas oficiales dominantes en la época eran de autarquía, nacionalismo económico, desconfianza o, quizás, ignorancia de los mecanismos de la economía de mercado y de sus propiedades, corporativismo, etc. Fruto de esa ideología fue una profusa gama de intervenciones, regulaciones, prohibiciones y controles, mediante los cuales el Estado intentaba gobernar la actividad económica, no mediante una planificación orgánica, sino mediante intervenciones específicas.

Todas las facetas de la vida económica nacional estaban sujetas a esa regulación: qué producir, cuánto, dónde y con qué medios; cuánto vender dentro y cuánto fuera, como medio para obtener los recursos necesarios para importar y, por tanto, quién podía importar, cuánto, de dónde y bajo qué condiciones. Estaba sujeta a alguna forma de permiso previo la apertura, traslado, ampliación y cierre de actividades productivas, la importación de maquinaria, el tipo y procedencia de las primeras materias, el transporte de determinados productos y, por supuesto, los precios (incluyendo salarios, intereses, alquileres, etc.), y un largo etcétera.

Las motivaciones de todo este complejo sistema de regulaciones no eran unitarias. Unas veces se buscaban presuntos objetivos de nivel superior, como el autoabastecimiento de productos básicos (mediante el fomento de las industrias y los cultivos nacionales), en nombre de la defensa nacional; o la mejora del nivel de vida de la población (por ejemplo, con controles de los precios y de los mecanismos de distribución), o la consecución de la paz social (limitaciones a los derechos de sindicación, huelga, negociación, despido y movilidad de la mano de obra, etc.). Otras veces, el objetivo era más llano, pero, en la práctica, no menos importante: cómo limitar unas importaciones cuya demanda excedía a nuestra capacidad de compra, cómo evitar

los cuellos de botella en el suministro de ciertas primeras materias, o cómo frenar un alza de precios que amenazaba al nivel de vida de la población.

Como es lógico, los efectos de un tal régimen regulador e intervencionista no coincidían con los anunciados o esperados. A falta de un mecanismo de planificación global (como es el mercado), se producían desajustes e ineficiencias de todo tipo. Los “efectos perversos” aparecían una y otra vez: un control producía una escasez, que llamaba a otro control, y éste a otro efecto indeseado. La eficiencia económica era muy reducida, porque no se dejaba funcionar el mecanismo de precios como asignador de recursos. Las intervenciones generaban demandas de proteccionismo, que pronto había que extender a otros bienes y servicios. La oportunidad de influir en los mecanismos reguladores fomentó la aparición de grupos de intereses, que actuaban de modo más o menos declarado; como es frecuente en los regímenes corporativistas, los regulados “capturaban” al regulador y utilizaban la reglamentación para sus fines personales.

Los años cincuenta

El panorama que acabamos de pintar parece ciertamente sombrío, y lo era. Las oportunidades de crecimiento de la economía española eran muchas, si se le permitía utilizar sus recursos de forma racional, bajo la dirección del mercado, con competencia interior y exterior y disfrutando de las ventajas de una economía abierta. Pero la economía estaba excesivamente maniatada: de ahí que el crecimiento fuese bajo y sincopado, la inflación alta y reprimida, y el saldo exterior en continuo déficit, contenido mediante expedientes administrativos: cuotas y contingentes, licencias y prohibiciones.

Pero era obvio que la economía necesitaba quitarse cuanto antes los corsés impuestos por la economía de guerra y posguerra. Abogaban en su favor tres tipos de argumentos.

1. La *evidencia de las economías europeas*, que estaban experimentando un crecimiento elevado, con regímenes económicos que ahora nos parecerían poco liberales, pero que entonces lo eran, y mucho, en comparación con el español.
2. La *menor presión de algunos problemas*, que permitía aflojar los controles. Así, cuando la ayuda americana y una cierta mejora en la balanza de pagos permitieron un mayor volumen de importaciones, se pudo suavizar la exigencia de utilizar maquinaria y primeras materias españolas, y se pudo suprimir el racionamiento de bienes de consumo y de algunas materias primas.
3. El *cambio en la naturaleza de los problemas*, que alteró también los incentivos y los medios. Uno es, por ejemplo, el planteamiento de cómo suministrar alimentos a la población sin el recurso a la importación; otro, el de cómo aumentar la exportación de naranjas, y otro el de cómo desarrollar nuevas industrias, etc.

Los años sesenta

El año 1959 fue clave en este proceso. La entrada de un nuevo equipo económico, dos años antes, permitió plantear por primera vez *un objetivo de liberalización* y desregulación de la economía española, no a remolque de los acontecimientos, sino como un imperativo teórico a la vez que pragmático: como única alternativa viable para la economía española. El Plan de Estabilización completaba la corrección de los desequilibrios básicos –que era su función

principal- con la adopción de medidas liberalizadoras, que se fueron poniendo en práctica paulatinamente, como una continuación lógica de las medidas macroeconómicas. Se trataba de recuperar un tipo de cambio realista de la peseta, detener la inflación e invertir el signo de la balanza por cuenta corriente para aprovechar unas oportunidades de crecimiento que exigían, como condición indispensable, un entorno mucho más liberalizado.

La reacción de la economía española a ese experimento liberalizador es bien conocida: un crecimiento a tasas próximas al 7% anual, un grado de estabilidad económica desconocido en las dos décadas anteriores (aunque no faltaron episodios de inflación y de déficit exterior), y un amplio conjunto de cambios estructurales, que pusieron a la economía española en la línea de la modernización y del crecimiento sostenido.

Después de este avance liberalizador, los Planes de Desarrollo tuvieron un significado ambiguo. De un lado, fueron un intento de involucrar a amplios sectores de la sociedad española en la tarea del crecimiento económico; pero, con ello, continuaron la línea corporativista y, en consecuencia, dieron excesivo peso a los grupos de intereses en la elaboración de las políticas. De otro lado, introdujeron aires nuevos en la política económica, ayudando a desmontar los esquemas ideológicos de las dos décadas anteriores -autarquía, nacionalismo, reserva del mercado interior, etc. No consiguieron el cambio político hacia la democracia, condición indispensable para la introducción de ciertas reformas básicas -reconocimiento del derecho a la sindicación y a la huelga, por ejemplo-, pero reafirmaron a muchos componentes de la clase política y de la sociedad española en la necesidad de una transición hacia la democracia y, por tanto, hacia un cambio en el modelo económico. También dieron un soporte a los cambios estructurales necesarios, no tanto por un imperativo teórico -el liberalismo no era una doctrina bien vista en aquella época, ni en las esferas adictas al régimen ni en la oposición política-, como por la fuerza de los hechos: la economía española necesitaba romper los moldes de las restricciones, prohibiciones, limitaciones y regulaciones aún supervivientes.

El resultado de todo este conjunto de influencias fue una política que no avanzó sustancialmente hacia nuevas desregulaciones, y tuvo incluso algunos retrocesos. No faltaron llamadas de atención, a cargo de economistas españoles y también de organismos internacionales (OCDE, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial). Pero no hay que olvidar que el entorno intelectual de aquellos años era de recelo hacia la economía de mercado. En las universidades se enseñaba keynesianismo, estructuralismo y marxismo; Hayek era un perfecto desconocido -salvo por su «Camino de servidumbre»-, y Friedman era objeto de chanzas y críticas. Y la fe en la planificación -indicativa, sí, pero también coactiva- y en la capacidad del Estado para manejar la economía, inspiraban la teoría económica dominante.

Lo que acabamos de describir en el terreno de las ideas se repetía también en la política. La idea de que el régimen de Franco era intervencionista y que la oposición democrática era liberal no se acomoda a la realidad. Sirva de ejemplo la organización del mercado de trabajo. Inicialmente, todo en este mercado estaba sujeto a control administrativo: los contratos eran indefinidos, el despido estaba severamente restringido, los salarios se fijaban directamente desde la Administración, se negaba el derecho de huelga, y la sindicación se ejercía, pero obligatoriamente y en el marco de los sindicatos verticales. Con el paso del tiempo hubo que hacer concesiones, como la introducción de la negociación colectiva y las elecciones más o menos libres a los puestos en la Organización Sindical, portillo por el cual se colaron en ella los miembros de la oposición, principalmente de las ilegales Comisiones Obreras.

Y «hecha la ley, hecha la trampa», existían mecanismos extralegales de flexibilidad, como el retraso en las altas en la Seguridad Social -una forma de contratación temporal- o el recurso a

las horas extras –que dio «de facto» la flexibilidad salarial que la legislación no permitía. Pues bien, cuando la Organización Sindical empezó a estar crecientemente dominada por los comunistas, esos elementos de flexibilidad desaparecieron –con el apoyo, es verdad, del Gobierno, que prefería la paz laboral a la eficiencia económica, en los años finales del régimen. El resultado fue la superindiciación de los salarios, el endurecimiento de las condiciones de despido, las restricciones al uso de las horas extra, etc.: un aumento de las rigideces en el mercado de trabajo cuyos efectos se hicieron notar, en la década siguiente, en forma de desempleo creciente, hasta cotas impensables en los años sesenta.

En todo caso, los dirigentes de la economía española confiaban más en la capacidad de las Comisiones de los Planes de Desarrollo o en los informes de los funcionarios y expertos que en las fuerzas del mercado para orientar el crecimiento económico. Se reconocía, sí, que algunas intervenciones eran excesivas, pero inmediatamente se hacían presentes los grupos de intereses, para impedir su desregulación. Se pedían libertades, pero más políticas y sindicales que económicas. Y el resultado era patente: una economía todavía demasiado recargada de controles, prohibiciones, regulaciones e intervenciones.

Los años de la crisis económica

«Aquellos polvos trajeron estos lodos.» Al analizar la evolución de la economía española en los años setenta se ponen de manifiesto los efectos negativos de aquel sistema económico tan alejado de una verdadera economía de mercado: especialización en sectores sin futuro, provocada por decisiones políticas; industrias protegidas, fomentadas de un modo algo artificioso, ahora en crisis y sin futuro; mercados rígidos, incapaces de adaptarse a las condiciones cambiantes; precios controlados, que cumplían numerosas funciones, pero no la de ser guía racional de las decisiones económicas; y una actitud generalizada de esperar el socorro del Estado, no de la iniciativa propia.

El cambio de mentalidad se produjo durante los años de la crisis económica, gracias a una conjunción de acontecimientos. En el plano político, la transición a la democracia obligó a introducir cambios en el modelo económico. Se legalizaron los sindicatos y las patronales, como reconocimiento de unos derechos básicos, pasando a ser inmediatamente interlocutores del Gobierno para la elaboración de las políticas. La Constitución fue un molde nuevo, en el que hubo que rehacer todas las leyes anteriores. Y había también que distanciarse del modelo político franquista, por lo que urgía cambiar sus leyes y sus regulaciones (todavía en 1992 es éste un argumento, por lo que parece decisivo, para proponer la abolición de las Ordenanzas Laborales, dentro del Programa de Convergencia).

En el ámbito de las ideas, en los años setenta y principios de los ochenta las virtudes del mercado libre se pusieron de manifiesto, sobre todo a la vista del fracaso del modelo intervencionista para hacer frente a la crisis económica. Son años de auge de las ideas liberales en economía, que permitieron a los teóricos y a los políticos adoptar cambios desreguladores y privatizadores que años atrás no hubiesen sido posibles.

El tercer factor del cambio fueron los condicionantes exteriores. Para intensificar nuestros intercambios comerciales y atraer nuevas inversiones extranjeras debíamos adaptar nuestra legislación, haciéndola más liberal. También nuestra aproximación a la Comunidad Europea exigía un desmantelamiento del aparato proteccionista e interventor –y los mismos aires corrían en el GATT. Las recomendaciones de la OCDE y de otros organismos internacionales empujaron asimismo a los gobiernos españoles hacia reformas liberalizadoras. Y el fracasado

experimento intervencionista, nacionalizador, redistribuidor y keynesiano de Mitterrand, de un lado, y el ardor con que británicos y norteamericanos votaron a Margaret Thatcher y Ronald Reagan, con sus programas liberales, de otro, aportaron algo también a la renovación mental en nuestro país.

Evidencia del fracaso del modelo intervencionista, evolución de las ideas teóricas y políticas, necesidad de reglas nuevas dentro de los nuevos moldes de la democracia, ejemplo y presión de otros países y de los organismos internacionales y, «*ast but not least*», la presión de los hechos –la economía maniatada no funcionaba, no podía funcionar–, explican el cambio de aires que se nota a partir de los Pactos de la Moncloa, en 1977, y que se consolida cuando en la Constitución de 1978 se consagra la economía de mercado como forma del sistema económico español.

Los pactos de 1977 incluían un programa de saneamiento y otro de reforma. El primero, de carácter eminentemente estabilizador, se llevó a cabo con rapidez. El segundo, que incluía las medidas liberalizadoras y desreguladoras, conoció altibajos y retrocesos, por muchas causas. La liberalización de los mercados financieros chocó con las necesidades de financiación del déficit público. La lentitud de la reforma dio tiempo a los grupos de intereses a organizarse y frenarla. La debilidad del gobierno centrista lo hacía poco apto para un cambio de esa envergadura, y sus vacilaciones y falta de voluntad política lo hacían blanco fácil de los oponentes a la liberalización. Digamos, en suma, que la teoría era clara, pero no se encontraba el momento adecuado para ponerla por obra –y también que no todos los que la debían aplicar estaban suficientemente convencidos de su importancia y de su urgencia.

El gobierno socialista

En una aparente paradoja, correspondió al gobierno socialista, ganador en las elecciones de octubre de 1982, poner en práctica el núcleo principal del programa liberalizador, que ya estaba enunciado en los Pactos de la Moncloa, en las recomendaciones de los expertos y en los consejos de los organismos internacionales. Fue una paradoja, porque el programa electoral que habían votado los electores era todo menos liberalizador. Pero fue una paradoja sólo aparente, porque en 1982 no había lugar para otro modelo económico que no fuese el de economía de mercado en un marco liberalizador.

El hecho es que el gobierno socialista tuvo la claridad de ideas necesaria para seguir adelante con el programa interrumpido por los últimos gobiernos de Unión de Centro Democrático, la voluntad política para llevarlo a cabo, y la fuerza que da una holgada mayoría absoluta en el Parlamento –pero con retrocesos y reticencias.

Regulación y desregulación en los años ochenta

Sobre la base histórica señalada antes, asistimos en los años ochenta a un proceso que, sobre una tendencia liberalizadora y desreguladora, incluye manifestaciones distintas, que exigen algún comentario. En todo caso, el punto de partida de este análisis lo constituye la genérica voluntad liberalizadora ya señalada.

Condicionantes políticos y sociales

Las limitaciones sociales y políticas a ese proceso han de ser subrayadas desde el principio. Tomemos el mercado de trabajo como un ejemplo: cuando en 1977 se aprueban los primeros

sindicatos y patronales, se estaba iniciando un proceso de enriquecimiento y diversificación institucional de singular importancia. Independientemente de su afiliación y de su conexión con las bases, se ofreció a los sindicatos y a las patronales con un mínimo de representación la condición de interlocutores del Gobierno en la elaboración de las políticas económicas. Por tanto, los desarrollos futuros en la regulación de los mercados laborales vendrán condicionados por la voluntad política de reconocer ese papel a esas instituciones.

Siguiendo con el mismo ejemplo, el mercado de trabajo, podemos ver cómo las circunstancias de un momento pueden exigir un tipo de actuaciones que en otro momento pueden resultar inadecuadas, pero que los “derechos adquiridos” o los precedentes sentados hacen difícil cambiar. La política económica del saneamiento y la reforma iniciada en 1977 implicaban una mayor flexibilidad de plantillas y una moderación salarial que permitiesen recomponer la cuenta de resultados de las empresas, como paso previo a la recuperación de la inversión y de la producción. Ello llevaba consigo la necesidad de que el Estado asumiese los costes sociales de la reconversión (jubilaciones anticipadas, seguro de desempleo, subvenciones a los nuevos contratos, etc.), así como las concesiones a los sindicatos (actuaciones monopolísticas en el mercado de trabajo, reconocimiento de un poder que no se compaginaba con su afiliación, subvenciones con cargo al presupuesto público, etc.), con el propósito de que aceptasen los sacrificios demandados a los trabajadores. Se establecieron así condicionantes estructurales que luego, llegada la recuperación económica, el Gobierno intentó corregir, provocando la repulsa sindical y la huelga general del 14 de diciembre de 1988, tras la cual el Gobierno renunció a su propósito de reducción del gasto público y de aumento de la flexibilidad en el mercado de trabajo. El intento de llevar a cabo esas medidas, después del fracaso del Plan de Competitividad de 1991, motivó una segunda huelga general, el 28 de mayo de 1992 –y no están claros aún los efectos que tendrá para el futuro de la desregulación laboral en España.

Una primera conclusión de esta historia es que los avances y retrocesos del proceso desregulador se insertan en un juego de intereses y presiones políticos, económicos y sociales que no se pueden ignorar.

Conservar cuota de poder

Otra característica de los retrocesos y limitaciones del proceso liberalizador es la ideología socialista del Gobierno que, aunque mitigada en su aplicación, sigue vigente, al menos como retórica (y, probablemente, más que retórica). Esto se aprecia claramente en sectores como la educación, pero también en la empresa pública, el transporte y las telecomunicaciones, etc., y se caracteriza por una voluntad de estar presente, de no renunciar al control final de las actividades productivas, sea a través de las empresas públicas, sea mediante la regulación.

Esta parece ser, en definitiva, una de las motivaciones de la todavía elevada presencia de las empresas públicas en el sector eléctrico (Endesa), comunicaciones (Telefónica), transporte (Iberia, Aviaco, Renfe, etc.) y banca (Grupo Argentaria). En efecto, a pesar de las críticas dirigidas a dichas empresas, a pesar de sus resultados, a menudo insatisfactorios, y de su crisis de identidad, la reticencia del gobierno español a la privatización de muchas de ellas se puede entender como el deseo de mantener una cuota de poder en determinados sectores productivos –algunos de ellos se pueden llamar claves, por razones de defensa, por ejemplo, pero difícilmente se puede aplicar ese criterio a otras muchas empresas públicas.

Y lo mismo puede decirse de la existencia de cláusulas que permiten al Gobierno, en un momento determinado, alterar decisiones privadas, interferir los mecanismos de mercado,

cambiar producciones y precios, etc., en sectores importantes de la actividad económica. ¿Se trata quizá del deseo de no perder el control último de la situación? ¿De la desconfianza en los mecanismos de mercado? ¿De retener el ejercicio de un poder político, aunque sea potencial? Sea lo que fuere, la conservación de una “cabeza de playa” pública en las decisiones privadas importantes no deja de ser un factor distorsionador, y aunque se tenga una gran confianza en que ese poder nunca se ejercerá, su misma existencia es ya nociva: condiciona las decisiones privadas a un genérico “visto bueno” gubernamental, se presta al ejercicio de presiones por razones extraeconómicas, introduce un factor de incertidumbre en las decisiones de inversión, etc.

La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 puede servir de muestra de lo que aquí se dice. Junto a indudables progresos, como una mayor flexibilidad en las concesiones y la ruptura de la arcaica subordinación de la carretera al ferrocarril, las minucias reglamentistas ahogan sus posibilidades liberalizadoras. En efecto, la Administración se reserva el derecho a regular la oferta, establecer tarifas y planificar los distintos tipos de transporte; sobre la regla general de la libertad en el transporte por carretera, se contempla un número tal de excepciones que aquella libertad deja de serlo; en el transporte regular de viajeros, la Administración conserva amplios poderes para unificar servicios, rescatar concesiones, etc. Y los supuestos de intervención son siempre genéricos: «promover el máximo aprovechamiento de los recursos y la eficaz prestación de los servicios», «promover la productividad», «por razones de ordenación del transporte», «por razones extraordinarias de interés público», etc.³.

Los ejemplos en este sentido se podrían multiplicar: la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, por ejemplo, o el proyecto de Ley de Ordenación del Sector Petrolero, que mantiene la fijación de precios máximos para la venta de carburantes al público (¿una forma de manipular el índice de precios de consumo?). Es verdad que se presenta como una medida transitoria de protección al consumidor, que desaparecerá cuando haya suficiente competencia en el mercado, pero, ¿para qué existe la legislación de defensa de la competencia? ¿O es que el controlador público necesita dos mecanismos de control, algo así como tirantes y cinturón?

Un último ejemplo en este orden de cosas: el Proyecto de Ley de Incentivos Fiscales a la participación en las actividades de interés general (ley de mecenazgo), un proyecto restrictivo, intervencionista, burocrático, que concede escasos incentivos y establece, a cambio, exigentes controles, en una muestra de desconfianza en la iniciativa privada y de sometimiento de la regulación a la recaudación.

Segunda conclusión, pues: la desregulación no siempre tiene lugar con suficiente amplitud o profundidad, porque el Gobierno desea mantener cuotas de poder, mecanismos de control, posibilidades de decir no a algo o a alguien. Muy humano –muy político–, pero muy lamentable para la eficiencia económica.

Los condicionantes exteriores

Ya señalamos antes que uno de los motores del cambio institucional y regulador en España fue la necesidad de adaptar los objetivos y los instrumentos al nuevo marco político y legislativo

³ Sobre este tema, véase el artículo de Colomer, J.V., «La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres: ¿Hacia la liberalización del transporte?», *Información Comercial Española*, 659, julio de 1988.

que fue la Constitución de 1978. Pues bien, algo parecido ocurrió con la adhesión a la CE, en 1986, y luego con la transición hacia el mercado único.

La adaptación de la legislación española a la comunitaria supuso un cambio importante, en que se apreció un avance liberalizador, hecho posible por el menor intervencionismo de la legislación de los Doce, en comparación con el vigente en nuestro país. El cambio fue patente, sobre todo en la revisión de tarifas arancelarias, en los mecanismos de protección frente a las importaciones y en los de promoción de las exportaciones; pero se extendió inmediatamente a otros muchos ámbitos: liberalización de mercados e instituciones financieras, inversiones y cambios, ayudas a empresas y sectores, homologación y armonización, etc.

Pero el proceso de desregulación vinculado a nuestra adhesión a la CE es, al mismo tiempo, un proceso ambiguo: no en su comienzo, que ha sido muy claro para nosotros, pero sí en su final. Porque el futuro –proteccionista o librecambista, intervencionista o liberal– de la CE dista mucho de estar definido, como muestra la frecuencia con que, en medios comunitarios, se habla ahora de la necesidad de una política industrial europea. Porque no está claro si vamos hacia una Comisión Europea fuerte –un verdadero poder ejecutivo supranacional–, o hacia fórmulas que retengan el poder en los gobiernos nacionales; porque no conocemos el futuro de las reglas hoy vigentes –de armonización, por ejemplo, o el principio de subsidiariedad, o la ampliación de los recursos de la CE, etc.–, ni su extensión a nuevos ámbitos (sociales y laborales, por ejemplo), etc., y, en definitiva, si caminamos o no hacia una unión política; porque el papel de la CE en la Ronda Uruguay no es claramente liberalizador; porque la Política Agrícola Común sigue ahí, con su tinte proteccionista, pese a los intentos de superarla. Y todo esto no resulta indiferente a la sociedad española.

Tercera conclusión, pues: la apertura exterior fue, desde los años cincuenta, un gran motor para la liberalización y desregulación de la economía española. El futuro no depende ya de nosotros, o al menos no depende sólo de nosotros, pero no se trata de un futuro claro, en cuanto que en la Comunidad Europea se da la misma tensión entre librecambio y proteccionismo, entre intervención y desregulación, que se dan también en la economía española. Es verdad que la bandera levantada en Europa es la de la liberalización, pero las políticas, las conductas concretas y el discurso político van, con demasiada frecuencia, por la vía contraria.

El Programa de Convergencia

Después de los acuerdos de Maastricht (diciembre de 1991), los países comunitarios se han enfrentado a la elaboración de programas de adaptación de sus economías a las condiciones exigidas para la convergencia nominal, de cara a la futura Unión Económica y Monetaria. El gobierno español fue uno de los primeros en reaccionar a ese reto, y elaboró en 1992 un programa que, pese a ser inconcreto en algunos puntos, excesivamente optimista en otros, y algo voluntarista en su conjunto, mostró, entre otros caracteres, la clara voluntad política de conseguir la convergencia nominal, así como la adopción de medidas desreguladoras y liberalizadoras –además de las referentes a tipos de cambio, tipos de interés, déficit público e inflación.

Las medidas desreguladoras incluidas en el Programa de Convergencia y en otras disposiciones adoptadas a mediados de 1992 se refieren a ámbitos diversos: la reforma del INEM, de la protección por desempleo y de los contratos de trabajo, la de la sanidad pública, la de algunos servicios, etc. Sus motivaciones son también diversas.

Las medidas laborales parecen dirigidas a introducir cambios en el lado de la oferta, a fin de fomentar la creación de empleo y moderar el crecimiento de los salarios mediante la reducción del poder sindical (ley de huelga), la búsqueda de empleo por los parados (al restringir las condiciones de percepción del seguro de desempleo), la flexibilización del mercado laboral (incluido el anuncio de un abaratamiento del despido), etc. También se pretende reducir el gasto público, conteniendo el déficit del INEM.

La evolución de la inflación en los últimos años ha llevado al Gobierno a pensar que la falta de competencia en numerosos mercados de servicios ha provocado aumentos de precios muy superiores a los de la industria, más abierta a la competencia exterior. De ahí el anuncio de medidas desreguladoras y liberalizadoras, pendientes aún de concretar, dirigidas al transporte (principalmente de mercancías y pasajeros por carretera), a las profesiones liberales, a los talleres de reparación de automóviles, a la comercialización de medicamentos, etc., previo un informe del Tribunal de Defensa de la Competencia.

Las medidas dirigidas a reformar el Sistema Nacional de la Salud pretenden reducir el fuerte crecimiento del gasto sanitario, mediante una reducción de las prestaciones gratuitas por servicios médicos y productos farmacéuticos. Medidas para ello serán la mayor participación de los usuarios en el pago de los servicios y medicamentos, la persecución del fraude, la revisión de la política de financiación de medicamentos, la producción masiva de fármacos genéricos, la modificación de los márgenes comerciales de las farmacias, la supresión de las barreras a la competencia en este sector, la revisión de la gestión y contratación de personal sanitario, etc.

En resumen, el Programa de Convergencia avanza en la línea de la desregulación, con tres objetivos principales: la flexibilización del mercado de trabajo, la reducción de las presiones inflacionistas (mediante el fomento de la competencia en los servicios) y la reducción del déficit público. El anuncio y la puesta en marcha de las medidas concretas muestran, de un lado, la voluntad genérica del Gobierno de avanzar en la línea liberalizadora, y de otro, la existencia de obstáculos –grupos de intereses, oposición política, temores a la pérdida de apoyo popular, inercia de la Administración, retraso en el estudio de los asuntos, etc. De ahí que se aprovechen “coartadas” exteriores –«lo acordado en Maastricht lo exige»– para impulsar este tipo de reformas.

Ausencia de un programa liberalizador

La puesta en práctica de las medidas privatizadoras y desreguladoras resulta, de hecho, difícil, por la ausencia de un verdadero programa liberalizador, que se pone de manifiesto, por ejemplo, en la falta de un horizonte claro en las privatizaciones públicas (pero también en otros temas, como el variado paquete de medidas desreguladoras incluido en el Programa de Convergencia). ¿Qué objeto tiene la anunciada división del INI entre empresas con beneficios y con pérdidas? ¿Hasta dónde se avanzará en las privatizaciones de Iberia, Endesa, Telefónica, Repsol, etc.? ¿Qué significado tienen las inversiones de algunas de esas empresas en Hispanoamérica? (y si es una razón de supervivencia en un mundo globalizado, ¿no es llegada la hora de privatizarlas, para no desvirtuar su función de empresas públicas? Porque, ¿qué hacen las empresas públicas españolas transportando viajeros en Chile o prestando servicios telefónicos en Argentina?). Y lo que se dice de las empresas públicas se puede extender a otros muchos campos. Con todo, la carencia de un programa privatizador y desregulador no es muy de extrañar en un gobierno socialista.

La ausencia de ese programa se pone de manifiesto también en la adecuación pragmática a situaciones transitorias, en detrimento de la racionalidad y de la eficiencia. Por ejemplo, se hizo un considerable esfuerzo en política industrial, a partir de 1983, dirigido a la reconversión industrial, pero ese esfuerzo se suspendió con la llegada de la recuperación económica, dejando sectores o empresas en una situación precaria, que ha explotado, económica, social y políticamente, a principios de los noventa, para dar paso, probablemente, a una nueva ola de reconversiones –y algo parecido ha ocurrido con el saneamiento de empresas públicas, ahora forzado por la Comunidad Europea al restringir las ayudas públicas a sectores y empresas en crisis.

Pero todo esto no es sino una manifestación, a nivel inferior, de la falta de un norte claro para la política económica (sobre todo a partir de los intentos de enfriar la economía española en 1989-1992); de la frecuente redefinición de las medidas en función de objetivos sociopolíticos a corto plazo (propuesta de Pacto de Competitividad en 1991, abandono posterior del pacto, anuncio de presupuesto contractivo para 1992, presupuesto expansivo para 1992, intento de recuperar el control presupuestario a principios de 1992, Plan de Convergencia en la primavera de 1992, etc.); y de la falta de coherencia entre esas políticas (como el repetidamente señalado conflicto entre la política monetaria contractiva y la política fiscal expansiva, en la segunda mitad de los ochenta). Este marco no se presta a un programa ordenado y sistemático de desregulación y liberalización. Y todo ello se combina con otros problemas específicos, manifestaciones de interferencias y descoordinación de políticas, de inercias no combatidas, de problemas escondidos debajo de la alfombra:

- *La interferencia fiscal.* Los males de cabeza que ha provocado la Ley de tratamiento fiscal de activos financieros, de 1985, son sólo un ejemplo de cómo la necesidad de conservar el control fiscal lleva a un exceso de regulación e intervencionismo –y lo mismo ha ocurrido en los mercados hipotecarios, en las operaciones financieras con el exterior, etc. Y en un ámbito distinto, ocurrirá con el Proyecto de Ley de Incentivos Fiscales a la participación de la sociedad civil en actividades de interés general (ley de mecenazgo), un proyecto restrictivo, intervencionista y burocrático, poco alentador, desconfiado y recaudador.
- *La proliferación de regímenes autonómicos* implicados en un amplio conjunto de acciones dirigidas a ganar prestigio, solucionar problemas locales, montar sus estructuras de poder, crear sus empresas públicas y sus burocracias, etc., lo que dificulta una política coherente de liberalización a escala nacional –y la diversidad de actuaciones, instrumentos y objetivos de sus políticas industriales puede servir de ejemplo paradigmático.
- *La no resolución del problema del déficit público.* Esto podría ser un incentivo para avanzar en la carrera de la liberalización –de hecho, algunas privatizaciones de servicios públicos han tenido este origen–, pero ya se ve que el problema tiene una envergadura superior a la mera reducción de gastos, cuando la reducción del déficit resulta tan laboriosa.
- Como una parte de lo dicho en el párrafo anterior, *la no resolución de los problemas de la función pública* plantea al Gobierno el dilema de qué hacer con un número elevado de funcionarios que, en un estado más desregulado y liberal, no tendrían razón de ser –un problema importante, al que nadie ha intentado hacer frente con éxito, hasta ahora.

Conclusiones: una mirada al futuro

Cuando se contempla el proceso de liberalización, desregulación y desintervención de la economía española desde 1939, uno no puede menos que asombrarse por el progreso conseguido. Pero cuando se compara nuestra economía con la de otros países avanzados, encontramos aún un cierto retraso. Cuando nos comparamos con el ideal de una economía de mercado –no ya el ideal del mero “Estado gendarme”, sino el de una economía libre y eficiente, con toda la participación pública que sea necesaria–, nos hacemos aún más conscientes de que estamos muy lejos de la meta. Y cuando vemos la actitud de nuestras autoridades ante esta tarea, no podemos menos que sentir un cierto desánimo.

La economía española se ha liberalizado, en el pasado, gracias a situaciones críticas, que nos han hecho tomar conciencia de la necesidad y urgencia del proyecto (1959, 1977), y gracias también a los ejemplos o las presiones exteriores (1959, 1977, 1986, 1992). La influencia de las ideas no ha sido despreciable, pero tampoco muy importante, porque el nuestro, lamentablemente, no ha sido nunca un país de liberales. En todo caso, la necesidad de liberalizar se vuelve virtud cuando se agota el modelo de crecimiento franquista, cuando hay que sostener la democracia en medio de una crisis económica de grandes proporciones, o cuando nos jugamos la permanencia en la CE o en la entrada en la Unión Económica y Monetaria.

Los últimos años nos ponen ante un programa desregulador y liberalizador con dos caracteres positivos:

1. Una voluntad política genérica de avanzar en este sentido, por la influencia de las ideas y por la presión de los hechos.
2. La presión exterior, manifestada principalmente –pero no únicamente– en los condicionantes impuestos por nuestro ingreso en la Comunidad Europea y por los acuerdos de Maastricht.

Pero junto a estos factores de impulso, aparecen otros que actúan en sentido contrario:

1. La falta de una definición clara y global del programa liberalizador, reflejo quizá de la ausencia de un norte claro en nuestra política económica; de la influencia de factores transitorios (que aconsejan actitudes de tira y afloja, en las que la liberalización sale siempre perjudicada); de la incoherencia de las políticas económicas; de la pluralidad de objetivos, instrumentos y actuaciones de un país con un Estado central y diecisiete gobiernos autonómicos; de la necesidad de recaudar a toda costa (y de un déficit público que no se ha querido o podido suprimir en los años de auge); de la presencia continua de una función pública no controlada, etc. –es decir, de los “demonios familiares” de nuestra política económica.
2. La existencia de grupos de presión, condicionantes sociales y políticos, precedentes y derechos adquiridos, y otros frenos al avance de la liberalización.
3. Y, finalmente, el deseo del gobierno socialista de conservar una cuota de poder, un derecho de veto o de control, la posibilidad de intervenir cuando parezca conveniente, lo que le lleva a dejar siempre el portillo abierto a la intervención.

Para seguir avanzando en el programa liberalizador, hay que disponer de un mapa del terreno y del camino a seguir. El mapa ya lo conocemos: mercado único, espacio económico europeo,

competencia de los países del Este de Europa y de los en vías de desarrollo, formación de bloques económicos en el Pacífico y en América Latina, globalización, competencia creciente, énfasis en calidad, tecnología y diferenciación de productos como armas competitivas (más allá del precio), protección del medio ambiente, etc.

Ahora hay que diseñar el camino a seguir en ese mundo competitivo que nos aguarda. La meta de la política de desregulación debe ser la eficiencia económica –que debe sostener otras acciones paralelas, como la reducción del gasto público innecesario y las ineficiencias impositivas. Las excepciones que se hagan deben ser eso, excepciones, debidamente justificadas, con objetivos y medios específicos, discutidos públicamente y sometidos a un calendario y un seguimiento. Fuera de esto, la regla debe ser el menor nivel de regulación posible.

Las regulaciones dirigidas a fijar el marco en que actúa la economía de mercado deben estar bien definidas. Las que persiguen nuestra adecuación a la CE, también, pero, sobre todo, deben estar sometidas a un criterio superior –la eficiencia ya señalada–, que hará que vayamos más allá de la CE cuando lo exija el bienestar del país.

Las áreas prioritarias deben establecerse en función de los objetivos de la política económica nacional: crecimiento, competitividad, estabilidad. Esto afecta al mercado laboral, a los mercados financieros, a la investigación y desarrollo, a la formación, a la competencia, a las infraestructuras y a los servicios básicos, principalmente.

Por encima de todo, hace falta un gobierno decidido y fuerte, capaz de avanzar sin pausas en el proceso liberalizador y privatizador, no por razones ideológicas o por presiones del momento, sino por convencimiento; y capaz de entender que no es posible comer la tortilla y conservar los huevos –es decir, capaz de entender que no debe conservar resortes de poder en todas las posiciones, “por si acaso” hacen falta en el futuro.

Otra cosa es que el gobierno actual esté en condiciones de hacerlo, debido a sus condicionantes políticos –tendencias dentro del partido socialista, enfrentamiento con los sindicatos, desgaste tras diez años de gobierno, pérdida de credibilidad en cuestiones de ética pública, etc. Y otra cosa aún más difícil es que la sociedad española esté dispuesta a jugar con esas nuevas reglas –libertad, competencia, eficiencia–, renunciando al paraguas protector de la regulación y apostando por la libre iniciativa, con el mínimo de trabas legales, pero con un buen soporte institucional y moral.