

ESPAÑA: DEMOCRATIZACIÓN, CAMBIO ECONÓMICO E IDENTIDAD DE LA SOCIALDEMOCRACIA *

*por Sebastián Etchemendy***

Introducción

Más allá de los números, resulta bastante difícil decir que el Partido Popular y su líder, José María Aznar, se alzaron con una victoria en las últimas elecciones españolas. Después de 13 años de gobierno, agobiado por escándalos de corrupción que incluyeron la fuga cinematográfica de un jefe de la guardia civil, financiamiento ilegal del partido y negociados financieros, más la seria acusación a funcionarios de la administración de tolerar, si no impulsar, la represión ilegal de separatistas vascos; después de que algunos sondeos de opinión anunciaran que la derecha arrasaba con más de diez puntos de ventaja, el PSOE, en una más que digna elección, se situó sólo a un punto y medio en porcentaje de la derecha. Como dijera el propio Felipe González después del comicio, exultante y seguramente exasperando a sus rivales, "nunca una victoria ha sido tan amarga, y una derrota tan dulce". Felipe, aún perdiendo, reía último. Por su parte Aznar, quien en la campaña había insistido en la necesidad de una mayoría propia y criticaba al PSOE por ser "rehén" de los catalanes de Convergencia y Unión en la última legislatura, se vio obligado a llegar a algún tipo de acuerdo con ellos para formar gobierno, puesto que al PP le faltaron diecinueve escaños para alcanzar la mayoría propia.

El PSOE se alejó por primera vez del poder desde 1982, después de ganar cuatro elecciones seguidas. Así, ante el cambio de gobierno, uno comienza a preguntarse qué significaron para España 13 años de socialdemocracia. Referirnos a esta cuestión obliga a encararla desde la perspectiva más amplia del cambio político y la democratización que el país ibérico comenzó en los años setenta. En la literatura académica sobre el tema, España suele

* Agradezco los comentarios de J. C. Torre, C. Smulovitz y Franco Castiglioni. Las advertencias normales se aplican.

** Instituto G. Germani-UBA

aparecer como el caso casi ideal de transición a la democracia: a partir de 1976 desarrolló instituciones democráticas que todos los sectores político-sociales a excepción de grupos vascos perciben como legítimas, estableció un sistema de partidos moderado y con alternancia en 1982 y resolvió en gran medida el difícil problema de las tensiones regionales. Además, y no menos relevante, el país vivió una importante transformación económica que, si bien iniciada por gobiernos anteriores, el PSOE potenció decisivamente.

Basándonos en una serie de autores, el objetivo de este artículo es resaltar algunas características salientes de ese proceso de transformación política y económica español, a la vez de intentar señalar el aporte del PSOE a la identidad de la izquierda democrática. Así, para la explicación de los cambios en España nos centraremos en tres niveles: la reconfiguración del sistema de partidos, la reforma económica y las estrategias del PSOE para atenuar los costos de las reformas de mercado, y finalmente, en las condiciones políticas que favorecieron la consecución de las reformas.

1) La transición a la democracia

Cuando Franco murió en Noviembre de 1975 muchos sectores de la vida política y social española vislumbraron el horizonte concreto de un cambio hacia la democracia. La España de la transición parecía surgir como un claro ejemplo de las teorías de cambio a la democracia¹ de cuño funcionalista que proliferaron en la sociología política norteamericana en los años sesenta: las presiones para la democratización eran en gran medida consecuencia del desarrollo económico que el mismo régimen había impulsado desde las políticas de estabilización y liberalización de fines de los años cincuenta. Así, las instituciones políticas de raíz autoritaria y fascistoide se veían obsoletas ante una sociedad más industrializada, con sindicatos que se comenzaban a organizar por fuera de los "sindicatos verticales" del régimen, con una clase media que organizaba asociaciones de interés y demandaba participación, con empresarios que veían cómo la propia estructura del régimen conspiraba contra sus negocios y miraban el horizonte de CEE. La España de la transición era una sociedad eminentemente urbana: en la década del cuarenta más de la mitad de la población dependía de la agricultura, hacia

¹ En enfoque clásico en este sentido es Lipset, 1988.

1970 sólo una cuarta parte de la población seguía trabajando en ese sector, la población industrial había crecido del 25% en 1950 a más del 37% en 1970 ². El régimen había buscado legitimarse con el cambio económico, pero le respondió una sociedad civil más organizada y con capacidad de demanda.

Sin embargo, la tarea del cambio político aparecía como bastante delicada. La sociedad española de la transición surgía impregnada de hondos clivajes sociales, regionales y culturales, que a pesar de los años escondían el fantasma de la última guerra civil. Surgían divisiones de clase entre un PCE fortalecido en la dictadura, el PSOE y una derecha dividida dentro del régimen, en la que convivían sectores auténticamente liberales, resabios falangistas y demócratas cristianos. Emergían nuevamente los reclamos regionales que el franquismo había reprimido, por supuesto encabezados por el País Vasco y Cataluña y los recelos de los militares y sectores de la derecha contra esos ímpetus. Más allá de que la Iglesia se había distanciado del régimen en los últimos años, la cuestión religiosa volvía a escena en temas espinosos como el divorcio, el aborto y la educación, en una sociedad modernizada pero con un poder eclesiástico históricamente fuerte e influyente. La cuestión de la monarquía no era un tema menor: Franco había designado a Juan Carlos como su sucesor como Jefe de Estado respaldado en los grupos aristocráticos del régimen. Socialistas y comunistas eran tradicionalmente republicanos; Santiago Carrillo -líder del PCE- llegó a declarar que los historiadores se referirían a al rey como "Juan el Breve" ³. Además, hacia 1973 el gobierno recibía los barquinazos de la crisis del petróleo que golpeó fuerte en un país con una dependencia energética en ese momento enorme.

El resultado de semejante mosaico fue una transición que la literatura ha llamado generalmente de "ruptura pactada" o "transformación desde arriba" ⁴. Aunque no exenta de violencia de extrema derecha y de ETA, y de múltiples tensiones, la democracia española fue resultado de un proceso de negociación y acomodamiento político de las elites político sociales que tuvo su período neurálgico entre la segunda parte de 1976 y fines de 1978 (Gunther, 1992, pág.40).

² Datos de MARAVALL y SANTAMARÍA, 1989.

³ Citado por GUNTHER, 1992.

⁴ MARAVALL y SANTAMARÍA, 1989; HUNTINGTON, 1991.

Ante el fracaso de Arias Navarro en su proceso de "cambio impuesto", el Rey nombró a Adolfo Suárez en Julio de 1976. El líder de la UCD fue el verdadero piloto de la transición, proceso en el cual el régimen fue relegando paulatinamente sus rasgos más autoritarios -como por ejemplo las Cortes "corporativas"- pero siempre dentro del marco institucional diseñado por el gobierno en permanente intercambio con la oposición moderada, PSOE principalmente. Las instancias principales de este proceso de negociación fueron la ley de reforma política de 1976 -que abrió el paso a las elecciones limpias para el Parlamento de 1977-, el sistema electoral aprobado por el gobierno de Suárez en Marzo de 1977, el proceso constitucional que emprendieron las nuevas Cortes elegidas en Junio de 1977 y finalmente, los pactos de la Moncloa del mismo año.

Los especialistas en general coinciden en que los pactos de la Moncloa, firmados por todos los partidos y respaldados por las asociaciones empresariales y sindicales, tuvieron un resultado más simbólico que económico. Si bien el acuerdo incluyó pautas de moderación salarial, estabilización y achicamiento del gasto público, sirvió antes que nada para plasmar de modo preliminar el consenso de los partidos y grupos de interés acerca del sistema económico y el cambio de régimen.

Como se sabe, el proceso constitucional desembocó en una monarquía parlamentaria de poderes bien definidos y limitados, la derecha logró que se reconociera explícitamente el rol del mercado y la economía libre pero la izquierda preservó el derecho del Estado a la iniciativa económica y a intervenir en el mercado. La constitución garantizó el carácter secular del Estado, pero se le reconoció a la Iglesia derecho a regentar instituciones educativas y recibir subsidios del Estado. Finalmente, se reconoció a las fuerzas armadas su rol en la salvaguardia de la "integridad nacional del Estado" -para atemperar sus recelos contra el separatismo- pero al vez se las encuadró claramente bajo el poder real y del ejecutivo nacional. La izquierda logró además, asegurarse el sistema proporcional como base constitucional de toda ley electoral (Maravall y Santamaría, 1989, pág. 135-37). La cuestión centro-periferia se saldó, al menos preliminarmente, con un sistema federal-regional no exento de ambigüedades, por el cual se garantizaba estatutos autonómicos a todas las regiones, no sólo a la vasca y catalana, aunque estos grupos lo aceptaron con tal de pugnar en el futuro por estatutos especiales. Todos los partidos a excepción de los vascos y algunos diputados de derecha de la AP votaron la constitución finalmente refrendada en diciembre de 1978.

2) El sistema de partidos de la nueva democracia

El proceso constitucional y de acomodamientos políticos se vio facilitado por el hecho de que en la legislatura de 1977, los dos partidos moderados a izquierda y derecha, PSOE y UCD, lograron la mayoría de escaños frente al PCE y la AP. La UCD y su líder salieron fortalecidos del proceso constitucional, dando la imagen de un cambio democrático y ordenado. Así, el partido de Suárez ganó nuevamente la elección de 1979, pero, como en 1977 no llegó a la mayoría de escaños, debiendo por ende gobernar en minoría. El sistema de partidos fue después evolucionando de la siguiente forma:

CUADRO 1:

Evolución del sistema de partidos en España desde la reinstauración democrática, en porcentaje de votos y escaños de Cámara de Diputados.

Partido	1977		1979		1982		1986		1989		1993		1996	
	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E	V	E
AP-PP	8,8	4,6	5,9	2,6	26,2	30,6	26,0	30,0	25,6	30,2	34,8	40,2	38,9	44,8
PSOE	29,3	33,7	30,5	34,6	48,4	57,7	44,1	52,6	40,2	50,2	38,8	45,4	37,4	40,2
UCD	34,6	47,1	34,9	48,0	7,1	3,1	-	-	-	-	-	-	-	-
PCE-IU	9,4	5,7	10,6	6,6	4,1	1,1	4,6	2,0	8,9	4,8	9,5	5,1	10,5	6,0
CyU	3,7	3,1	2,7	2,3	3,7	3,4	5,0	5,1	5,2	5,1	4,9	4,8	4,6	4,6
PNV	1,7	2,3	1,5	2,0	1,9	2,3	1,5	1,7	1,3	1,4	1,2	1,4	1,3	1,4

El sistema electoral es una de las pautas importantes para entender la reconfiguración del sistema de partidos. Suárez accedió al pedido de la izquierda que reclamaba el sistema proporcional. No obstante, los integrantes de las cortes no democráticas, futuros candidatos de la derechista Alianza Popular, impusieron un sistema proporcional tipo D'hont de distritos de magnitud reducida⁵, que favorecía a los partidos grandes, más un umbral

⁵ O sea que el promedio de escaños que manda cada distrito -o provincia- es bastante bajo, 31 de los 50 distritos electorales españoles mandan menos de 7 escaños, 7 provincias mandan 3 y 13 mandan solo 5, todo lo cual mitiga la supuesta proporcionalidad del sistema

mínimo de tres escaños por región, lo cual sobrerrepresentaba las regiones agrarias de población escasa donde los conservadores eran fuertes⁶.

De este modo ganan con el sistema electoral los partidos grandes y los pequeños que tienen implantación electoral concentrada, como los catalanes de CyU; y pierden los partidos no tan grandes o chicos con implantación electoral dispersa. Si observamos el cuadro 1, la evolución del sistema de partidos no es ajena a esta distorsión. Con poco más de un tercio de los votos en 1977, 34,6%; la UCD se llevó nada menos que el 47% de los escaños, lo cual le permitió tener suficiente fuerza para formar un gobierno, aunque sea en minoría. En menor medida, esta "desproporcionalidad" también benefició al PSOE como partido grande, y subrepresentó, por ej., a la AP en 1977 y 1979. En 1989 también se aprecia cómo el sistema electoral incide en reducir la fraccionalización del sistema de partidos y favorece la gobernabilidad, por cuanto facilita al PSOE una ajustadísima mayoría de escaños (50,2%) con el 40% de los votos. La Izquierda Unida, como partido chico de implantación no concentrada, "pierde" en porcentaje de escaños respecto de votos en todas las legislaturas. Inversamente, se puede observar en el cuadro cómo la CyU mantiene, a lo largo de las siete elecciones democráticas, una proporcionalidad casi perfecta, con porcentaje de escaños y de votos muy similares. Vemos, por ejemplo, que en 1993 con aproximadamente la mitad de los votos de la IU, CyU obtiene un porcentaje casi igual de escaños, lo que le permitió al PSOE buscarse un socio menos comprometedor para formar gobierno en esa legislatura. En las últimas elecciones se produce una distorsión similar.

Un sistema electoral de este tipo, sumado al voto de censura constructivo propio del sistema parlamentario español, fue fundamental para que Suárez tuviera estabilidad en el gobierno. Con un tercio de los votos en 1977-79, pudo gobernar el período constitucional solo y pilotear la transición negociando *ad-hoc* a izquierda y derecha. Como sugiere Gunther (1989, pág. 844), si la representación proporcional hubiera sido más pura y la UCD hubiese tenido menos escaños, no hubiera tenido muchas salidas. Una alianza con la AP de pasado franquista hubiera deslegitimado los intentos de reforma de Suárez, una alianza con el PSOE hubiera implicado demasiados costos para el partido de la rosa y difícilmente hubiera llegado impoluto a la avalancha de

⁶ Sobre el sistema electoral español y su incidencia en el sistema de partidos y las estrategias de los actores en la redemocratización es sumamente ilustrativo Gunther 1989.

1982. Demás está decir que una alianza pura tanto de derecha como de izquierda, mas allá de no tener mayoría en el período, difícilmente podría haber articulado el consenso constitucional y además conllevar el factor simbólico de reeditar los bandos de la guerra civil.

Sin embargo, tampoco el sistema electoral explica todo. Si se trata de uno "fuerte", que detiene la fragmentación del sistema de partidos ¿Cómo explicar la volatilidad del mismo a partir de 1979? Una buena parte de esta explicación, como apuntan Maravall y Santamaría (1986), reside en las dificultades de la derecha para situarse en el sistema competitivo. La UCD era un partido sumamente dividido, que incluía liberales, demócrata-cristianos y ex-franquistas. Terminó desgajándose a izquierda y derecha. Los DC se fusionaron con AP, la izquierda del partido se fue al PSOE y finalmente el propio Suárez se peleó con los caciques del partido y fundó el Centro Democrático y Social sin mucho éxito. De allí que en sólo tres años el partido pierda el 30% de sus votos y pase de tener casi la mitad de los escaños de la cámara baja a sólo el 3% en 1982. Es importante destacar, siguiendo de nuevo a Gunther (1989), que este desgajamiento se produce **contra** los incentivos de un sistema electoral que alienta las coaliciones y cohesión de los partidos más grandes.

¿Cómo calificar al sistema de partidos a partir de 1982? Algunos autores se han tentado, teniendo en cuenta la duradera hegemonía electoral del PSOE a partir de esa fecha, en calificarlo de partido predominante -ej. Gillespie, 1993-. La evolución a partir de 1993, como se aprecia en el cuadro 1, da por tierra con esa hipótesis. El PSOE tuvo que gobernar en coalición desde ese año -por ende el gabinete pasó a depender mucho más del Parlamento- y acaba de perder las elecciones. Mas bien parecería que, siguiendo los criterios de Sartori, en los noventa se estaría configurando un sistema de pluralismo limitado: la desaparición de la UCD hace que el centro no esté ocupado -por ende los partidos **pelean** por el centro-, es necesaria la coalición, no hay partidos antisistema en el Parlamento a excepción del pequeño HB; y los partidos con más votos están al centro. La derecha sigue teniendo no obstante, el problema histórico de su hendidura regional, lo que sumado a fantasmas franquistas que se niegan a desaparecer, lleva a los conservadores a tener dificultades para conseguir mayorías estables. Las elecciones de 1996 así lo demuestran. El dilema aparece como natural: o es predominante o de coalición, porque el carácter centroderecha de CyU le quita votos al partido de Aznar, lo que parece impedir una alternancia bipolar entre el PSOE y el PP.

3) Gobierno del PSOE: transformación de la economía e identidad de la socialdemocracia

Si bien el gobierno monocolor en minoría de la UCD facilitó, como subrayábamos más arriba, la tarea de negociación constitucional, ese factor, sumado a la fuertes divisiones internas del partido de Suárez, le impidió encarar algunas reformas económicas que aparecían como necesarias, lo que desestabilizó la situación económica (Bermeo, 1994, pág. 607). Al asumir el PSOE en 1982 se le presentó un panorama económico adverso. Se destacaban las siguientes prioridades: la reconversión industrial, el control del déficit público, la disminución de una inflación y desempleo crecientes, y combatir la recesión -el PBI se había reducido entre 1980 y 1982, al igual que la producción industrial y la inversión-. Sin embargo, durante el primer gobierno de la transición los salarios habían crecido en términos reales⁷, no obstante la crisis -3% al año entre 1975 y 1982-. A pesar del crecimiento económico en los últimos años del franquismo, la economía aún tenía reformas estructurales pendientes si quería subirse al tren de la CEE, como ser la reforma fiscal -la capacidad del Estado para cobrar impuestos era muy baja-, liberalización del comercio, desregulación de precios, eliminación de subsidios, reorganización de los mercados de capitales y trabajo (Maravall, 1995, pág. 119; 1993, págs. 118 y 123).

El PSOE desechó las políticas anticíclicas tradicionales del viejo keynesianismo intervencionista. El nuevo gobierno apuntó a mejorar la competitividad de la economía en el marco del proceso de integración europeo. Se abocó a reducir la inflación, para lo cual llevó a cabo una política monetaria estricta y buscó acuerdos salariales con los actores sociales. Entre otros cambios, llevó a cabo la reforma fiscal, reconvirtió un tercio de la actividad industrial del país, redujo notablemente -20 puntos- la dependencia del petróleo importado, y liberalizó el sistema financiero (Maravall, 1995, pág.

⁷ Según MARAVALL (1993, pág. 110; 1995, pág. 78) los salarios reales crecieron en España un 7,1% entre 1961 y 1973 y un 40% por encima de la productividad entre 1970 y 1979. Esto se debe según el autor a la voluntad del gobierno autoritario de controlar las presiones políticas crecientes en una economía en desarrollo y a las demandas sociales post-transición. BERMEO (1994, pág. 607) realiza un enfoque similar, al mantener que la situación de incertidumbre política que afrontó la UCD hizo que el partido de Suárez apuntara a los salarios y a proteger el empleo y los sectores más desprotegidos de la economía para contener la presión política.

121). En otros términos el PSOE encaró una política de estabilización y reformas estructurales orientadas al mercado. Lo primero consiste en medidas a corto plazo diseñadas para bajar la inflación, reducir el déficit en la balanza de pagos y cortar el déficit fiscal. Las reformas estructurales pretenden hacer la economía más competitiva y comprenden una categoría heterogénea que va desde la liberalización del comercio y desregulación de precios a la reforma fiscal (Przeworski, 1991, pág. 144 ⁸). Veamos el siguiente cuadro donde se muestran algunos resultados económicos de los gobiernos del PSOE comparados con los del gobierno conservador.

CUADRO 2:

Resultados económicos del gobierno del PSOE, comparados con gobiernos anteriores y la Comunidad Económica Europea, en promedios por período.

	Dictadura-UCD 1974-1982	PSOE 1983-1992	CEE 1983-1992
PBI, % variac. anual, precios constantes	1,7	3,6	2,7
Inflación, % variación anual	16,7	8,5	5,8
Empleo, % variación anual	-1,4	1,4	0,8
Empleo, Paro como % de la población econom. activa	8,4	19,2	9,9
Salarios reales, % Variación anual	2,8	0,6	1,6
Gastos totales de la administrac. pública, % PBI	29,6	40,9	47,9
Ingresos totales de la administrac. pública, % PBI	27,9	36,4	43,5
Evolución del gasto público, % PBI	11,8 *	3,9 **	-1,3 **

* 1976-1982 ** 1982-1990

Fuente: *Economie Européenne* N° 46, en MARAVALL, 1993, págs. 141 y 119; y MARAVALL, 1995, págs. 212 y 213.

⁸ PRZEWORSKI no incluye las privatizaciones como un componente ineludible de las reformas estructurales. Sostiene que, sobre todo en Latinoamérica las mismas

La España del PSOE logró un crecimiento económico promedio importante en los diez años entre 1982 y 1992, 3,6 % anual contra 1,7 del gobierno anterior de derecha.⁹ La tasa de crecimiento anual del PBI subió en el período 1982-87 del 1,2% al 5,6% (FMI, citado por Bermeo, 1994, pág. 603). La inflación en cambio, bajó a la mitad como promedio cuando gobernó el partido de la rosa, pasó del 16,7% con la derecha al 8%. Hay que aclarar sin embargo, como sostienen los especialistas, que el PSOE toma el período de expansión económica de la CEE 1985-90 y la crisis comenzó a arreciar nuevamente a partir de 1992¹⁰, pero el crecimiento de España 1982-92 es incluso mayor a la media de la CEE. Otros puntos que nos interesa destacar son el talón de Aquiles de las políticas del PSOE, el desempleo, que en el período 1983-1992 es en promedio el doble de la CEE en esos años, y la moderación salarial en el ajuste: los salarios siguen aumentando, pero a un nivel mucho más bajo que en el gobierno anterior. Finalmente, importa señalar que aún en período de reforma estructural, los gastos totales de la administración **aumentan** -aunque el **ritmo de expansión** del gasto público como porcentaje del PBI es menor que en el período anterior- a la vez que **aumentan** apreciablemente la presión fiscal y los ingresos del Estado. Durante la década del 80 en que gobierna el PSOE, la presión fiscal aumentó 10,3 puntos porcentuales¹¹. **En otras palabras, el gobierno gasta más, pero recauda más.** Este último es el camino que eligió para reducir el déficit, cosa que el gobierno logra entre 1985 y 1989, pero que después vuelve a crecer como consecuencia de la presión salarial y de gasto público en políticas de bienestar (Maravall, 1995, pág. 122).

tuvieron que ver con criterios de "caja" de los gobiernos, es decir fortalecer el tesoro y cortar el déficit que con criterios de eficiencia económica de las empresas: "la eficiencia podría buscarse introduciendo la competencia entre empresas del estado aún sin privatizar". En Europa del Este el problema parece ser mas bien que ni siquiera hay agentes privados con capacidad de comprar las empresas. Ver Przeworski, 1991, págs. 154-56.

⁹ Excepto aclaración, los datos citados en esta parte son de MARAVALL, *Economie Européenne* N° 46, 1993, págs. 141 y 119; y 1995, págs. 212 y 213.

¹⁰ Quede claro que hablamos de promedios, a partir de la primera parte de los noventa el crecimiento es menor. En 1992 y 1993 es de 0,8 y -1%. Sin embargo, MARAVALL (1995, pág. 122) sostiene que, a pesar de la crisis, el gobierno es reacio a cortar gastos sociales y en salarios: tanto el salario real -aumenta 2,7 en el '91 y 3,4 en el '92- como el gasto público- y déficit fiscal- aumentan en ese período.

¹¹ Según MARAVALL esa subida en presión fiscal fue la mayor de todos los países de la OCDE.

Este último punto del aumento del gasto nos lleva a una cuestión importante. Un apreciable grado de éxito en las reformas pro-mercado no significan conseguir criterios más justos de distribución social. Justamente políticas sociales de corte redistributivo fue el camino elegido por el PSOE para combatir los costos sociales de las reformas estructurales.

CUADRO 3:

Políticas sociales bajo gobiernos conservadores y socialdemócratas en España: crecimiento en porcentajes del gasto social en términos reales.

	Dictadura-UCD 1975-1982	PSOE 1982-1989
Evolución del gasto en sanidad, educación, pensiones y desempleo	39,7	57,6
Evolución del gasto público en pensiones	29,3	55,5
Evolución del gasto público en educación	66,4	94,0
Evolución del gasto público en sanidad	8,3	30,6

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, "Gasto Público en España", Madrid, 1989, en MARAVALL, 1995, pág. 237.

Si bien las políticas sociales tuvieron un crecimiento cuantitativo importante desde la reapertura democrática en España, el crecimiento durante el gobierno socialista es mucho mayor. El gasto público en prestaciones por desempleo, sanidad, educación y pensiones aumentó un 39,7% durante los primeros años de la democracia, pero un 57 % durante el gobierno socialista. El porcentaje de aumento de gastos en educación fue casi de 30 puntos durante el período de Felipe y también es notable el aumento de los gastos en sanidad. A esto hay que agregarle una presión fiscal más progresiva y una redistribución del gasto de las regiones ricas a las regiones pobres ¹². Todo lo cual hace que durante el período de gobierno del PSOE, a pesar de encarar

¹² Entre 1982 y 1992, el 25% más pobre de la sociedad redujo su participación en la recaudación fiscal total de un 4% a un 0,3%, el 55% de rentas medias pasó a contribuir de un 36,1% a un 12,6%. En cambio, el 20% más rico pasó de aportar el

una etapa de ajuste y reconversión, disminuya la brecha entre ricos y pobres en España. El siguiente cuadro, donde se compara la evolución de la desigualdad de renta de la España de los 80 con los períodos de gobiernos conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña, nos da una pauta de ello.

CUADRO 4:

Evolución de las desigualdades de renta en los años 80

	España			Reino Unido			EE.UU.		
	1980	1990	%Variac.	1979	1986	%Variac.	1979	1986	%Variac.
10% inferior	2,7	3,2	+17,9	3,9	3,5	-10,7	2,1	1,9	-8,7
10% superior	26,4	24,7	-5,4	21,5	23,5	+9,5	23,2	24,7	+6,4

Fuente: LUIS AYALA, ROSA MARTÍNEZ y JESÚS RUIZ HUERTA "La distribución de la renta en España en los años 80, una perspectiva comparada", en MARAVALL, 1995, pág. 239.

Entre 1980 y 1990, el 10% más pobre en España aumentó un 17,9% su participación en la distribución de la renta. Bajo los gobiernos conservadores de EE.UU. y el Reino Unido, la renta se concentró más: el 10% más rico se llevó una proporción superior de la "torta", mientras que la proporción que se llevó el 10% más pobre disminuyó.

Es evidente que el costo del ajuste y reconversión lo pagan en España los desempleados. Sin embargo, una buena proporción del aumento en los gastos sociales se da en distintas formas de subsidios al desempleo. Hacia 1989, la mitad de los desempleados recibían asistencia gubernamental:

59,9% a un 87,1% de la recaudación fiscal en el mismo período. Los impuestos sobre la renta y el patrimonio representaron durante la década de los '80 un tercio de la presión fiscal, 10,3% del PBI (MARAVALL, 1995, pág. 239; 1993 pág. 138). La Argentina basa su recaudación en un impuesto regresivo como el IVA que en 1992 fue un 6,3% del PBI. En cuanto a la redistribución de ingresos de comunidades autónomas ricas a las pobres ver MARAVALL 1993, pág. 147.

CUADRO 5:

Crecimiento de programas compensatorios contra el desempleo bajo el PSOE 1983-1989.

	% Desempleados reciben subsidios	Subsidios al desempleo
1983		564.349,3
1984	36,9	621.480,3
1985	41,0	830.446,7
1986	41,5	951.960,9
1987	42,8	1.026.308,0
1988	44,5	1.146.842,4
1989	52,0	1.314.843,0

Fuente: BERMEJO, 1994, pág. 618.

Probablemente en la amplitud de las políticas sociales reside la explicación de que el PSOE no es especialmente penado electoralmente por los desempleados. Según datos de 1988, hay apoyo al PSOE entre los desempleados con empleo anterior y rechazo, aunque moderado, entre quienes buscan el primer empleo. Si tomamos al PP, el rechazo es mayor en ambas categorías: moderado entre quienes buscan el primer empleo y fuerte en los parados con empleo anterior. Es curioso destacar, por ejemplo, que es mucho mayor el rechazo al PSOE entre los estudiantes que entre los desempleados¹³.

De este modo, para muchos autores España es el caso paradigmático de reforma económica con un Estado que se preocupa por atender los costos sociales del cambio. Al rechazar otros criterios, Bresser Pereira et. al. (1993, págs. 11/25; 254) consideran que el éxito de un plan de reforma económica pro-mercado debe medirse según las siguientes condiciones: si se reanuda el crecimiento con niveles moderados de inflación, si se establece una red de protección social para quien sufra las consecuencias más graves de las

¹³ A. FELDMAN, JORGE MENES y NATALIA GARCÍA PARDO, 1989, págs. 28/31. Si bien los autores no encuentran una relación fuerte de rechazo al PSOE entre los parados, si hay una correlación importante entre los parados y la abstención electoral.

reformas y si finalmente en el proceso se consolida la democracia, esto es, si se adoptan fórmulas de decisión política en intercambio y negociación con actores políticos en vez de un decisionismo tecnocrata. Según lo analizado más arriba, España cumple con apreciable grado de éxito los primeros dos criterios. Los propios autores recién citados encuentran que España pasó por un doloroso período de reconversión estructural pero "...el rasgo distintivo del caso español fue la amplitud de sus políticas sociales: abarcaron la sanidad, la educación y el mantenimiento de rentas...". El tercer punto nos lleva a preguntarnos por la condiciones políticas en que se desarrollaron las reformas.

4) La gestión política de la reforma económica

¿Cuál fue la interacción entre actores políticos y sociales en la formulación de las reformas? Algunos autores -ej. Forewaker 1987- han sostenido que la España del PSOE adoptó pautas neocorporativas para la adopción de políticas. La identidad socialdemócrata del gobierno, su cercanía a una de las dos grandes organizaciones obreras -la UGT- y el carácter pactista y acuerdista de la transición podían considerarse como factores proclives a tal tipo de arreglos políticos. Sin embargo, Nancy Bermeo rechaza la idea de que las políticas del PSOE adoptaran un carácter neocorporativo en su formulación. Sostiene que los arreglos neocorporativos no se asocian en España a las políticas de reforma estructural. Bermeo no encuentra ninguna relación entre los 7 pactos firmados entre los actores sociales y el Estado en el período 1977-86 y las políticas de liberalización, programas de privatización o de reestructuración industrial. Tampoco encuentra relación alguna entre el *timing* de los pactos y los niveles de inversión. Sí la hay, en cambio, con los acuerdos salariales, pero en última instancia éstos tienen que ver más con la estabilización que con las reformas estructurales (Bermeo, 1994, págs. 607/14). Maravall también coincide con este diagnóstico de ausencia de pautas neocorporativas, generalizándolo a todos los gobiernos socialdemócratas del sur de Europa en los ochenta.

Además, el sector de intereses en España fue tradicionalmente débil, siempre sobrepasado por los clivajes que polarizaban a la sociedad y que los partidos encarnaban¹⁴. Si bien en la reapertura democrática la patronal se agrupó en la Confederación Española de Organizaciones Empresariales

¹⁴ Para una justificación de esta idea ver Linz, 1982.

(CEOE), el sector trabajador se hallaba dividido en múltiples asociaciones, siendo las principales la UGT -de raíz socialista- y las Comisiones Obreras, de influencia comunista, cada una de las cuales representa aproximadamente un tercio de los trabajadores. Por otro lado la debilidad -más allá de su potencial de movilización- de los sindicatos se muestra en el bajo nivel de afiliación: en 1978 los sindicatos agrupaban un 56% de la fuerza de trabajo industrial. En 1980 agrupaban al 34%, y en los tiempos de ajuste el nivel de afiliación de los trabajadores en general rondaba el 13%¹⁵. En suma, las condiciones estructurales -monopolio, centralización, fuerza organizativa- para favorecer el neocorporativismo estaban ausentes.

Es verdad, sin embargo que los acuerdos se fueron desapareciendo hacia fines de los ochenta y paralelo a ello aumentó la conflictividad laboral. La UGT rompió con el gobierno socialista después de la huelga general de Diciembre de 1988. Pero es evidente que la políticas del PSOE que provocaban desempleo y moderación salarial eran fuertemente resistidas por los sindicatos, que por supuesto también rechazaron los sucesivos intentos de flexibilizar el mercado de trabajo.

Si no fue una estrategia de concertación ¿qué condiciones políticas facilitaron el cambio? En vista de los autores analizados debemos mencionar:

- a) El mandato que recibe el PSOE en 1982 fortalecido por la desproporcionalidad del sistema electoral, un 57% de los escaños sumados a un partido de fuerte cohesión interna donde se había restringido el poder de las minorías, todo esto potenciado por el incuestionado liderazgo de Felipe González.
- b) La secuencia de la transición, esto es, que el gobierno de la UCD había resuelto con un alto grado de éxito los problemas inherentes al proceso de cambio de régimen, los acomodamientos políticos, la relación con los militares y la cuestión regional a excepción del problema vasco¹⁶. El gobierno recibió una agenda política sin grandes tensiones, lo que le permitió abocarse al proceso de reformas.

¹⁵ Los datos son de GILLESPIE, 1993, pág. 541 y BERMEO, 1994 pág. 609.

¹⁶ Estos dos primeros puntos son especialmente enfatizados por BERMEO, 1994.

- c) La mencionada debilidad sindical para la lucha política. Como ha sostenido Przeworsky (1991), el peligro para las reformas de mercado son los sindicatos de fuerza “media”, no los fuertes que pueden negociar algún provecho en la distribución a futuro ni los débiles que son sobrepasados.
- d) La ideología socialdemócrata moderada¹⁷ del PSOE, fruto de lo que Maravall llama “aprendizaje político”. Según este autor, la experiencia de la segunda república española, la cercanía de González a líderes moderados de la izquierda europea como Willy Brandt y Olof Palme y la influencia que recibe el político sevillano de la revisión ideológica del SPD alemán en Bad Godesberg, 1959, son elementos destacables en esta evolución. Todo ello sumado al experimento socialista francés que a fines de 1982 daba muestras de agotamiento y a la importancia simbólico política -además de la obvia económica- de integrarse a Europa como signo de rechazo al aislacionismo del franquismo. Integrarse a Europa implicaba la irreversibilidad de la democracia, pero también la necesidad de políticas económicas moderadas.

Es entonces probable que muchos autores -ej. Pzeworski, 1991, pág. 187- hayan sobrestimado la voluntad de concertación del PSOE. Más bien entre las cuatro estrategias de formulación política de las reformas -decretismo, mandatismo, coalición parlamentaria y corporativismo- que enumeran Bresser Pereira *et. al.* (1993, pág. 258), creo que la estrategia del PSOE, al menos en lo que hace a la formulación de las reformas estructurales más importantes, parece haber estado asociada al “mandatismo”: el Ejecutivo no gobierna por decreto, pero cuenta con una sólida mayoría parlamentaria que lo acompaña en un “mandato” que el gobierno considera en pro de un interés universal, lejos de las demandas sectoriales. En esta concepción el gobierno se “cierra” y es poco proclive a las demandas de los grupos de interés y de los otros partidos en el parlamento.

¹⁷ Es bueno destacar que la moderación de la izquierda no era para nada obvia hacia principios de los '80 como lo muestran los casos de Mitterand y Papandreu en Grecia.

Conclusiones

En la primera parte de los años setenta España tenía un régimen autoritario represivo, múltiples fracturas sociales que salían a la luz con renovado vigor y amenazaban con polarizar el sistema de partidos. Si bien había experimentado períodos de crecimiento económico, la economía estaba semicerrada, afrontaba la crisis del petróleo con una gran dependencia energética, estaba aislada del proceso de integración europea, el Estado tenía dificultades para cobrar impuestos, había grandes desigualdades sociales y el gasto social era extremadamente bajo. Después de 20 años España se ha modernizado política y económicamente. Las elites político sociales consensuaron -siempre con la excepción de sectores vascos- un sistema de reglas de juego que perciben como legítimo y dentro de cuyas reglas apuestan a defender sus posiciones. Estableció un sistema de partidos multipartidista moderado que ahora parece rechazar cualquier hegemonía. Acortó enormemente la brecha que la separa de la CEE mediante un proceso de reformas estructurales, fortaleció un Estado con más capacidad para cobrarle impuestos a su propia burguesía y amplió el espectro en forma notable de sus políticas sociales.

La reconfiguración del sistema de partidos, que fue central para la moderación en el período constitucional, estuvo fuertemente influida por un sistema electoral que redujo la fragmentación favoreciendo a los partidos mayoritarios y por las divisiones de la derecha, tanto entre los herederos del régimen a principios de la transición como su histórica división regional -PP y CyU- que sigue latente. Esos dos factores favorecieron al PSOE que llegó al gobierno con una holgada mayoría. El partido de la rosa encaró las políticas de modernización económica, pero a la vez les dio una identidad definida y socialdemócrata a través de un aumento la fiscalidad y de un amplio espectro de políticas sociales. Es obvio que entre conservadores y socialdemócratas hay diferencias culturales y de valores en temas como el aborto, la educación o la legislación penal. Pero también las hay de **raíz económica**, a pesar de la creciente convergencia de políticas macroeconómicas y la integración.

La reforma económica, sin embargo, -aunque fuera paralela al aumento de bienes colectivos-, como se sabe, afecta a los grupos de interés a corto plazo: reduce el consumo, provoca desempleo y modera los salarios, lo cual hace difícil las relaciones con los sindicatos; aumenta impuestos, reconvierte la industria, y abre la economía, lo cual puede dificultar las relaciones con sectores empresariales. De allí que el PSOE se planteara su cometido en

términos universalistas y basara su formulación de políticas en una mayoría parlamentaria poco dispuesta a concertar, sobre todo en los primeros años de la gestión

La España de los últimos años protagonizó, con el sello del aporte del PSOE, un caso casi paradigmático de transición estable a la democracia y reforma económica con apreciables grados de justicia social. Seguramente no fue una transformación radical y la España actual cuenta con bolsones de injusticia. Seguramente se vio favorecida por un contexto internacional favorable y una situación heredada que no era caótica. Pero lo que se hizo no fue poco.

Referencias:

- BERMEO, NANCY, "Sacrifice, sequence, and strength in successful dual transitions: lessons from Spain", 1994, en *The Journal of Politics*, Vol. 56, Nº 3, Agosto.
- BRESSER PEREIRA, LUIS C., MARAVALL, J. M. y PRZEWORSKI, A., *Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata*, Madrid, Alianza, 1993.
- CORREA RIOS, E., "Las oportunidades aún inciertas que abre el proceso de globalización", 1993, *La Ciudad Futura*, Nº 44.
- FELDMAN, A., MENÉS, J. R. y GARCÍA PARDO, NATALIA, "La estructura social y el apoyo partidista en España", 1989, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Julio-Septiembre.
- POWERAKER, J., "Corporatist strategies and the transition to democracy in Spain", 1987, en *Comparative Politics*, Nº 20, págs. 57/72.
- GILLESPIE, R., "The continuing debate on democratization in Spain", 1993, en *Parliamentary Affairs*, Octubre.
- GUNTHER, R., "Electoral laws, party systems and elites: the case of Spain", 1989, en *American Political Science Review*, Vol. 83, Nº 3, Septiembre.
- GUNTHER, R., "Spain: the very model of the modern elite settlement", 1992, en J. HIGLEY and R. GUNTHER Eds., *Elites and democratic consolidation in Latin America and Western Europe*, Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, S. P., *The third wave*, University of Oklahoma Press, 1991.
- LINZ, J., "A century of politics and interests in Spain", 1982, en S. BERGER ed., *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge University Press.
- LIPSET, S. M., "El hombre político", 1988, en *Rei*, 1959.
- MARAVALL, J. M., "La política de las reformas económicas: La experiencia del sur de Europa", 1993, en BRESSER PEREIRA *et al.*, *ob. cit.*
- MARAVALL, J. M., "Los resultados de la democracia", Alianza, Madrid, 1995.
- MARAVALL, J. M., y SANTAMARÍA, JULIÁN, "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", 1989, en G. O'DONNELL, P. SCHMITTER y L. WHITEHEAD comps. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- PRZEWORSKI, A., *Democracy and the market*, Cambridge University Press, 1991.