



Instituto Juan March

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

Juan March Institute

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

El Proceso de reforma del sector público en el sur de Europa : estudio comparativo de España y Portugal

Author(s): Asensio Menchero, María
Year: 2001
Type: Thesis (doctoral)
University: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Madrid, 2001.
City: Madrid
Number of pages: ix, 460 p.
Abstract: Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid, el 4 de Junio de 2001. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. José Ramón Montero (Presidente), D. Joan Subirats, D. António Correia de Campos, D^a Helena Rato y D. Mariano Torcal, le otorgó la calificación de Sobresaliente "cum laude". Directores de la tesis: Vincent Wright y Andrew Richards. Esta tesis desarrolla un estudio comparativo sobre el proceso de reforma del sector público en España y Portugal desde la transición democrática hasta los años 90. El argumento central de esta investigación defiende que en los años 90, los dos países habían llegado a un planteamiento similar respecto a la ampliación del alcance de las fuerzas del mercado y la reducción de la intervención del Estado en la economía. En este sentido, ambos países son casos típicos del 'cambio de paradigma internacional' consistente en abandonar el keynesianismo y adoptar concepciones neoliberales sobre el papel que han de desempeñar los sectores público y privado. Del sector público, heredado del periodo de la dictadura, que mantenía una posición relevante en los sectores básicos y estratégicos de la economía, basado en un sistema protegido y fuertemente centralizado en cuanto a su organización y gestión, se pasa a un sector público empresarial más reducido, en el que se concede plena autonomía a la determinación de los objetivos, se somete el sector empresarial a los dictados de la eficacia en el mercado y se adopta un nuevo sistema donde la propiedad y el control público pasan a perder todo el sentido. La tesis, con todo, se ocupa de estudiar por qué el modo en que los dos países convergieron fue tan diferente en cada caso. Este estudio destaca un entrecruzamiento entre las preferencias políticas, las coaliciones sociales y políticas y los factores institucionales para explicar el contraste entre ambos países en cuanto a la adopción de las diferentes medidas de reforma. Presento un proceso relativamente consensuado en España, basado en una reforma gradual del sector público y un proceso mucho más conflictivo en Portugal, con un primer momento en el que se produce un programa drástico y masivo de nacionalizaciones seguido por una posterior reducción del papel del Estado en la economía. En primer lugar, las ideas o preferencias políticas juegan un papel importante en los procesos de cambio y formación de políticas. Tanto en España como en Portugal, un conjunto de ideas enmarcó el debate político desde la transición y contribuyó a diseñar una estrategia

de política económica. El poder de las preferencias o ideas ha sido analizado en esta investigación a través del debilitamiento gradual de lo que podemos llamar la política económica intervencionista y su reemplazo por aproximaciones de libre mercado. En segundo lugar, la adopción de una determinada estrategia política conduce a la configuración de coaliciones dominantes, especialmente en su capacidad para delimitar la manera en que las fuerzas sociales y políticas interactúan en su búsqueda de poder. Así, por ejemplo, es razonable pensar que el antiguo esquema corporativista formado por amplias burocracias, empresas protegidas y el movimiento sindical sea reemplazado, en tanto en cuanto la nueva estrategia política sea capaz de forjar una coalición dominante de funcionarios públicos renovados, grupos de empresarios más concentrados y accionistas. Esto sugiere que un cambio de estrategia política conduce, de una manera o de otra, a una redefinición del juego de coaliciones. En este punto, la reforma orientada al mercado induce a que los actores cambien sus roles, a que las antiguas coaliciones se descompongan y a que otras nuevas emerjan. Es concebible también que aquellos que toman parte en estos procesos cambien, si no su visión del mundo, al menos su conducta electoral. En tercer lugar, el compromiso que se establece entre las fuerzas políticas y las coaliciones sociales con una estrategia política hacia el sector público empresarial viene determinado por el tejido institucional, para que aquellos actores puedan articular y expresar sus intereses. Dado que los intereses y los recursos son distintos, y entran en interacciones diferenciadas, con pautas de juego distintas, para cada estrategia política, se genera el entramado institucional que encauza o sirve de marco en el proceso de elaboración, formación y puesta en práctica de las políticas. Las instituciones vinculan, por tanto, a los actores pero no determinan las opciones que son elegidas en el sector público. Los argumentos empíricos que se exponen a lo largo de la investigación se apoyan en teorías institucionalistas y no institucionalistas, capaces de explicar las causas de las diferentes respuestas a las presiones de convergencia europea para reformar el sector público. Por una parte, se defiende que ciertos legados institucionalistas de las dictaduras de Franco, de Salazar y de Caetano contribuyen a explicar la diferente evolución y naturaleza de la reforma del sector público durante la transición a la democracia en España y en Portugal. No obstante, existen limitaciones en las explicaciones institucionales que se evidencian a través del análisis del papel crucial de ciertos factores políticos. En este sentido, se argumenta que la configuración y relación entre los sectores público y privado crea poderosas coaliciones de intereses (especialmente organizaciones empresariales y sindicatos) a favor y en contra de la reforma del sector público. Además, se muestra cómo algunos actores políticos clave, sobre todo los partidos políticos, fueron capaces, tras cambiar sus ideas (y después sus políticas) sobre el sector público, de reestructurar estas coaliciones de intereses. Lo que explica que España y Portugal llegaran al mismo punto a través de vías tan diferentes es la distinta capacidad de estos actores políticos para proceder a la reestructuración.

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

MARÍA ASENSIO MENCHERO

**EL PROCESO DE REFORMA DEL
SECTOR PÚBLICO EN EL SUR DE
EUROPA. ESTUDIO COMPARATIVO
DE ESPAÑA Y PORTUGAL**

MADRID
2001

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

Esta obra se presentó como tesis doctoral en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid, el 4 de Junio de 2001. El Tribunal, compuesto por los profesores doctores D. José Ramón Montero (Presidente), D. Joan Subirats, D. António Correia de Campos, D^a Helena Rato y D. Mariano Torcal, le otorgó la calificación de Sobresaliente “cum laude”.

María Asensio Menchero (Madrid) es licenciada en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid. Formó parte de la sexta promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Madrid, donde obtuvo el título de *Master* en 1995. Realizó en el Centro su tesis doctoral, titulada “El Proceso de Reforma del Sector Público en el Sur de Europa. Estudio Comparativo de España y Portugal”. Elaboró su tesis doctoral bajo la dirección de Vincent Wright, quien, tras su fallecimiento, fue sustituido por el Profesor Andrew J. Richards. Actualmente trabaja en Lisboa como profesora del *Centro de Estudos Avançados em Gestão Pública*, e investigadora en el Departamento de Investigación y Desarrollo del *Instituto Nacional de Administração* de Portugal.

A mi hija Elena y a mis padres

ÍNDICE

Agradecimientos	viii
-----------------------	------

PARTE I

CAPÍTULO 1. EL PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL EN ESPAÑA Y PORTUGAL	3
1.1. Introducción.....	3
1.2. Naturaleza y relevancia del caso de estudio.....	8
1.2.1. Preguntas de la Investigación.....	8
1.2.2. Relevancia del caso de estudio.....	9
1.3. Investigación previa sobre el tema a investigar	16
1.4. Diseño de la investigación y metodología. Marco teórico, materiales y metodología.....	25
1.4.1. Descripción de las variables de la investigación	26
1.4.2. Marco teórico de la investigación e hipótesis principales.....	38
1.4.3. Materiales y Métodos.....	41
1.5. Estructura de la tesis	43
CAPÍTULO 2. MODELO TEÓRICO DE ANÁLISIS. EXPLICACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO Y SUS VARIACIONES POLÍTICAS	45
2.1. Introducción.....	45
2.2. Arenas y relaciones políticas en el sector público: un esquema interpretativo.....	53
2.2.1. Actores, estrategias e interacciones: las preferencias de los actores.....	53
2.2.1.1. Los agentes económicos	55
2.2.1.2. Las ideas económicas en cuanto estrategias políticas.....	59

2.2.1.3. Las estrategias de los actores políticos	61
2.2.2. Debates teóricos sobre las justificaciones para regular el sector público	62
2.2.2.1. La maximización del bienestar o enfoque del interés público.....	63
2.2.2.2. La teoría económica de la regulación o teoría de la captura.....	65
2.2.3. Las estructuras de poder: la base institucional del sector público	69
2.2.3.1. El enfoque institucional	71
2.3. Conclusiones.....	81

CAPÍTULO 3. TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA DEL SECTOR PÚBLICO Y PRINCIPALES RESPUESTAS EUROPEAS A LAS PRESIONES DE CONVERGENCIA 83

3.1. Transformación del sector público: crisis económica y reforma	84
3.1.1. El carácter cíclico de la intervención estatal	88
3.1.2. El Proceso de globalización	90
3.2. Principales respuestas a la crisis	91
3.2.1. Respuestas de acuerdo con las preferencias ideológicas.....	91
3.2.2. Respuestas europeas a las presiones de convergencia.....	94
3.3. Antiguos problemas, nuevas soluciones: la propiedad, el estado y el mercado	112
3.4. El nuevo papel del estado	117

PARTE II

LAS EXPERIENCIAS POLÍTICAS DE REFORMA EN EL SECTOR PÚBLICO

CAPÍTULO 4. EL CASO ESPAÑOL: UN PROCESO GRADUAL EN LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO..... 123

4.1. Introducción.....	123
4.2. La etapa final de la dictadura y la dimensión del sector público (1963-1975)	124

4.2.1. Dimensión del Sector Público.....	124
4.2.2. Presupuestos que justificaban el modelo de desarrollo autárquico (1963-1975).....	126
4.2.3. Principales determinantes del estado del sector público	128
4.3. El periodo de transición política y la dimensión del sector público: expansión y concertación (1976-1982).....	130
4.3.1. Dimensión del Sector Público en la etapa de la transición.....	130
4.3.2. Lógica económica de la reforma del sector público de los gobiernos de UCD.....	131
4.3.3. Principales determinantes del estado del sector público	138
4.4. El periodo de consolidación democrática y la dimensión del sector público: estabilización e inversión	140
4.4.1. Dimensión del Sector Público en la etapa de la Consolidación Democrática	140
4.4.2. Lógica económica subyacente a las reformas del sector público	143
4.4.2.1. Periodo de Reestructuración del Sector Público (1982-1986).....	143
4.4.2.2. Período de Expansión del Sector Público (1985-1989)	146
4.4.2.3. Período de reorganización del Sector Público (1989-1993)	150
4.4.3. Principales determinantes del estado del sector público	159
4.4.3.1. Los determinantes de carácter internacional.....	159
4.4.3.2. Los condicionantes institucionales del sector público:.....	162
4.4.3.3. Política del sector público y las preferencias políticas.....	164
4.5. El gobierno del PP y la dimensión del sector público.....	166
4.5.1. Dimensión del Sector Público.....	166
4.5.2. Lógica de la reforma del Sector Público	166
4.5.2.1. El Programa de Modernización del Sector Público.....	167
4.5.2.2. La Política de las Privatizaciones	169
4.5.3. Determinantes del proceso de reforma del Sector Público	170

CAPÍTULO 5. EL CASO PORTUGUÉS: UNA REFORMA
RADICAL DEL SECTOR PÚBLICO. DE LAS NACIONALIZA-
CIONES A LAS PRIVATIZACIONES 173

5.1. Introducción.....	173
5.2. Contexto de la revolución del 25 de abril de 1974.....	175
5.3. El contexto de las nacionalizaciones: 11 de marzo de 1975	176
5.3.1. Lógica económica subyacente a las nacionalizaciones	181
5.4. La constitución de 1976 y la dimensión del sector público empresarial.....	185
5.5. Liberalización económica y social en la década de 1980.....	188
5.6. Programa de privatizaciones (1985-1995).....	192
5.6.1. Revisión constitucional y el nuevo orden económico	194
5.6.2. El programa de privatizaciones.....	196
5.7. Conclusiones.....	201

PARTE III

DETERMINANTES DE LA REFORMA
DEL SECTOR PÚBLICO

CAPÍTULO 6. LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO COMO
PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS IDEAS 207

6.1. Introducción.....	207
6.2. Identificación de las fuentes de nuevas ideas y del cambio de paradigma	210
6.2.1. Fuentes Intelectuales	210
6.2.2. Proceso de cambio del paradigma económico: 1980/90	217
6.2.3. Crisis del Estado y Reforma.....	221
6.2.3.1. ¿Es determinante la crisis para la reforma?.....	221
6.3. Descripción de los cambios en las ideas de los partidos políticos	223
6.3.1. Los Partidos y la Intervención del Estado en la Economía Portuguesa.....	223
6.3.1.1. Concepciones Programáticas del Partido Socialista Portugués (PS).....	223

6.3.1.2.	Concepciones programáticas del Partido Popular Democrático (PPD/PSD).....	226
6.3.1.3.	Concepciones Programáticas del Partido del Centro Democrático y Social (CDS).....	230
6.3.1.4.	Concepciones del Programa del Partido Comunista Portugués (PCP).....	233
6.3.2.	Los Partidos y la Intervención del Estado en la Economía Española.....	237
6.3.2.1.	Concepciones Programáticas sobre la Intervención del Estado en los partidos de centro derecha de España: AP, UCD y CDS	241
6.3.2.2.	Concepciones Programáticas sobre la Intervención del Estado en el partido socialista: PSOE	246
6.3.2.3.	Concepciones Programáticas sobre la Intervención del Estado en el comunismo: PCE	250
6.4.	Descripción de los cambios en las políticas del sector público como resultado de las nuevas ideas	253
6.4.1.	Principales Transformaciones en los Programas de los Partidos Políticos en Portugal	253
6.4.1.1.	Transformaciones en el Partido Socialista (PS).....	254
6.4.1.2.	Partido Social-Demócrata (PSD)	258
6.4.1.3.	Partido del Centro Democrático-Social	261
6.4.1.4.	Partido Comunista Portugués	264
6.4.2.	Principales Transformaciones en los Programas de los Partidos Políticos en España	273
6.5.	Conclusiones.....	285

CAPÍTULO 7. LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO COMO PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE COALICIONES 287

7.1.	Introducción.....	287
7.2.	La formación de las bases sociales ante el contexto de cambio de regimen en España y en Portugal	289

7.2.1. Naturaleza de las coaliciones sociales y políticas ante la transformación del Régimen	289
7.2.2. La configuración de la estructura de las clases sociales.....	300
7.2.3. La fuerza de la oposición antes de la transformación del régimen	306
7.3. Crisis económica y coaliciones sociales durante la transición democrática.....	311
7.3.1. Crisis económica y concertación social: el caso de España.....	311
7.3.1.1. Los acuerdos (1977-1984)	315
7.3.1.2. Período de transición laboral hacia la democracia (1976-1978).....	317
7.3.1.3. Acuerdos en los años 80	318
7.3.2. Crisis económica y coaliciones sociales ante la transición democrática: El caso de Portugal.....	325
7.3.2.1. Coaliciones en la primera fase del período democrático en Portugal (1976-1986)	327
7.4. Agotamiento de la estrategia económica y el nuevo mecanismo del mercado: el fracaso de las coaliciones sociales: 1988-1995	332
7.4.1. La falta de entendimiento entre el gobierno y la coalición dominante: Caso Español	335
7.4.2. Falta de entendimiento en Portugal entre las coaliciones y el gobierno	338
7.4.2.1. La posición de CGTP-IN: de la estrategia defensiva a la participación.....	339
7.4.2.2. La posición de la UGT: De la negociación colectiva a las políticas sindicales.....	342
7.5. Las nuevas bases sociales de la privatización.....	345
7.5.1. La privatización como mecanismo de creación de coaliciones.....	347

CAPÍTULO 8. LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO COMO MECANISMO DE TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL. FACTORES POLÍTICOS, LEGALES Y CONSTITUCIONALES	355
8.1. La capacidad estatal y el lanzamiento de las reformas.....	355
8.2. La estructura de las instituciones políticas.....	360
8.3. Las Preferencias Estatales sobre las opciones de Reforma en el Sector Público	362
8.4. Requisitos del éxito de la reforma: El papel de la autonomía estatal y el poder de la negociación	366
8.5. Los condicionantes de la reforma: El marco institucional	371
8.6. El proceso institucional de la reforma del sector público en España y Portugal	373
8.6.1. El legado de la dictadura.....	373
8.6.2. Debilidad de la estructura institucional en la fase inicial de la Transición Política.....	376
8.6.3. La reforma institucional del sector público empresarial	379
8.6.4. Un nuevo orden institucional en el proceso de privatización.....	387
8.7. Conclusiones: El proceso de decisión de política económica	393
 CONCLUSIONES	 401
BIBLIOGRAFÍA	427

AGRADECIMIENTOS

La realización de esta tesis doctoral no hubiera sido posible sin el apoyo extraordinario del Instituto Juan March de Madrid y su director, José María Maravall, así como del Instituto Nacional de Administração de Portugal y su presidente, António Correia de Campos.

En el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March, recibí las bases necesarias para emprender el camino de la investigación: quisiera agradecer, en primer lugar, al personal de la biblioteca y a la administración del Centro, la dedicación y el apoyo permanente que siempre me ofrecieron, incluso desde la distancia. Asimismo, durante mis años de estudiante, me beneficié del gran ambiente de trabajo y de amistad que existía entre los estudiantes del Centro. También, quiero expresar mi profunda gratitud a mi primer director de tesis, el Profesor Vincent Wright, que con su talento intelectual y capacidad crítica, supo transmitirme conocimientos de un valor inestimable. El Profesor Andrew Richards, con gran entereza y comprensión, supo hacerse cargo de un proyecto doctoral ya iniciado, pero con la misma capacidad crítica y determinismo que caracterizaron a Vincent, no sólo ha sabido motivarme de nuevo para continuar con la investigación en los momentos más difíciles, sino que se ha atrevido a introducir cambios sustanciales en la estructura de mi investigación.

En el Departamento de Investigação e Desenvolvimento del Instituto Nacional de Administração de Portugal, también recibí un apoyo muy fructífero tanto a nivel personal como profesional. La confianza que depositaron en

mí desde el inicio, la comprensión con todos los viajes que realicé a Madrid durante estos años, el respeto ante mi aislamiento en la investigación y, sobre todo, la flexibilidad de horarios y el ambiente de cooperación entre los investigadores han constituido un estímulo muy valioso en el desarrollo de esta tesis doctoral. Quisiera destacar el mérito del Prof. António Correia de Campos por apoyar y promocionar la investigación en el Instituto Nacional de Administração, y por el impulso que su apoyo puede suponer para el desarrollo futuro de la investigación social en Portugal. Finalmente, quisiera agradecer la ayuda financiera y apoyo material recibido de las siguientes instituciones: el Instituto Juan March de Madrid (1992-1996), el Ministerio de Asuntos Exteriores de España (1996-1997), el Instituto Camões de Portugal (1996-1997), el Instituto de Ciências Sociais de Lisboa (1994-1995), el Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa de Lisboa (1995-1996) y el Instituto Nacional de Administração de Portugal (1997-2001). Evidentemente, mi gratitud más especial es para mi marido, Luís Amaral, por su apoyo, paciencia y aliento en todo momento.

Oeiras, 10 de Marzo de 2001

PARTE I

CAPÍTULO 1

EL PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL EN ESPAÑA Y PORTUGAL

1.1. Introducción

En la década de los 80 y 90 hemos sido testigos de la difusión internacional de programas de reforma orientados al mercado y parecería que éstos se desarrollarán aún más en la primera década del 2000. Países con vastas diferencias están implementando programas que buscan ampliar el alcance de las fuerzas del mercado y reducir el rol económico del Estado. Estos eventos han llamado la atención de los analistas tanto como la de los líderes políticos. Expertos en economía política internacional han sido particularmente proclives a investigar acerca de la existencia de patrones comunes que están operando a nivel del sistema internacional. La paradoja es que el Estado –alguna vez considerado la solución para las fallas de mercado y el estabilizador de los ciclos económicos- está siendo escrutado, si no es que abiertamente atacado, como la causa del problema que intentaba resolver. De hecho, no ha habido tan vasta convocatoria

a expandir el rol del mercado y reducir el del Estado desde por lo menos 1920¹.

Dejando de lado las dimensiones internacionales de la moda antiestatal en boga, esta tesis se centrará en la significación política interna de estos eventos en dos países del Sur de Europa: España y Portugal. De hecho, resulta paradójico que el contexto institucional en España fuese más favorable para el desarrollo de un programa de privatización radical; sin embargo, la política adoptada por el gobierno de Felipe González fue mucho menos radical que la política del gobierno emprendida por el portugués, donde el contexto, de hecho, era menos favorable. Primero, porque las condiciones internacionales son siempre mediadas por factores internos, es decir, los actores se alinean vis a vis una corriente política dada, alterando, si no su contenido, al menos su forma de implementación. Segundo, porque la misma política económica – la privatización en este caso- no afecta de igual manera a todos los países. Teniendo estas nociones en mente, esta tesis analizará las dimensiones políticas más evidentes involucradas en la privatización: la difusión de las ideas, la recomposición de coaliciones políticas y la reedificación de las instituciones estatales².

En orden a abordar la importancia de las iniciativas de reforma política y económica actuales, se pondrá especial atención a dos países del Sur de Europa: España y Portugal. Esto no sólo porque estos dos países hayan sido prácticamente pioneros en la adopción de este curso de políticas en condiciones excepcionales frente a los países de Europa occidental, o porque ambos se hayan comprometido con iniciativas de reformas políticas y económicas

¹ Bresser Pereira ha examinado los efectos de la crisis del Estado –la crisis fiscal, la crisis del modo de intervención del Estado en el campo económico y social y la crisis de la forma burocrática de administrar el Estado- en “Economic Reforms and the Cycles of the State”, *World Development*, 21(8), agosto 1993.

² Como trataré de demostrar, la política de la privatización implica, como señala Sabatier (1993), opciones de fondo que están arraigadas en valores, paradigmas e ideas. Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning*, Boulder, Westvier Press, 1993.

casi religiosamente en las condiciones más adversas³. Existe una significación más fundamental: la comparación es crucial porque difícilmente podríamos encontrar la diseminación de la política económica que vemos hoy en día en América Latina y en Europa si las experiencias económicas de estas nuevas democracias no hubiesen sido percibidas como alternativas posibles.

Coaliciones socialistas en España, descubriendo los beneficios de la economía de libre mercado, y coaliciones de derecha orientadas hacia una economía de libre mercado convertidas en fuerzas electorales importantes en Portugal son manifestaciones de este sorprendente fenómeno. Dos ejemplos adicionales ilustran este punto: economistas occidentales han estado asesorando a los gobiernos de Hungría y Polonia basados en las experiencias de privatización en Occidente, mientras que el ex Ministro de Pinochet ha estado asesorando a los gobiernos mexicano y colombiano acerca de la privatización del sistema de seguridad social⁴.

Esta tesis aspira a mostrar que la privatización ha constituido una respuesta política de largo alcance por parte de fuerzas conservadoras destinada a resolver el empate político y la parálisis del proceso de decisión producida como consecuencia de la crisis de la economía liderada por la acción estatal y el keynesianismo. En este sentido, la tesis central de esta investigación es que el quiebre del compromiso keynesiano, que se haya en los orígenes del proyecto político de Cavaco Silva en Portugal, fue paralelo al quiebre de la versión en España del mismo arreglo político, es

³ El análisis comparado de las políticas de la Europa del Sur, ha sido analizado por José María Maravall, *Los Resultados de la Democracia*, 1995; véase también Bernardo Futscher Pereira, Portugal and Spain, en K. Maxwell, *Portugal in 1980s*. Greenwood Press, London, 1986.

⁴ Véase el estudio de Ikenberry, G.J (1990). El autor analiza la difusión de las políticas neoliberales y más ampliamente el mecanismo de *policy bandwagoning*, que consiste en la emulación, por los gobiernos, de políticas públicas exitosas en otros países y regiones. G.J.Ikenberry, "The International spread of privatization policies: Inducements, learning and policy bandwagoning", en E. N. Suleiman y J. Waterbury, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Oxford: Westview Press, 1990.

6 / Proceso de reforma del sector público en el Sur de Europa...

decir, la crisis de un mayor compromiso hacia un socialismo tradicional formado alrededor de coaliciones socialdemócratas. Esto no quiere decir que las iniciativas de reforma en ambos países fueran idénticas, porque no lo fueron. Sólo pretendo sugerir que ambos países abordaron el mismo tipo de problemas y propusieron soluciones similares, aunque la intensidad, el alcance y el ritmo de las iniciativas de reforma fueron claramente divergentes.

Objetivos

Esta tesis persigue dos objetivos distintos, pero complementarios: por un lado, esta tesis explora las implicaciones políticas de las actuales tendencias a la privatización en lo que se refiere a las relaciones Estado-sociedad, dando cuenta de los problemas relativos al comportamiento de la empresa pública frente a la empresa privada. En este sentido, la definición del equilibrio público-privado, central para nuestra noción de la relación entre la política y la economía, puede verse alterado profundamente por las actuales iniciativas privatizadoras. Se puede esperar que cambios en el equilibrio entre las esferas pública y privada tengan un impacto sobre dimensiones tales como la formación de coaliciones y el diseño de instituciones.

Por otro lado, esta tesis analiza el desarrollo de las políticas de reforma del sector público en estos dos países del Sur de Europa: España y Portugal. Se explicará el origen y la crisis de la economía política keynesiana y su “versión sureuropea”, para lo cual, se hace un análisis comparado de sistema de políticas –el cual difiere significativamente de la fase previa- para enfatizar que las políticas económicas aplicadas en España y Portugal desde 1990 fueron parte de la emergencia de ideas y coaliciones asombrosamente convergentes.

Argumento

El argumento general que defiendo se puede resumir del siguiente modo. En las últimas dos décadas, los países del Sur de Europa han venido manifestando un cambio de actitud frente a la intervención del sector público en la economía, en general, y con respecto al funcionamiento del Estado de Bienestar en particular. Las diferentes estrategias políticas son el resultado de la propia naturaleza ideológica de cada gobierno, pero también su impacto vendrá condicionado por la situación financiera y administrativa de cada país así como por la extensión de las bases de apoyo a la reforma por el resto de las instituciones. Esta cooperación de los diferentes grupos elevará el grado de legitimidad de sus instituciones democráticas.

Para llevar a cabo este estudio utilizaré conceptos y repertorios de la teoría institucional. Elaboraré algunas hipótesis acerca del comportamiento de las empresas públicas y el efecto de diversas variables sobre las decisiones de reducir, ampliar o delimitar el sector público. Para ello, se analizará el papel de las ideas y preferencias políticas⁵, el impacto de las coaliciones sociales y políticas (partidos políticos, sindicatos y empresarios) sobre las reformas⁶ y el grado de legitimidad de las instituciones,⁷ como

⁵ La literatura sobre la importancia de las ideas en los cambios y procesos de formación de las políticas ha crecido de forma espectacular en las últimas décadas. Véase, por ejemplo, el análisis de Peter Hall, 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*; Princeton University Press. Paul Sabatier y Hank Jenkins Smith, 1993, *Policy Change and Learning*, Boulder: Westview Press.

⁶ Los estudios que considero más relevantes sobre el papel de las coaliciones en cuanto fuerzas que pretenden impulsar o evitar el cambio en cada política concreta son los siguientes: C. Maier, *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge: Cambridge University press, 1987; S. D. Berger, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, p.123-158. Joan Nelson, "Labor and Business Roles in Dual Transitions: Building Blocks or Stumbling Blocks?", 1994. P. Sabatier, "Toward better theories of the policy process", *Political Sciences and Politics*, Junio 1991: 141-157.

condicionantes o limitadoras de las reformas, a lo largo del tiempo.

1.2. Naturaleza y relevancia del caso de estudio

1.2.1. Preguntas de la Investigación

En este contexto, los interrogantes que este estudio pretende responder se dividen en tres grupos: Un primer grupo de preguntas se refiere al impacto de las ideas y preferencias políticas sobre las diferentes estrategias de reforma en el sector público.

(i) ¿Se ha sentido el impacto de la convergencia económica liberal en el Sur de Europa? (ii) ¿En qué medida las ideas y preferencias políticas determinaron el curso e intensidad de las reformas? ¿Influyeron las preferencias políticas en el ritmo, contenido y alcance de la privatización? (iii) ¿Resaltaron los gobiernos socialistas los nuevos criterios en sus estrategias de reforma frente a los gobiernos conservadores? (iv) ¿Hasta qué punto estas ideas se traducen en alternativas reales para los diferentes gobiernos?

El segundo grupo de preguntas de investigación se refiere al impacto de las coaliciones políticas y sociales sobre la reforma del sector público en los países del Sur de Europa: (i) ¿Qué coaliciones de intereses existían en ambos países tras el colapso de la dictadura y cómo repercutió sobre la reforma del sector

⁷ Algunos estudiosos como March y Olsen (1984, 1989, 1994) o Di Maggio y Powell (1983, 1993) han querido atribuir toda la relevancia al papel de las instituciones en la toma de decisiones, al considerar que las preferencias vienen determinadas por el tejido institucional con el que los actores y decisiones deben confrontarse y que, de hecho, los acaba moldeando. Sin embargo, creo que existe el peligro de llegar a una simplificación tal que se elimine la característica de «juego» en el proceso de formación de la política. De hecho, las instituciones pueden, una vez que han sido creadas, circunscribir la forma específica de ese «juego», pero no lo eliminarán; podrán vincular a los actores, pero no determinan las opciones presentes en cada política. Sobre esta cuestión, véase Lindblom, (1991) y Scharpf (1991).

público? (ii) ¿Cuál era el grado de autonomía de los partidos políticos para reestructurar las coaliciones de intereses en ambos países?

El tercer grupo de preguntas se refiere a los efectos de las instituciones sobre las opciones de reforma del sector público: (i) ¿De qué modo las estructuras institucionales afectan las decisiones de reforma y el propio contenido de las políticas? ¿Cuál es la capacidad de las instituciones para que se puedan explicar los cambios en las políticas? (ii) ¿Cuál es la forma institucional más efectiva para implementar las políticas de reforma en el sector público? (iii) ¿Podemos considerar los diferentes procesos de reforma el resultado de la experiencia derivada de los fallos y problemas que surgieron en el pasado y que marcaron el camino de actuación de los actores políticos, al margen de las preferencias iniciales de éstos?

1.2.2. Relevancia del caso de estudio

La relevancia de comprender el comportamiento de la política del sector público y sus variaciones, es doble. En primer lugar, la mayor parte de las investigaciones han explicado las diferentes opciones políticas en sociedades más avanzadas e industrializadas del Norte de Europa⁸, mientras que casi siempre se ha omitido a los países menos desarrollados del Sur de Europa. Esta investigación ofrece una amplia revisión de la explicación de las variaciones y divergencias en las opciones políticas de reforma del sector público en ambos países del Sur de Europa. El estudio de las variaciones en el proceso de formación de la política puede ayudarnos a comprender asuntos más amplios relacionados con las características de los sistemas políticos de estos países, así como

⁸ Véase, por ejemplo, los análisis de R. Fraser (1988), *Privatization: The UK Experience and International Trends*, London: Longman; J.J. Richardson, *Privatization and Deregulation in Canada and Britain*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company, F. Targetti, 1992. *Privatization in Europe: West and East Experiences*, Aldershot: Dartmouth Publishing House.

aspectos de gobernabilidad (*governability*) y de gobernanza (*governance*) que acabarán repercutiendo sobre los resultados de las políticas⁹.

Hay que añadir, igualmente, la importancia que tiene el comportamiento de las nuevas democracias ante el desafío para sus instituciones de una retirada del papel del Estado en la economía y ante la reforma de sus criterios de actuación. ¿Qué determinantes influyen en este cambio de estrategia? ¿Que determinantes llevan a la necesidad de recortar el peso del sector público y reformar sus criterios de actuación?

En segundo lugar, existe la necesidad de comprender los problemas que afectan a los países del Sur de Europa en el proceso de la política que se produce de manera generalizada en otros países del Norte de Europa. Los países del sur de Europa son raramente estudiados, por lo que siempre contamos con un cuadro incompleto del panorama de integración europeo. De modo que este estudio aportará un mayor conocimiento acerca de los determinantes que explican las variaciones en las políticas de reforma del sector público de estos países con respecto a otros países Europeos. ¿Es el desarrollo de las economías o es su crisis lo que genera la aparición de reformas económicas orientadas al mercado? ¿Son las estrategias económicas orientadas al mercado más eficientes que las estrategias intervencionistas?

La relevancia del caso de estudio deriva de sus conexiones con dos debates teóricos de importancia central para la ciencia política: por un lado, los efectos de las políticas públicas sobre el crecimiento económico; por otro lado, el problema de las transformaciones del Estado de Bienestar en el último cuarto del siglo XX.

⁹ Los términos 'governance' y 'governability' son relativamente nuevos y la mayoría de las veces son conceptos mal definidos y, con bastante frecuencia, confundidos. La capacidad política de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad, mientras que 'governance' es la capacidad financiera y administrativa, en sentido amplio, de una organización para implementar sus políticas. Un análisis más detallado sobre estos conceptos puede encontrarse en Frischtak y Atiyas, 1996.

Aunque no debe ignorarse el peso de los componentes ideológicos en el debate, la llamada «crisis del Estado de Bienestar» refleja, sin duda, cierta frustración de las expectativas que estimularon inicialmente la expansión de la actividad pública, y que arranca del difícil mantenimiento de sus prestaciones en el actual escenario de lento crecimiento y de madurez demográfica. Un síntoma del agotamiento del modelo es la constatación de que las desigualdades de renta disponible no parecen haber disminuido desde los años ochenta. (OCDE, 1998)

A un nivel más profundo, esta crisis es el trasunto de la actuación de tres poderosas fuerzas de cambio sobre las viejas estructuras del Estado del Bienestar: la situación socio-demográfica, el entorno económico internacional y los costes de eficiencia de la intervención estatal.

(i) La sociedad sobre la que se asientan las estructuras del Estado del Bienestar tiene poco que ver con aquella que lo vio nacer y desarrollarse. Hoy en día, vivimos acostumbrados a un alto nivel de desempleo, el crecimiento demográfico se ha estancado como resultado de la baja natalidad y el aumento de la esperanza de vida, el núcleo familiar estable con un perceptor de rentas masculino y la mujer dedicada al trabajo doméstico tiene un peso menguante, la participación laboral de las mujeres jóvenes es elevada, se han extendido las relaciones de empleo temporales y a tiempo parcial, y la inmigración ha alcanzado cotas importantes. A todo lo cual debe añadirse que nuestras sociedades, cada vez más sofisticadas y exigentes, demandan cambios profundos en el modo de producir bienes y servicios públicos. Además de garantías de igualdad de trato y de equidad en el acceso, del Estado se demandan cada vez más un grado de eficiencia aceptable.

(ii) Los cambios en el entorno internacional han dado lugar a la globalización. Como consecuencia del abaratamiento espectacular del coste de las comunicaciones y del transporte, así como del desmantelamiento de las barreras entre mercados internos e internacionales, se han conmovido muchos parámetros económicos básicos sobre cuya base funcionaba el Estado de Bienestar tradicional. La intensificación de los intercambios de

bienes y de los movimientos de capital ha mejorado sin duda la eficiencia en la asignación internacional de los recursos: hoy podemos consumir más, en mayor variedad y a menor coste. En la otra cara de esta moneda nos encontramos, sin embargo, con una serie de imperativos de cambio para el Estado de Bienestar. Los gobiernos están hoy sometidos al escrutinio de los mercados. Las bases impositivas son más móviles que nunca. La desregulación se ha impuesto como camino para lograr reducciones de costes. En la privatización se han buscado tanto mejoras en la eficiencia del sistema económico como fondos adicionales que compensen en parte las menores recaudaciones. Y en cuanto al gasto público, la globalización ha impuesto nuevas prioridades, marcadas por la necesidad de mantener y potenciar aquellos programas más directamente relacionados con la competitividad (por ejemplo, I+D e infraestructuras), así como de reorientar los fondos presupuestarios para atender el nuevo desempleo estructural creado por la globalización y facilitar una mejora en las cualificaciones de los trabajadores afectados. En este marco, no es extraño que los gobernantes hayan fijado su atención en el gasto social, en busca de márgenes para atender los nuevos compromisos.

(iii) La tercera fuerza de cambio tiene su origen en la acumulación de ineficiencias a que el desarrollo de Bienestar ha dado origen. Ineficiencias derivadas tanto de un sistema impositivo cada vez más gravoso, como de un defectuoso diseño de los programas de transferencia de rentas, que con frecuencia se han mostrado beligerantes con los incentivos al trabajo, al ahorro y a la asunción de riesgos. La preocupación por los efectos de una intervención pública excesiva sobre el dinamismo económico y la competitividad parece cada vez más fundada, en un contexto internacional de globalización de los mercados. En el umbral del nuevo siglo, el Estado de Bienestar se encuentra abocado a inevitables recortes y reformas. No se trata, sin embargo, de una mera cura de adelgazamiento. La globalización parece exigir recortes de gasto, en la medida que ello permitiría rebajar la presión fiscal. Sin embargo, las cosas no son tan simples. La

globalización reclama el abandono de tareas poco justificadas, como la subvención de pérdidas de empresas que operan en sectores competitivos o sin futuro. Pero al mismo tiempo impone a los gobiernos otras, como las políticas activas de empleo, la promoción de actividades de I+D, o la mejora permanente de las infraestructuras de transporte, comunicaciones y medio ambiente. Asimismo, la globalización urge un ajuste de los programas de pensiones y del seguro de desempleo, al objeto de minimizar sus consecuencias adversas sobre la participación laboral y el ahorro. Pero los márgenes de holgura financiera así logrados podrían ser pequeños al lado del coste de la mayor calidad en los servicios que nuestras sociedades demandan. Sin olvidar nuestras presiones alcistas de gasto provenientes del mercado laboral (gastos de educación en formación continua) y las que vendrán asociadas a la inmigración (formación, servicios sociales) y la demanda creciente de servicios sociales dirigidos a atender las demandas de la tercera edad.

Que la creciente apertura al exterior deba traer consigo inevitablemente recortes en el peso del sector público es, por tanto, un vaticinio discutible. Y estas dudas vienen abonadas por un hallazgo empírico reciente: son precisamente los países más abiertos al exterior aquellos en los que el peso del sector público es mayor. La explicación que a este paradójico resultado se le ha dado es simple. Los gobiernos ofrecen a la sociedad un seguro frente a la volatilidad del sector privado¹⁰ (Katsimi, 1998). En la medida en que una mayor apertura e integración de los mercados implica una exposición creciente a los riesgos que emanan de las transacciones internacionales, el gasto público tiende a utilizarse en mayor grado para ofrecer *seguro social* (esto es, para reducir la variabilidad de las rentas) frente a las perturbaciones externas¹¹ (Rodrik, 1996). Y puesto que tanto el grado de apertura al exterior como el tamaño del Sector Público son decisiones políticas de los

¹⁰ M. Katsimi, "Explaining the size of the Public Sector", *Public Choice*, 96, p.117-144.

¹¹ D. Rodrik, "Why do more open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, 106, p. 997-1032.

países, esta asociación empírica tiene un corolario inquietante. Una respuesta mecánica a la globalización, basada en recortes de gasto, que no preste atención a las inseguridades producidas por la globalización, podrían acabar dañando las perspectivas del libre comercio. Si los gobiernos no lograsen cubrirse frente al riesgo de las crisis externas, podrían arraigar actitudes favorables a medidas proteccionistas, siempre empobrecedoras a largo plazo. Como señal Musgrave¹² (1997),

“el adelgazamiento del sector público como objetivo de política económica carece de sentido. La cuestión es cómo mejorar su rendimiento. En algunos casos esto permitirá reducciones de gasto. En otros (...) la intervención será más costosa (...) El gobierno debería ofrecer –esto es, garantizar y financiar- los programas necesarios, pero allí donde sea posible la producción y el mantenimiento deberían contratarse externamente. Ello, sin embargo, requiere regulación para asegurar la calidad y el contenido del producto final”.

No es fácil mejorar esta síntesis de los principios de reforma que deben poner al Estado del Bienestar al servicio del crecimiento en un mundo globalizado. Es de suma trascendencia distinguir con claridad lo accidental en la relación entre gobiernos y mercados. Lo sustantivo es la existencia de fallos del mercado y de una garantía imperfecta de los derechos de propiedad que, en presencia de grandes desigualdades, reduce el crecimiento económico y el bienestar social. La manera específica de corregir aquellos fallos y estas desigualdades es, en gran medida, un problema de gestión, tan accidental como lo son las formas organizativas. En los años de posguerra esto se hizo mediante una forma peculiar de Estado de Bienestar: un Estado del Bienestar gastador de recursos y recaudador de impuestos, que ha acumulado ineficiencia y ha introducido notables distorsiones en la economía. Hoy resulta cada vez más evidente que el gasto

¹² R. Musgrave, 1997. “Reconsidering the fiscal role of government”, *American Economic Review*, 87, p. 156-159.

directo no es la única tecnología al servicio del Estado de Bienestar. Una reformulación de la política pública en favor de fórmulas de provisión y gestión eficaces que garanticen los objetivos del Estado del Bienestar con un menor gasto y una mayor confianza en la libertad económica y en las fuerzas del mercado, es lo que la meta del crecimiento sostenido en un mundo globalizado parece estar demandando.

Por último, hay que resaltar cómo este proceso de reducción del papel del estado en la economía fue justificado en casi todos los países miembros de la OCDE por motivos de exigencia internacional y por los fuertes déficit públicos, derivado de las políticas emprendidas por el keynesiano intervencionista¹³. Aun cuando el keynesianismo fue, principalmente, un conjunto de técnicas económicas, su impacto se extendió más allá de la formulación de políticas económicas. En lo social, el paradigma keynesiano asignaba al Estado la responsabilidad de proveer los bienes y servicios necesarios para mantener un estándar de vida mínimo de la clase trabajadora. El crecimiento de la maquinaria de provisión estatal significó, según postulara Keynes, una redefinición de la propia noción de ciudadanía, implicando un incesante aumento de los derechos, desde las esferas civiles y políticas hasta la esfera social. A su vez, en lo político, el keynesianismo de posguerra implicó un compromiso entre fuerzas políticas y clases sociales contendientes, cuyos conflictos podrían haber sido interrumpidos para la difícil tarea de reconstruir la democracia capitalista, especialmente después de la desastrosa experiencia del periodo de entreguerras. Gracias a la teoría keynesiana, los partidos socialistas encontraron una fórmula con la cual abandonaron la estrategia revolucionaria en pos de una plataforma basada en prácticas socialdemócratas y, de este modo, la clase obrera acordó restringir sus demandas salariales a cambio de pleno empleo¹⁴.

¹³ Thomas Janoski y Alexander Hicks, 1994. *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge: CUP.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Adam Przeworski, 1985. "Social Democracy as a Historical Phenomenon", en *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: CUP

Tal como lo plantean los trabajos de Adam Przeworski y de Offe, la emergencia de la posición keynesiana en la gestión de la macroeconomía y la consolidación del Estado de Bienestar en Europa, han estado caracterizados, en gran medida, como el resultado de la movilización de los partidos socialdemócratas o del protagonismo de la clase obrera organizada.

1.3. Investigación previa sobre el tema a investigar

La importancia práctica de la investigación que se propone proviene sobre todo del reciente debate en el campo de la economía y las políticas públicas. Por una parte, el que procede de los fundamentos del comportamiento de la empresa pública frente a la privada; por otra parte, el debate acerca de las variaciones en las estrategias de reforma y la importancia de las constricciones institucionales en tanto que condicionan o limitan las preferencias sobre las estrategias políticas a adoptar en el sector público.

a) El lugar de la tesis en el debate económico: ¿cuál es el comportamiento de la empresa pública frente a la privada?

La literatura existente sobre el comportamiento de la empresa pública puede englobarse en dos tipos de categorías: análisis de casos de monopolios naturales (*public utilities*) o comparaciones agregadas entre empresas públicas y privadas. Ninguna de estas dos clases de estudios, resultan relevantes a efectos del debate sobre la privatización. Los primeros porque les falta uno de los puntos de referencia: cómo funciona el monopolio natural privado. Los segundos, porque una comparación agregada entre los resultados de las empresas públicas y privadas no tiene en cuenta el hecho de que las primeras estén concentradas en los sectores industriales que han sido más afectados por la crisis, por lo que

y Clause Offe, 1984. "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State", en *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge: MIT Press.

comparan dos colectivos absolutamente heterogéneos. Esto último se refleja en los análisis empíricos encontrados sobre los casos del sector público empresarial en España y Portugal, donde no aparece indicador alguno que permita obtener una imagen clara de ambos conjuntos de empresas¹⁵. Este problema tiene su origen en los cambios que a lo largo del tiempo se producen en las características administrativas e institucionales de algunos organismos de la administración¹⁶. Sólo análisis muy desagregados a nivel sectorial, en los que se seleccionen aquellas actividades en que coexisten empresas públicas y privadas, pueden arrojar alguna luz sobre el tema de la eficiencia relativa, que es la clave a efectos del debate sobre la privatización.

Los pocos estudios que existen con estas características no permiten obtener conclusiones de ámbito general, aunque si permiten detectar algunos problemas relacionados principalmente con la estructura financiera de las empresas públicas durante la crisis. Cualquier estudio comparativo entre empresas privadas y públicas que no tenga en cuenta estos problemas de tratamiento de la información arrojará resultados, cuanto menos, sesgados.

Por último, un análisis cuidadoso de la evidencia empírica disponible para las empresas públicas, aparte de la dificultad de interpretar estudios aislados en los que no existen comparaciones similares, sólo permite señalar como conclusión que las empresas

¹⁵ Véase para ambos países los análisis anuales del sector público empresarial, realizados por la Intervención General de la Administración del Estado para el caso español (1984-1996) y el Gabinete para el Análisis de la Financiación del Estado y de las Empresas Públicas (1989-1996).

¹⁶ En el caso español, por ejemplo, este problema es particularmente importante, dado que en un período de tiempo relativamente breve, la estructura jurídico-institucional ha experimentado importantes transformaciones. Los principales hitos en este proceso de reestructuración de las empresas públicas son: la reforma política iniciada en 1975, el proceso de reforma institucional de la seguridad social que comienza en 1976, la entrada en vigor de la Ley General Presupuestaria (Ley 11/1977, de 4 de enero), el proceso de descentralización de competencias en favor de las Comunidades Autónomas y la incorporación de España a las instituciones de la Comunidad Europea, que comienza en 1986 y culmina con el ingreso de España en la Unión Monetaria Europea el 1 de Enero de 1999.

públicas suelen ser menos eficientes en lo relativo a la minimización de sus costes. Pero incluso este resultado se esfuma si se tienen en cuenta las condiciones de competencia: la menor eficiencia en costes –previsible en marcos no competitivos- se debe al hecho de que las empresas se encuentran defendidas frente a la competencia, pero no a su titularidad pública. Si éste es el problema fundamental de la empresa pública, la simple privatización de su funcionamiento no sería suficiente para mejorar la eficiencia, porque empresas privadas preservadas de la competencia presentarían el mismo tipo de ineficiencia.

No quería terminar este breve repaso de la evidencia empírica y su carácter no concluyente –en el sentido de su inanidad a efectos de comparar empresas públicas y privadas- sin hacer un comentario de carácter teórico-empírico que creo significativo de cómo, con frecuencia, la propia posición de partida analítica se encuentra sesgada. Es perfectamente lícito hacer estudios de casos sobre la empresa pública bien con fines puramente analíticos, bien con el objeto de tratar de detectar deficiencias en su funcionamiento.¹⁷ Lo es también formular modelos *ad hoc* para tratar de explicar un comportamiento ineficiente concreto de la empresa pública.¹⁸ Pero no lo es elevar estos últimos a la categoría de teoría de la empresa pública sin que antes haya pasado un contraste de exclusión clave: que explica solamente el comportamiento de la empresa pública, pero no el de la empresa privada. Porque en el caso de no superar esta prueba, sólo serán modelos explicativos de ineficiencias de la empresa pública y privada. Podrán seguir siendo útiles, pero no proporcionan información alguna en el debate sobre la conveniencia o no de la privatización.

Una teoría de la empresa pública debe ser capaz de explicar el comportamiento de, y sólo, de las empresas públicas. El que una

¹⁷ Véase, por ejemplo, el estudio de E. Albi, J.M. González Páramo y G. López Casanovas, *Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos*. Barcelona: Ariel, 1997.

¹⁸ John W. Pratt y R. Zeckhauser, *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston: Harvard Business School Press, 1985.

teoría de este tipo no exista, abunda en la idea de que los problemas de gestión y comportamiento de las empresas públicas- que existen y son importantes- no son cualitativamente distintos de los que se plantearan en las grandes corporaciones privadas que actúan en mercados no competitivos y en contextos económicos en los que los agentes sociales tienen la capacidad para imponer comportamientos efectivos en defensa de sus intereses. Suponer que este tipo de problemas pueden solucionarse mediante recetas simples, del tipo de maximizar beneficios, es un error en contextos en los que los agentes tienen comportamientos estratégicos, porque en ese caso, el beneficio máximo no es condición de eficiencia como demuestra el análisis microeconómico clásico. O una ingenuidad, porque la fijación de objetivos no implica que éstos se persigan en la gestión real, salvo que exista una estructura de incentivos que haga compatibles esos objetivos con los intereses de quienes toman las decisiones de gestión, como demuestra la actual teoría de la empresa.

b) El lugar de la tesis en el debate de las políticas públicas: ¿qué variables políticas e institucionales explican las variaciones en las estrategias políticas de la reforma?

El estudio de los determinantes de las reformas del Sector Público en el Sur de Europa se ha desarrollado inspirándose en la influencia de varios argumentos teóricos. La primera influencia procede del debate que surgió en los años 1980 con la publicación de varios estudios sobre la capacidad de las nuevas democracias para llevar a cabo reformas políticas y económicas¹⁹. En dicho periodo, algunos académicos cuestionaban la capacidad de los nuevos gobiernos democráticos para gestionar los crecientes

¹⁹ Un argumento teórico sobre los efectos positivos de la democracia sobre el crecimiento, se encuentra en los siguientes trabajos: Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy and Development", *American Political Science Review*, 87, 1993: 597-76; Luiz Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge: CUP, 1993.

desafíos políticos de las reformas económicas. Argumentaban que cualquier reforma destruiría el sistema democrático por someter a las frágiles instituciones a excesivas presiones, pero también afirmaban que la coherencia de las reformas podría anularse por el propio proceso político de las nuevas democracias, lo que originaría una crisis económica²⁰. Sin embargo, desde el inicio de la década de los años 1990, el ajuste económico se incorporó en aquellos países que completaron las transiciones políticas, enfrentando un nuevo dilema. El dilema ya no era, como se afirmó en los 80, si los países recién democratizados podrían promover reformas económicas, sino de qué manera las democracias podrían además mantener a lo largo del tiempo el proceso de las reformas económicas. Algunas de las cuestiones relativas a esta problemática se relacionan con las condiciones que facilitan el éxito de las reformas económicas y la persistencia de la democracia²¹.

La segunda influencia que recibe la tesis deriva de los estudios que explican los efectos de las reformas económicas orientadas al mercado –tales como las privatizaciones– sobre las relaciones entre el Estado y los diversos grupos sociales y los cambios resultantes en los incentivos de los diferentes tipos de comportamiento político²².

El excesivo control estatal sobre la economía influyó poderosamente sobre la naturaleza y el alcance de la organización

²⁰ Para un análisis más detallado de estos argumentos, véase: S. Haggard y R. R. Kaufman, "Economic Adjustment in New Democracies", en Joan Nelson, ed., *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. Washington: The Overseas Development Council, 1989: 57-59.

²¹ Véase: J.M. Maravall, *Los Resultados de la Democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

²² Véase Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca: Cornell University Press, 1986; Peter Evans y D. Rueschemeyer, "The State and Economic Transformation; Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", en *Bringing the State Back In*, 1985: 44-77; S. Haggard y R. Kaufman, (eds), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton: Princeton University Press, 1995; R. Wade, *Governing the Market*, Princeton: PUP, 1992; Joan Nelson, *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton: PUP, 1990.

y el grado de participación política, como constricciones a la autonomía de aquellos que dependían de los recursos del Estado. Los estudios empíricos de la industrialización en el Este de Asia parecían reivindicar este énfasis acerca de la importancia del aislamiento estatal. El estudio de Robert Wade²³ (1990) sobre Taiwan sugiere que los Estados que tratan de implementar una política industrial tienen que desarrollar fuertes instituciones para controlar las “actividades socialmente improductivas”. De hecho, en el caso del Este de Asia la implementación de la política industrial fue facilitada por el excesivo control del Estado sobre los débiles grupos económicos y sobre las organizaciones sindicales²⁴.

A través de la coordinación de los actores económicos mediante una política industrial se creó un engranaje que convirtió a estos países en grandes exportadores, líderes en el mercado. Pero, por otra parte, estos controles estatales impedían que los partidos políticos y las legislaturas se convirtieran en canales relativamente significativos en la promoción de los intereses empresariales; y asimismo, resultaba demasiado arriesgado, en términos financieros, que los intereses económicos apoyasen a los partidos de la oposición o a los medios de comunicación más críticos. (Nelson, 1994)

En los años 90, Peter Evans (1992) desarrolla un estudio que desafía la importancia de la autonomía de las burocracias estatales en el desarrollo del Este de Asia. Según Evans, el aumento de autonomía no debe ser confundido con el aislamiento de las burocracias estatales de las influencias políticas, frecuentemente propuesto como solución frente al populismo económico y el clientelismo. Peter Evans (1995) propone superar esa contradicción entre la necesidad de las burocracias estatales autónomas y democracia a través de su concepto de “autonomía inmersa” (*embedded autonomy*), es decir, a través de una

²³ R. Wade, *Governing the Market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*, Princeton: PUP, 1990.

²⁴ F.C. Deyo, *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press, 1987.

burocracia que sea al mismo tiempo autónoma e inmersa en la sociedad²⁵.

Peter Evans argumenta que el apoyo político de las organizaciones empresariales es crucial en el éxito de la política industrial. Según Evans, la autonomía de las burocracias estatales está equilibrada por la integración de dichas burocracias en la sociedad a través de redes que vinculaban a los empresarios con el Estado. En este sentido, las burocracias estatales y los funcionarios ejercen un control cada vez menos directo sobre los recursos y las decisiones importantes y, por otra parte, los empresarios y los trabajadores ejercen un papel más importante en la distribución de los recursos y en las decisiones políticas: mecanismos de mercado, relaciones principal-agente y presiones políticas canalizadas a través de partidos y legislaturas.

En un sentido más general, el papel de las instituciones -es decir, la coordinación de los intereses empresariales y las organizaciones de trabajadores por las burocracias estatales a través del establecimiento de reglas que limitan el comportamiento del Estado y de las organizaciones empresariales- es fundamental para la aparición de grupos de intereses más autónomos, de partidos políticos y medios de comunicación, y para que el sistema legislativo adquiriera un papel más relevante en la política pública. Estos son los elementos básicos de la consolidación democrática.

Como proponen estos autores, el éxito de los resultados de la reforma económica requiere, por tanto, que se estrechen los lazos que vinculan al Estado, con los intereses económicos y los grupos sociales; sin embargo, no determina cómo las estrategias políticas varían a lo largo del tiempo, cuál es su intensidad y contenido.

²⁵ Según Evans (1995, p.248): "Autonomía (de la burocracia estatal) es fundamental para la definición del Estado orientado hacia el desarrollo, pero no es suficiente. La capacidad del Estado de realizar transformaciones depende también de las relaciones Estado-sociedad. Estados autónomos, completamente aislados de la sociedad, pueden fácilmente ser Estados predadores. El Estado orientado al desarrollo necesita estar inmerso en una densa red de relaciones sociales que lo vincula a sus aliados en la sociedad a partir de objetivos de transformación. Autonomía inmersa, no apenas autonomía, da al Estado orientado al desarrollo su eficacia".

Estas variaciones –el cambio en el poder de los diferentes grupos e intereses, la evolución del carácter del sistema de partidos, las orientaciones y tácticas de los grupos de interés- son determinadas por otros efectos que resultan de las diferentes instituciones políticas, de las diferentes reglas del juego, así como de los legados históricos de cada país (Nelson, 1994). Este análisis lleva, naturalmente, a la presentación de las constricciones institucionales que condicionan o limitan las preferencias de las estrategias de reforma a lo largo del tiempo. A la luz de estas limitaciones podremos comprender los efectos de cada estrategia económica (decisiones de ampliar, reducir o mantener el sector público) y las consiguientes alternativas que cada gobierno tuvo que afrontar durante la crisis económica de principios de la década de los 90. Esta investigación desarrollará, por tanto, conceptos y resultados del repertorio de la teoría institucional para explicar las variaciones de las políticas del sector público a lo largo del tiempo.

La tercera influencia que recibe la tesis deriva del peso de las preferencias de los partidos políticos sobre el impacto de las reformas. La filosofía que subyace a los planteamientos de los partidos políticos neoliberales está muy próxima a la rama liberal proveniente de Hayeck, cuyo punto de partida es la adopción de una visión individualista según la cual, la gente realiza su potencial únicamente en cuanto individuos y no en cuanto seres sociales. La sociedad no es más que la agregación de los individuos que la componen y debe, por tanto, subordinarse a ellos. Ser libre requiere no estar sometidos a interferencias injustificadas del Estado o de unos individuos sobre otros. Las actuaciones del individuo en el mercado se sitúan en la esfera de lo privado. Al sector público no le corresponde un papel intervencionista. Al contrario, debe tratar de minimizar su propia presencia.

Desde el neoliberalismo, se tiende a establecer un paralelismo entre la democracia en la esfera política y el mercado en la esfera económica, en la medida en que este permite a los individuos, con sus demandas, «votar» para decidir qué bienes y servicios deben

producirse en la sociedad y qué empresas son capaces de hacerlo eficientemente²⁶.

Los méritos de la elección individual frente a la acción colectiva, el respeto a los derechos de propiedad privada frente a la pública y la primacía de la libertad individual frente a la interferencia estatal, son elementos centrales del pensamiento neoliberal que tienden a establecer una predisposición favorable hacia las privatizaciones.

Las fuerzas políticas de izquierda, en cambio, suelen tener una menor confianza en la capacidad de armonización automática de los intereses individuales y, por el contrario, suelen poner el énfasis en la capacidad del comportamiento social cooperativo. Para la izquierda, el propio mercado no es sino una institución social que funciona de acuerdo a una serie de reglas a través de las cuales se coordinan las acciones individuales; reglas que no son inmutables ni han surgido espontáneamente, y que sólo al Estado le corresponde fijar o alterar²⁷. Entre la democracia política y el mercado hay diferencias que para la izquierda resultan cruciales: al votar a sus representantes políticos en las elecciones, los votos de todos los individuos pesan lo mismo; al «votar» en el mercado, en cambio, las ponderaciones no son las mismas: pesan más los votos de quienes tienen mayor poder adquisitivo. Más aún, a través del mercado, unos individuos pueden abusar de otros. Y así ocurre, por ejemplo, cuando se producen concentraciones de poder monopolístico, que no son además, un rasgo meramente transitorio del funcionamiento del mercado que la competencia acabará eliminando, como mantienen algunas variantes del liberalismo, sino un rasgo permanente que sólo se corrige por la acción del Estado.

²⁶ Sobre las ideas del pensamiento neoliberal, véase A. O. Hirschman, 1991, *The Rethoric of Reaction*: Cambridge: Harvard University Press, 1991.

²⁷ Sobre las diferentes estrategias conservadoras y socialdemócratas, véase: Carles Boix, "Partisan Strategies and Supply-Side Policies in Advanced Nations, 1960-1990", manuscrito presentado en Harvard University, 16-8-1994; Carles Boix, *Partidos Políticos, crecimiento e igualdad: Estrategias económicas y Socialdemócratas en la Economía Mundial*, Madrid: Alianza Universidad, 1996.

Para la izquierda, el mercado no siempre garantiza la eficiencia económica. Ni tampoco maximiza la libertad individual: la defensa de los valores individuales –recalca la izquierda- puede ser inconsistente con una organización económica basada en el mercado (teoría de Sen). Ni los derechos de propiedad se consideran derechos naturales, como reclama la visión liberal de Nozick.

Finalmente, el mayor énfasis en el valor de izquierda suele conllevar una preocupación relativamente mayor por las cuestiones distributivas asociadas a los procesos privatizadores, en particular, en el caso de las empresas que producen servicios públicos cuya privatización corre el riesgo de tener efectos regresivos muy acusados.

1.4. Diseño de la investigación y metodología. Marco teórico, materiales y metodología

A modo de resumen, los objetivos de esta investigación incluyen dos problemas analíticos distintos: en primer lugar, he querido realizar un análisis crítico al estado de la cuestión, para ver hasta qué punto las recomendaciones prácticas que sobre la empresa pública se han hecho y en gran medida han sustentado las acciones de política económica de muchos gobiernos en los años de la crisis, tienen o carecen de un respaldo analítico o empírico; en segundo lugar, desarrollo una explicación para comprender el cambio de actitud respecto a la empresa pública y los determinantes de dicho cambio en los países del Sur de Europa.

La primera cuestión analítica mencionada supone la consideración de la empresa pública en tanto variable dependiente; mientras que la segunda responde a objetivos explicativos. El marco teórico, los materiales y los métodos utilizados para responder a estas cuestiones varían en función de la perspectiva analítica concreta desde la que se considera el problema de investigación.

1.4.1. Descripción de las variables de la investigación

El primer paso necesario para la definición de un diseño de investigación consiste en especificar lo más claramente posible cuáles son las principales variables que van a ser estudiadas, para poder determinar así las relaciones hipotéticas entre las mismas que el investigador pretende estudiar. La descripción adecuada del diseño de esta investigación requiere la presentación separada de las dos principales cuestiones de estudio, que se analizan a continuación.

Definición de la Variable Dependiente: La variación del Sector Público Empresarial

La variable dependiente de esta investigación consiste en un estudio comparativo sobre las variaciones en el ritmo, naturaleza y alcance de las estrategias políticas de reforma del sector público²⁸. Los diferentes gobiernos en España y Portugal²⁹, vinculados a proyectos políticos netamente divergentes persiguen distintos

²⁸ Como se refieren Albi, González Páramo y Zubiri, no existe un criterio único generalmente aceptado para caracterizar y delimitar el sector público empresarial, de forma que en algunos casos no resulta sencillo calificar una determinada actividad como pública o como privada. Desde un punto de vista normativo, se puede definir al sector público como aquella parte de la economía cuyas decisiones y actividad dependen de la autoridad de los poderes públicos. El concepto incluye a todas las entidades, servicios y empresas de propiedad o bajo control público, dedicados a la producción de bienes y servicios para su venta en el mercado. En la práctica, cada país aplica sus propios criterios para demarcar el sector de empresas públicas dentro de la economía nacional. Sobre esta cuestión, véase Albi, Emilio et al. *Economía Pública I*, Barcelona: Ariel Economía, 2000.

²⁹ Cuando se discute sobre la economía de los países del Sur de Europa, existe una marcada tendencia a considerar que estos países constituyen un caso muy peculiar dentro del conjunto de las economías occidentales desarrolladas. Es cierto que la economía española y portuguesa presentan rasgos característicos propios, pero no lo es que hayan tenido una evolución ajena a la del resto de los países miembros de la UE o que sus problemas actuales no sean, en lo esencial, muy similares a los de otras economías que ocupan una posición semejante en la UE y divergente entre ellos.

objetivos económicos en el sector público³⁰. Estas diferencias en las políticas se derivan de la conjunción de intereses e ideas sobre la gestión del sector público empresarial. De hecho, y quizá paradójicamente para algunos, a pesar de las presiones de convergencia y del proceso de creciente integración económica, los programas de reforma en ambos países han variado en su alcance, naturaleza, ritmo e intensidad. La variable dependiente describirá cómo dichas presiones se han sentido en diferentes períodos históricos con diferentes grados de intensidad, cómo se han traducido en diferentes ambiciones políticas y cómo han sido mediadas por diferentes contextos constitucionales, políticos e institucionales, los cuales se han configurado por diferentes experiencias históricas. La consideración de la reforma del sector público en tanto variable dependiente requiere, por tanto, estudiar el proceso de formulación y las características del conjunto de ideas que la reforma del sector público introduce. Los objetivos de esta etapa son, en principio, los propios de un estudio descriptivo, es decir, la descripción rigurosa y detallada de las diferencias en la dimensión del sector público en ambos países. Una vez que existen diferencias notables en las estrategias políticas hacia el sector público empresarial en España y Portugal, se tratará de hacer intervenir las variables internas comunes a estos países estudiados que puedan explicar la variación de la variable dependiente³¹.

³⁰ Esta tesis defiende que no existe una única estrategia económica posible para resolver los problemas del sector público, sino que es posible encontrar estrategias económicas contrapuestas, vinculadas a programas políticos diferentes, que pueden producir resultados divergentes.

³¹ Véase Frogner, André-Paul, 'Logique(s?) de la Politique Comparée', *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 1, nº1, 1994, p.72.

Descripción de las Variables Independientes: Ideas, Coaliciones e Instituciones

Las variables independientes que se utilizan para construir un marco teórico que permita explicar los determinantes de la reforma del sector público en los países del Sur de Europa son de naturaleza propiamente política y varían según (i) la intensidad de las presiones para adoptar una determinada estrategia; (ii) y la posibilidad de implementarla. El conjunto de factores causales que determinaron el ritmo, alcance y contenido de la reforma en el sector público se presenta a continuación:

- Las constricciones y presiones de convergencia internacional;
- Las preferencias ideológicas y la capacidad estatal para formular e implementar la reforma;
- La configuración política, legal e institucional
- Bases de apoyo, coaliciones políticas y liderazgo político.

(1) Respuestas a las presiones de convergencia internacional:

¿Cómo podemos determinar que las características de las presiones externas influyesen en las respuestas dadas a las reformas del sector público en España y Portugal? ¿Qué determinantes afectan a las opciones políticas ante las mismas presiones internacionales? Para examinar la variedad de las opciones políticas que están influidas por las presiones internacionales, examinaré las presiones de convergencia europea. En términos generales, puede afirmarse que la posición dominante sobre la empresa pública en los gobiernos occidentales y, particularmente, en los países del Sur de Europa a lo largo de la crisis, ha sido una tendencia más o menos acusada hacia la privatización. Sin embargo, hay que especificar que estas presiones se han sentido con diferentes grados de intensidad y en diferentes periodos en ambos países sur europeos.

Varias presiones europeas han invalidado muchos de los argumentos a favor de la empresa pública. La primera presión ha sido el cambio en el paradigma macroeconómico basado en el fracaso del keynesianismo, de la política industrial y de la planificación. Se ha difundido en casi toda Europa un cierto escepticismo acerca de la eficacia de la intervención estatal³². La segunda presión ha sido la transformación de la naturaleza de las industrias del sector público³³. El argumento tradicional a favor de la nacionalización se basaba en la creencia que el estado tenía que controlar los monopolios naturales en áreas estratégicas, producir bienes públicos, o proveer ayuda a las industrias de riesgo que requerían mucho capital. Sin embargo, la nueva tecnología está invalidando los argumentos a favor del sector público industrial. La nueva tecnología está eliminando las fronteras nacionales; también está invalidando el alcance de los monopolios naturales en varias industrias; y transformando monolitos industriales en complejas empresas. Las industrias tradicionales tales como las industrias navieras, de acero o del carbón están asimismo alterando la naturaleza de sus estrategias debido a la crisis financiera. Finalmente, las nuevas industrias estratégicas de alta tecnología son menos susceptibles del control estatal efectivo debido a la fragmentación de sus estructuras, debido a que funcionan en ambientes altamente competitivos y están sometidas a rápida innovación de sus productos.

³² Véase un análisis más exhaustivo sobre esta cuestión en : L. Tsoukalis, *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*, Oxford: Oxford University Press, 1991.

³³ Resulta interesante comparar los análisis realizados en los años 80, por ejemplo: Henry Parris, Pierre Pestineau y Peter Saynor, *Public Enterprise in Western Europe*, London: Croom Helm, 1987; o de W. Grant, *The political economy of industrial policy*, London: Butterworths, 1982; con los nuevos análisis realizados en los 90, como por ejemplo: J.H. Dunning , B. Kogut y M. Blomstrm, *Globalization of Firms and the Competitiveness of Nations*, Lund: Lund University Press, 1990; o J. Hayward, *Industrial Enterprise and European Integration: From National to International Champions in Western Europe*, Oxford: Oxford University press, 1995.

La tercera presión sobre el sector público tradicional consiste en la liberalización y globalización de los mercados de productos y de los circuitos financieros³⁴. Estos procesos han sido facilitados por la innovación tecnológica. El proceso de globalización industrial es facilitado, de acuerdo con Gourevitch, por la liberalización de los flujos financieros europeos e internacionales³⁵. El efecto de estos procesos de internacionalización están difuminando la identidad de las grandes empresas –públicas y privadas- que fueron creadas como un conjunto de «campeones nacionales». La cuarta presión sobre el sector público tradicional es la lógica del mercado integrado de la Unión Europea³⁶. La creación de un mercado integrado disciplina a los gobiernos de los países miembros a reunir los criterios de Maastricht con la aplicación de los principios de libre movimiento de capitales con la liberalización de algunos sectores con una política de competencia y transparencia, etc.³⁷

Estas han sido las presiones más relevantes ocurridas en Europa que han invalidado muchos de los argumentos a favor del sector público industrial. Sin embargo, las diferencias en el contenido de las estrategias políticas y las diferencias resultantes en el comportamiento político quedan por ser explicadas de acuerdo con las condiciones domésticas específicas para cada país. Para ese propósito, serán explicadas: la capacidad estatal para formular e implementar la reforma; la configuración política, legal e institucional de la privatización industrial; y las bases de apoyo, coaliciones políticas y liderazgo político.

³⁴ Véase J. Dermine, *European Banking in the 1990s*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

³⁵ Peter Gourevitch, “Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices”, en P. Hall, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1989.

³⁶ Véase: K. Cool, D.J. Neven y I. Walter, *European Industrial Restructuring in the 1990s*. London: MacMillan, 1992. Maximiano Martins y Rui Guimarães, “Effects of integration into the EC and the process of Industrial adaptation: the 1980s and 1990s in Portugal”, en José da Silva Lopes, *Portugal and EC Membership Evaluated*, New York: St. Martin’s Press, 1993.

³⁷ Véase también G. Majone, *Regulating Europe*, Londres: Routledge, 1996.

(2) Capacidad del Estado para formular e implementar la reforma

¿Pueden definirse los diferentes gobiernos en España y Portugal, de acuerdo a la capacidad para promover el desarrollo económico? ¿El proceso de reforma del sector público, refuerza o debilita la capacidad estatal en ambos países?

La viabilidad del Estado es otro factor importante en la selección de la estrategia política y en los resultados, ya que determina la capacidad para iniciar y llevar a cabo la reforma y ayuda a clarificar las estructuras y procesos que subyacen a dicha capacidad. Este factor causal que afecta al ritmo y la coherencia de las respuestas al modelo de reforma del sector público se caracteriza por la combinación de dos dimensiones. Por una parte, la capacidad del Estado para proponer y mantener las políticas, y por otra parte, el establecimiento de las instituciones y procedimientos que permiten la implementación³⁸. Según la primera dimensión, la capacidad del Estado para ser efectiva, necesita una razonable autonomía para formular metas e implementarlas. Esta capacidad está basada en dos características esenciales: la efectividad de un equipo bien entrenado en las burocracias estatales y la cohesión de dicho equipo; esto es, si el equipo económico está o no dividido refleja un consenso político muy amplio o un conflicto político³⁹.

De acuerdo con la segunda dimensión, el aislamiento de las agencias estatales para formular políticas, tiene que estar equilibrado por la existencia de procedimientos e instituciones inmersas en redes de conexión entre el Estado y los grupos de interés. El recurso esencial que el proceso de las instituciones

³⁸ Sobre este tema, véase: John L. Campbell y Leon N. Lindberg, "Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State", *American Sociological Review*, vol. 55, Oct. 1990.

³⁹ Joan Nelson, *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton: PUP, 1990; John Williamson y Stephan Haggard, "The Political Conditions for Economic Reform", en Williamson: *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Economics, 1994: 527-595.

provee a las burocracias estatales y a las organizaciones económicas comprometidas en la implementación de la política industrial es la información. Si los vínculos institucionales crean flujos de información entre las burocracias estatales, los grupos de empresarios y las organizaciones de trabajadores, la efectividad de las decisiones administrativas incrementan la planificación e implementan la política industrial⁴⁰. Si las instituciones no se crean, entonces predominará una inestabilidad entre las burocracias estatales y las organizaciones económicas. En este clima de inestabilidad, los grupos empresariales pueden ser despedidos mediante una reestructuración a nivel de las empresas que contradice los objetivos de la política del Estado. Dichos despidos conducirán a “efectos perversos” desde el punto de vista de las metas de la política industrial. Además, estas estructuras tendrán consecuencias para las instituciones y las reglas del juego, así como para los procesos de cambio institucional a largo plazo.

De un modo esquemático, algunas de las variables que configuran la capacidad del estado son las siguientes: formación técnica y experiencia, organización administrativa, autoridad legal, el tipo de régimen, la estructura política, los grupos de interés y el apoyo de las bases políticas. Trataré de explicar las variaciones de cada país con respecto a estas dimensiones de la capacidad estatal. Esto es, si la profundidad y sofisticación del equipo económico disponible, es capaz de tomar decisiones de reforma política o, por el contrario, el equipo económico es reducido, está hostigado y no tiene experiencia. Asimismo, buscaré los principales contrastes entre los casos respecto a la autonomía del equipo económico y el aislamiento de las presiones sociales.

(3) La configuración política, legal e institucional

Contrastes en el contenido de aprendizaje político y las diferencias en el comportamiento político constituye también un

⁴⁰ Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

tópico importante a ser explicado. Por ejemplo, ¿cuáles son los factores políticos, legales e institucionales que explican que el gobierno portugués de Cavaco Silva estuviese más predispuesto a experimentar con las estrategias políticas que el gobierno de González en España? Los dos líderes se enfrentaban a similares dificultades económicas, disfrutaban de similares gobiernos mayoritarios y gobernaron durante periodos similares. Sin embargo, interpretaron la economía del pasado y las experiencias políticas de forma muy diferente y, en consecuencia, adoptaron diferentes políticas económicas. Una posible respuesta pueda ser que el periodo más prolongado de la dictadura en España, así como los vínculos más estrechos con los gobiernos europeos pudieron influir en González para que éste emprendiera un enfoque más consensual y pragmático.

Las peculiaridades de las instituciones políticas juegan un papel al restringir la capacidad de los gobiernos democráticos para iniciar las reformas y consolidarlas en el tiempo. Las diferencias en los modelos del sistema electoral y en los mecanismos de representación de intereses tienen significativas implicaciones en la formulación de la política económica. Así, por ejemplo, aquellas instituciones que promueven una menor concentración de poder pueden paralizar a los gobiernos e inhibir la implementación de las reformas. Por el contrario, aquellas instituciones que están reforzadas por las características que fortalecen la autoridad gubernamental pueden aislar a los decisores, restringir los flujos de información, erosionar los incentivos políticos y polarizar a los actores políticos. Incluso, si dichas instituciones facilitan la decisión económica, las decisiones pueden estar equivocadas; es más, si no se alcanza el consenso social, las reformas económicas resultantes pueden ser imposibles de implementar. Los factores más importantes que determinan el lanzamiento de la reforma del sector público, son los siguientes:

(i) Factores Constitucionales: Los factores constitucionales no han tenido ningún impacto en España —el artículo 38 de la Constitución garantiza una economía mixta— pero incidieron claramente sobre los programas de privatización en Portugal. El

texto de la Constitución de 1976 se refiere a “la naturaleza irreversible de las nacionalizaciones” decretadas por el General Gonçalves. Diversos intentos del partido político conservador gubernamental, Alianza Democracia, para permitir la apertura de los bancos comerciales a los intereses privados, fueron rechazados por el Consejo de la Revolución en su base constitucional. Una enmienda para revisar la irreversibilidad requirió una mayoría de dos tercios en el Parlamento y por tanto, el acuerdo entre los socialdemócratas y los socialistas. La negociación del apoyo necesario, fue alcanzado tras dos años de frecuentes negociaciones.

(ii) Factores legales: Los factores legales que han afectado los programas de privatización en ambos países, especialmente en Portugal, incluían la necesidad de cambiar el estatus de diversas empresas.

(iii) Factores políticos: Me referiré a aquellos factores políticos que no facilitaron el camino a la privatización. En Portugal, cuarenta familias de empresarios vinculadas a la aristocracia terrateniente dominaban el sector privado antes de la Revolución. Dos privatizaciones en 1990 llevaron a criticar que el propósito del programa iría a permitir el restablecimiento de dichas dinastías: la primera implicó la adquisición de Lisnave, la empresa naval por la familia de Mello; en el segundo caso, fue la venta de Tranquilidade a la familia Espírito Santo, recuperando así el control que había disfrutado antes de la revolución. En España, la localización de las principales empresas públicas en el País Vasco y en Cataluña previno a los socialistas de realizar rápidos procesos de reestructuración y de privatización.

(iv) Factores culturales: Este factor comprende aquellos prejuicios que favorecen las normas a favor del estado pero que están implícitas en la doctrina constitucional, establece los parámetros de la formación de las estrategias políticas y restringe las actuaciones de quienes implementan la política. Según Vincent Wright⁴¹, los vestigios de la aversión cultural hacia el mercado

⁴¹ Wright, Vincent, “Reshaping the State: The Implications for Public Administration”, *West European Politics*, 17 (3): p. 103-138. Véase también:

surgen de varias formas: En primer lugar, el conjunto del sector público tradicional es destinado a permanecer en manos del Estado. En segundo lugar, hay una reluctancia a perder algún tipo de control sobre las empresas privatizadas. En tercer lugar, en varias empresas privatizadas el gobierno ha mantenido un *golden share* que le confiere poder de veto sobre ciertas decisiones; este es el caso de Petrogal y de Siderurgia Nacional en Portugal. En cuarto lugar, otro factor cultural es el nacionalismo. El temor a la penetración extranjera puede inspirar oposición a los programas de privatización. En el caso de España, no dudó en vender algunas empresas públicas a extranjeros. Por el contrario, el gobierno portugués hasta 1992 tenía severas restricciones a los intereses extranjeros. En 1993, sin embargo, facilitaron, eliminaron o ignoraron la política de mantener ciertas empresas bajo el control portugués.

En líneas generales, podríamos considerar que el contexto español para realizar las privatizaciones fue el más propicio, aunque ciertas características del contexto económico y financiero podría ser insatisfactorio para los inversores. Portugal hizo considerables progresos en la creación de circunstancias que conducían a la privatización pero se encontraba inicialmente impedida por factores constitucionales así como por otros obstáculos administrativos y culturales.

(4) Bases de Apoyo, Liderazgo Político y Coaliciones políticas

El equilibrio de intereses va a influir sobre la implementación de la reforma industrial⁴². El liderazgo político, las opciones

Wright, Vincent: "Redrawing the Public-Private Boundary: Privatisation in the United Kingdom 1979/92", *Instituto Juan March: Estudios/Working Papers*, 1992/37, Madrid, April 1992: pp. 12-15.

⁴² La importancia del liderazgo político en los procesos de ajuste económico ha sido ampliamente debatido. Hay quienes sostengan que la voluntad política es el principal determinante de la capacidad para adoptar e implementar las medidas de ajuste; por otra parte, hay quienes sostienen que el compromiso de los líderes políticos es irrelevante y que lo que importa es la constelación de los principales

tácticas y las configuraciones políticas son relevantes para la adopción e implementación de la política industrial. También se asume que las organizaciones laborales son consideradas por hacer descarrilar el esfuerzo de ajuste, ya sea desde dentro o desde fuera de la coalición del gobierno. Según Haggard y Kaufman, los sindicatos constituyen la amenaza más profunda para la estabilización no solo cuando son fuertes, sino también cuando son moderadamente fuertes, les falta un acceso seguro y son vulnerables a represiones periódicas (Haggard y Kaufman, 1990). Las variables clave que explican las diferencias entre ambos países son:

(i) La cohesión de los privatizadores: En el caso de España, el gobierno parece no tener problemas con los gestores del sector público de las principales empresas públicas, con quienes comparten similares perspectivas y la administración española a pesar de las ineficiencias de base, es gestionada por un cuerpo de altos funcionarios muy competentes. En el caso de Portugal, la ineficiencia burocrática ha sido aparente a lo largo de todo el proceso de implementación de los programas de privatización.

(ii) Cohesión del gobierno: Los privatizadores de España y Portugal confiaban en el respaldo de un gobierno fuerte y unido. Sin embargo, en Portugal entre 1985 y 1987, los miembros socialistas del gobierno fueron capaces de restringir a los socialdemócratas, e incluso después de Julio de 1987, profundos debates en el gobierno de Cavaco Silva impidieron la reestructuración de ciertas empresas, haciendo el proceso de privatización más difícil.

(iii) Apoyo parlamentario: Los decisores españoles y portugueses pudieron contar con el respaldo de sus respectivos partidos en el Parlamento. En ambos países, los líderes del gobierno –a menudo tecnócratas liberales– fueron capaces de frenar las quejas sobre las fusiones extranjeras y los planes de racionalización de las empresas a ser privatizadas.

(iv) Grupo de apoyo de intereses financieros o industriales: Este fue el caso de España, con una poderosa comunidad de bancarios organizada en la Asociación de Bancos Españoles que tiene influencia en la CEOE. La CEOE ha ganado un respetable estatus como resultado de su papel en el proceso de pactos de la transición democrática.

(v) El carácter de la oposición: En España, la oposición estaba configurada en protestas organizadas, no contra la privatización *per se* sino contra aquellos planes de reestructuración de las compañías públicas que implicaban masivos despidos. Si la protesta industrial asumía una dimensión regional (como ocurrió en el País Vasco y Asturias en el caso de las industrias navales, la minería y los sectores de acero) podría disminuir los planes de lanzar los programas de privatización. En Portugal, la oposición se ha transformado por una serie de razones. La política de las privatizaciones fue negociada con la oposición de los socialistas, que durante el gobierno de Soares se había comprometido con una economía mixta y la necesidad de estimular el sector privado. La CGTP, en la que predominaban los comunistas, fue hostil a la privatización, pero su oposición no fue efectiva, mientras que la UGT, dominada por socialistas y muy representada en los sectores de la banca y los seguros, no tuvieron objeción, en principio, a la privatización pero expresaban cierta inquietud sobre el control extranjero y resaltaban la necesidad de la participación de los trabajadores en las industrias privatizadas.

(vi) La legitimación de los programas: En España, la privatización estaba conectada con la modernización y se presentaba como parte de un paquete de medidas para dismantelar la herencia proteccionista del franquismo y la dictadura. En Portugal, el mensaje ideológico estaba salpicado de sentimientos a favor del mercado, pero en general, se ha dirigido contra la corrupción política y la ineficiencia de las empresas del sector público. Sin embargo, los contrarios a la privatización se han defendido con un potente mensaje: la privatización puede implicar control extranjero.

(vii) El compromiso para apoyar los programas de privatización: Este compromiso ha sido obvio en España, aunque no siempre ha sido necesario. Sin embargo, no ha sido el caso de Portugal. Antes que Cavaco Silva fuera primer ministro, cuando era economista del Banco de Portugal y Ministro de Finanzas, los tímidos intentos de liquidar las empresas ineficientes eran inestables, de poca duración y por débiles administraciones.

1.4.2. Marco teórico de la investigación e hipótesis principales

Como veíamos más arriba, el contexto previo para llevar a cabo el proceso de privatizaciones en el sector público en España era más favorable que en Portugal, sin embargo, no existía voluntad política por parte del gobierno socialista, para llevarlas a cabo. Hemos visto también que el caso español se diferencia del portugués en el grado de autonomía política que se concede al gobierno para llevar a cabo las estrategias de reforma. En otras palabras, el contexto institucional para llevar a cabo la reforma del sector público era relativamente más profundo y sustantivo en el caso español que en el caso portugués. Sin embargo, una vez que el gobierno de Cavaco Silva gana las elecciones, las fuentes de apoyo del Partido Socialdemócrata alteran el contexto institucional.

La idea principal de la tesis a este respecto es que la selección del conjunto de políticas destinadas a reformar el sector público depende en buena medida de los partidos políticos en el gobierno y de sus preferencias ideológicas. Ni las instituciones domésticas ni la economía internacional restringen el campo de acción de los gobiernos. Por el contrario, las preferencias por una estrategia política constituye un factor determinante para promover una transformación profunda en las instituciones del Estado. En el caso de Portugal, el propio partido socialdemócrata constituye un ejemplo de un gobierno inicialmente minoritario con pocos apoyos institucionales, pero con preferencias intensas en cuanto a la transformación y privatización de las empresas públicas, cuyo

papel causal dentro de los cambios institucionales que tienen lugar durante el periodo de estudio es considerablemente importante. Por otra parte, el gobierno socialista español, a pesar de tener un contexto más favorable para privatizar, prefiere intervenir el sector público para maximizar la tasa de crecimiento económico y mejorar el bienestar de los trabajadores.

Las ideas y preferencias ideológicas se definen como el compromiso de los individuos con respecto a los objetivos políticos e institucionales que defienden. Una segunda dimensión que se considera importante en cuanto determinante de la reforma en el sector público es el apoyo de dichas preferencias por parte de los grupos sociales y políticos. El grado de apoyo de las ideas políticas no se consideran de un modo aislado, sino que se estudian en detalle sus interrelaciones. Por último, las empresas públicas son también, el resultado de procesos de formulación de políticas; su definición se realiza a través de corpus legislativos que constituyen la base del derecho constitucional, político y administrativo de los Estados. En este sentido, el contenido de las estrategias políticas e institucionales de los grupos políticos constituye el tercer elemento de análisis. Su funcionamiento en la práctica, depende no sólo de sus aspectos formales sino del entorno social, económico y político en el que se desenvuelven. El contenido de las estrategias depende a su vez de las experiencias concretas de los actores con las instituciones, y de los principios normativos e ideológicos que se utilizan para interpretar estas experiencias. En el campo de las políticas públicas, los paradigmas científicos elaborados dentro de las ciencias sociales son una fuente adicional de interpretación comparada y sistemática de las experiencias con las instituciones en diferentes países. Estos paradigmas internacionales, de los que el keynesianismo y el neoliberalismo constituyen ejemplos importantes, influyen también de modo directo en el contenido de las estrategias de las elites políticas e indirectamente sobre las preferencias de los ciudadanos. En concreto, a lo largo de esta investigación se combinan de un modo flexible el análisis de políticas públicas y las teorías sociológicas, políticas y económicas contemporáneas

que tratan de explicar los procesos de reforma del sector público empresarial que tienen lugar durante las últimas décadas del siglo XX.

Para terminar, la investigación permite elaborar algunas hipótesis teóricas sobre las relaciones entre las condiciones internacionales, los factores políticos internos (coaliciones políticas e instituciones estatales) y las estrategias políticas.

H.1. Las condiciones internacionales están siempre influidas por factores internos, es decir, los actores se alinean alrededor de una estrategia política dada, alterando, ya sea su contenido, o al menos, su forma de implementación.

H.2. La intensidad de la crisis económica y el tipo de gobierno (mayoritario o minoritario) pueden facilitar las actuaciones del gobierno, pero no es suficiente para determinar las opciones políticas específicas que se adoptan. Dichas estrategias políticas están influidas por las preferencias de los partidos y las ideologías políticas como variables importantes para comprender las opciones escogidas.

H3. Las preferencias y decisiones de los líderes políticos pueden jugar un papel muy importante dentro de las específicas configuraciones institucionales. Las instituciones que son difíciles de cambiar presentan fuertes obstáculos para la implementación de cambios en las políticas. Pero una vez que la innovación gana una posición en aquellas instituciones, su capacidad y, a veces su autonomía, se convierte en un recurso para un cambio efectivo en el sector público. Una conclusión importante a este respecto es que las preferencias ideológicas parecen estar asociadas, por un lado, a la capacidad del Estado para formular y aplicar reformas eficaces; y por otro lado, se asocian también al grado de legitimidad conseguido en la sociedad. En pocas palabras, y de acuerdo con los resultados de la investigación, el grado de preferencias políticas, como la propia autonomía política, aumentan la efectividad política y contribuyen a acelerar y favorecer el proceso de reforma.

1.4.3. Materiales y Métodos

Como hemos visto a lo largo de estas páginas, los objetivos teóricos y empíricos de esta investigación constituyen una gran variedad de procesos políticos y de temas de investigación. En este sentido, los materiales y los métodos que se utilizan en la tesis son considerablemente variados. En primer lugar, llevo a cabo un análisis crítico sobre el comportamiento de la empresa pública y privada, para ver cuál es la posición que se adopta respecto a la empresa pública: qué posición viene determinada por consideraciones de eficiencia en la asignación de los recursos productivos, y cuáles por posiciones ideológicas; qué respaldo político, institucional y simbólico se dió en cada país al modelo general de la economía de mercado, a través de la Constitución, los pactos sociales y los discursos políticos?

Para ello, realizo un análisis de contenido de la política de la clase política (parlamentaria y extraparlamentaria) sobre este tema, así como un análisis de contenido de los documentos técnicos, de revistas especializadas y estudios de carácter académico. Realizo dos tipos de comparaciones. En primer lugar, la comparación de los resultados obtenidos por las empresas públicas con los resultados obtenidos por las empresas privadas. Esta estrategia sirve para responder a una de las preguntas principales de la tesis: la cuestión de, si la prestación privada de los servicios es más efectiva que el modelo centralizado burocrático de provisión de los servicios públicos. En segundo lugar, se comparan los resultados obtenidos por todas las empresas a nivel sectorial. La ventaja que ofrece la comparación entre sectores, se deriva de la posibilidad de examinar las siguientes cuestiones:

- La variabilidad de los cambios derivados de la reestructuración de las empresas públicas en los diferentes sectores competitivos y en declive;
- La efectividad comparada de estos dos grupos, así como las diferencias entre los diferentes sectores. Esta comparación permite

comprobar si existen sinergias importantes entre las diferentes políticas de reforma en el sector público, o en otras palabras, si el cambio en la propiedad aumenta la efectividad en la gestión del grupo.

La metodología para estudiar los determinantes de la reforma del sector público se basa en el método comparativo a través del estudio de las similitudes y diferencias de la reforma del sector público en España y Portugal. Para ello se analizarán los debates parlamentarios, a través de un análisis de contenido y un análisis documental. Asimismo, se realizarán entrevistas abiertas a políticos y gestores de las empresas del sector público en ambos países, con la finalidad de detectar los objetivos políticos y las posiciones ideológicas de los participantes en el proceso de formulación de las políticas.

Se trata pues, de un estudio de ciencia política comparada, que utiliza las principales herramientas conceptuales y analíticas que la teoría de políticas públicas ha ido elaborando para estudiar los procesos y contenidos de las actuaciones gubernamentales. Resulta cada vez más evidente que cualquier problema social no puede estudiarse adecuadamente sin combinar en distintos grados el análisis sociológico, político, económico, jurídico e histórico. Por otra parte, aún hay mucho que aprender de los efectos de las políticas públicas como las reformas económicas. Se podría limitar el análisis a la dimensión de la propiedad o a la dimensión de asignación. Aún así, los efectos más profundos de esta clase de dinámica inevitablemente conducen al examen de algunas de las consecuencias 'puramente' políticas: cambios en la difusión de las ideas, cambios en la composición de las coaliciones y en el diseño de las instituciones del Estado.

1.5. Estructura de la tesis

La primera parte de la tesis se basa en el análisis del estado de la cuestión, desarrollando una comparación de los argumentos tradicionales que justifican la intervención y las críticas.

PARTE I: EL PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO EN EL SUR DE EUROPA

Capítulo 1. Introducción. Presentación del caso de estudio y estrategias de análisis

Capítulo 2. Marco Teórico de Análisis. Explicación del comportamiento del sector público y sus variaciones políticas

Capítulo 3. Transformación de la Política del Sector Público y principales respuestas europeas a las presiones de convergencia

PARTE II: LAS EXPERIENCIAS POLÍTICAS DE REFORMA EN EL SECTOR PÚBLICO: ANÁLISIS COMPARATIVO DE ESPAÑA Y PORTUGAL

Capítulo 4. El caso español: Una reforma gradual del sector público

Capítulo 5. El caso portugués: Una reforma radical del sector público: De las nacionalizaciones a las privatizaciones

PARTE III: DETERMINANTES DE LA REFORMA ECONÓMICA

Capítulo 6. La Reforma del Sector Público como proceso de elaboración de ideas

Capítulo 7. La Reforma del Sector Público como proceso de constitución de coaliciones: Las bases de apoyo, el liderazgo político y las coaliciones de intereses

Capítulo 8. La Reforma del Sector Público como proceso de transformación institucional: Factores políticos, legales e institucionales

CAPÍTULO 2

MODELO TEÓRICO DE ANÁLISIS. EXPLICACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO Y SUS VARIACIONES POLÍTICAS

2.1. Introducción

El debate sobre los determinantes de la reforma del sector público ha experimentado una serie de desarrollos prometedores en la década de los 90. En concreto, los modelos teóricos desarrollados durante los años 80, centrados excesivamente en el análisis de los aspectos estructurales (articulación institucional y administrativa) y en la dimensión de las actitudes y dinámica política (cultura política, sistema de partidos y comportamiento electoral) han sido recientemente fortalecidos y complementados con una atención creciente al papel que tienen las preferencias de los actores sociales y políticos en los procesos de formulación de políticas, cuyo objetivo consiste en promover un cambio en las estrategias políticas orientadas hacia el sector público de la economía¹. Este cambio de atención, no se ha producido, sin

¹ Joan Subirats y Ricard Gomà, 'Democratización, Dimensiones de conflicto y políticas públicas en España', en Ricard Gomà y Joan Subirats (coords.),

embargo, en el campo de las teorías que tratan de explicar los procesos de reforma del sector público.

Gracias a los trabajos recientes, sabemos bastante acerca de las ideas apropiadas², las coaliciones que las apoyan³ y las capacidades institucionales⁴ necesarias para que el Estado intervenga de manera efectiva en la economía, asumiendo el proceso de nacionalización la forma principal de intervención directa del Estado en la economía. La nacionalización emerge como un proceso político de reordenación económica entre lo público y lo privado, que consiste en la transferencia de la propiedad de bienes y recursos privados a la sociedad, eliminando la titularidad privada de los medios de producción y asumiendo el Estado el control y dirección de su gestión, básicamente, mediante empresas públicas, que recorre Europa tras la Segunda Guerra Mundial⁵. El proceso de la nacionalización ha sido uno de los movimientos más debatidos por sus implicaciones políticas, económicas y jurídicas pero, en especial, por el debate que abrió sobre las funciones que corresponden al Estado. La nacionalización, en sentido jurídico, ha sido definida como “aquella operación mediante la cual la propiedad de unos bienes o

Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1998:13.

² Véanse los trabajos de Peter Hall, “Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas”, en *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1989.

³ Gourevitch, Peter, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca: Cornell University Press, 1986; y “Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices”, en P. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas*, pp. 87-106.

⁴ Véase Evans, P. y Rueschemeyer, D., “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”, en Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. *Bringing the State Back in*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985: pp. 44-77.

⁵ La nacionalización fue un movimiento polémico que consolidó el intervencionismo del Estado sobre la actividad económica en las antiguas democracias liberales. Mucho se ha escrito sobre esta institución. Es de destacar el siguiente estudio: Katarov, K., *Teoría de la Nacionalización*, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1963.

determinado tipo de bienes o factores de producción, o una empresa o grupo de empresas, se transfiere a la colectividad con el fin de sustraerlo a la acción capitalista”⁶. De esta definición se desprenden dos elementos esenciales: la transferencia de la propiedad de los bienes o servicios del Estado y la organización y control de la actividad por medios de derecho público.

Sin embargo, sabemos menos acerca de las consecuencias que tienen estas reformas cuando el Estado deja de intervenir, a pesar del impacto que supone la modificación del papel del Estado, en cuanto agente de intervención económica sobre las instituciones del Estado. Si bien, durante la década de los 70, la crisis económica y la ineficacia y pérdidas constantes del sector público fueron afrontadas por los sucesivos gobiernos con medidas dirigidas a restringir el gasto y controlar la inflación, sin que fuese discutida la presencia pública en la economía. En cambio, en la década de los 80, aquella actitud dio paso a una serie de medidas, en conjunto denominadas privatización, que pusieron fin al proceso constante e imparable de nacionalización de bienes y actividades económicas, cambiando sustancialmente el Estado del bienestar⁷.

El objetivo de este capítulo consiste en aportar estos recientes análisis teóricos, como punto de partida para elaborar un marco teórico capaz de explicar las causas de las diferentes respuestas a las presiones de convergencia europea para reformar el sector público en estos dos países del Sur de Europa. El objetivo de este capítulo, desde una perspectiva general, consistirá en aportar una

⁶ Ariño Ortiz, G., “Sobre la Asunción de actividades y bienes del Estado” en Cuétara Martínez, J.M. *La Actividad de la Administración*, Madrid: Tecnos, 1983.

⁷ El término privatización ha sido empleado como un paraguas capaz de abarcar una multitud de iniciativas gubernamentales dirigidas, en principio, a incrementar el papel del sector privado y, paralelamente, a reducir el intervencionismo estatal en la economía. Es un proceso que engloba varios medios encaminados a cambiar la relación entre el Gobierno y el sector económico privado, distintos y en gran medida alternativos entre sí. Véase Kay, J.A. y Thompson, D.J., “Privatisation: a policy in search of a rationale”, *The Economist Journal*, 96, 1986, p. 18.

contribución al debate sobre los factores explicativos de los procesos de transformación del sector público empresarial, y en particular, aportar al debate cuáles pueden ser los determinantes que influyeron sobre los diferentes cursos de reforma del sector público.

Se trata de un caso de estudio comparativo, característico de los análisis de políticas públicas. El proceso de reforma del sector público es el resultado de un proceso de formulación de políticas. En este sentido, el análisis de los determinantes del cambio de las políticas del sector público tiene muchas similitudes con el estudio de los determinantes de los procesos de formulación de políticas. Sin embargo, lo que les diferencia es que, en el caso de las políticas públicas, los análisis se basan en el estudio de cambios de los instrumentos de intervención pública. Por el contrario, en el caso de la reforma del sector público, su transformación va a suponer una nueva asignación del poder del Estado, puesto que una de las funciones de las instituciones del Estado consiste en establecer las reglas formales del juego político en cuanto a la distribución del poder entre los diferentes actores que cumplen funciones dentro del sector público⁸.

¿Cuál es la naturaleza de los determinantes que dan origen a los cambios en las políticas del sector público? Existen una serie de factores que podrían ayudarnos a entender el cambio de estrategia en las políticas del sector público. En primer lugar, es necesario que el marco institucional previo no tenga una influencia tan determinante sobre el cambio posterior, puesto que la transformación de las instituciones refleja, en sí misma, una ruptura relativa con respecto a las instituciones creadas en el pasado, o en otras palabras, una ruptura de la dependencia de la

⁸ De acuerdo con Rogerio F. Pinto, “La reforma y modernización del Estado hasta recientemente han sido tratadas como procesos evolutivos encerrados en el dominio de la soberanía nacional e impulsado exclusivamente por iniciativas de sus gobiernos...Esto plantea la necesidad por parte de dichos organismos de prepararse para encarar este papel que les asignan sus clientes”. Véase ‘Un Enfoque Institucional a la Reforma del Estado’, manuscrito presentado en el Congreso CLAD, Agosto 2000.

historia institucional previa (*path dependency*)⁹. Como veremos, las transiciones a la democracia suponen, en gran medida, una reestructuración decisiva del marco institucional del régimen autoritario anterior. En segundo lugar, y debido al hecho que el cambio de estrategia política en el sector público supone una transformación de la provisión y asignación del poder de intervención pública (*state-social arrangements*), es razonable pensar que el proceso causal que lo promueve sea complejo¹⁰. Es necesario señalar que el proceso de reforma del sector público, objeto central de esta investigación, constituye un ejemplo significativo de cambios institucionales sustantivos. La privatización, de un lado, supone un cambio notable en la distribución del poder político, en cuanto supone el acceso de nuevas agencias independientes en la regulación del sector público, antes reservado a las organizaciones centrales del Estado¹¹. La reestructuración de las empresas públicas, de otro lado, también supone una redistribución del poder del Estado, al abrir la posibilidad de transferir parcelas del poder del sector público al sector privado.

Regresando a los determinantes de la reforma del sector público, parece evidente, en este contexto, que los requisitos políticos necesarios para promover con éxito cambios en la provisión de los bienes y servicios públicos, son seguramente más exigentes que los que afectan a cualquier otro proceso de formulación de políticas, puesto que suponen una modificación importante del *status quo*. Una última distinción necesaria se refiere al tipo de cambios posibles. En primer lugar, al mismo tiempo que el Estado se ha replegado de su intervencionismo económico, aumentando el espacio del mercado, se produce un

⁹ Véase Pierson, Paul. 'The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change', *Governance*, 13 (4), Octubre 2000: 491-493.

¹⁰ Hart, J. *Rival Capitalists. International Competitiveness in the United States, Japan and Western Europe*, Ithaca, New York: Cornell University, 1992: 2-4.

¹¹ Sobre la paradoja de la regulación del sector público por agencias privadas, véase: Majone, G. 'Paradoxes of privatization and deregulation', *Journal of European Public Policy*, 1(1), June, 1994.

movimiento en el ámbito de lo público / privado en el sentido de que lo público adquiere mayor importancia. Lo que está en juego no es sólo la relación entre el Estado, las instituciones y el mercado, sino también la tensión entre lo público y lo privado. Es lo que se conoce en la literatura académica como modificación de los límites entre el Estado y la sociedad. La construcción del Estado de Bienestar, el proceso de desregulación posterior, y los procesos de liberalización, privatización y regulación del sector público entran dentro de esta categoría. En segundo lugar, la internacionalización de las economías impone la separación de las lógicas económicas de las políticas. El mercado adquiere más autonomía para regirse por sus propios criterios, pero la política le pone los límites y establece las reglas institucionales. El Estado retiene la responsabilidad del “gobierno del mercado” en última instancia.¹²

Realizado este inciso, el primer objetivo del capítulo consiste en realizar un análisis crítico de algunas de las teorías vigentes durante los años 80 y 90 que tratan de explicar los procesos de reforma del sector público empresarial. Para conseguir este objetivo, se utilizan las teorías desarrolladas durante los años 90 sobre los determinantes del cambio institucional para criticar y complementar los enfoques anteriores (‘la maximización del Bienestar’ o ‘enfoque del interés público’ y la ‘Teoría económica de la regulación’ o ‘Teoría de la captura de intereses’), así como para sacar el mayor partido posible de los nuevos factores explicativos de cara a la realización de un análisis específico sobre las causas de las diferentes respuestas a las políticas del sector público en España y Portugal.

Un objetivo adicional, y más concreto, consiste en desarrollar un modelo analítico para explicar las diferentes transformaciones del marco institucional que supongan una modificación de los límites entre el Estado y la sociedad. En este contexto, la hipótesis principal de este capítulo es que las diferentes respuestas a las

¹² Wade, Robert, *Governing the Market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

políticas de reforma del sector público empresarial, en España y Portugal, pueden explicarse en función de dos requisitos necesarios y suficientes: de un lado, la existencia de actores políticos con un particular interés o ambición política por introducir un cambio en las estrategias políticas del sector público, y de otro lado, con la capacidad de promover el apoyo a la nueva estrategia política, alterando las 'reglas del juego' dentro de las propias instituciones del Estado.

El desarrollo de esta hipótesis es el siguiente. En primer lugar, analizaré el papel de los actores políticos, sus estrategias e instituciones. Las preferencias de los actores tienen una gran importancia causal: los cambios en las políticas serían muy infrecuentes si no existiesen actores con ambición para que las instituciones cambiasen. Para desarrollar la importancia que tiene la estrategia de los actores políticos en los procesos de reforma, el capítulo se apoya en contribuciones básicas de Peter Hall y Peter Gourevitch para construir un modelo teórico de explicación del cambio. De acuerdo con Peter Gourevitch, para que los cambios tengan mayor éxito, las estrategias políticas requieren el apoyo de coaliciones económicas para conseguir contrarrestar la oposición de aquellos actores cuyas posiciones de poder se ven amenazadas debido a los cambios. Y este refuerzo de las coaliciones es tanto más necesario cuando las propuestas de cambio amenazan posiciones de poder que han sido refrendadas por las reglas de legitimidad democrática, o cuando afectan al núcleo de la normativa constitucional que da origen a los regímenes democráticos contemporáneos. En suma, diferentes modos de formulación de políticas y diversas maneras de introducir las estrategias políticas pueden explicarse, en gran medida, explorando el tipo de relación específico entre las coaliciones económicas y las estrategias gubernamentales.

En este sentido, cuando las estrategias políticas se apoyan en coaliciones económicas legitimadas por el contexto internacional y enraizadas en las instituciones estatales, cualquier cambio, por conflictivo que sea, tiene buenas probabilidades de salir adelante. La coalición entre los actores políticos y los agentes económicos

es entonces prácticamente imbatible. Sin embargo, si los actores políticos que promueven la transformación de las instituciones no consiguen el apoyo abierto de las coaliciones ni de las ideas económicas, la trayectoria de las reformas previstas resulta ser considerablemente mucho más incierta. En el mejor de los casos, el resultado más probable es que los planes de reforma inicial se acorten y que su aplicación sea parcial y problemática.

En cuanto a las teorías previas, para fundamentar y contextualizar el análisis, hay que mencionar dos de los principales análisis desarrollados en la década de los 70 y 80 para explicar la regulación del sector público: La teoría sobre la maximización del bienestar y la teoría económica de la regulación. La primera de estas teorías es la teoría de maximización del bienestar, que explica la regulación del sector público como medio de alcanzar la eficiencia a través de la corrección de los fallos de mercado. Este enfoque asume que los mercados son perfectos, existe una información completa de los agentes económicos y una adecuada capacidad para interpretar y procesar los ajustes de los mercados, todo lo cual conduce a decisiones racionales y óptimas. El cambio de la política reguladora es el resultado de un cambio en los parámetros tecnológicos o la confirmación de un error en la identificación de los fallos del mercado. La segunda teoría se basa en los aspectos distributivos. De acuerdo con esta teoría, los intereses de los actores son cruciales y son convertidos en resultados de una manera pluralista. Ambos enfoques no consideran la importancia de las instituciones y no pueden explicar las variaciones nacionales en las respuestas a la política del sector público.

Por último, trataré de destacar cómo la literatura académica ha venido reconociendo progresivamente que en la realidad abundan los mercados imperfectos, la información es incompleta y los agentes tienen una capacidad muy limitada para interpretar los desequilibrios de los mercados y sus ajustes. Estas deficiencias pueden reducirse a medida que se desarrollan las economías, se diversifican los mercados y se avanza en el conocimiento, pero este mismo proceso supone un auge institucional que defina las

reglas del juego y los sistemas de incentivos en los nuevos mercados que se expandan. Estos se fundamentan en las instituciones políticas y económicas, incluidas las regulaciones estatales.

2.2. Arenas y relaciones políticas en el sector público: un esquema interpretativo

De acuerdo con Peter Gourevitch (1986), cualquier política, para tener posibilidades de ser aplicada efectivamente, requiere de una coalición de intereses que la sustente, de forma que sólo cabrá esperar innovaciones políticas si se producen alteraciones en las preferencias y opciones de los grupos y/o surgen nuevas coaliciones sociales. Gourevitch aplica este esquema a las políticas económicas enfrentadas a la Gran Depresión de los años treinta, observando que las diferencias producidas en las líneas de intervención de los diferentes países, se originaron en el modo diverso en que se posicionaron los principales grupos de interés económico; así, si en Suecia se produjo la primera respuesta expansiva general frente a la depresión fue debido a que en ese país se puso en marcha una alianza temprana entre los intereses de los agricultores y los trabajadores industriales en favor de una política alejada de la ortodoxia (lo que en otras partes tardó un tiempo en producirse). Siguiendo el esquema propuesto por Gourevitch, identificaré los principales actores políticos y económicos para demostrar cómo cada tipo de política en el sector público desarrollará así sus estructuras o arenas propias, pudiendo contribuir al fomento de innovaciones significativas.

2.2.1. Actores, estrategias e interacciones: las preferencias de los actores

En los recientes estudios sobre los procesos de formación de políticas, se ha reconocido la importancia que tienen las ideas en

las estrategias de los actores y sus interacciones con las coaliciones de intereses económicos¹³. De acuerdo con estos estudios, las políticas públicas emergen a partir de la interacción entre las instituciones públicas y el conjunto de intereses privados. La elaboración y toma de decisiones por parte del gobierno se simultanea con una continua negociación entre actores públicos y privados. Partiendo de este principio de complejidad, este enfoque mantiene que las ideas subyacentes a esa interacción condicionan la naturaleza final de las políticas adoptadas. Las reformas económicas son pues, el resultado de la interacción entre las experiencias nacionales y las internacionales con respecto al funcionamiento y los resultados de las instituciones públicas y privadas. Como se refieren Subirats y Gomà, “Cada uno de esos actores transporta una cierta definición del problema a abordar, una cierta imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir¹⁴.”

Los análisis de Sabatier¹⁵ y Kingdon¹⁶ destacan la importancia de ese cruce entre los actores, las instituciones y las ideas. El marco de estas interacciones va a ser determinante por condicionar los criterios de selección de las opciones, de las preferencias y las pautas de interacción del resto de los actores. Por una parte, cabe destacar la creciente importancia que han tenido las ideas en los procesos de cambio y formulación de las políticas. La aportación de Peter Hall (1989, 1993) en su estudio sobre el origen del

¹³ Véase Hall, Peter, (ed.), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1993. Véase también el trabajo de Skocpol y su análisis sobre el papel de las ideas en la formulación de las políticas públicas. Skocpol, T. “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, en Peter Evans, T. Skocpol y D. Rueschemeyer, D., *Bringing the State Back in*, New York: Cambridge University Press.

¹⁴ Subirats, J. y Gomà, R., “Políticas Públicas: Hacia la Renovación del Instrumental de Análisis”, en Gomà y Subirats, *Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno*. 1999: p. 25.

¹⁵ Véase Sabatier, Paul and Jenkins-Smith, H.C. (eds), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder, Col, 1993.

¹⁶ Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Londres: Scott, Foreman, 1984.

pensamiento keynesiano, se basa en la importancia que tiene el papel de las nuevas ideas, así como una coyuntura política y económica favorable. Una condición esencial para que las ideas económicas tengan un impacto sobre el proceso de la política es que exista un diseño de nuevos modelos que sea difundido en la comunidad académica. Veamos en qué consiste la estrategia de cada uno de los actores que entran en el juego y cómo difunden sus ideas.

2.2.1.1. Los agentes económicos

En el juego de la política pública, uno de los actores principales son los agentes económicos¹⁷. Las reformas económicas son una tarea bastante compleja. Por ello, se da gran relevancia a la capacidad administrativa, concediendo a los agentes económicos un papel importante en el diseño de dichas políticas¹⁸. Este control de la técnica les confiere un poder considerable. Como se refiere Les Metcalfe:

“El papel del técnico se caracteriza por la combinación de cualificaciones elevadas y habilidades políticas reducidas. Los técnicos emplean saberes y técnicas especializadas para investigar las políticas alternativas. Debido a su formación profesional y a su status, los técnicos perciben su papel como la utilización de su destreza para identificar soluciones óptimas técnicamente para los problemas de las políticas” (Les Metcalfe, 1991: p.111).

¹⁷ De acuerdo con Przeworski, los agentes económicos o técnicos son meros ‘rent-seekers’. De acuerdo con este autor, el objetivo principal del equipo de agentes económicos consiste en llevar a cabo el proyecto de transformación económica basado en la estabilidad, en la solvencia y en la eficiencia. Las reformas son necesarias para estos actores y las demoras relativas a cuestiones de procedimiento son para dichos actores, síntomas de irracionalidad. Przeworski, 1991: 284.

¹⁸ Véase Krueger, 1993, p.130.

Sin embargo, no podemos olvidar que su capacidad para ejercer dicho poder es siempre el resultado de un acto de delegación política¹⁹. Es más, en el proceso de la reforma, estos agentes tendrán que competir con otros actores provenientes de los partidos, de los grupos de interés e incluso de los medios de comunicación.

El enfoque económico de difusión de las ideas explica su introducción, como resultado de la búsqueda de soluciones a problemas económicos desconocidos²⁰. El diseño de nuevos modelos y la difusión del consenso entre la comunidad académica es la condición inicial para que las ideas económicas tengan un impacto en el proceso de la política. El enfoque basado en el papel de los profesionales o técnicos en el proceso de formación de la política, se introduce a través del concepto de *comunidades epistémicas* para referirse a este conjunto de técnicos que comparten los mismos criterios e incluso los mismos valores²¹. El consenso en dicha comunidad deriva de un proceso de aprendizaje social, que es definido como “la socialización de los decisores atendiendo a las reglas apropiadas de la política económica e internacional”²². La socialización normalmente se produce a través de sutiles vínculos educativos entre los tecnócratas, que se han formado en el extranjero y han adquirido un conocimiento específico para su profesión que coincide con los parámetros aceptados en los países industrializados²³. Adquieren de este modo una “visión intelectual” a través de la cual perciben las condiciones económicas²⁴. El aprendizaje social deriva también de

¹⁹ Robert Bates, ‘Comments’, en Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Studies, 1994.

²⁰ Peter Hall, *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across countries*. Princeton: PUP, 1989.

²¹ P. Haas, ‘Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination’, *International Organization*, 1992, 46(1): 1-35.

²² Centeno, 1994, p. 23.

²³ Sobre este asunto, véase el análisis pormenorizado realizado por Juan Gabriel Valdés, *Historical Perspectives on Modern Economics. Pinochet’s Economists*, 1995: 38-51.

²⁴ Maravall, J.M., *Los Resultados de la Democracia*, 1995: 192 y 216.

las experiencias de otros países, a lo largo del tiempo, respecto de los fracasos o éxitos de las políticas implementadas.

El conjunto de profesionales o técnicos (los agentes económicos) no consiguen influir en la política a menos que se produzca una interacción positiva entre los agentes políticos y económicos. ¿Cuándo ocurrirá? Ciertas circunstancias tienen la habilidad de abrir una ventana de comunicación entre los políticos que buscan ideas y los expertos que tratan de dar consejo. Las crisis económicas son fuertes condicionantes para abrir esa ventana de comunicación y de hecho, el supuesto de la crisis es uno de los condicionantes estudiados en la literatura sobre las reformas económicas.²⁵ Sin embargo, hay una serie de críticas acerca de la variable de la crisis, en el sentido que es difícil encontrar una respuesta causal a algo que aún no se ha definido.²⁶ Mientras que estos autores conceden cierta importancia a la crisis, cuestionan el carácter determinante en la respuesta. Coinciden en señalar que el diagnóstico de la situación y la receta a aplicar es una cuestión de interpretación. “La realidad económica es tan poco evidente que las circunstancias objetivas se imponen en el comportamiento, sin ninguna mediación de las ideas.”²⁷

Parece indudable que ninguna de las interpretaciones anteriores tiene la capacidad de imponerse si no viene acompañada de una defensa activa de quienes patrocinan los diferentes ‘diagnósticos’ y sus soluciones. Como se refiere Jacobsen²⁸: “persuadiendo a los jugadores a aceptar una definición de la

²⁵ Véase también Keeler, J. ‘Opening the Window for Reform. Mandates, Crises and Extraordinary Policy Making’. *Comparative Political Studies*, 25 (4): 433-86.

²⁶ Véase como defensa de esta perspectiva: Rodrik, D. ‘Understanding Economic Policy Reform’, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, March 1996: 9-41; Nelson, J. *Economic Crisis and Policy Choice*. Princeton: PUP, 1990; Krueger, A. *Political Economy of Policy Reform in developing Countries*. Cambridge: The MIT Press, 1993.

²⁷ Gourevitch, P. *Politics in Hard Times*, Ithaca: Cornell University Press. 1986: 233.

²⁸ Véase Jacobsen, J.K. ‘Much ado about Ideas: The Cognitive factor in Economic Policy’. *World Politics*, 47 (Enero): 283-310.

situación, uno gana algún control sobre los resultados porque el modo en que sea definido un problema determina la naturaleza de la solución”. ¿Por qué se delega el poder a un específico actor económico cuando son varios los actores que compiten para ganar el apoyo del líder?

Krueger²⁹ ha sugerido que los líderes políticos delegarán en aquellos actores que posean una comprensión económica más apropiada. Por su parte, Gourevitch³⁰ considera que “los argumentos ganan porque sus proponentes tienen el poder para mantenerlos”, pero el autor no especifica de donde deriva el poder. ¿Proviene del conocimiento? ¿De los recursos? ¿de la capacidad de movilización?

Los más críticos defienden que la relevancia de los economistas en el proceso de la reforma económica, aparte de ser meros asesores, se deba a una manifestación ritual por la que se dota a las reformas económicas de una cierta legitimidad. Como señala Pechman,³¹ esta influencia formaría parte de una nueva cultura política según la cual, los economistas ocupan un papel relevante. Pero la fuente de la autoridad de los técnicos y profesionales deriva del hecho de que son ellos quienes controlan la técnica, que además, es fundamental para la comunicación con las elites nacionales y con los actores internacionales cuya confianza puede ser requerida para una inversión del capital y el apoyo político³². Debido al hecho que la cooperación del capital y de las empresas es crucial para promover el crecimiento económico, la capacidad de dominar la ‘técnica’ tiene también sus recompensas.

²⁹ Véase Krueger, 1993: 130.

³⁰ Gourevitch, 1986: 236.

³¹ Pechman, J.A. *The Role of the Economist in Government. An International Perspective*. Washington: New York University Press, 1989.

³² Véase también el estudio de Williamson, John, *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Economics, 1994.

2.2.1.2. Las ideas económicas en cuanto estrategias políticas

Las ideas económicas son las principales estrategias en cualquier proceso de reforma de la política. Como se refiere Jacobsen³³, estas son “los medios de alcanzar los fines socialmente aceptados”. Hay quien diga que son “un plan de acción” o que son “la relación de causa y efecto de problemas complejos”.

Las ideas en cuanto estrategias políticas son objeto de un profundo debate. La literatura sobre el impacto de las ideas en el proceso político, tanto desde una perspectiva institucionalista como desde una perspectiva racional, mantiene un fuerte debate sobre si las ideas tienen algún tipo de “dinámica política interna”³⁴ o si su influencia deriva, no de méritos intrínsecos, sino del interés y del poder de aquellos que las defienden. Sin embargo, las estrategias políticas respecto a las ideas económicas no son un debate reciente. Aunque Keynes (1936) mantenía que “las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, aunque sean ciertas o estén equivocadas, son más poderosas de lo que se puede comprender”, John Mill ya señaló que “las ideas, a pesar de que las circunstancias externas conspiran con ellas, no tienen en general una eficacia muy rápida o inmediata en los asuntos humanos”³⁵.

Por su parte, Peter Gourevitch ha destacado el significado político que está vinculado a las ideologías económicas desde que “configuren el mapa esquemático de los objetivos políticos y de los requisitos de los amigos y enemigos políticos, de las alianzas y coaliciones políticas.” “Cada cual tiene una idea diferente de los grupos y de sus intereses. Cada uno provee diferentes señales a los políticos de la necesidad de las estrategias para la movilización del apoyo.”³⁶ Esto parece claro en el caso de los dos principales paradigmas económicos que se debatían durante la década de

³³ Jacobsen, 1995: 287.

³⁴ Peter Hall, 1989: 9.

³⁵ Citado en Peter Hall, 1989: 383.

³⁶ Peter Gourevitch, 1986: p. 43 y p.234.

1970: el keynesianismo y la economía neoclásica. Difieren en la prioridad de sus objetivos económicos, y debido a las recetas políticas que propone cada uno, atraen diferentes apoyos de los diferentes grupos de interés. Finalmente, los dos paradigmas difieren en su “viabilidad económica”, algo que Peter Hall relaciona a la naturaleza de los límites de la economía nacional e internacional. Como se sabe, el destino evolutivo de estos dos paradigmas económicos está asociado al debate sobre la crisis, cuyas características ya han sido analizadas previamente. Sin embargo, hay que reconocer que, independientemente de la crisis económica, los diferentes países están constreñidos por la situación política a la hora de adoptar sus propias estrategias económicas. En este sentido, las peculiaridades políticas de la transición en España y Portugal impusieron un tipo de estrategias en sintonía con la problemática de cada país y no con las pautas dictadas por la crisis económica: mientras que en España se adoptaron estrategias de consenso al crearse las nuevas reglas del juego democrático, en Portugal se desarrollaron estrategias de imposición por las características de la ruptura con el régimen. En el período de consolidación democrática, sin embargo, fue suficiente el compromiso de los líderes políticos con un tipo de estrategia económica (ya fuese moderada o radical) para que la política fuese implementada.

En la literatura académica, la mayoría de los autores han señalado que las ideas económicas influyen en el proceso político cuando estas se encuentran enraizadas en las instituciones³⁷. De acuerdo con Evans, esta integración discrimina a favor de las ideas porque facilita su implementación al dotarlas de apoyo institucional y medios de expresión. Esta idea de ‘embeddedness’ tiene la propiedad de hacer que las ideas económicas sean viables administrativamente. El poder relativo de las agencias relevantes y de sus objetivos, los criterios en que se basa el nombramiento y el reclutamiento, así como el acceso de los expertos a los centros de diseño político tienen un importante papel al facilitar o impedir la

³⁷ Sobre este tema, véase Peter Evans, *Embedded Autonomy*, Princeton: PUP, 1995.

entrada y difusión de nuevas ideas debido a la inercia burocrática. Sin embargo, habría que recordar que las reformas orientadas al mercado tienen un contenido institucional. Como ha señalado Blyth³⁸, “la adhesión de las ideas económicas está relacionado profundamente con periodos de profundas reformas institucionales”. El incrementalismo no es la norma cuando las ideas económicas, como requisito previo a la transformación de la política, defienden el desmantelamiento o la reforma de las instituciones. Por ello, las ideas económicas facilitan la reformulación institucional del estado y son un pre-requisito para los cambios políticos radicales. Por ello, podemos concebir que para que las ideas tengan efectos institucionales, han de estar canalizadas necesariamente a través de las instituciones.

2.2.1.3. Las estrategias de los actores políticos

En el juego de la política pública, otro jugador principal es el constituido por los actores políticos. Los actores políticos, a diferencia de los técnicos, son expertos en analizar las preferencias y los objetivos de las partes interesadas y en movilizar su apoyo a las propuestas. Estos actores son buenos en el diseño de propuestas de políticas que se adecuan a las preferencias y aspiraciones de actores políticos significativos. La principal diferencia entre los actores políticos y los agentes económicos es que, si estos últimos se preocupan en identificar la mejor política sin considerar si es aceptable políticamente, los primeros si interesan sobre si es plausible, sin tener en cuenta sus méritos técnicos. Como se refiere R. Behn³⁹: “...a los agentes políticos les interesa la distribución de los productos y cómo las políticas afectan a ciertos grupos e individuos. Consideran relevante la negociación, la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los

³⁸ Blyth, M. M. Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy. *Comparative Politics*, 29 (2). 229-50, p.246.

³⁹ Behn, R.D. ‘El análisis de políticas y la política’ en Aguilar Villanueva, L (ed). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa, 1992: p.239-240.

objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver el conflicto entre los intereses rivales, distribuyendo recursos limitados.”

Ahora bien, de dónde proviene ese alto grado de compromiso. De acuerdo con Keeler⁴⁰, los largos mandatos abren una ventana para las grandes reformas a través de tres mecanismos: En primer lugar, confieren un sentido de legitimidad y de autoridad para innovar. En segundo lugar, garantizan que las reformas sean implementadas debido al mecanismo legitimador de la legislatura. Finalmente, Keeler menciona el mecanismo de la presión del partido, lo que significa que una gran victoria puede crear presión en los activistas del partido que esperan que se logre el compromiso del gobierno. Por supuesto, este último mecanismo depende del grado de responsabilidad del liderazgo respecto del partido. Se podría pensar que si un líder político disfruta de autonomía de las presiones del partido, un largo mandato puede no dictar dicho contenido. También se podría suponer que la ausencia de asuntos conflictivos en la reforma puede minimizar la percepción de riesgo del líder para emprender dicha reforma.

2.2.2. Debates teóricos sobre las justificaciones para regular el sector público

En esta sección, desarrollaré un breve análisis sobre los diferentes enfoques teóricos que se han utilizado para explicar la política que regula el sector público. Estos enfoques tratan de explicar los orígenes del régimen regulador, así como las causas de la transformación política que determinaron la desregulación o privatización. Ambos enfoques, sin embargo, no son capaces de explicar las razones fundamentales del cambio de la política del sector público y, en particular, las variaciones en el ritmo y el alcance de los procesos de reforma del sector público en ambos países del Sur de Europa.

⁴⁰ Keeler, 1993: 438-439.

2.2.2.1. La maximización del bienestar o enfoque del interés público

Hasta la década de los años 1980, la teoría normativa sobre la regulación o teoría del interés público, era la teoría predominante. El enfoque del 'interés público' parte del supuesto que su objetivo sea maximizar algunas medidas universales de la economía del bienestar. El enfoque del interés público aplica la teoría del bienestar económico y sus presupuestos sobre las motivaciones humanas y los mercados al proceso de regulación. La teoría económica del bienestar estudia el grado de eficiencia que las organizaciones promueven para alcanzar el bienestar de todos los miembros de la sociedad y se preocupa principalmente con la eficiencia económica o la optimalidad de Pareto⁴¹. Bajo ciertas condiciones, el mercado podría generar un equilibrio óptimo. Los mercados perfectamente competitivos operan de manera eficiente en la distribución de los recursos y produce el mejor resultado posible. Sólo cuando las condiciones de una competencia perfecta no se alcanzan, la intervención pública podría mejorar la situación.

La premisa que subyace a la economía del bienestar es doble: los actores evalúan las opciones alternativas de una forma normativa, y las acciones pueden ser agregadas entre los individuos. Los actores son maximizadores racionales de su utilidad y maximizan en condiciones en que la información es completa y cierta. El intercambio entre los actores es menos costoso y, por tanto, los costes de transacción son equivalentes a

⁴¹ La optimalidad de Pareto es la situación en que existe una distribución eficiente de los recursos de modo que el bienestar de una persona no puede mejorar a menos que otro sea perjudicado.

cero.⁴² El contexto institucional es considerado como fijo, algo dado y exógeno.⁴³

Los fallos del mercado son considerados como la principal razón para la introducción de la regulación del sector público. El mercado funciona de manera ineficiente en casos tales como los monopolios naturales (en que el mercado no puede mantener demasiados vendedores), en caso de externalidades y de información asimétrica. La intervención reguladora incluye varias formas para que los precios sean eficientes (control de precios), redistribución y subsidios, restricción a la entrada de empresas y definición de los productos. La desregulación resultaría en aquellos casos en que la tecnología elimina los fallos del mercado o en casos en que la regulación falla.

Mientras que el enfoque del 'interés público' es muy útil para explicar cuando comienza y acaba la regulación, tiene problemas en predecir el ritmo de la reforma reguladora y el cambio de la política. El problema con el enfoque del 'interés público' es que la regulación puede encontrar fallos mucho antes que la desregulación llegue a corregir dichas imperfecciones. Por ejemplo, se podría esperar que la regulación en una situación de monopolio natural redujese los precios. Varios estudios, sin embargo, identificaron que la regulación era ineficiente mucho antes que la desregulación tuviese lugar.⁴⁴ De acuerdo con estos autores, la teoría normativa fracasa en explicar por qué la regulación reduce el bienestar económico, por dos razones:

“En primer lugar, los individuos tienen objetivos, tales como la garantía de un proceso justo, la libertad constitucional y las buenas

⁴² Véase Eggertsson, T. *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 349; véase también North, D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990: 57.

⁴³ Véase Shepsle, K. 'Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach', *Journal of Theoretical Politics*, 1 (2): 131-147.

⁴⁴ Joskow, P.L. y Noll, R, 'Regulation in theory and practice: An overview', en Fromm, G (ed), *Studies in Public Regulation*, Cambridge: MIT Press, 1981: 36.

relaciones humanas, que están afectados por las actuaciones de las instituciones reguladoras pero aun no sirven para explicar el bienestar económico. En segundo lugar, los agentes políticos son actores económicos y responden a incentivos creados por las instituciones políticas y los procesos administrativos. Por estas razones, un regulador racional es improbable que busque maximizar las medidas convencionales de bienestar económico”⁴⁵.

Los economistas han demostrado que las agencias reguladoras realizan decisiones que reducen el bienestar general. El enfoque teórico normativo no da cuenta de la importancia de las motivaciones e incentivos que enfrentan varios actores e instituciones. Los resultados de las políticas dependen “no de las normas e ideas sobre el interés público sino de los factores como las reglas del proceso político, los incentivos que tienen varios participantes en el proceso, y en la transformación en la configuración del poder y de los intereses en la sociedad”⁴⁶.

2.2.2.2. La teoría económica de la regulación o teoría de la captura

A comienzos de los años 1970, el enfoque normativo de la política fue muy criticado por un número de actores, particularmente de la Escuela de Chicago. El nuevo enfoque de la regulación fue denominado la Teoría Económica de la regulación o “perspectiva de captura” y fue introducida por George Stigler⁴⁷ en su artículo de 1971. El modelo de captura ofrecía un marco para el análisis positivo del comportamiento regulador. De acuerdo con la escuela de Chicago, el propósito de la regulación del sector público consistía en la redistribución, en vez de consistir en los beneficios de la eficiencia distributiva que resultaría de la

⁴⁵ Véase Joskow y Noll, 1981, p. 36.

⁴⁶ Véase Majone, G. ‘Market Integration and Regulation: Europe after 1992’, *Metroeconomica*, June 1992: 3-4.

⁴⁷ Véase Stigler, G.J. ‘The Theory of Economic Regulation’, *Bell Journal of Economics*, 2: 3-21, 1971

corrección de los fallos del mercado. La regulación se utilizaba como:

“Un mecanismo de transferir los ingresos a los grupos bien organizados si estos grupos devolviesen el favor con votos y contribuciones a los políticos. La teoría predice que los reguladores utilizarán su poder para transferir los ingresos de aquellos con menos poder político a aquellos con más poder. Las predicciones realizadas a priori, sobre la dirección de esta redistribución de los ingresos son imposibles, porque dependen de los costes y beneficios de la regulación que son percibidos por los grupos de interés y su capacidad para ejercer el poder en la arena política⁴⁸”.

Esta transferencia de riqueza no era necesariamente monetaria, sino que podía realizarse mediante la regulación de un precio regulado o la restricción de una entrada. La teoría económica se centra en los grupos de interés (mucho más en los productores que en los consumidores) que son influyentes en el proceso de decisión de la regulación. A diferencia del enfoque normativo, los actores están interesados en maximizar su propia riqueza o utilidad, no la riqueza social agregada.⁴⁹ De acuerdo con Stigler, los actores que participan en un intercambio están constreñidos por la información y los costes de la organización. La conclusión de Stigler es que la regulación sirvió al interés de los grupos más pequeños y mejor organizados (generalmente los productores) en vez de los grupos grandes y dispersos (los grupos de consumidores). Estos últimos encontraron dificultad en organizarse.

De acuerdo con Posner⁵⁰, el fenómeno de los subsidios internos refuta la versión de Stigler de ‘teoría de la captura’ en el

⁴⁸ Joskow y Noll, 1981: 36.

⁴⁹ Véase Stigler, G.J. ‘The Theory of Economic Regulation’, *Bell Journal of Economics*, 2: 3-21, 1971; Peltzman, S. ‘The Economic Theory of Regulation after a decade of deregulation’, *The Brookings Papers on Economic Activity*, Washington: Brookings Institution, 1-41, 1989.

⁵⁰ Posner, R.A. ‘Theories of Economic Regulation’, *Nell Journal of Economics and Management Science*, 5 (2): 335-358.

sentido que la regulación sirve sólo a los grupos de interés bien organizados. De hecho, los subsidios transversales sirven los intereses de los grupos de consumidores a expensas de otros. En 1976, Peltzman avanzó la noción que los reguladores mantienen un equilibrio político mediante la distribución de los beneficios entre los productores y los consumidores de una forma óptima. Peltzman⁵¹ demostró que “Stigler había enfatizado demasiado el predominio de los grupos concentrados: los reguladores motivados electoralmente favorecerán a los intereses concentrados, pero no ignorarán completamente los intereses de los grupos dispersos”. Por tanto, una estructura de precios subsidiará transversalmente de unos consumidores a otros.

¿Por qué la regulación aparece en algunas industrias del sector público y no en otras? Si los grupos organizados estuviesen interesados en captar a los reguladores, entonces la regulación surgiría en todas las industrias. Tanto Stigler como Peltzman intentaron sin mucho éxito, responder esa cuestión. En cambio, de acuerdo con Becker (1983), la regulación ocurrirá en ciertas industrias dependiendo de la riqueza que puedan distribuir. El modelo de Becker⁵² fue capaz de dar una explicación, al aproximarse a la teoría normativa de la entrada cuando se enfatiza la corrección del fallo del mercado como un importante motivo de la regulación. En una situación competitiva, un grupo de presión que favorezca la regulación está constreñido por las grandes pérdidas relativas a la regulación, y en una situación de fallo de mercado un grupo de presión es ayudado por los beneficios potenciales de eficiencia. Por tanto, la versión de Becker en su modelo de teoría económica está muy próxima a la teoría del ‘interés público’ sobre la entrada de la regulación.

La reforma de la regulación del sector público ocurrirá cuando exista una reducción en la riqueza disponible (Peltzman, 1989:20).

⁵¹ Peltzman, S., “The Economic Theory of Regulation After a decade of deregulation”, *The Brooking Papers on Economic Activity*, Washington, DC: Brookings Institution, 1989: p.10.

⁵² Becker, G.D. ‘A Theory of competition among pressure groups for political influence’, *The Quaterly Journal of Economics*, 98: 371-400.

El modelo de Becker presentó una teoría de la redistribución política de los ingresos que se basa en la competencia entre los grupos de presión para obtener favores políticos. Los grupos se organizan para ejercer influencia sobre el proceso político para recibir beneficios o para dejar de pagar los beneficios de otros. La influencia política de un grupo depende tanto de su absoluta eficiencia, por ejemplo, su total capacidad para controlar las reglas sucias del juego (free riding), y de su relativa eficiencia comparada con otros grupos (Becker, 1983: 380). Cuando un regulador aleja la producción de un nivel eficiente, las grandes pérdidas se incrementan en un grado creciente. Estos beneficios y pérdidas son lo que motiva a las presiones que compiten en el proceso político. Sólo si estas grandes pérdidas aumentan demasiado existe una razón para proceder a la regulación.

Los defensores del enfoque de ‘captura’ conceden un gran poder explicativo a los intereses privados. Los intereses económicos son considerados fundamentales y la atención teórica se basa en la lógica pluralista por la que estos intereses son trasladados a la arena de las políticas públicas. Las instituciones que en realidad participan en el proceso, tales como la legislatura, las agencias y las que diseñan las ‘reglas del juego’, son incluidas de una forma implícita: “son funciones que traducen los intereses en resultados. Justificados por la presumida cadena de control: los grupos controlan a los políticos y los políticos controlan a los burócratas, de manera que los grupos consiguen lo que quieren.”⁵³ Para la conveniencia del modelo, las instituciones son consideradas como exógenas y fijas. En equilibrio, reflejan el equilibrio de poder económico. Este enfoque teórico sobre la regulación del sector público provee una explicación pluralista, una explicación del equilibrio del poder en la división de las posiciones políticas, basadas en los presupuestos de la elección racional que vinculan los intereses individuales a la acción política.

⁵³ Véase Moe, T.M. ‘Interests, Institutions and positive theory: The politics of the NLRB’, *Studies in American Political Development*, 2: 236-299, 1987, p. 276.

Estos dos enfoques que se acaban de presentar son incapaces de explicar la reforma política asociada a los factores históricos e institucionales. La explicación de la reforma política debería estar basada en los actores políticos con intereses conflictivos dentro del contexto institucional. Las instituciones distribuyen el poder de decisión y especifican las reglas de decisión y así definen el alcance posible del cambio de las políticas. Por tanto, para explicar el cambio de las políticas del sector público uno debe mediar la teoría general de las opciones basadas en las preferencias a través de las características específicas de las instituciones en que las decisiones políticas son realizadas. Por tanto, para comprender la reforma política, no es suficiente estudiar los objetivos y resultados de las políticas, sino que es igualmente relevante estudiar el proceso a través del cual las nuevas políticas son reformadas. Más específicamente, estos enfoques no pueden explicar la dimensión del ritmo que está asociado a la inercia institucional. El siguiente apartado presenta un enfoque que se basa en la importancia de los intereses y las instituciones para explicar las variaciones en la forma y en el ritmo de la reforma del sector público en España y Portugal.

2.2.3. Las estructuras de poder: la base institucional del sector público

Las secciones anteriores sirvieron para analizar el comportamiento de los actores, sus estrategias y las diferentes opciones políticas disponibles: la provisión pública y privada. Sin embargo, estos modelos no nos ayudan a explicar qué lleva a un país a adoptar un tipo de opción política en la provisión de los bienes y servicios colectivos. Es por ello que recurriré a un enfoque teórico institucional que sea capaz de explicar las reformas basándome en actores con intereses divergentes que actúan en un contexto institucional.

Gráfico. Líneas Generales de las teorías sobre la intervención pública

	Economía del Bienestar	Teoría de la Captura
Actores	- Actores racionales - Información completa y cierta.	-Actores racionales, maximizadores del interés -Coste de información y de organización -Atención en grupos con intereses comunes o acción colectiva
Instituciones	-Las Instituciones carecen de relevancia.	-Las instituciones son diseñadas por intereses humanos -Costes de transacción -Las instituciones son variables exógenas (no existe ningún intento de moldearlas o comprender su funcionamiento).
Resultados	-Interés Público, Bienestar como agregación de preferencias -Pareto óptimo -Eficiencia distributiva donde hay beneficios económicos netos.	-El equilibrio de poder (los grupos de interés pueden influir en los resultados) -Mayor capacidad explicativa de los intereses -Los beneficios se distribuyen entre varios grupos.
Cambio en intervención	-El objetivo de la intervención es una eficiencia distributiva que resulta de la corrección del fallo del mercado -El cambio debido a la modificación de los parámetros tecnológicos o a la afirmación que el fallo del	-El objetivo de la intervención es la distribución; un mecanismo para transferir ingresos a grupos organizados si devuelven favores a los políticos. -El cambio es explicado cuando una transformación en el sistema político, en el

Modelo teórico de análisis... / 71

	mercado fue un error.	campo tecnológico, o en el sistema estructural altera los beneficios de la intervención.
--	-----------------------	------------------------------------------------------------------------------------------

2.2.3.1. *El enfoque institucional*

Al igual que la ‘teoría de la captura’, el enfoque institucional comparativo reconoce que los intereses de los actores son factores clave para determinar los resultados de las políticas. Este enfoque, sin embargo, va más allá al reconocer que los intereses están enraizados y organizados dentro de un particular contexto institucional. El objetivo principal de esta investigación consiste en determinar si los grupos de intereses sociales y políticos, así como las estructuras y los procesos institucionales en España y Portugal tuvieron alguna relevancia en los procesos de reforma del sector público. El desafío de esta investigación consiste en determinar si existe algún modelo general de explicar cómo varían las ‘reglas del juego’ o cómo se transforman las instituciones, y demostrar si esta variación está asociada claramente a las diferencias en los resultados de las políticas del sector público: desde la nacionalización hasta la privatización.

La literatura sobre política económica comparada ha intentado explicar las similitudes y diferencias en las políticas económicas experimentadas entre los países a lo largo del tiempo.⁵⁴ El enfoque principal se ha basado en el estudio del papel del estado en la economía. Esta investigación estudia la tendencia opuesta, estudia el papel del Estado retirándose del mercado, los intereses que apoyan este cambio y las adaptaciones institucionales necesarias para ajustarse a las reformas del mercado.

El nuevo institucionalismo histórico ha sido útil para explicar la persistencia de la política a lo largo del tiempo dentro de un país, así como las variaciones políticas entre los países basadas en las preferencias de los actores y en las instituciones.⁵⁵ La tradición

⁵⁴ Véase Gourevitch, P., *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca: Cornell University Press, 1986; Hall, P., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge: Polity Press, 1986; Katzenstein, P., *Between Power and Plenty*, Madison: University of Wisconsin Press, 1978.

⁵⁵ Véase Thelen, K. y Steinmo, S., “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*,

histórica considera las instituciones como “las reglas formales, procedimientos de acuerdo y prácticas establecidas que estructuran las relaciones entre los individuos en varios niveles de la política y la economía” (Hall, 1986:19). Las instituciones se basan tanto en estructuras formales como en modelos informales de comportamiento. Las instituciones condicionan la definición de los actores sobre las metas y preferencias, haciendo que algunos resultados políticos parezcan más plausibles que otros. Las instituciones también configuran el grado de poder que los actores tienen sobre los resultados de las políticas al estructurar las relaciones de poder entre los actores, privilegiando a unos y desfavoreciendo a otros.

Por otra parte, el papel condicionante que las instituciones ejercen sobre las preferencias políticas de los individuos se manifiesta en un doble sentido: por un lado, ciertas constricciones institucionales (inestabilidad, incertidumbre) favorecen las preferencias de los grupos políticos en cuanto al modelo de cambio institucional derivado del peso que, en un momento dado, tengan las ideas políticas en el contexto internacional. Por otro lado, el grado de coherencia interna y compatibilidad de una determinada opción política favorece la implementación de dicha política.

Esta idea surge de los presupuestos teóricos de Skocpol⁵⁶ y Hall⁵⁷ sobre el origen de los cambios institucionales. Skocpol, por un lado, concede una gran importancia a la experiencia de los grupos sociales y políticos de un determinado país, sobre el funcionamiento de sus instituciones, en tanto reflejo de los valores

Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Shepsle, K., “Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach”, *Journal of Theoretical Politics*, 1(2): 131-147.

⁵⁶ Véase Skocpol, T (et al.), *Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research*, New York: Cambridge University Press, 1985.

⁵⁷ Véase Hall, P., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and Spain*, Cambridge: Polity Press, 1986.

culturales latentes entre los ciudadanos, y de los que las propias instituciones son portadoras. En sus palabras⁵⁸:

“El Estado es importante no sólo porque burócratas y políticos pueden ser actores autónomos sino también porque las estructuras organizativas del Estado influyen directamente sobre los significados y métodos políticos de todos los grupos de la sociedad...Las definiciones de lo que es posible o deseable en política dependen en parte de las capacidades y las cualidades que diferentes grupos atribuyen tanto a las organizaciones del Estado, como a los funcionarios y políticos que las dirigen.”

Por otro lado, Hall concede una gran relevancia al papel de las ideas internacionales sobre las instituciones y los modos de intervención del Estado. En general, el autor tiende a concebir estas ideas, en concreto, los paradigmas políticos, como modelos teóricos aislados de la realidad. Es cierto que las teorías sobre política económica en las que se centra Hall tienen un importante componente ideológico. Es relevante, sin embargo, que esta teoría se basa también y de un modo creciente en las experiencias prácticas sobre el funcionamiento y los resultados de distintos tipos de instituciones en diferentes países y épocas históricas.

Las presiones internacionales, reinterpretando la teoría de Hall, pueden concebirse como condensaciones teóricas de las experiencias comparadas de varios países con las instituciones públicas y privadas, a las que se superpone un componente que interpreta estas experiencias de acuerdo con parámetros teóricos e ideológicos previos. A pesar de las diferencias aparentes entre las perspectivas de Hall y Skocpol, ambas son compatibles. Si bien es cierto que, el análisis de Hall concede más importancia a las elites políticas y sociales que a las experiencias concretas de los ciudadanos con las instituciones. Aun así, las teorías desarrolladas por ambos autores conceden una considerable importancia al papel de las ideas en política, mientras que la lógica de la explicación es

⁵⁸ Véase Orloff, A.S., y Skocpol, T., Why no equal protection? Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880-1920”, *American Sociological Review*, 49, 6: 726-750.

muy similar. Asimismo, ambos autores guardan otra similitud, y es que ambos se concentran en el plano de análisis nacional o en el internacional, sin estudiar con detenimiento las posibles conexiones entre ambos. Más concretamente, una posibilidad que ninguno de estos autores analiza de un modo explícito es que el efecto de las ideas sobre las políticas dependa de las interacciones cambiantes entre las experiencias nacionales e internacionales, y no de su efecto aislado.

Experiencias nacionales convergentes con las presiones de internacionales

En lo que se refiere al éxito de las reformas, ambos autores coinciden de una manera explícita a la hora de resaltar la importancia que juegan las preferencias políticas cuando estas no están aisladas sino que están inmersas en la sociedad. Estas condiciones constituyen un requisito para garantizar el éxito en la transformación del marco institucional del Estado. Pero, siguiendo la teoría de Hall, ¿en qué se basan específicamente los determinantes del éxito en el cambio de paradigma a nivel nacional? El éxito se plasma en el lanzamiento y aplicación de una reforma de las instituciones coherente con las presiones de convergencia internacionales. Desde el punto de vista del contenido de las preferencias políticas con respecto a las instituciones del Estado, los determinantes de este éxito pueden formularse de la siguiente manera:

a) En primer lugar, es fundamental que las presiones internacionales de convergencia sean compatibles con los valores de la mayoría de los grupos sociales. Esto significa, por un lado, que los líderes políticos elegidos por mayoría comulguen también con estos valores ampliamente compartidos por los ciudadanos. De este modo, no tienen que pasar por ningún conflicto ideológico interno para aceptar las nuevas ideas sobre la intervención pública. Por otro lado, también implica que el lanzamiento de la reforma no va a perjudicar los intereses electorales del gobierno, sino más

bien al contrario. La aceptación, por parte de los grupos sociales, de las preferencias por el cambio disminuye los costes políticos del gobierno en el proceso de la reforma.

b) En segundo lugar, es necesario que exista capacidad de movilización por parte de los agentes que introducen la reforma. Con esto me refiero a que los grupos políticos sean capaces de llevar adelante el proceso de cambio con la suficiente intensidad como para romper las inercias estructurales que obstaculizan habitualmente los procesos de cambio del marco institucional, y que son explotadas políticamente por los grupos que cuentan con posiciones de poder establecido dentro del marco institucional previo. En el caso que la reforma se inicie desde dentro del gobierno, los requisitos para el cambio son menos exigentes que en el caso contrario, porque los beneficios que se obtienen de la acción política son mayores que sus costes políticos concretos. Por otro lado, debido a los recursos políticos con los que cuenta el gobierno, una vez se ha tomado la decisión de lanzar los cambios, resulta más fácil reducir los costes políticos de la decisión, compensando a los ciudadanos con otras medidas.

(i) Cuando las reformas se introducen desde dentro

En general, estas cuestiones conectan directamente con los debates clásicos de la ciencia política sobre el tema de las reformas impopulares. Una de las ideas fundamentales, en este sentido, es que el lanzamiento de las reformas por parte del gobierno, no requiere la aceptación previa de estas medidas por parte del electorado⁵⁹. En el caso de las medidas impopulares, de las que las políticas económicas de ajuste constituyen un ejemplo

⁵⁹ En el caso español, véase el papel de los 'técnicos comerciales y economistas del estado' durante el proceso de toma de decisiones en los años 50-60 y durante el gobierno de UCD, así como el papel de los economistas del Banco de España, que aceptaron cargos como Ministros de Hacienda en el gobierno del PSOE. Guillermo de la Dehesa, "Spain", en Williamson, 1994: p.139-140.

importante, demuestra que existen cambios institucionales sustantivos que pueden aprobarse sin recibir a *priori* el visto bueno de la opinión pública. Para que el lanzamiento de estas políticas no constituya un fracaso político del gobierno, una estrategia común consiste en construir los apoyos electorales suficientes a *posteriori*, una estrategia que se incluye dentro del concepto anglosajón *coalition building*⁶⁰.

En este sentido, podría decirse que los estudios de Hall y Skocpol, así como esta investigación, conciben las coaliciones electorales como un requisito previo para el lanzamiento de la reforma. Al menos, en el caso concreto de esta investigación, el énfasis no recae en la aceptación de la reforma por parte de la sociedad como un requisito necesario, a priori, para que se produzca el cambio institucional. La idea es más bien, que resulta necesario que los líderes políticos perciban que el apoyo de los ciudadanos puede alterarse favoreciendo los cambios a través de un proceso de persuasión política, antes o después de que tengan lugar los cambios. De hecho, las diferencias entre ambas perspectivas se refieren, principalmente, a la presentación formal de la hipótesis, puesto que, si uno de los requisitos para formular y ejecutar con éxito reformas impopulares es conseguir, a *posteriori*, el apoyo electoral de determinados grupos sociales y políticos, puede deducirse que la compatibilidad a priori entre el contenido de la política y el apoyo de los ciudadanos ejerce un papel causal sobre el propio lanzamiento de la reforma⁶¹. Otra diferencia importante es el nivel de riesgo político que resulta necesario asumir en ambas situaciones. Si se consigue el apoyo social a las reformas con carácter previo a su lanzamiento, el riesgo político es prácticamente nulo. Si no se consigue, pero existen ciertas

⁶⁰ Joan Nelson, "Poverty, equity and the politics of adjustment", en S. Haagard y R. Kaufman (eds), *The politics of Economic Adjustment*", Princeton University Press, Princeton, 1992.

⁶¹ Como se refiere Joan Nelson, "The commitment and skill of political leaders are largely irrelevant to whether adjustment measures succeed or fail; what counts is the constellation of key pressure groups and political circumstances", Nelson, J., "Economic Crisis and Policy Change", Princeton University Press, 1990: p.10.

expectativas de que se conseguirá *a posteriori*, la decisión de lanzar las reformas esta sometida obviamente a un grado variable de riesgo político⁶².

La disposición a aceptar este riesgo político puede depender de las propias estrategias políticas. Especialmente, cuando las expectativas de conseguir suficiente apoyo electoral son bajas y el riesgo político alto, el lanzamiento de las reformas puede responder eventualmente a una especial propensión por el cambio en las estrategias políticas. Esta idea puede contribuir a dotar de sentido político el concepto económico de aversión al riesgo.

(ii) *Cuando las reformas se introducen desde fuera*

Otro caso posible, es que los actores que introducen el cambio no estén incluidos en la estructura institucional del Estado sino que tienen intereses y una identidad política divergente con respecto a los intereses del gobierno y de la mayoría de los ciudadanos⁶³. En ese caso, el peso de las ideas internacionales gana relevancia. También son cruciales, por otro lado, los recursos que dispongan estos actores respecto a la movilización y el liderazgo político. La movilización política de las bases sociales a las que representan estos actores garantiza, por un lado, la visibilidad de sus demandas, pero también impone costes políticos directos sobre el gobierno. Por otro lado, el liderazgo político informal, entendido como capacidad de persuasión y orientación de la acción, puede contribuir a orientar la modificación de las opiniones mayoritarias a su favor.

En segundo lugar, la capacidad de persuasión de estos actores depende también de que sus demandas y, en concreto, su

⁶² Sobre los riesgos de inestabilidad inherentes al proceso de política económica, véase: Hans-Jürgen Wagener, "Transformation as a Political-Economic Process", en Wagener, H.J. (ed), *The Political Economy of Transformation*. Frankfurt: Physica-Verlag, 1993: pp.6-9.

⁶³ Sobre este asunto, véase el trabajo de Stallings sobre la difusión de las ideas desde el exterior en Williamson, 1995: 480.

movilización política, tenga un cariz moderado y negociador. La moderación implica que sus demandas y movilizaciones no se perciben como una amenaza radical para el régimen político constituido. La orientación negociadora significa, por otro lado, una disposición a hacer concesiones recíprocas en cuanto a otros temas prioritarios a cambio de conseguir aquellas demandas que se consideran de especial relevancia.

En otras palabras, el éxito en el lanzamiento y aplicación de la reforma requiere la existencia de dos requisitos necesarios. Por un lado, la presencia de actores políticos con una estrategia política favorable a la reforma, y con capacidad para impulsar sus demandas de reforma, lo que depende, en definitiva, de sus recursos formales o informales, de movilización y de persuasión política. Por otro lado, el éxito de la reforma se verá favorecido por la compatibilidad y la coherencia internas entre el paradigma internacional dominante respecto al contenido de la política. La coincidencia entre las experiencias nacionales e internacionales, en este sentido, garantiza una predisposición latente de la mayoría del electorado a aceptar las demandas de reforma económica, mientras que la presencia de actores políticos (gobiernos minoritarios) favorables a la reforma puede ayudar a promover la transformación de esta aceptación latente en apoyo político abierto al lanzamiento y aplicación de los cambios.

Experiencias nacionales divergentes de las presiones de convergencia internacional

¿Pero qué ocurre en el caso en que las experiencias nacionales e internacionales sean divergentes? Para responder esta pregunta, es necesario explicar la dinámica del proceso de difusión de los paradigmas internacionales. Las presiones para la adopción nacional de una política de convergencia internacional, en este contexto, podrían proceder principalmente de dos fuentes.

En primer lugar, a través de los grupos de expertos en políticas e instituciones públicas y, especialmente aquellos vinculados al

gobierno y a la administración pública⁶⁴. Estos grupos ocupan una posición privilegiada, en cuanto a su información, sus conocimientos y sus contactos internacionales, para acceder a las experiencias comparadas sobre las instituciones en las que se basa la convergencia internacional. Los grupos de expertos tienden a generar una cierta identidad que se deriva del proceso de socialización común y de las relaciones de interacción frecuentes; esto hace más fácil que estos grupos se conviertan en actores que ejercen presión sobre los miembros del ejecutivo para adoptar el modelo internacional⁶⁵. Una segunda fuente de presión es la que deriva de los compromisos internacionales del Estado, que pueden provenir de acuerdos comerciales, regulaciones de mercado común, deudas internacionales importantes o alianzas militares estratégicas. Estos compromisos facilitan a los países para reducir las constricciones domésticas que impiden el cambio⁶⁶.

Esto supone, a su vez, que el impacto sobre los ciudadanos de las presiones internacionales está siempre mediado por grupos de políticos y expertos situados en posiciones de poder dentro de la estructura institucional del Estado. En contraste, el aprendizaje político derivado de las experiencias nacionales con las instituciones es generalmente accesible a todos los ciudadanos y grupos sociales. Por lo tanto, si las experiencias internacionales difieren significativamente con respecto a las nacionales, las elites que presionan por la adopción del modelo de convergencia internacional pueden contar con que exista una mayoría de opinión en el ámbito nacional que estén en su contra.

⁶⁴ Sobre este tema, véase el trabajo de Williamson, John, "In Search of a Manual for Technopols", en Williamson, J., *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Economics, 1994: pp. 11-28.

⁶⁵ Un excelente análisis sobre el proceso de socialización de los 'técnicos' se encuentra en Juan Gabriel Valdés, *Pinochet's Economists. The Chicago School in Chile*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

⁶⁶ Guillermo de la Dehesa atribuye parte del éxito de las reformas emprendidas en España a la importancia que tuvieron las obligaciones y compromisos internacionales, que impusieron, reforzaron o mantuvieron las medidas de reforma adoptadas por los gobiernos. Guillermo de la Dehesa, "Spain", en Williamson, 1995: pp. 136-137.

Un último factor que hay que tener en cuenta respecto a los determinantes de la reforma se refiere al importante papel que juega la ideología⁶⁷. Hasta ahora, el análisis se ha centrado principalmente en las experiencias institucionales como origen del contenido de las estrategias políticas de los actores. Pero hay que recordar también, que estas experiencias son interpretadas de acuerdo con presupuestos ideológicos y teóricos previos. La ideología es una poderosa variable que explica las divergencias respecto al contenido de las políticas de reforma en estos dos países del Sur de Europa. Como consecuencia, la variable ideológica es un poderoso filtro de las experiencias con las instituciones. Los valores ideológicos son resultado de los procesos previos de formación de las identidades colectivas que difieren entre los grupos políticos. Estos valores proporcionan a los individuos marcos que ayudan a evaluar las experiencias institucionales, muchas veces contradictorias y complejas. Como resultado, las propuestas de reforma que se perciban como compatibles con estos valores ideológicos, tendrán considerables oportunidades de ser apoyadas por los ciudadanos. Por el contrario, la implantación de reformas que no son compatibles con los valores ideológicos arraigados en la mayoría del electorado, será difícil y problemática. En este caso, es probable que el conflicto entre las experiencias nacionales e internacionales se traduzca en luchas ideológicas y de poder dentro del gobierno⁶⁸. El resultado de este conflicto de poder dependerá, en definitiva, del predominio relativo de dos tipos de orientaciones políticas: el deseo de garantizar el cumplimiento de las estrategias políticas apoyadas por el electorado, o la necesidad de cumplir con los compromisos internacionales. Esta última orientación tendrá más posibilidades de éxito en países con una dependencia mayor del apoyo económico exterior. El resultado más probable, es que ninguna de las dos orientaciones predomine claramente. Como

⁶⁷ Véase Nelson, J. (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton: Princeton University Press, 1990: 11-13.

⁶⁸ Williamson, J., *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Economics, 1995: 486.

consecuencia, la adopción de los proyectos de reforma será, en el mejor de los casos, parcial, mientras que el cambio de paradigma institucional en el ámbito nacional no tendrá lugar de un modo abierto.

2.3. Conclusiones

Este capítulo presenta el modelo teórico desde el que comprender las principales características de los sistemas políticos nacionales, así como identifica y explica las variaciones en la política de reforma del sector público en los países sur europeos. Se han introducido las principales características de la reforma del sector público como la variable dependiente. Básicamente se han identificado dos formas de intervención, que refleja una diferente posición ideológica: la nacionalización versus la privatización. La reforma política se refiere al cambio desde la primera forma de intervención (nacionalización) a la segunda (privatización). Para conseguir alcanzar la segunda forma, es necesario un proceso previo de reestructuración del sector. Esta reforma política está asociada a la redefinición del papel del Estado como proveedor de servicios a ser regulador.

Existe una serie de debates teóricos sobre la reforma del sector público. En primer lugar, el enfoque neoclásico de bienestar enfatiza el “interés público”. Según este enfoque, el propósito de la intervención estatal es lograr una distribución eficiente a través de la corrección de los fallos del mercado. El cambio en la intervención ocurre, debido a cambios en los parámetros tecnológicos y en las demandas de los actores políticos, o en una mayor conciencia que la intervención no satisface los requisitos del mercado ni del interés público.

El segundo enfoque de los grupos de interés da un mayor énfasis a los asuntos distributivos. El objetivo de la intervención es más distributivo, esto es, un mecanismo para transferir los ingresos a los grupos mejor organizados si estos devuelven favores a los políticos. La reforma del sector público ocurrirá

cuando un cambio en el sistema político o un cambio estructural o tecnológico altere los beneficios de la intervención. Ambos enfoques consideran que las instituciones no son relevantes, mientras que el enfoque de la captura de intereses concede un mayor poder explicativo a los intereses. Tanto la teoría económica de bienestar como la teoría de la captura de intereses son incapaces de explicar las variaciones nacionales en las opciones políticas de reforma.

Para ese propósito, será presentado un tercer enfoque, el de las bases institucionales del sector público; este enfoque explica las variaciones políticas del Sur de Europa en la preferencia de los grupos políticos y en las instituciones. El objetivo central de esta investigación consiste en analizar cómo las estructuras institucionales y las propias preferencias de los partidos afectan a los resultados de las políticas del sector público. Este capítulo presenta un marco conceptual para analizar los cambios mediante un proceso de interacción entre las instituciones y los actores, y argumentó que las preferencias políticas, a pesar de las constricciones del contexto institucional, pueden favorecer el cambio. La conclusión más importante que puede extraerse es que las preferencias políticas constituyen un importante motor de los cambios institucionales, en cuanto promueve una ruptura de las inercias estructurales e institucionales y de los conflictos de poder que bloquean generalmente el cambio.

CAPÍTULO 3

TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA DEL SECTOR PÚBLICO Y PRINCIPALES RESPUESTAS EUROPEAS A LAS PRESIONES DE CONVERGENCIA

El objetivo de este capítulo consiste en describir la transformación de la política del sector público en el ámbito europeo. El argumento que será desarrollado se basa en tres proposiciones. La más importante es que la naturaleza de la competencia entre los Estados en el sistema internacional ha cambiado. La segunda proposición es básicamente una consecuencia: la mayor interdependencia de las economías europeas ha reducido el margen de maniobra de los gobiernos de la UE a lo largo de la década de 1980.¹ Una vez que estos dos países del Sur de Europa entraron a formar parte de la Comunidad Europea, el abanico de opciones disponibles respecto a la reforma del sector público se fue reduciendo paulatinamente. Una mayor exigencia de competitividad impuso una mayor ortodoxia respecto a las estrategias para el sector de empresas de propiedad estatal, de forma que cada vez fue más difícil adoptar políticas basadas en el

¹Véase Yves Mény, Pierre Muller y Jean-Louis Quermonne, *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, London: Routledge, 1996:1-2.

experimentalismo y el voluntarismo. Por otra parte, la información sobre los mecanismos alternativos de regulación del sector público y sobre los nuevos incentivos a la competencia, se vio alterada por la influencia de las presiones de convergencia europeas. La tercera proposición es que este nuevo marco económico no resultó determinante del curso de las políticas económicas desarrolladas en el sector público. En este sentido, las respuestas a las presiones de convergencia fueron divergentes entre los países. A pesar de que, tanto España como Portugal, afrontaron las mismas dificultades económicas en la década de 1970 y 1980, ambos países adoptaron políticas que se distanciaron respecto a la orientación económica. En la década de 1990, el deterioro de las condiciones económicas en toda Europa reforzó un mayor compromiso entre las diferentes coaliciones de centro-derecha y de centro-izquierda, para impulsar programas de reforma que mitigasen los persistentes problemas que provocaban el déficit público y la inflación. Sin embargo, estas presiones volvieron a intensificar las divergencias entre los diferentes gobiernos, de acuerdo con sus preferencias políticas. En este sentido, la autonomía en el ámbito político fue superior a los estreñimientos económicos en España y en Portugal durante la década de 1990.

3.1. Transformación del sector público: crisis económica y reforma

La gran turbulencia económica de los años 1980 redujo la tasa de crecimiento en la mayoría de los países europeos a la mitad de la que fue durante los veinte años posteriores a la II Guerra Mundial. El origen de esta crisis se traslada directamente al Estado. La paradoja es que el papel del Estado dejó de ser considerado la solución para los fallos del mercado y el estabilizador de los ciclos económicos y comenzó a ser escrutado en sus diferentes ámbitos: en la esfera fiscal, en el modo de intervención de la esfera económica y social y en su capacidad

burocrática. Se presupone que el Estado, aparte de garantizar el orden interno, la estabilidad de la moneda y el funcionamiento de los mercados, tiene un papel fundamental en la coordinación económica. O, en otras palabras, se supone que la coordinación del sistema económico en el capitalismo contemporáneo es realizada, de hecho, no sólo por el mercado, como pretende el neoliberalismo conservador propuesto por algunos economistas neoclásicos (como pretenden Hayek, Friedman, Buchanan, y Krueger², sino también por el Estado: el primero coordina la economía a través de los intercambios, el segundo a través de transferencias a los sectores que el mercado no logra remunerar adecuadamente según el juicio político de la sociedad. Así, cuando surge una crisis importante en el sistema, su origen habrá que encontrarlo en el mercado o en el Estado.

Como defienden muchos economistas, el mercado es el mecanismo de distribución eficiente de los recursos por excelencia, pero incluso en esta tarea, su acción deja mucho que desear, debido no sólo a la formación de monopolios, sino principalmente a la existencia de economías externas que escapan al mecanismo de los precios³. El Estado moderno, además, es anterior al mercado, en la medida en que Hobbes y el *contrato social* preceden a Adam Smith y el *principio individualista* según el cual, si cada uno defendiese su propio interés, el interés colectivo estará garantizado a través de la competencia en el mercado. El Estado moderno es anterior al mercado capitalista porque es el Estado el que garantiza los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos, sin el cual, el mercado no podría constituirse. Pero es también contemporáneo y competente del

² Véase Hayek, F, *Individualism and Economic Order*, Chicago: University of Chicago Press, 1948; Friedman, M, 'The methodology of positive economics', en *Essays in Positive Economics*, Chicago: University of Chicago Press, 1953; Buchanan, J.M (ed.), *The Economics of Politics*, London: Institute of Economic Affairs, 1978; Krueger, A. 'The political economy of the rent-seeking society', *American Economic Review*, 64 (3), Junio 1974.

³ Véase Albi, E, González-Páramo, J.M, y Zubiri, I., *Economía Pública I: Fundamentos, Presupuestos y Gasto, Aspectos macroeconómicos*, Barcelona: Ariel Económica, 2000: 52-62 y 65-94.

mercado, porque le cabe el papel permanente de orientar la distribución de la renta, ya sea concentrándola en las manos de los capitalistas en los periodos de acumulación, o distribuyéndola a los más pobres, para viabilizar la emergencia de las sociedades civilizadas y modernas que, además de ricas, demostraron ser razonablemente equitativas.⁴

La crisis de los años 30 se originó del mal funcionamiento del mercado. De acuerdo con Keynes, el mercado libre llevó a las economías capitalistas a una insuficiencia crónica de la demanda agregada. Como consecuencia, entró también en crisis el Estado liberal, dando lugar a la emergencia del Estado social-burocrático: social porque asume el papel de garantizar los derechos sociales y el pleno empleo; burocrático, porque lo hace a través de la contratación directa de los burócratas. Se reconocía así el papel complementario del Estado en el plano económico y social. Así surgió el Estado de Bienestar en los países desarrollados y el Estado proteccionista en los países en vías de desarrollo.

Con la aceleración del desarrollo tecnológico ocurrida en la segunda mitad del s. XX, el sistema económico mundial pasó por una profunda transformación. Con la reducción brutal de los costes del transporte y de las comunicaciones, la economía mundial se globalizó, es decir, se volvió más integrada y competitiva. Como consecuencia, los estados nacionales perdieron autonomía y las políticas económicas de desarrollo que llevaban a cabo países relativamente cerrados y autárquicos, dejaron de ser efectivas⁵. Así, poco a poco se fue reconociendo que el objetivo de la intervención dejaba de ser la protección contra la competencia, para transformarse en la política deliberada para estimular y preparar a las empresas y a los países a una competencia generalizada. El Estado y el mercado ya no podían

⁴ Véase Mishra, R. 1990. *The Welfare State in Capitalist Society*. Hemel Hempstead, Harvest Wheatsheaf; Johnson, N. 1990. *Reconstructing the Welfare State*. Hemel Hempstead., Harvest Wheatsheaf.

⁵ Vincent Cable, 'The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power', *Daedalus*, 124 (2), Spring 1995: 23-25.

ser considerados como alternativas polares para transformarse en factores complementarios de coordinación económica⁶.

Como consecuencia de la incapacidad de reconocer los nuevos cambios que ocurrían en el plano tecnológico, debido a la visión equivocada del papel del Estado como demiurgo social, y en parte, debido a que los fallos de cualquier sistema de administración estatal son inevitables con el paso del tiempo, el hecho es que, a partir de los años 1970 y principalmente en los años 1980, la economía mundial irá a enfrentar una nueva gran crisis⁷. En los países más desarrollados, las tasas de crecimiento se redujeron a la mitad (con relación al crecimiento durante los primeros 20 años tras la Segunda Guerra Mundial), cuando las tasas de desempleo aumentaban, principalmente en Europa y el milagro japonés que sobrevivió en los años 80, comenzaba a tambalearse en la década de los 90. En el Sur de Europa, que por razones políticas no realizaron el ajuste fiscal en los años 70, la crisis se desencadenó en los años 80 con mayor virulencia.

Esta crisis, sin embargo, no puede ser atribuida a la insuficiencia crónica de la demanda keynesiana como sucedió en los años 20 y 30. Mucho menos puede atribuirse a la aceleración del progreso tecnológico, que puede causar desempleo transitorio. Su causa fundamental será la crisis del Estado intervencionista que, de ser un factor de desarrollo se transforma en su obstáculo. El Estado entra en crisis fiscal⁸, pierde en varios grados el crédito público, al mismo tiempo que ve disminuir su capacidad de generar ahorro, e incluso desaparece a medida que el ahorro público, que era positivo, empieza a ser negativo. Como consecuencia, la capacidad de intervención del Estado disminuye de una forma dramática. El Estado se inmoviliza. La crisis del

⁶ Peter Gourevitch, "Democracy and Economic Policy: Elective Affinities and Circumstantial Conjunctures", *World Development*, 21 (1993).

⁷ Rodrik, Daniel, 'Understanding Economic Policy Reform', *Journal of Economic Literature*, vol. 34, 1996: 9-41; Susan Strange, *States and Markets*, London: Pinter, 1994.

⁸ Véase James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, Saint Martin Press, 1973.

Estado está asociada, por un lado, al carácter cíclico de la intervención estatal y, por otro, al proceso de globalización, que redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales de los estados nacionales. Veamos cada uno de estos determinantes de la crisis:

3.1.1. El carácter cíclico de la intervención estatal

La crisis de los años 30 fue una crisis de mercado –de un mercado que el Estado no lograba regular de forma satisfactoria. Por eso, cuando las políticas macroeconómicas keynesianas y las ideas de planeamiento aparecieron en los años 30, fueron adoptadas rápidamente e implicaron una mejora considerable en el desempeño de las economías nacionales⁹.

En los años 50, existía un consenso en torno a la idea que el Estado tenía un papel estratégico en la promoción del progreso técnico y la acumulación de capital, aparte de tener la responsabilidad principal en la garantía de una razonable distribución de la renta. Mientras, estos éxitos llevaron a un crecimiento explosivo del Estado no solo en el área de la regulación, sino también en el plano social y en el plano empresarial. Para eso creció la carga tributaria, que de 5 a 10 por ciento a comienzos del siglo XX pasó a un 30 a 60 por ciento del producto interior bruto de los países, y aumentó el número de burócratas públicos que ahora no se limitaban a realizar las tareas clásicas del Estado. El Estado se convertía en un Estado social-burocrático en la medida en que, para promover el bienestar social y el desarrollo económico, contrataba directamente a los funcionarios públicos, los profesores, médicos, enfermeras, asistentes sociales, etc. (L. Kenworthy, 1995).

En los años 1970, con el aumento de la capacidad de recaudación de impuestos y de transferencias, fueron apareciendo,

⁹ Kenworthy, Lane. 1995. In *Search of National Economic Success. Balancing Competition and Cooperation*. Sage Publication. California, p.3.

poco a poco, distorsiones¹⁰. Las transferencias del Estado comenzaron a ser capturadas por los grupos de interés de empresarios, de la clase media y de burócratas públicos. Las empresas estatales, que inicialmente parecían ser un poderoso mecanismo de realización del ahorro, a medida que se generaban lucros monopolistas y los invertían, fueron poco a poco agotando ese papel, a medida que dicha operación comenzaba a resultar ineficiente al adoptar modelos burocráticos de administración. En la realización de las actividades estratégicas del Estado, y principalmente, en la provisión de los servicios sociales, la administración pública que parecía efectiva en combatir la corrupción y el nepotismo en el pequeño Estado liberal, demostraba ahora ser ineficiente e incapaz de atender con calidad las demandas de los ciudadanos del gran Estado del siglo veinte, haciendo necesaria su sustitución¹¹. Como consecuencia de la captura del Estado por intereses privados, o por la ineficiencia de su administración, o del desequilibrio entre las demandas de la población y su capacidad de atenderlas, el Estado fue entrando en crisis fiscal a comienzo de los años 80 que, en un primer momento apareció como una crisis de la deuda externa. A medida que veía aumentar el déficit público, perdía autonomía financiera y se inmovilizaba. Así, sus limitaciones aparecían con mayor nitidez¹².

¹⁰ Para el periodo 1948-1959, véanse los datos del *Council of Economic Advisers*, 1991, 1992. Para el periodo 1960-1973, véanse los datos de la *OCDE*, 1992.

¹¹ Véase Michel Crozier, Samuel Huntington and Joji Watanuki, *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the trilateral Commission* (New York: New York University Press, 1975).

¹² Para un estudio más detallado de este argumento, ver Stephan Haagard y Robert R. Kaufman, "Economic Adjustment in New Democracies", en Joan Nelson, ed., *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment* (Washington, D.C.: The Overseas Development Council, 1989).

3.1.2. *El Proceso de globalización*

En segundo lugar, la crisis del Estado está asociada al proceso de globalización. Un cambio cuantitativo gradual que al final se transformó a finales del siglo XX en un cambio cualitativo de mayor importancia impuso una presión adicional para la reforma¹³.

Derivado de una gran disminución del coste de los transportes y las comunicaciones internacionales, la globalización llevó a un enorme aumento del comercio mundial, de la financiación internacional y de la inversión directa de las empresas multinacionales. Significó así, un aumento de la competencia internacional en unos niveles jamás pensados y una reorganización de la producción en el ámbito mundial patrocinada por las empresas multinacionales. El mercado ganó mucho más espacio en el ámbito mundial, rompió o debilitó las barreras creadas por los estados nacionales y transformó la competitividad internacional en condición de supervivencia para el desarrollo económico de cada país. Las consecuencias fueron, como ocurre siempre que prevalece el mercado, por un lado, una mejor distribución de los recursos y el aumento de la eficiencia de la producción; por otro, una pérdida de autonomía del Estado que vio reducida su capacidad de formular políticas macroeconómicas y de aislar su economía de la competencia internacional. Dado el hecho de que los mercados siempre privilegian a los más fuertes, los más capaces, se intensificó la concentración de la renta tanto en los países, como en los ciudadanos de un mismo país. En los países, porque los más eficientes tuvieron mejores condiciones de imponerse sobre los menos eficientes. En los ciudadanos por la misma razón. Entre los trabajadores del Sur de Europa y del Norte de Europa, sin embargo, la ventaja fue para los primeros: dado el hecho que sus salarios son considerablemente más bajos, los países del Sur de Europa pasaron a ganar espacio en las

¹³ Marc Humbert, ed. *The Impact of Globalization on Europe's Firms and Industries*, London, Pinter Publishers, 1993.

importaciones de los países del Norte de Europa, deprimiendo los salarios de los trabajadores menos cualificados en esos países¹⁴.

La globalización impuso así, una doble presión sobre el Estado: por un lado, representó un nuevo desafío –el papel del Estado tiene que proteger a sus ciudadanos y esa protección estaba ahora amenazada; por otro lado, exigió que el sector público que ahora tenía que ser más fuerte para enfrentar el desafío, fuese también más barato, más eficiente en la realización de sus tareas para aliviar el coste sobre las empresas nacionales que competían internacionalmente¹⁵. Veamos a continuación los principales cambios derivados de las presiones de reforma del sector público.

3.2. Principales respuestas a la crisis

En primer lugar, describiré las principales respuestas de acuerdo con las preferencias ideológicas de los grupos políticos europeos. A continuación, describiré las respuestas que tuvieron lugar en los países sur-europeos a dichas presiones.

3.2.1. Respuestas de acuerdo con las preferencias ideológicas

Las respuestas a la crisis, que naturalmente ganaron carácter universal dada la difusión muy rápida de las ideas y de las políticas públicas, variaron de acuerdo con las preferencias ideológicas de cada grupo político en el gobierno. Para describir estas respuestas reduciremos los grupos políticos a cuatro: la

¹⁴ Véase: Bluestone and Harrison, 1982; Goodman, 1979; Newman, 1984: autores citados en Campbell, J.L y Lindberg, L. N, 'Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State', *American Sociological Review*, vol. 55 (5), Octubre, 1990: p. 638.

¹⁵ Helen Milner, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, 1988.

derecha neoliberal, el centro-derecha, la izquierda tradicional y el centro-izquierda¹⁶.

La izquierda tradicional entró en crisis y se paralizó. La respuesta no podría haber sido de otra forma, ya que, diagnosticó erróneamente la crisis como causada por intereses externos: inicialmente se identificó con el imperialismo, ahora con la 'globalización'¹⁷.

El centro-derecha determinó, ante la crisis, obediencia a los fundamentos macroeconómicos, principalmente a través del ajuste fiscal y de la liberalización de los precios para garantizar el equilibrio de los precios relativos; y, en segundo lugar, optó por reformas orientadas al mercado (liberalización comercial, privatización, desregulación) que deberían ser apoyadas políticamente por políticas sociales compensatorias¹⁸.

La derecha neoliberal, a su vez, que criticó desde los años 1930 el crecimiento del Estado pero no tenía apoyo de las coaliciones electorales ni de los grupos de interés, ganó adeptos en los años 1990 y asumió una actitud triunfante. Entendió que estas reformas orientadas al mercado, que apoyó y ayudó a formular, traerían de vuelta automáticamente el desarrollo, siempre que estuviesen firmemente orientadas al objetivo del Estado mínimo y del pleno control de la economía por el mercado. En condiciones de competencia era necesario privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar los mercados de trabajo, pero haciéndolo de forma radical ya que, para los neoliberales, el Estado tiene que limitarse para garantizar la propiedad y los contratos, debiendo desprenderse de todas sus funciones de intervención en el plano económico y social¹⁹. La política macroeconómica habría de ser neutral, teniendo como objetivo único el déficit público cero y el

¹⁶ Las cuatro respuestas a las políticas económicas son categorizadas en una tipología de alternativas políticas: el mercado puro, el mercado social, la intervención selectiva y los enfoques socialistas. Véase Grant, Wyn, *The Political Economy of Industrial Policy*, London: Butterworths, 1982, p.12-23.

¹⁷ Véase también Grant, Wyn, 1982:19-23.

¹⁸ Véase también Grant, Wyn, 1982: 18-19.

¹⁹ Mishra, R. 1990, *The Welfare State in Capitalist Society*. Hemel Hempstead, Harvest Wheatsheaf.

control del aumento de la cantidad de la moneda para que esta crezca de forma constante a la misma tasa de crecimiento natural del PIB; la política industrial de acuerdo con esta visión, no existiría y la política social, en la versión más pura del neoliberalismo, tampoco existiría, debido a los efectos inesperados y perversos que tendrían las políticas sociales²⁰.

El centro-izquierda, social-democracia o social liberal, diagnosticó con claridad las turbulencias económicas como una crisis de Estado. Asimismo, diseñó la interpretación social democrática o social liberal de la crisis de Estado en sustitución a la interpretación desarrollista, y adoptó las propuestas del centro-derecha, procurando el objetivo de obediencia a los fundamentos macroeconómicos –es decir, políticas económicas que implican un ajuste fiscal, políticas monetarias apretadas, precios de mercado, tasas de interés positivas pero moderadas y tasas de cambio realistas- y la realización de reformas orientadas al mercado. Pero alertó que estas políticas no bastaban, porque la actuación exclusiva del mercado apenas garantizaba el desarrollo ni el equilibrio y la paz social. De esta forma, afirmaba que las reformas orientadas al mercado eran de hecho, necesarias, pero no con un carácter radical como pretendía el neoliberalismo. Eran necesarias para corregir los fallos provocados por el excesivo crecimiento del Estado y por la interferencia arbitraria en la definición de los precios relativos²¹. Pero volver al Estado liberal del s. XIX era definitivamente inviable. En vez del Estado mínimo, la propuesta del centro-izquierda social-liberal propone la reconstrucción del Estado, para que este pueda –en un nuevo ciclo- volver a complementar y corregir efectivamente los fallos del mercado, aunque manteniendo un perfil de intervención más modesto que aquel que dominó en el ciclo anterior. La reforma del sector público significa: recuperación del ahorro público y superación de la crisis fiscal; redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social. La reforma, en otras

²⁰ Hall, S y Jacques, M, eds. *The Politics of Thatcherism*. London: Lawrence and Wishart, 1983.

²¹ Véase también Grant, Wyn, 1982: 14-17.

palabras, significa transitar de un Estado que promueve directamente el desarrollo económico y social para un Estado que actúa como regulador, facilitador o financiador a fondo perdido de ese desarrollo.²²

Las elites internacionales junto con los grupos del centro-derecha, entendieron a mediados de los años 90, que esa línea de actuación era la correcta y adoptaron la tesis de la reforma. Se formó así una gran coalición de centro izquierda y de centro derecha²³. Esta coalición llevó a los países del Sur de Europa a promover la reforma del sector público para reducir su dimensión y orientarla a las actividades que le eran más específicas. Veamos a continuación la respuesta de los países del Sur de Europa a las presiones de convergencia.

3.2.2. *Respuestas europeas a las presiones de convergencia*

a) Cambio en el Paradigma Macroeconómico

Una primera transformación en la década de 1970, tiene lugar a partir del cambio en el paradigma de política económica, del keynesianismo al monetarismo y al neoliberalismo. Este cambio de paradigma fue inducido por cambios estructurales en el contexto internacional (estanflación, crisis en EEUU como estabilizador financiero, una mayor interdependencia, un incremento de la competencia comercial de nuevos países, y un impacto acelerado de la Comunidad Europea), provocando una ruptura en el amplio consenso de posguerra entre los gobiernos, las empresas y los sindicatos, así como en las “coaliciones

²² Hibbs, D. 1977. Political Parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71: 1467-87.

²³ Véase “Free to Bloom”, *The Economist*, Feb. 10th 2000. Las orientaciones económicas de las diferentes coaliciones de centro-derecha y de centro izquierda se han ido acortando paulatinamente en los diferentes países de la UE, como se refleja en el trabajo de Vivien A. Schmidt, “The New World Order, Incorporated”, pp. 75-106.

distributivas”, normalmente de carácter corporativista, que se aprovecharon de dicho consenso²⁴. El nuevo paradigma se propagó por una gran variedad de instituciones y su adopción fue facilitada por significativos cambios nacionales: la llegada de Thatcher al gobierno en Gran Bretaña en 1979; la traumática crisis económica del gobierno socialista francés en 1983-1984; las consecuencias económicas de los dramáticos sucesos en Alemania en 1989-1990; el colapso del viejo orden político en Italia tras 1991. Al mismo tiempo, los apologistas del régimen establecido – burocracias estatales, sindicatos, partidos de izquierda- estaban a la defensiva. En otras palabras, muchos de los factores políticos e institucionales en que el paradigma keynesiano se había enraizado estaba debilitado en la mayoría de los países europeos. Es más, los mecanismos institucionales dentro de la maquinaria de decisión económica del Estado se alteraron, favoreciendo el proceso de cambio de paradigma²⁵. Por tanto, en la mayoría de los países europeos, los ministros de finanzas incrementaron su influencia a expensas de colegas más intervencionistas en el área de industria y en los ministerios de desarrollo regionales. Otro factor que contribuyó al cambio de paradigma en los años 80 fue el cambio en las exigencias de las principales industrias²⁶.

De acuerdo con Peter Gourevitch²⁷, los gobiernos disponen de un paquete de medidas políticas a adoptar: el liberalismo neoclásico basado en las fuerzas del mercado; la socialización y planificación; el proteccionismo; el estímulo de la demanda mediante el gasto del déficit; el mercantilismo para ayudar a específicas industrias y empresas. Por una serie de razones, era la

²⁴ Entre los estudios que destacan una convergencia en la importancia de la estabilidad macroeconómica desde una variedad de perspectivas son de destacar los siguientes: The World Bank, *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*, 1990.

²⁵ Vickers, V. y Wright, V (eds), *The Politics of Privatization*, London: Frank Cass, 1989.

²⁶ Feigenbaum, H., ‘Public Enterprise in Comparative Perspective’, *Comparative Politics*, 15, 1992: p. 101-122.

²⁷ Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

primera de estas medidas políticas que atrajo un mayor apoyo de las empresas internacionalizadas que eran hostiles al proteccionismo. No quiero decir con ello que una nueva coalición de actores industriales y financieros de diversas nacionalidades presionaran a los gobiernos relucantes a adoptar estrategias orientadas al mercado: por el contrario, estaban avanzando hacia una puerta abierta, porque eran los gobiernos, por diversas causas, quienes estaban defendiendo dichas preferencias ideológicas²⁸. Un último factor que alimentó el proceso de cambio de paradigma en la década de 1980 fue tecnológico. Existen varios aspectos de la revolución tecnológica que merecen ser destacados, por su impacto en la relación entre el Estado y los grupos de intereses económicos²⁹. El primero fue la contribución de la tecnología a la apertura de los mercados financieros mundiales a mayores empresas, independientemente de su localización: la liberalización y el cambio tecnológico estaban fuertemente conectados. En segundo lugar, la tecnología transformó algunos monopolios naturales en sectores susceptibles de competencia doméstica e internacional (las telecomunicaciones y la provisión de electricidad constituyen buenos ejemplos de sectores en los que las barreras a la entrada se han reducido), eliminando así uno de los principales argumentos a favor del control público. Igualmente, los avances tecnológicos llevaron a cuestionar el papel de muchas industrias estratégicas³⁰. Estos avances ayudaron a flexibilizar el proceso de la manufactura. En la industria del automóvil, por ejemplo, no solo la línea de montaje era más flexible, sino que el diseño, el marketing y la distribución podrían ser desarrollados si así ganase más eficiencia. Por otra parte, la rapidez del cambio tecnológico en ciertas industrias transformó rápidamente varias

²⁸ Keeler, T.S., 'Opening the Window for Reform: Mandates, Crises and Extraordinary Policy-Making', *Comparative Political Studies*, Vol. 25, n° 4, January 1993: 433-486.

²⁹ Véase Hayward, J., 'Industrial Enterprise and European Integration: From National to International Champions in Western Europe', Oxford: Oxford University Press, 1995.

³⁰ Véase Majone, G., "Paradoxes of Privatization and Deregulation", *Journal of European Public Policy*, 1:1, June 1994: pp. 53-69.

empresas nacionales, que acabaron siendo obsoletas en el ámbito internacional. El mundo de alta tecnología, con su feroz competencia, sus precios reducidos, la frenética innovación y las posibles diseconomías de escala, requiere procesos de decisión más rápidos y flexibles –procesos que a menudo encajan mal con burocracias estatales tradicionales. Finalmente, al expandir sectores de alta tecnología, los costes fijos de capital en I+D y en equipos de capital, así como el creciente desuso, han incrementado los riesgos y los costes de la producción y han contribuido a la consolidación de estructuras de oligopolios. Las estrategias corporativas están cada vez más adaptadas a mercados domésticos limitados, por otra parte, la incesante creación de estrategias de redes regionales y la penetración de nuevos mercados mediante fusiones, *joint ventures*, adquisiciones han sido la tónica dominante en la década de los 90.

Este escepticismo sobre la eficacia del intervencionismo estatal ha sido creciente en casi toda Europa. Esta opinión ha sido compartida por muchos grupos políticos en España y Portugal e incluso en algunos círculos del gobierno socialista español. Ambos países han sido presionados a una mayor ortodoxia financiera como resultado de las reacciones contra elevados impuestos, preocupantes niveles de inflación, crecientes déficit públicos y deuda pública. Esta situación se ha sentido profundamente en Portugal desde mediados de los años 80 y ha sido más suave en el caso de España. Como porcentaje del PIB, la deuda pública en Portugal aumentó de un 18 por ciento en 1973 a un 41 por ciento en 1976 y a un 62 por ciento en 1984, alcanzando un 80 por ciento en 1986. A finales de los años 80, aún se encontraba en un 74 por ciento (OCDE, 1990). El déficit público también era bastante elevado a pesar de los esfuerzos de los gobiernos de Mario Soares y de Cavaco Silva. El intento de reducirlo a un 3 por ciento del PIB parecía ser muy difícil: originariamente se situaba en un 4,8 por ciento del PIB en los presupuestos de 1992, pero aumentó a un 8% en 1993, lo que forzó al gobierno a la introducción de un presupuesto suplementario (OCDE, 1994). En términos de los criterios de convergencia de

Maastricht, el gráfico puede ser resumido como se establece a continuación:

Gráfico. Deuda pública y déficit gubernamental

	Deuda Pública como % PIB	Déficit Gubernamental
Requisitos	<60	<3
Media Europea	61,8	4,3
España	55,6	7,2
Portugal	69,5	5,8

Fuente: OECD Economic Surveys, National Accounts, 1991.

La relativa posición de España mucho más saludable en 1991 parecía evidente, sin embargo, la situación económica empeoraría con severidad la economía española por la grave recesión económica en el ámbito internacional. Como resultado de la crisis, los gobiernos en ambos países del Sur de Europa fueron presionados a cuestionar las bases de las políticas previas así como a debilitar, dismantelar o reestructurar las coaliciones distributivas que las apoyaban. En ninguna otra institución, las coaliciones expansivas del gasto público fueron más castigadas como en el sector público.

La crisis financiera sobre estos países ha significado la aceptación de que los recursos que mantenían todo el sector público empresarial a través de las ayudas estatales –con subsidios encubiertos o de otro modo- no podían continuar por más tiempo. De hecho, las empresas del sector público industrial en ambos países se encontraban en una grave situación financiera durante los años 80, sobre todo en el caso de Portugal tras el proceso de nacionalizaciones, el sector público empresarial presentaba una grave situación financiera. Así, en 1985, el total de pérdidas en el sector público portugués estaban valoradas en 105.000 millones de escudos, y el gobierno continuaba bombeando a través de subsidios a industrias en declive como el acero, las químicas y las

industrias navales³¹. Entre 1978 y 1992, el estado derrochó 858 billones de escudos en subsidios a las empresas públicas no financieras –el equivalente al 25 por ciento del PIB del país en 1991³².

En España, la situación resulta ser un poco más favorable, pero dentro del panorama crítico del sector empresarial. En lo que se refiere a la rentabilidad de las empresas del INI, hay que destacar el empeoramiento de los márgenes registrados en todos los sectores entre 1975 y 1979 como consecuencia de la crisis económica española. El INI, el principal holding del grupo vio sus pérdidas aumentar de 25.681 millones de pesetas en 1977 a 161.500 millones de pesetas diez años más tarde y a 332.114 millones de pesetas de pérdidas en 1993³³. Desde 1983 a 1993, el Estado derrochó más de 7500 billones de pesetas en el sector público. El gobierno socialista durante la década de los años 1980 intentó gestionar las pérdidas de las empresas públicas a través de programas de reestructuración, racionalización y privatización. Sin embargo, aunque muchas empresas pasaron a ser rentables, el INI continuó a tener pérdidas, especialmente después del comienzo de la recesión en 1990-1991: 72 billones de pesetas en 1992, 125 billones de pesetas en 1993³⁴. Los beneficios obtenidos por la privatización (tales como los 150 billones de pesetas obtenidos con la venta del 9 por ciento de Endesa) sirvieron para financiar costosos programas de reestructuración de las empresas con pérdidas en el grupo (en el caso de Iberia y en el caso de INESPAL, la empresa de aluminio). Esta fue una de las razones de

³¹ GAFEEP –Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas. *Privatizações em Portugal. Uma Reforma Estructural*, Ministério das Finanças, 1996.

³² *Livro Branco do Sector Empresarial do Estado. Grupo de Trabalho Interministerial para a Análise e Avaliação da Situação e das Perspectivas de Evolução do Sector Público Empresarial*, Ministério das Finanças, 1998.

³³ Véanse datos de Carles Boix: 1996: p. 158 y también datos procedentes del análisis realizado por el Servicio de Estudios del Banco Urquijo, *La Economía Española en la década de los 80*, Madrid: Alianza, 1982: p. 212 y del IGAE, Informe Provisional 1993, Madrid, 1995: p.117.

³⁴ Datos del INI, varios años.

la reestructuración de las empresas del sector público en 1992, cuando el INI fue dividido en dos grupos³⁵. El primero, denominado TÉNEO, S.A. comprendía las empresas viables y con beneficios que en 1994 correspondían al 80 por ciento del total de las ventas del INI, al 57 por ciento del empleo y al 70 por ciento de las ventas al extranjero³⁶. Todas las conexiones entre las empresas y el presupuesto estatal cesaron, de forma que TÉNEO se vio obligado a operar como un holding privado con la capacidad de gestionar acciones o aceptar las participaciones³⁷. En cuanto a las restantes –las empresas con pérdidas agrupadas en el grupo INI- algunas tuvieron que venderse al sector privado, otras fueron liquidadas y otras reestructuradas.

En ambos países, sin embargo, como en el resto de Europa, los gobiernos fueron obligados a demandar que las industrias nacionalizadas cortaran sus pérdidas actuando como industrias privadas. Esto a menudo ha requerido un masivo programa de reestructuración, con el resultado que las empresas nacionalizadas han despedido a trabajadores –a menudo de una forma más despiadada que en el sector privado. Esto ha ayudado a deslegitimar al sector público ante la mirada de sus anteriores defensores (principalmente los trabajadores en el sector público).

b) Transformación de las Industrias estratégicas

La segunda transformación en la década de los años 1980 ha sido la creciente dificultad para definir las industrias estratégicas³⁸. Las tradicionales industrias estratégicas –el acero, el carbón, la industria textil, la naval- fueron diezmadas. Las

³⁵ Véase los datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), *El Sector Público Empresarial. 1991-1992*, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, 1992.

³⁶ IGAE, *El Sector Público Empresarial*, Madrid, 1992.

³⁷ Un excelente análisis de las medidas adoptadas para mejorar el funcionamiento del sector público se encuentra en: Segura, J. *La Industria y la Competitividad*, Madrid: Espasa Calpe, 1992.

³⁸ Heath, J., *Public Enterprise at the Crossroads*, London: Routledge, 1990.

industrias de defensa también perdieron su estatus estratégico debido a los acontecimientos en el Este de Europa, o por los elevados costes de inversión, por lo que también pueden incluirse en la lista de industrias estratégicas que han sido objetos de adquisición extranjera. Es más, la importancia que se daba a los monolitos se ha reemplazado por una mayor preocupación hacia las empresas de pequeña dimensión en el discurso y en las agendas políticas de los gobiernos europeos que han llegado a reconocer la importancia para la economía de industrias de servicio muy fragmentadas³⁹. Esta situación llegó a ser incluso más complicada con la rápida terciarización de las economías. Como creció la complementariedad entre los bienes y los servicios, la creciente internacionalización de los productos y los intercambios ha impulsado la desregulación y la liberalización de los servicios, incrementando su comercio. A finales de los años 80, el porcentaje de servicios en el mercado de valores del FDI se ha incrementado en un 50 por ciento, y los servicios representan entre el 55 y el 60 por ciento del flujo anual. En este orden global basado en el conocimiento, los estados ya no desafían a los monolitos establecidos que pueden ser dotados de un estatuto privilegiado. Fue durante la década de 1980 que la noción de industria estratégica vino a ser seriamente confrontada, y ciertas voces estaban incluso cuestionando la necesidad de una sólida base de manufactura. El problema de identificar las “industrias estratégicas” se deriva de la naturaleza cada vez más difusa de muchas empresas, debido a la diversificación y a la intensa retirada de sus principales negocios, en un intento de expandir los riesgos⁴⁰.

Parte del argumento a favor de las nacionalizaciones ha estado siempre basado en la necesidad de que el Estado controlara los monopolios naturales en áreas estratégicas o produciendo bienes

³⁹ Hirst, P. y Thompson, G. *Globalisation in Question*, Cambridge, Polity Press, 1996.

⁴⁰ Porter, M. “How Competitive forces shape strategy?”, en Asch, D. y Bowman, C. eds. *Readings in Strategic Management*. Basingstoke, Macmillan, 1989.

públicos - aerolíneas, ferrocarriles, gas, electricidad, servicios postales, telecomunicaciones- o para proveer ayuda a industrias de elevado riesgo que requerían grandes inversiones de capital y reducidos retornos de capital. La nueva tecnología ha difuminado drásticamente el alcance de los monopolios naturales en diversas industrias (reduciendo costes de unidad y reduciendo las barreras a los mercados existentes, especialmente en la distribución eléctrica y en las telecomunicaciones) y ha transformado sectores especializados en un solo producto en empresas complejas de múltiples productos. La tecnología también ha quebrado las fronteras nacionales: Gran Bretaña, por ejemplo, importa suministros de energía eléctrica de Francia, y una de las razones por la que los gestores de los monopolios estatales, como Deutsche Telekom y France Telecom, están presionando a las privatizaciones es porque los competidores internacionales (por ejemplo, la británica BT o la Sprint americana) pueden ahora transmitir datos entre fronteras y ofrecen acuerdos de reducido coste a los clientes industriales de Francia o de Alemania⁴¹.

Los defensores de la nacionalización en términos de la necesidad de controlar las “empresas líderes” de la economía han sido debilitados como resultado de la transformación de la naturaleza de las industrias estratégicas⁴²: las industrias navales, de acero y de carbón –que constituían los pilares tradicionales del dirigismo industrial están en declive y en crisis financiera en todo el mundo. Esta situación se ha sentido igualmente en España y en Portugal donde todas las industrias se encuentran en profundo declive estructural. Hay que destacar que estas industrias tradicionales siempre fueron problemáticas como instrumentos efectivos de la política pública. Dotadas de múltiples y conflictivos objetivos y gestionadas por estructuras de dirección muy opacas, se convirtieron en la fuente de la hostilidad neoliberal y de ansiedad general del gobierno. Ha habido una creciente

⁴¹ Swan, D. *The Retreat of the State: Deregulation and Privatization in the UK and the US*, New York and London: Harvest Wheatsheaf, 1988.

⁴² Véase Majone, G., “Paradoxes of Privatization and deregulation”, *Journal of European Public Policy*, 1:1, June, 1994.

percepción de la crítica disyuntiva entre las estructuras tradicionales de la actividad económica en una sociedad competitiva y las condiciones de un control estatal efectivo sobre los grupos de interés económico: las teorías de maximización de los beneficios y de autonomía empresarial no descansan bien con el control estatal.⁴³ Esta percepción puede que no sea cierta -la conexión entre la propiedad y la eficiencia no está clara- pero lo que sí es cierto es que se ha extendido y alimentado una imagen poco atractiva de las empresas públicas⁴⁴. Tanto España como Portugal carecían de empresas estratégicas en el sector público a principios de la década de 1980 sino que, por el contrario, la mayoría de las empresas eran ineficientes y estaban aletargadas.

Merece la pena enfatizar que las nuevas empresas estratégicas en áreas de alta tecnología son menos susceptibles de un control estatal efectivo, debido a que a menudo están fragmentadas, funcionan en mercados muy competitivos y están sometidos a una rápida innovación de sus productos. También requieren de masivas inyecciones de capital –que los estados cada vez son más reticentes o incapaces de proveer. Incluso empresas rentables necesitan de fuerte capital para su modernización. Están obligados, por ello, a ir a los mercados financieros internacionales para su recapitalización. Este punto nos lleva a la tercera presión sobre el sector público tradicional: la liberalización y globalización de los circuitos financieros y de los mercados de

⁴³ Feigenbaum, H., "Public Enterprise in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, 15, pp. 101-122.

⁴⁴ Sobre los efectos de la crisis financiera, véase el análisis de Barro, 1991. Economic Growth in a cross section of countries. *Quarterly Journal of Economics*, 56: 407-44; Kormendi and Meguire, 1985. Macroeconomic Determinants of Growth: cross country evidence. *Journal of Monetary Economics*, 16: 141-163; Landau, 1983. Government Expenditure and Economic Growth: A cross-country study. *Southern Economic Journal*, 49: 783-92; Levine and Renelt, 1992. A sensitive analysis of cross-country regressions. *American Economic Review*, 82: 942-63; Ram, 1986. Government Size and economic growth: A new framework and some evidence from cross-section and time-series data. *American Economic Review*; Scully, 1989, The size of the state, economic growth and the efficient utilization of national resources. *Public Choice*, 63: 149-64.

productos- ambos procesos facilitados e impulsados por la innovación tecnológica.

c) *Crisis financiera en la empresa pública*

La amplitud de los problemas financieros que confrontan muchas empresas importantes –tanto públicas como privadas- es el resultado de la recesión y del incremento de los costes de capital fijo. Esto constituye una tercera transformación en el contexto internacional. Hacia 1993, todas las empresas de acero en Europa estaban perdiendo dinero, casi todas las compañías aéreas eran un desastre financiero, y las tres manufacturas más importantes de ordenadores –Olivetty, Bull y Siemens- estaban en dificultades financieras.

La crisis financiera de muchas empresas está llevando a iniciar significativos procesos de reestructuración, a la búsqueda de nuevos socios, y a nuevas fuentes de capital⁴⁵. En otras palabras, las principales empresas no solo operan en un contexto que es menos proclive a la manipulación estatal, sino por su creciente complejidad y vulnerabilidad son menos deseables para manipular. Muchas industrias tienen que recurrir a la cooperación internacional por problemas de compatibilidad y de coste. Las economías de escala ya no son de carácter nacional. En el ámbito internacional y europeo, el periodo desde comienzos de los años 80 ha estado marcado por la aparición de fusiones, adquisiciones, acuerdos, *joint-ventures*, intercambios, etc. En algunas industrias, las estrategias internacionales para las empresas, ya sean públicas o privadas, se han convertido en un imperativo⁴⁶. Por tanto, las

⁴⁵ Wright, V. *Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes*, London: Pinter Publishers Limited.

⁴⁶ De hecho, el cambio en el entorno en el que se desempeña la gestión de las empresas en los últimos años ha venido provocado por la creciente globalización y liberalización de los mercados financieros. Un estudio que describe los efectos de la globalización en las empresas españolas es de Mochón, F. y Rambla, A., *La Creación de Valor y las Grandes Empresas Españolas*, Barcelona: Ariel Sociedad Económica, 1999.

líneas aéreas en España y Portugal –que son desastres financieros– no pueden sobrevivir sin una asociación internacional efectiva, debido a que, al igual que otras compañías, están claramente integradas en un mercado internacional. Telefónica, la empresa de telecomunicaciones española, tuvo que reestructurarse en 1986 como estrategia de expansión internacional, lo que se tradujo en unos acuerdos con General Motors y una asociación con AT&T⁴⁷. Es significativo que la compañía está en la bolsa de Londres y Tokio y ha sido la primera empresa española en conseguir una implantación en el mercado extranjero, ingresando en la bolsa de valores de Nueva York. La reestructuración de las principales empresas tales como Tabacalera y Campsa, fueron gestionadas por consideraciones estratégicas de carácter internacional⁴⁸.

El proceso de globalización industrial vino facilitado, en gran medida, por la liberalización del capital europeo e internacional. Bajo la presión de los grupos de intereses europeos, se facilitó la constitución de marcos de regulación de capital. Estos procesos de internacionalización están borrando paulatinamente la identidad de muchas empresas –públicas y privadas– y aquellas que fueron creadas como ‘campeones nacionales’ están siendo cada vez más problemáticas. En la mayoría de los países europeos, incluyendo los países del Sur de Europa, los gobiernos están facilitando e incluso estimulando el objetivo de favorecer la internacionalización de algunas empresas, a menudo, mediante la compra de empresas privadas. Sin embargo, los gobiernos privatizadores o aquellos gobiernos con un amplio sector privado están demandando reciprocidad. El derecho a la competencia debería ser recíproco: La propiedad pública no debería ser utilizada como una barrera para proteger a las empresas contra una fusión⁴⁹. Este principio de reciprocidad se integra dentro de la

⁴⁷ Véase Mochón y Rambla, 1999: pp.271-311.

⁴⁸ Véase IGAD, El Sector Público Empresarial,

⁴⁹ Cohen, Elie, “Europe between Market and Power: Industrial Policies. Specialization, Technology, Competition and Foreign Trade”, en Mény, Y., Muller, P y Quermonne, J.L., *Adjusting Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, 1996: 137-155. Véase también,

lógica del mercado de la Unión Europea –la cuarta presión sobre el sector público tradicional⁵⁰.

En principio, la existencia de un amplio sector público es perfectamente compatible con la estipulación del Tratado de Roma. Sin embargo, a pesar de las derogativas para que los países del Sur de Europa negocien, hay claramente aspectos de la integración del mercado que progresivamente eliminarán parte de la lógica del sector público. Por tanto, la convergencia monetaria, a pesar de la turbulencia económica de 1993, disciplina financieramente a los gobiernos de los países miembros a seguir los criterios de Maastricht, junto con la aplicación de los principios de libre movimiento de capitales, con la liberalización sectorial y bancaria, con una política competitiva y de transparencia. Los comisarios de Bruselas fueron bastante explícitos en la interpretación del Artículo 85, 86 y 90 del Tratado, que las autoridades estatales en sus políticas de inversión hacia las empresas públicas han de tratarlas tal y como un inversor privado trataría a las empresas privadas⁵¹. Aunque la Comisión no siempre ha sido consistente en la aplicación de sus principios (lo que no sorprende, dadas las negociaciones políticas que acompañan todos los subsidios estatales), el lanzamiento de la idea general de su política es clara, y varios gobiernos ya han sido avisados. El cada vez mayor control sobre las ayudas a las industrias estatales ha sido un motivo de conflicto tanto entre los gobiernos como entre los gestores de sus empresas públicas. Muchos gestores consideran ser esta una de las razones que les lleva a huir al sector privado. Sin embargo, Bruselas ha proporcionado algunos de estos dispositivos de control con el pretexto de llevar a cabo programas que no podrían iniciar por su cuenta pero que eran considerados

Garrigues, J&A, *Mergers & Acquisitions in Europe*, London: Simmons & Simmons, 1990.

⁵⁰ Véase, “The Row Over the EU’s Market isn’t Over”, *The Economist*, 29 Marzo 2001. Como se refiere el artículo, el derecho a la competencia en la UE debería asegurar que las empresas “que aún se benefician de una situación de monopolio en su mercado nacional no se beneficien excesivamente de esa situación.”

⁵¹ Yves Mény, et. al. 1996: 9-11.

necesarios: en este sentido, la Comisión Europea se convierte en una conveniente cabeza de turco. Los planes de reestructuración de la industria del carbón y de Iberia en 1994 fueron impuestos en gobiernos con voluntad de llevar a cabo la reforma.

d) Impacto de la Unión Europea

Otra transformación importante en las relaciones entre el Estado y los grupos de interés empresarial ha sido el impacto de la Unión Europea⁵². Conducido por varios actores –la Comisión, el Tribunal, los Estados miembros, los principales actores económicos e industriales privados- la posición del mercado en Europa occidental se ha transformado. La crisis en el sistema monetario no debería ocultar la amplitud de esta transformación. La Unión Europea no solo se ha convertido en un gran negociador comercial, sino que ha redefinido muchas de las reglas que determinan las relaciones entre el Estado y la industria⁵³. Hay que resaltar, sin embargo, el difícil papel de la Comisión, oscilando siempre entre serias declaraciones a favor de una mayor competencia política y una defensa dudosa acerca de la política industrial en el ámbito europeo, debatiendo siempre entre la agitación de las estipulaciones del Tratado y la precaución política cuando se las aplica. Esta ambivalencia estructural está basada, por tanto, en las diferentes preferencias ideológicas de los estados miembros y se refleja en la tensión entre las diferentes Direcciones Generales. Es evidente en las decisiones sobre la competencia y sobre las decisiones de adquisición, en las decisiones de ayuda estatal en Air France y en Sabena, que parece rayar en la

⁵² Tsoukalis, L. 1993. *The European Economy: The Politics and Economics of Integration*, Oxford: Oxford University Press.

⁵³ Dehousse, R. and Majone, G. 1993. "The dynamic of the European Integration: The Role of Supranational Institutions", Paper presented at the *European Community Studies Association*. Third Biennial International Conference, May 27-29, 1993. Washington, D.C.

incoherencia⁵⁴. Pero merece la pena destacar que la UE como armonizadora ha favorecido el desmantelamiento de las barreras al mercado, y como reguladora de la política competitiva ha estado implicada íntimamente en la prevención del precio fijo (especialmente en las industrias químicas), en la liberalización (en las telecomunicaciones y líneas aéreas), en las fusiones y adquisiciones y en el control de las subvenciones estatales así como ha ralentizado la apertura de la política de demanda pública. En otros sectores ha promovido la cooperación entre empresas en nuevas cooperativas especializadas. Como reguladora de la política ambiental está inevitablemente implicada en hacer avanzar políticas costosas en gobiernos y empresas que parecen reacios⁵⁵.

Por último, la UE está redefiniendo las actuales instituciones políticas, está alterando las tradicionales redes políticas domésticas, está creando incipientes redes europeas basadas en una negociación multilateral, está produciendo un cambio institucional (con nuevos mecanismos de regulación y anti-monopolio y nuevas reglas de transparencia), y está configurando las estructuras de oportunidad de los países miembros y de las empresas. Las prolongadas confrontaciones sobre el futuro desarrollo de la Unión Europea (como un espacio abierto o una fortaleza, intervencionista o *laissez-faire*, social o neoliberal) reflejan no sólo genuinas estrategias ideológicas sino también diferentes cálculos sobre los costes de la implementación de las específicas opciones políticas⁵⁶. También sirven para destacar el gran significado de la Unión Europea tanto para los Estados como para las empresas. En un sentido más profundo, podemos referirnos al europeísmo de las grandes empresas⁵⁷.

⁵⁴ Véase "Flying in Circles. Airlines are coalescing into three or four alliances. But the Industry is still unstable and confused", *The Economist*, July 15th 1999.

⁵⁵ Véase *The Economist*, 8th March 2001.

⁵⁶ Véase *The Economist*, 8th February 2001.

⁵⁷ Elie Cohen, en Meny et al. 1996: p. 146.

e) Liberalización y Globalización de los circuitos financieros

La internacionalización o globalización de las principales empresas tiene diversas ramificaciones que deben ser desenmarañadas a través del análisis de las relaciones entre el Estado y las empresas. En un sentido amplio, la globalización se refiere a dos procesos relacionados⁵⁸: por una parte, la emergencia de un oligopolio global como la forma más significativa en la provisión de los bienes y servicios unido a cambios importantes en el alcance y los efectos de la producción internacional, las fuentes tecnológicas y el marketing desarrollado por grandes multinacionales y, por otra parte, la pérdida de muchos de los atributos de la soberanía económica y política ocurrida en una gran cantidad de países. Más concretamente, sin embargo, existen significativas diferencias en el impacto de la globalización según los criterios de ventas, el volumen de extranjeros, la cartera de inversión, la adquisición de empresas o sucursales, las fusiones, las alianzas cooperativas, los acuerdos de licencias, los consorcios de investigación, o los acuerdos de provisión –todos ellos son factores que afectan a las principales empresas internacionales. El impacto también difiere según el país o los países implicados. Así, la inversión británica en el extranjero raramente induce a realizar cambios en la gestión. Esto no ocurre, por ejemplo, con la inversión japonesa⁵⁹.

f) Dimensión de la globalización: intensidad y extensión del cambio

Existen pocos argumentos sobre la rapidez de la internacionalización o sobre la extensión de dicha transformación. Las empresas transfronterizas han sido conducidas por la acumulación del capital tanto en la forma de la capacidad

⁵⁸ Véase “Worldbeater, Inc”, en *The Economist*, 20th Nov. 1997.

⁵⁹ Un estudio detallado sobre este asunto se encuentra en Kenworthy, Lane. 1995. *In Search of National Economic Success*, Sage Publications: London.

productiva como en los activos líquidos, disminuyendo las barreras reguladoras de la inversión extranjera, por el inmenso cambio tecnológico, por la reducción de los costes del transporte y las comunicaciones y por los mercados de capital nacionales e internacionales, mucho más baratos y libres⁶⁰. Esto se ha facilitado y estimulado por la proliferación de acuerdos y tratados destinados a liberalizar el comercio. La inversión de las corporaciones entre las fronteras creció cuatro veces más rápido que la producción mundial, y tres veces más rápido que el comercio mundial entre 1983 y 1990, por lo que, el 20 por ciento de las transacciones mundiales, implicaron inversiones extranjeras.⁶¹ La década de 1980 también vio un rápido crecimiento en la inversión y comercio directo entre fronteras, tanto con la Unión Europea como dentro de esta, transformando el comercio de la UE y conduciendo a la “integración global de la manufactura”: la Unión Europea representó casi la mitad de la inversión directa extranjera en la segunda mitad de los años 80. El modelo de propiedad de la industria nacional se alteró radicalmente en el proceso. Incluso los franceses que tradicionalmente eran más reacios estaban implicados en este proceso⁶².

La internacionalización también implicó el crecimiento en el número y tamaño de las empresas multinacionales. No han controlado la economía mundial como temía en los años 1970 Howard Perlmutter⁶³ cuya predicción era que hacia 1985, cerca de cuatro quintos del mundo productivo no comunista estarían controlados por 200 o 300 compañías, y cuando sostenía que estas enormes empresas, sin reglas ni estados, estarían en una posición para manipular a los gobiernos en un mundo sin fronteras. Las estadísticas actuales varían bastante: las estimativas calculan unas

⁶⁰ Véase “Cross about holdings” *The Economist*, 27th Apr 2000.

⁶¹ Garrigues, J&A, *Mergers and Acquisitions in Europe*, London: Simmon and Simmon, June: 1990.

⁶² Véase “Mariage à la mode”, *The Economist*, 27th April 2000.

⁶³ Howard V. Perlmutter y David A. Heenan, *Multinational Organisation*, Reading Mass., Addison-Wesley, 1979.

20.000 corporaciones transnacionales privadas activas, con 100.000 sucursales y 35.000 multinacionales controlando cerca de 150.000 filiales extranjeras⁶⁴. Existe un acuerdo generalizado que las principales 100 multinacionales controlan cerca del 16 por ciento de los activos productivos mundiales, y cerca del 25 por ciento de aquellos activos se encuentran en manos de las principales 300 multinacionales. No hay duda, tampoco, que en ciertos sectores las estrategias globales tienen que ser llevadas a cabo por las principales empresas europeas⁶⁵. Así, la estrategia de BT en Junio de 1993, de adquirir 4,3 billones de libras de MCI, la segunda mayor compañía americana, estaba inspirada en el deseo de convertirse en una empresa líder como proveedora global de las multinacionales. Su constitución a través de la fusión de 1 billón de libras con MCI estaba diseñada para explotar el mercado de empresas multinacionales para la transmisión de voz y datos en el ámbito internacional. Al hacerlo, se estaba integrando en una batalla con AT&T, el gigante americano. Las actividades americanas de BT han presionado a France Télécom y a Deutsche Telekom a entrar en negociaciones con AT&T con la idea de establecer una alianza ofensiva. Igualmente, la compra de British Airlines, en 1990, de acciones de Quantas en Australia y de TAT, la pequeña empresa francesa, así como de US Air, era parte de la estrategia de crear una red global. La consolidación de la industria aérea significa que las líneas aéreas pertenecerán a un pequeño número de grandes compañías capaces de perseguir guerras de precios con grandes economías de escala y sistemas de reserva computerizados. Algunas compañías aéreas tendrán que desaparecer. Lo mismo ocurre con las industrias de automóviles que probablemente han llevado más lejos el proceso de interpenetración de las actividades empresariales, desarrollando

⁶⁴ UN *World Investment Report: Transnational Corporations as Engines of Growth*, New York, United Nations, 1992, p.11.

⁶⁵ Véase Harbison, John and Pekar, Peter, *Smart Alliances: A Guide to Respeatable Success*, Booz-Allen & Hamilton, 1999.

complejas cuestiones y conflictos dentro de la UE acerca de la extensión de los asuntos domésticos⁶⁶.

3.3. Antiguos problemas, nuevas soluciones: la propiedad, el estado y el mercado

Interesantes modelos de propiedad están surgiendo en Europa y especialmente en los países del Sur de Europa. Diversos conflictos entre los países europeos se han multiplicado en los años 1980 y principios de 1990. Los conflictos en las principales empresas nacionales proliferaron, a menudo provocando importantes batallas financieras. Los vínculos entre las principales empresas no siempre fueron sencillos: algunas alianzas nunca llegaron a unirse, mientras que otras acabaron separándose. El proceso de globalización provoca virulentos debates políticos. ¿Hay permisibilidad en el mercado mundial liberalizado? Claramente no. Los Estados e incluso las empresas nacionales son muy sensibles a ciertas fusiones extranjeras. La evidencia demuestra, por ejemplo, la actitud del gobierno portugués respecto a los intentos españoles de fusionar bancos o empresas en la década de los 90⁶⁷. Hay evidencia igualmente del rechazo del gobierno portugués a permitir que un banco español -el Banco de Crédito- tuviese un control significativo de un banco portugués -el Banco Totta & Açores. ¿Cómo se puede controlar a las corporaciones multinacionales? ¿Cómo prevenir la globalización, la deslocalización o la transferencia de la industria (y los trabajadores) hacia países extranjeros más baratos, incluso dentro de Europa? ¿Cómo construir un sistema efectivo de regulación en las compañías que operan en varios países? ¿Cómo controlar a las empresas nacionales que tienen más de la mitad de su producción, activos, ventas y trabajadores fuera del país? ¿Qué nivel máximo puede ser impuesto a las empresas extranjeras que están introduciendo capital necesario, experiencia y mano de obra en el país? Más concretamente, ¿Cuál es el significado de los

⁶⁶ Garrigues, J.&A., *Mergers and Acquisitions in Europe*, 1990.

⁶⁷ Véase "Totta: Aliança para 92", *O Independente*, 24 Julio de 1989 y "As Razões de Conde", *O Independente*, 24 de Julio de 1989.

‘campeones nacionales’ en una economía internacionalizada y europeizada? ¿Merece un ‘campeón nacional’ dicho estatus si la empresa es apropiada, parcialmente o totalmente, por extranjeros? ¿Perdió SEAT, la empresa española de automóvil, el estatus cuando pasó a manos de Volkswagen? Y si fuese así, ¿qué consecuencias derivan de esa pérdida de estatus nacional –un cambio de propiedad o de gestión?

Desde principios de la década de 1970 los académicos han estado estudiando la erosión de la soberanía implicada en la emergencia de empresas sin estado, sin raíces o lealtades en ningún suelo nacional, y con accionistas totalmente internacionalizados. Estas grandes corporaciones transnacionales han privatizado la economía mundial y han eliminado las regulaciones mediante un modelo fragmentado de regímenes nacionales? ¿Qué posible control puede el estado nacional ejercer sobre el mercado interno de estas corporaciones? Hay muchos que niegan la existencia de ‘empresas globales’, argumentando que mientras que ellos intentan comprar, producir, emplear, distribuir, investigar, desarrollar capital en muchos países, lo hacen en agrupaciones regionales alrededor de una plataforma base. Las empresas globales piensan globalmente pero actúan localmente, cuando las deseconomías de escala son aparentes (los procesos de decisión son pesados y burocráticos, hay una desmoralización de las estructuras de gestión local, una falta de gestión flexible y localmente sensible y una ausencia de conocimiento acerca de los negocios claves). El cambio tecnológico está favoreciendo a las pequeñas empresas a tener un acceso más barato a sofisticados modelos financieros y a técnicas logísticas reservadas a las grandes empresas. Con la liberalización financiera, las pequeñas empresas no tienen dificultad en desarrollar el capital en los mercados monetarios internacionales.

La combinación de estos factores, está conduciendo a una gran transferencia de las empresas globales hacia una “empresa virtual”, una red temporal de empresas, creadas para explotar una oportunidad de mercado específica, o una “empresa de relaciones” –una federación de alianzas estratégicas entre empresas

independientes o semi-autónomas, extendidas en diferentes industrias y países, y unidas por un conjunto común de objetivos. No habría una sola plataforma base, sino múltiples bases centrales. Un ejemplo parecido a este desarrollo ha sido la alianza de IBM en 1981 con Microsoft, Intel y Lotus para desarrollar un ordenador personal. Otros ejemplos incluyen la participación de ingenieros en Mitsubishi y Daimler-Benz, la unión de las operaciones de diseño de Boeing y tres compañías japonesas para construir un nuevo avión, la cooperación entre un grupo de empresas de telecomunicación para proveer una red mundial de cables submarinos de fibra óptica. A un nivel totalmente europeo, asistimos a una multiplicación de alianzas estratégicas entre las empresas europeas que han resultado en una red cada vez más compleja de relaciones cooperativas y competitivas. Son ejemplos el sector aeroespacial, o la industria automóvil.

Desde el punto de vista de la empresa global o de la red de empresas, podemos destacar dos principales problemas que afectan a los estados nacionales: la difusión de la identidad de las principales empresas y su regulación o control⁶⁸. El problema surge si exploramos la dimensión final de los cambios que afectan a las relaciones entre los Estados y sus principales empresas: las empresas híbridas. El proceso de las entidades híbridas, creado por la diversificación doméstica y por la internacionalización, ha asumido una variedad de formas –fusiones, compra de acciones, participaciones, programas de investigación conjunta- y ha implicado a empresas nacionales, transnacionales, públicas y privadas. También puede implicar más de un socio. Este proceso puede implicar vínculos entre empresas privadas en un mismo país, entre empresas privadas en diferentes países, entre empresas públicas y privadas en un mismo país, entre empresas públicas en diferentes países, e incluso entre empresas públicas y privadas en diferentes países. El resultado de este proceso acelerado de empresas híbridas – nacionales y extranjeras, públicas y privadas- es una eliminación de las fronteras, en las que la responsabilidad

⁶⁸ Véase Majone, G., "Paradoxes of Privatization and Deregulation", *Journal of European Public Policy*, 1:1, June, 1994.

de la política es bastante opaca, los problemas derivados de la regulación son bastante difusos y las estructuras de gestión son a menudo inciertas.

¿De qué modo afectarán estos cambios en el contexto internacional y europeo a los países del Sur de Europa, en su relación con las empresas cada vez más diversificadas, globalizadas e híbridas? Ha habido claramente una retirada del papel del Estado: como destacó anteriormente, las empresas públicas y privadas han ganado autonomía en los últimos años. Pero en algunos aspectos, esta interdependencia no ha disminuido: por el contrario, se ha convertido en una relación cada vez más compleja y ofuscada. Esta interdependencia está basada en el hecho de que el Estado confía en las empresas como los principales motores de la riqueza y del empleo, mientras que las empresas dependen, a su vez, del Estado, para crear las condiciones que favorezcan un mercado mundial abierto y estable en una variedad de formas. El Estado nación constituye la principal fuente de capital, de gestión y de empleo y el principal mecanismo en el que funcionan las principales empresas (incluso las más globalizadas), de forma que las políticas de intercambio, la posición macroeconómica, y el régimen fiscal doméstico, siguen siendo cruciales para la industria. Su política competitiva (a menudo una política industrial indirecta y encubierta) puede ser también vital para definir las reglas del juego en las que actúan la mayoría de las empresas. De igual importancia, son las políticas de la educación y de formación, la política del mercado laboral, y la actitud del Estado con respecto a la investigación y la infraestructura. En otras palabras, el Estado mantiene los parámetros generales establecidos para la mayoría de las empresas.

Finalmente, su cada vez mayor papel como regulador (por ejemplo, en el consumo, la salud, o la protección ambiental) no es menos importante para resolver el bienestar de la industria. La liberalización de ciertas industrias, ha venido acompañada por una regulación cada vez mayor. Es el caso del sector de los seguros y de los servicios financieros. Una de las consecuencias paradójicas

de la privatización de los bienes públicos ha sido la creación de una serie de agencias reguladoras intervencionistas. En términos de su relación con sectores específicos o con empresas, el Estado continua actuando como un agente autónomo (particularmente en la industria de bienes muy lucrativos y fuertemente competitivos en el sector de la defensa), como motor de inversiones (en su papel de captación y atracción de la inversión extranjera), y como mero regulador (en negociaciones comerciales, y especialmente dentro de la Unión Europea). El Estado continua interviniendo más directamente en algunas ocasiones como protector y defensor de sus industrias estratégicas (aunque mal definidas) contra los predadores extranjeros. Algunas veces, los métodos son directos. El método más directo de protección es, por supuesto, la propiedad pública, que a pesar de la significativa privatización en algunos países, las telecomunicaciones, las líneas aéreas, la electricidad, el gas, el agua, los ferrocarriles y la mayoría de las industrias de defensa, permanecen en manos públicas en la mayoría de los países europeos, concretamente en el Sur de Europa. Es más, en muchas industrias privatizadas el Estado ha retenido un porcentaje minoritario o se ha reservado derechos de veto estratégico (mediante el ejercicio o la amenaza de la actuación de un 'golden share' o una acción específica), o, como es el caso de Francia, ha construido en el corazón de las industrias privatizadas un conjunto estable de inversores institucionales destinados a proteger aquellas industrias contra fusiones no deseadas de extranjeros. El Primer Ministro Balladur prometió que no habría límites en las acciones extranjeras en las futuras industrias privatizadas. Sin embargo, los franceses han generado un arsenal de dispositivos protectores para muchas de las industrias, incluyendo las restricciones en los derechos de votación, participaciones sin derecho de votación, participaciones con doble derecho de votación y las estructuras legales de las empresas francesas⁶⁹.

⁶⁹ Véase "Balladur, dur et pur", *The Economist*, 18th Jun. 1998.

A pesar de la creciente presión de la UE, las empresas domésticas continúan estando protegidas contra la competencia extranjera, a través de sutiles barreras comerciales y exigencias nacionales, o mediante políticas de concurso público. Así, la demanda pública, que representa cerca del 15 por ciento del total del PIB de la comunidad, es aún muy reducida: en 1990, solo el 2 por ciento de los grandes contratos en el sector público funcionó entre las fronteras de la UE. Las principales empresas –tanto públicas como privadas– permanecieron dependientes del control estatal.

3.4. El nuevo papel del estado

A pesar del incremento de restricciones impuestas por la Unión Europea, los Estados continúan actuando como colchones de sus principales empresas, proporcionándoles exención fiscal, subsidios, ayudas, contratos de investigación, apoyo en infraestructuras, ayuda regional, ayuda a las exportaciones, etc. A menudo los medios son indirectos. De una múltiple variedad de formas, el estado continua teniendo una estrecha relación con las principales industrias, interfiriendo en muchas de las principales compañías.

Esta relación ya ha superado la era de los grandes empresarios, o las estrategias dirigistas del pasado. El fracaso de las ambiciones propuestas por Edith Cresson con sus propuestas de reestructuración industrial en 1991, el vacío en la propuesta de Michael Heseltine tras la promesa en 1992 de “intervenir antes del desayuno, de la comida, del te y de la cena” para ayudar a las empresas británicas, parece subrayar el hecho que los días en que el Estado era activista, seleccionando y promoviendo a los campeones nacionales, ya han pasado. Podemos caer en el peligro de comparar el papel más modesto del Estado de hoy con el estado heroico de los años 1950 y 1960 creado por los regímenes dictatoriales, buscando la racionalidad de sus propias predilecciones por el dirigismo.

El predominio de ciertas funciones tradicionales y el cambio hacia un modo más regulador significa que la tarea del estado no es menos intensa ni menos compleja que en el pasado. Así, el movimiento pendular de las demandas conflictivas de los representantes de los diferentes sectores que negocian aspectos de carácter económico sigue siendo intrínsecamente difíciles y muy controvertidas. Y la regulación de la industria doméstica es una operación delicada políticamente e inherentemente llena de complejidad, implicando generalmente la reconciliación de objetivos conflictivos apoyados por diferentes distritos electorales. Es más, la regulación de un determinado sector en los diferentes niveles regionales –nacional, UE, internacional- puede paralizar la actividad del Estado en el seguimiento de políticas conflictivas.

La gran transformación del papel del Estado y la naturaleza cambiante de las empresas del sector público ha implicado una relación menos directa y más reguladora con las principales empresas. Pero han resultado también en un cambio en la estructura o en la forma de aquellas relaciones? Como examinaré más detalladamente a continuación, a pesar de las presiones de convergencia prevalecen diferentes respuestas en los países del Sur de Europa. La percepción de estas presiones de convergencia ha venido determinadas por la persistencia de las diferencias nacionales en torno a unas ideas, la experiencia institucional de los grupos de interés y por la propia estructura estatal. Estas diferencias explican las variaciones en las opciones políticas seguidas por estos países:

- El papel de las preferencias políticas e ideas dominantes: mercado, política y estado;
- El papel de las coaliciones: privatización y las oportunidades de acción colectiva;
- Configuración institucional: privatización, reforma estatal y cambio constitucional;

En todos los aspectos, existen importantes diferencias entre los dos países del Sur de Europa. Por supuesto, ninguna de las

características es inmutable. De hecho, a lo largo de la década de los 90, tuvieron lugar cambios significativos, a menudo en una dirección convergente. Pero las diferencias persisten, continúan configurando las relaciones entre el Estado y las empresas e influyen en las respuestas a las presiones de dichas relaciones. De ahí el gran contraste entre la respuesta moderada y prudente del gobierno socialista español a la privatización y la reacción del Gobierno de centro-derecha mucho más pragmática de Portugal en los años 90; o el contraste entre los prudentes socialistas portugueses y el ávido deseo de los conservadores españoles, a partir de 1996, por privatizar.

Pero no sólo son persistentes las diferencias nacionales que dificultan la construcción de un modelo general convincente de relaciones entre el Estado y las empresas. Ambos estados y empresas funcionan a cuatro niveles diferentes: internacional, europeo, nacional y local. La importancia del nivel territorial para las empresas y los estados difieren según el sector y el tema de que se trate. Es más, cada nivel ha generado diferentes coaliciones, instituciones y necesidades, encuadrando tanto a los estados como a las empresas en relaciones territoriales triangulares que se sobreponen, con diferentes y conflictivos objetivos.

Otro problema, al construir un modelo general de relaciones entre el Estado y las empresas, está vinculado a la fragmentación y a menudo a las rivalidades internas evidentes en cada ámbito territorial. Esto es cierto en el ámbito europeo y mucho más en el ámbito nacional, donde los conflictos entre los ministerios de Economía y Hacienda, los ministerios de Industria y los ministros territoriales son endémicos. Estas rivalidades son bien conocidas en empresas que, a menudo, explotan para sus propios fines. La construcción de un modelo viable nos lleva a otro problema: la fluidez. Muchos de los factores que apuntalan las relaciones entre el Estado y las empresas son susceptibles de varios cambios; la posición del país, las necesidades y estrategias de las empresas y de los Estados están transformándose constantemente. Así, la libre circulación, la adquisición frenética de los años 80 que dejó a muchos países y grupos económicos con más deuda de la deseada,

ha parecido calmarse en la década de los 90. La presión para recapitalizar o reducir la deuda, así como el modelo versátil de las corporaciones se han combinado para presionar a las empresas a poner una mayor atención en sus negocios. La necesidad de aumentar el capital en los mercados de capitales y de introducir accionistas extranjeros en las empresas, puede llegar a tener efectos a largo plazo.

En el ámbito estatal, podemos estar presenciando una fase de reflexión sobre algunos aspectos del paradigma dominante de la década de 1980. Parece necesario reiterar que, tanto las empresas como los propios Estados, parecen bastante vulnerables a los cambios propiciados por el contexto político internacional y por los acuerdos comerciales internacionales, o de la Unión Europea.

Finalmente, al examinar la naturaleza, la intensidad y la estructura de la interdependencia entre los Estados y las empresas, nos confrontamos con el carácter problemático de la necesidad o dependencia. Así, la propiedad formal provee pocas agrupaciones sobre el control. Es bien sabido que las empresas pueden actualmente ganar poder con relación al Estado mediante la propiedad pública: la 'captura de intereses' está restringida al sector privado. Las principales empresas privadas disfrutan posiblemente de menor autonomía que las empresas públicas. También es cierto que las empresas privatizadas pueden tener un mayor control de las agencias reguladoras que el que tenían bajo la propiedad pública. El asunto del control puede complicarse aún más, si consideramos la cuestión de la propiedad mixta o de las empresas híbridas. Otro aspecto utilizado con frecuencia para analizar el grado de dependencia –necesidad financiera- puede ser igualmente una solución al problema. Como sugirió Keynes, un elevado nivel de deuda puede convertir al banquero en el prisionero del cliente. En otras palabras, en un contexto internacional de creciente interdependencia, los gobiernos han reducido visiblemente sus estrategias en el sector público de la economía, aunque las preferencias políticas no han perdido autonomía en la esfera política respecto a la economía.

PARTE II

LAS EXPERIENCIAS POLÍTICAS DE REFORMA EN EL SECTOR PÚBLICO

CAPÍTULO 4

EL CASO ESPAÑOL: UN PROCESO GRADUAL EN LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

4.1. Introducción

El objetivo general de este capítulo es analizar el proceso de la reforma del sector público que se lleva a cabo en España desde el inicio de la transición democrática hasta los años noventa. El proceso de reforma del sector público empresarial en España representa el caso de una política moderada y gradual, frente a las reformas emprendidas en el sector público portugués, que se caracterizó por ser un proceso mucho más traumático. Este capítulo responde a la convicción de que, para comprender las diferencias en las políticas económicas adoptadas por estos dos países del sur de Europa, resulta imprescindible analizar primero los determinantes que afectaron a las políticas del sector público en cada país.

En el caso de España, la reforma del sector público es el resultado de la interacción de las siguientes variables de carácter político e institucional: las preferencias políticas de los gobiernos, el efecto de la integración de España en la CEE y ciertos aspectos del legado político y económico español.

4.2. La etapa final de la dictadura y la dimensión del sector público (1963-1975)

4.2.1. Dimensión del Sector Público

Las empresas del sector público fueron concebidas en la etapa de la dictadura como el instrumento esencial del Estado para conseguir la industrialización del país. Los proyectos para las empresas públicas se basaban en edificar una industria fuerte, proveedora de inputs intermedios, en sectores estratégicos: electricidad, hierro y carbón. Estos tres sectores representaban los vectores básicos de la industrialización. A estos proyectos de intervención sectorial, se añadieron los sectores de transportes, la construcción naval, el refinado de petróleo y la automoción. El objetivo era lograr, mediante una política de sustitución de importaciones, la creación de un sistema industrial complejo e integrado y, en último término, alcanzar la autosuficiencia. Como señala Myro¹ (1981, p. 27), «la actuación inicial del INI ha de ser enmarcada en este proyecto de política económica autárquica». En la década de los 40 se mantuvo una interpretación extrema de la autarquía, pero a partir de 1951 las posiciones autárquicas se suavizaron². En las propias memorias del Instituto aparecen conceptos como transitoriedad de las intervenciones, y se leen referencias a que la autarquía no debe ser completa. En todo caso, el abandono definitivo de la política autárquica no ocurre hasta mediados de 1963.

La dimensión del sector público puede reflejarse a través de la dimensión del Instituto Nacional de Industria. En primer lugar, se verifica una presencia del INI en doce sectores, a través de 61 empresas de participación directa y de 19 compañías de participación indirecta. Las actividades con un mayor número de

¹ Myro, R, 'La estrategia de la empresa pública concurrencial en España: un análisis de la actuación del Instituto Nacional de Industria', *Investigaciones Económicas*, 15, mayo-agosto.

² Viñas, (Ed.), *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, Madrid: Banco Exterior de España, cap. V y VI, 1979.

empresas son la metalurgia (4), la minería (5), la energía eléctrica (7), la química (9), la construcción naval, la aeronáutica y la automoción (10) y los bienes de equipo (9). El holding incluía, además, tres empresas de telecomunicaciones y cuatro de alimentación; el resto quedaba repartido entre textil y servicios varios. Se trataba, pues, de un grupo empresarial amplio, complejo, diversificado y bastante concentrado, que había pasado de las cuatro empresas iniciales de 1942 a las 61 en 1963³.

En 1963, por tanto, ya estaba en funcionamiento lo que podríamos denominar el núcleo del INI; es decir, el conjunto de empresas que definen y configuran el grupo industrial. En 1963 ya se habían configurado las dos grandes empresas de electricidad: ENDESA y ENHER, el núcleo del futuro INH (REPESA), la sociedad siderúrgica pública (ENSIDESA) y la del aluminio (ENDASA), el núcleo del sector naval (BAZAN; EL CANO) y el aeronáutico (IBERIA, CASA), y las dos grandes sociedades de construcción de vehículos (SEAT y ENASA). Sólo HUNOSA se irá a incorporar en 1967.

En el período entre 1963-1975, mientras la industria española experimenta un cambio profundo y crece a ritmo acelerado, las empresas del sector público del INI reducen su participación en el conjunto de la economía nacional y disminuye su ritmo de expansión⁴. Durante la etapa de López Rodó- López Bravo (1963-1969), las empresas del sector pierden protagonismo y se desfiguran sus objetivos; la doctrina originaria se sustituye por el principio de subsidiariedad. Como señala Boyer, en los dos primeros planes de desarrollo, “el INI aparecía disuelto en el

³ Una excelente descripción de la historia del INI puede encontrarse en los siguientes estudios: Boyer, M., ‘La empresa pública en la estrategia industrial española: el INI’, *Información Comercial Española*, nº 500; Bonet Ferrer, J.L., *El Instituto Nacional de Industria y sus Empresas*, tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 1976; Schwartz, P. y González, M.J., *Una Historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Madrid: Tecnos, 1978; y Myro, R., *El INI en la Industria Española: Especialización Sectorial, Eficacia Económica y Rentabilidad*, tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense, 1980.

⁴ Véase ‘La financiación del Instituto Nacional de Industria, 1941-1986’, *Memorias Anuales*, 1941-1986.

programa global de inversiones públicas, sin que se le marcara línea de actuación alguna.”⁵ En una segunda etapa, (1970-1975), se registra un proceso de reestructuración interna y financiera; se añaden funciones (contribuir a la reestructuración de sectores y empresas), pero se retiene la de «mantener una posición relevante en los sectores básicos y estratégicos».⁶

Durante la presidencia de Boada se planteó, además, como una novedad, orientar las actuaciones del INI guiándose por el criterio de la rentabilidad, regla que había estado ausente en la gestión del Instituto durante las tres décadas previas; al mismo tiempo, sin embargo, comienza a desempeñar en gran escala su función como «hospital» de empresas privadas en dificultades o en quiebra.

En definitiva, hasta 1975, seguía existiendo una fuerte concentración del capital y, con respecto a 1963, se habían registrado pocas mutaciones. La presencia total del INI seguía centrada en las industrias básicas, fruto de una política industrial que siguió asignando al INI un papel preponderante en los sectores básicos; también resultó ser consecuencia de las decisiones que se habían tomado en las dos primeras décadas de existencia del Instituto. La inercia lastró cualquier posibilidad de alterar bruscamente el cuadro de intervenciones sectoriales.

4.2.2. *Presupuestos que justificaban el modelo de desarrollo autárquico (1963-1975)*

¿Cuál había sido la lógica que genera esta dinámica intervencionista?

Existen cuatro principales determinantes que podrían explicar el modelo de desarrollo autárquico y la estrategia industrializadora propuesta para el sector público empresarial. En primer lugar, por la necesidad de fortalecer la economía, esto es, de realizar un

⁵ Boyer, M. ‘La Empresa Pública en la estrategia industrial española: el INI’, *Información Comercial Española*, nº 500, 1975.

⁶ Sobre la orientación de la política industrial del INI de esta etapa, véase José María López de Letona, *Instituto de Estudios Fiscales*, 1973: 19-29.

esfuerzo industrializador en gran escala que permitiera el despegue económico del país, y que crease una economía potente; este razonamiento se apoyaba en la convicción de que el país se encontraba económicamente muy atrasado porque había perdido el tren de la industrialización; se sostenía, sin justificación, que España carecía de un mínimo tejido industrial.

En segundo lugar, se destacaba la incapacidad del sector privado para emprender y liderar el proceso de industrialización. De un lado, se señalaba que el esfuerzo inversor superaba las posibilidades de la iniciativa privada; de otro, que el país carecía de empresarios dispuestos a protagonizar el resurgimiento de la economía nacional. Según Suanzes⁷, primer presidente del INI, si bien la iniciativa privada parecía ser una fuente de progreso, se había mostrado insuficiente en el pasado, lo que explica que facilitase la penetración de los intereses extranjeros. De hecho, puede afirmarse que en el origen del INI subyacía una absoluta desconfianza hacia el sector privado y la capacidad de los empresarios españoles.

En tercer lugar, la deseada industrialización estaba relacionada con la defensa nacional; las autoridades del Estado de la dictadura pensaban que el objetivo de la defensa exigía la existencia de una estructura industrial fuerte y desarrollada; la guerra civil y la realidad de la II Guerra Mundial sirvieron a esta idea⁸.

En cuarto lugar, el desarrollo de una estrategia industrializadora tenía que ver con los defectos del mercado financiero; se pensaba que las instituciones de crédito existentes no eran idóneas para financiar las inversiones que exigían los programas de industrialización y defensa nacional, bien porque

⁷ Suanzes, 'Notas en relación con la creación y desenvolvimiento de este Instituto', en INI: *Memoria Anual, 1941-1942*.

⁸ Como explica Myro (1981:38), la especialización productiva de la empresa pública derivó del contexto y objetivos de la industrialización española a partir de la guerra civil: por una parte, ocurrió en condiciones de atraso relativo, y, por otra, se centró en la sustitución de importaciones, tanto en su fase autárquica como en la de los planes de desarrollo. Myro, 'La estrategia de la empresa pública concurrencial en España: un análisis de la actuación del Instituto Nacional de Industria', *Investigaciones Económicas*, nº 15, mayo-agosto, 1981.

estaban desligadas del crédito a largo plazo, bien porque no disponían del volumen de recursos necesarios. Aunque este razonamiento tampoco era totalmente cierto, el INI se creaba precisamente para realizar operaciones de financiación industrial; surgía, pues, con una inequívoca vocación financiera para cumplir funciones semejantes a las que desempeñaría un banco industrial⁹.

4.2.3. *Principales determinantes del estado del sector público*

La crisis económica de los años 70¹⁰ se va a reflejar en el sector de las empresas públicas, que a su vez, sufre un deterioro por la interacción de dos variables: las características del régimen de la dictadura y el contexto de una economía cerrada.

Hasta 1973, España había experimentado una década de rápida expansión económica como resultado de las reformas estructurales introducidas en los Planes de Estabilización de 1959 que abrieron la economía al comercio e inversión extranjera, y del favorable contexto internacional de aquellos años. Sin embargo, este crecimiento ocultó importantes debilidades de naturaleza estructural¹¹. El proceso de industrialización se había desarrollado bajo una economía cerrada, orientada hacia industrias pesadas (industria del metal, química, naval) que la protegían de la competencia extranjera a través de un régimen muy restrictivo a nivel comercial. La actividad económica se caracterizaba por intervenciones administrativas, control de precios y una regulación del sistema financiero. La política desarrollada por la dictadura de Franco se basó en el aislamiento de los mercados internacionales y

⁹ De hecho, de ser un 'banco financiero', pasó rápidamente a desempeñar en gran escala su función como «hospital» de empresas privadas en dificultades o en quiebra.

¹⁰ El efecto de la crisis económica de los años 70 sobre la economía española es analizado por Fernández Ordoñez, M.A. y Servén, M., 'Economic Reform in Southern Europe', *paper*, Junio 1992.

¹¹ Los efectos de los regímenes autoritarios sobre el crecimiento de la economía ha sido analizado por Maravall, J.M., *Los Resultados de la Democracia*, Madrid: Alianza Editorial, 1995: 61-104.

en la protección de la producción nacional, aplicando medidas restrictivas como los aranceles y las tarifas. De acuerdo con la Ley de Protección de las Nuevas Industrias de 1939, se trataba de «redimir a España de la importación de productos exóticos capaces de producirse o manufacturarse en el área de nuestra Nación». ¹² El movimiento hacia la liberalización promovido por los Planes de desarrollo de los 60 perdió su ‘momentum’, reemplazando la competencia a través de exenciones fiscales y subsidios a las industrias estratégicas.

En el mercado laboral, la prohibición de los sindicatos y el alcance limitado de la negociación colectiva, fue suplido con regulaciones a la protección del trabajo y con fuertes restricciones a los despidos. Por otra parte, el sector del gobierno era muy reducido de acuerdo con los niveles internacionales, cubriendo los servicios sociales esenciales y la provisión de infraestructura básica, muy limitada por la insuficiencia del sistema fiscal.

En lo que se refiere a la política industrial, el régimen autoritario obligaba a que fuese el Estado el único agente capaz de protagonizar el proceso de industrialización del país. El intervencionismo que preconizaba en las empresas del sector público, suponía la asunción de unos objetivos y la utilización de unos instrumentos diferentes de los conocidos por el sector público español en épocas pretéritas. El Instituto Nacional de Industria nace como un instrumento del Estado al servicio de la política industrial, por lo que, sus objetivos y actuaciones serían aquellos que el régimen determinase. Con la intervención de las empresas del INI, se pretendía intervenir directamente en el mercado a través de empresas con capital público. La ley fundacional del INI asignaba al régimen una misión, hasta entonces desconocida y le confería al sector público, una política mucho más amplia que las que tradicionalmente habían venido desarrollando.

¹² Cita recogida de Maravall, 1985: p. 64-65.

4.3. El periodo de transición política y la dimensión del sector público: expansión y concertación (1976-1982)

4.3.1. Dimensión del Sector Público en la etapa de la transición

Los primeros años de la transición democrática vienen marcados por una crisis industrial que, en España, dejó sentir sus efectos hacia 1976, esto es, con tres años de atraso en relación a Europa y a otros países industrializados. La intensidad de la crisis, las oscilaciones de la política económica hasta 1983 y la carencia de una estrategia decidida para afrontarla hicieron que sus consecuencias fuesen muy intensas en términos del descenso de la producción y la pérdida del empleo¹³.

Lógicamente, en el sector público también se reflejó la crisis. Primero, encajó las secuelas de la transición política, que introdujo elementos de incertidumbre en los objetivos de las empresas públicas e indefinición sobre sus tareas en un contexto democrático. Segundo, las actividades de las empresas públicas quedaron marcadas por el nuevo papel que se les encomendó entonces: intervenir y estar presente en los sectores más afectados por la crisis, en los que, por otra parte, los holdings públicos ya tenían una fuerte participación. Todo ello condicionó la definición de una estrategia posible para las empresas del sector público¹⁴.

La crisis económica y los nuevos cometidos asignados a las empresas públicas, marcaron el cuadro de participaciones del holding industrial INI. Los hechos más destacables son los siguientes: a) La llegada al holding industrial, mediante la asunción de empresas en dificultades durante todo el periodo, pero

¹³ La evolución de la industria española durante la crisis, ha sido analizado en: Fundación Empresa Pública, *La industria española en la crisis*, Madrid: Alianza, 1989 y Myro, R., 'La industria: expansión, crisis y reconversión', en García Delgado, J.M (ed), *España: La Economía*, Madrid: Espasa Calpe, 1988. Un análisis general sobre los efectos de la crisis sobre la economía española se encuentra en: Servicio de Estudios de Banco Urquijo. *La Economía Española en la Década de los 80*. Madrid: Alianza Editorial, 1982: 31-38.

¹⁴ Garrido Falla, F., *El Modelo Económico en la Constitución Española*. Estudios. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1981:56-65

particularmente entre 1976 y 1982; b) el proceso de privatización o la desintervención de cartera (como se referían en el INI), que se inicia con fuerza a partir de 1984; c) la formación de subholdings, esto es, subgrupos industriales que agrupan empresas de un mismo sector¹⁵; y d) la segregación del sector del petróleo y la petroquímica, que es cedida al INH (Instituto Nacional de Hidrocarburos).

Entre 1976 y 1980 no se constituye ninguna empresa de importancia; sólo cabe destacar la creación de las sociedades de desarrollo regional (SODIS) y pequeñas empresas como FOCOEX, CARBOEX e INISOLAR. Al grupo INI llegan, sin embargo, un buen número de sociedades como consecuencia de diversas operaciones de salvamento industrial: Barreras, GEASA, MAHSA, POVISA, ITSA, Tarazona, EESA, AHM, DIATLANSA, CSA, ATEINSA, FSC, BWE, Figaredo y Marsans. En 1981, lo más destacable es, sin duda, la creación del INH, al que el INI transfiere sus participaciones en EMPETROL, HISPANOIL, ENIEPSA, ENAGAS y BUTANO.

4.3.2. Lógica económica de la reforma del sector público de los gobiernos de UCD

La política industrial desarrollada por los gobiernos centristas a lo largo de la transición democrática, se caracteriza por una ausencia planificación y concertación. Esa falta de coordinación no sólo se produce en el ámbito sectorial sino que también se produce en los diversos programas que se ponen en marcha en cada área. Hay una falta de visión de conjunto en la política

¹⁵ Esta política fue propuesta por Fernández Ordóñez, con objeto de racionalizar la gestión del grupo de empresas del INI, aunque no se llevó a práctica hasta 1980, con la creación del INH.

industrial. Surge una gran variedad de instrumentos de política industrial cuya actividad parece incluso acentuarse a partir de 1980; pero dichos instrumentos, no responden a un plan global y coherente de política industrial.¹⁶

En el caso de las políticas de carácter horizontal, las diferentes áreas en que ésta se divide (tecnológica, de asociación y concentración de empresas, regional, de las pyme, etc.) siguen presentando los mismos defectos que en periodos anteriores. Los nuevos cambios que en ellas se pretendió introducir con la creación del CDTI (Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial), con el nuevo tratamiento fiscal de las fusiones y escisiones o de los gastos de I+D realizados por las empresas, con la creación del IMPI (Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa), etc., eran parciales y no generaron los efectos previstos.¹⁷

En la política de naturaleza sectorial, a mediados de 1977 seguían operando instrumentos diseñados para la consecución de los objetivos fijados en los Planes de Desarrollo¹⁸. Estos instrumentos continuaron funcionando a lo largo del periodo, tanto para culminar actuaciones iniciadas en años anteriores, como para responder en un primer momento a las cada vez más perentorias necesidades de ajuste industrial que presenta la crisis. Es, en este último sentido, como hay que interpretar ciertas prórrogas en los plazos de vencimiento de algunos planes, las reestructuraciones de otros o la aparición de planes que afectan a sectores hasta entonces no asistidos. Con ello, se pretendía facilitar bien la reestructuración, bien la promoción de diversos sectores. Estas actuaciones de la política industrial, de naturaleza sectorial, se ponen en práctica sin la previa definición de un horizonte o

¹⁶ Véase Braña, J., y Buesa, M. y Molero, J., 'Los años 60-79: el auge del crecimiento dependiente en España', en *Transnacionalización y Dependencia*, Madrid: Cultura Hispánica, 1980.

¹⁷ Buesa, M., *El Estado en el proceso de industrialización: contribución al estudio de la política industrial española en el periodo 1939-63. Tesis doctoral*, Madrid: Universidad Complutense, 1982.

¹⁸ Era el caso de los planes de reestructuración, industrias de interés preferente y acciones concertadas.

estrategia industrial, que indique cuáles son realmente los sectores que hay que ajustar o promocionar¹⁹

En resumen, si bien la política económica evitó abordar una serie de reformas y ajustes básicos, la política industrial fue prácticamente inexistente y, en todo caso, desligada de la política de reconversión. En consecuencia, los efectos reindustrializadores de ambas fueron nulos, por no decir negativos, como muestra el enorme número de puestos de trabajo perdidos por la economía española en este periodo.

Política de Reconversión Industrial

El desarrollo de esta política se realizó sin la aparición de una disposición general que con carácter general delimitara los criterios a seguir en este tipo de actuaciones. Para justificar esa ausencia, el Ministerio de Industria adujo que “la problemática específica que plantean los diferentes casos impide la aparición de disposiciones legales que con carácter general ofrezcan los criterios a seguir en este tipo de actuaciones.”²⁰

Así pues, la política de reconversión de empresas individuales se aplicó sin una definición previa de criterios que permitiera una aplicación selectiva y objetiva de la misma, acorde con una estrategia industrial definida. Las empresas en dificultades acudían a la Administración y ésta, normalmente, en función de la capacidad de presión sociopolítica de aquéllas, accedía o no a las peticiones que se le formularan. A cambio, de las ayudas públicas que se otorgaban, el Estado solía reclamar a las restantes partes implicadas (accionistas, trabajadores, acreedores financieros, etc.)

¹⁹ Buesa, M. y Molero, J., ‘La especialización industrial en la configuración del sistema productivo español durante la década de los años setenta’, *Economía Industrial*, nº 235, enero-febrero, 1984.

²⁰ Ministerio de Industria y Energía, *La Industria Española en 1978*: 21.

la asunción de una serie de sacrificios que se consideraban necesarios para garantizar la viabilidad de la empresa.²¹

El principal tipo de ayuda que concedía el Gobierno era el crédito oficial excepcional, para lo cual hacía uso del Art. 37 de la ley 13/1971 sobre crédito oficial. El Gobierno solía aducir, en apoyo de estas intervenciones, que de ese modo se evitaba el procedimiento tradicional de tratamiento de las empresas en crisis utilizado durante el franquismo: la llamada «socialización de pérdidas», el traspaso al sector público de las empresas privadas con graves pérdidas y problemas de gestión merced a la capacidad de presión social y política de sus propietarios, trabajadores y demás agentes sociales involucrados. Sin embargo, los sacrificios exigidos por el Gobierno a cambio de la concesión de crédito oficial no fueron tan fuertes como hubieran sido precisos para garantizar la viabilidad de las empresas, y tampoco lo fue su firmeza ante los procesos de nacionalización de empresas en crisis. Muestra de ello lo tenemos en el siguiente gráfico, donde se recogen las empresas privadas traspasadas al sector público (bastantes de ellas tras haber recibido con anterioridad crédito oficial excepcional) en esos años. Obsérvese que la principal víctima de esta conducta fue la empresa pública, que se vio obligada a asumir responsabilidades ajenas, cuyo coste posterior sólo le trajo descrédito.²²

Las empresas individuales que en esta fase reciben ayudas públicas son todas medianas y grandes (lo que les otorga una mayor capacidad de presión sociopolítica) y pertenecen a unos pocos sectores. Esto es, se da una desigual distribución sectorial de la crisis, reflejo de las diferentes estructuras de mercado, de la distinta incidencia que, sobre los costes unitarios, tienen los incrementos de los precios de inputs básicos (como la energía y el trabajo), etc. Los problemas empresariales no sólo se debían a deficiencias internas en la unidad de producción. Por eso, abordar

²¹ Bayón, I., 'La política de reconversión industrial: opiniones sobre su importancia, estrategia y costes', en *Papeles de Economía Española*, nº 5, 1981.

²² De la Dehesa, G. 'La política industrial frente a la crisis', *Papeles de Economía Española*, nº1: 1980.

la crisis empresarial sin intentar afectar a los factores más arriba mencionados equivalía a querer resolver los problemas sólo a corto plazo y de modo parcial y poco eficaz.

Gráfico: Empresas traspasadas del sector privado al público a partir de 1977 y que presentaban pérdidas en 1983.

Empresas	Año de incorporación	Resultados en 1983 (M. de pesetas)
Textil Tarazona	1977	-568
A.H.M.	1978	-9338
Imepiel (antes Segarra)	1978	-921
C.S.B.	1979	-578
Babcock Wilcox	1980	-12466
Minas de Figaredo	1980	-386
Intelhorce	1980	-3294
Hilaturas Gossypium	1980	-280
San Carlos	1980	-1009
Marsans	1980	-1366
Atienza	1980	-168
SEAT	1981	-35779
Transatlántica	1981	-611
Hytasa	1982	-244

Fuente: Ministerio de Industria y Energía, *Informe Anual sobre la Industria Española en 1977-1982*.

Política de Reconversión Sectorial

El Gobierno anunció repetidamente su intención de poner en marcha una política de reconversión sectorial de carácter selectivo, que se centrara en los sectores comúnmente denominados ‘en crisis’: siderúrgico, construcción naval y textil.”²³ Las decisiones que se adoptaron al respecto fueron las siguientes:

²³ Ministerio de Industria y Energía: *Informe anual de la Industria Española*, 1978: 20.

(i) En el sector textil se prorrogó la vigencia de los planes de reestructuración que habían sido aprobados con anterioridad para algunos subsectores;

(ii) En el sector siderúrgico, en el que la siderurgia integral gozaba de los beneficios de las industrias de interés preferente y la siderurgia no integral de acero común y acero especial de los de la acción concertada, las nuevas medidas de carácter legislativo que se adoptaron a este respecto fueron la concesión de una serie de ayudas financieras a la siderurgia integral (que tenían como objetivo la nacionalización de AHM y la inyección de fondos en AHV y Ensidesa para que estas empresas pudieran hacer frente a corto plazo a sus graves problemas financieros.

(iii) En la construcción naval, ya desde comienzos de la segunda mitad de la década de los 70 era evidente la crisis del sector. Se creó una comisión interministerial para la formulación, en el plazo de tres meses, de un plan de reestructuración. Ante la progresiva agravación de la situación, en 1978-1979, se multiplicaron las medidas para hacer frente a la crisis del sector: en julio de 1978, la Administración, las centrales sindicales y las grandes empresas públicas suscribieron un acuerdo (renovado en 1979) que preveía la realización de ajustes laborales, financieros e industriales.

Política de Reconversión de empresa por empresa

En lo que respecta a la política de reconversión de empresa por empresa, la Administración señaló que: “la problemática específica que plantean los diferentes casos impide la aparición de disposiciones legales que con carácter general ofrezcan los criterios a seguir en este tipo de actuaciones.”²⁴

Toda empresa en crisis que pretendiera recurrir al Estado en busca de ayudas públicas, la Administración le exigía que se elaborara previamente un estudio de viabilidad, generalmente por

²⁴ Ministerio de Industria y Energía, 1978: 21.

una consultora externa, que mostrara que dicha viabilidad era posible, y en el que se determinarían los sacrificios que todas las partes implicadas debían asumir para alcanzar la misma. Tras la realización del estudio debía llevarse a cabo una negociación con las partes citadas, y únicamente después de que éstas aceptaran asumir la parte de sacrificio que les correspondiese, la Administración aceptaba otorgar ayudas públicas para colaborar en la reestructuración de la empresa. Esa ayuda, consistente generalmente en crédito oficial concedido solía ser aprobada por acuerdo del consejo de ministros.

El modo en que se materializó este procedimiento, dejó mucho que desear. Los planes de viabilidad presentaban múltiples defectos: solían estar realizados de un modo apresurado e improvisado; carecían de perspectiva global; suavizaban la gravedad de la situación y el nivel de ajuste necesario, dado que se basaban más en razones de tipo socio-político que en criterios técnicos; repartían desigualmente los sacrificios; no exigían ningún tipo de garantías a las empresas o mecanismos efectivos de control y seguimiento de las ayudas y acuerdos.

Política de Reforma del Sector Público Empresarial

A lo largo del periodo inicial de transición democrática, los gobiernos centristas emprendieron una serie de reformas que se concentraron, básicamente, en cinco sectores: el sistema impositivo, el sector energético, la reestructuración industrial, el sistema financiero, y el comercio externo. Por el contrario, ninguna medida de reforma fue introducida en el mercado laboral.

Las medidas de reforma en el sector de la energía y en el sector industrial eran más limitadas. El Plan Energético de 1979 representaba el primer intento de racionalizar el sector de la energía, pero se basaba en una sobrestimación de la demanda de energía que condujo a un exceso de su capacidad. El proceso, políticamente costoso, de la reestructuración industrial se fue retrasando continuamente, y su marco legal no se podría completar

hasta 1981. Esta falta de acción se complementó con la adquisición, por parte del sector público, de un número de empresas con pérdidas; en 1983, estas nuevas empresas representaban la mayoría de las pérdidas de las empresas públicas.

4.3.3. *Principales determinantes del estado del sector público*

Una de las prioridades políticas, en el período de la transición democrática, consistía en restaurar las instituciones democráticas, pero también frenar el deterioro de la economía. Los primeros gobiernos democráticos, con el apoyo de todos los partidos políticos, acordaron los Pactos de la Moncloa, para emprender un programa de ajuste para reformar el sector público. Sin embargo, el progreso en la implementación de las reformas estructurales fue mínimo, especialmente en las áreas de la reestructuración industrial y en la flexibilización del mercado de trabajo. La mayor parte de los economistas coinciden en que, si bien los Pactos de la Moncloa se cumplieron en lo relativo al saneamiento, las reformas no fueron llevadas a cabo por los gobiernos centristas: la reforma fiscal iniciada se paralizó tras los cambios profundos introducidos en los impuestos directos, sin mejorar ni potenciar la administración tributaria y la lucha contra el fraude, y sin abarcar los impuestos indirectos; la reforma del sistema financiero, tras el impulso de los años 1977-1978, fue perdiendo fuerza; el PEN (Plan Energético Nacional), además de presentarse con atraso, sobrestimó el crecimiento económico y subestimó los precios, lo que dio lugar a irreales previsiones de la demanda y de expansión, que debieron ser corregidas por los gobiernos posteriores; el estatuto de empresa pública, que debía presentarse a finales de 1978, se olvidó y la reforma de la empresa pública se ignoró a pesar de las crecientes pérdidas de sus empresas.²⁵

²⁵ Véase Fuentes Quintana, E. 'Tres decenios de la economía española en perspectiva', en García Delgado, J.L. (dir), *España. Economía*, Madrid: Espasa Calpe, 1990.

Uno de los determinantes de la parálisis de la reforma del sector público proviene de la creciente debilidad de los gobiernos minoritarios del centro democrático (que nunca disfrutaron de una mayoría parlamentaria), que eran incapaces de asumir los costes políticos asociados a las reformas. En el gobierno de UCD (1977-1982), la lógica de las decisiones políticas se impone sobre la racionalidad empresarial en el proceso de nacionalización de las empresas en crisis, situación sólo explicable por la dificultad de las circunstancias políticas. La incapacidad para acometer la crisis industrial se reflejó entre 1978 y 1982, por la nacionalización o absorción por parte del sector público, de un número sustancial de empresas privadas en pérdidas –especialmente en dos de las industrias más abatidas por la crisis, la industria del metal y el sector del textil- para evitar los costes políticos de mayores pérdidas de empleo. La segunda crisis del petróleo y la consecuente recesión mundial, vinieron a complicar aún más el proceso de ajuste.

Otro determinante de carácter institucional, tiene que ver con la crisis de las relaciones laborales, por la combinación de tres factores: a) dificultad objetiva de las empresas públicas en crisis, con exceso de plantilla y un respaldo sindical poderoso que contrasta con el limitado apoyo que reciben los directivos de las empresas públicas; b) avance de posiciones negociadoras de los comités de empresa, que llegan a tener tanta autoridad como los directivos y más que muchos mandos intermedios; c) utilización de la fuerza sindical como un instrumento político en la lucha contra la dictadura y contra el gobierno de UCD. Como veremos, el posterior respaldo político gubernamental a la reconversión y la lucha contra el déficit público irán a estabilizar las relaciones laborales dentro de las empresas públicas.

Esta situación, caracterizada por una pérdida comercial y una falta de acción política decidida, llevaron a una repetición del escenario de 1975-76 a comienzos de los años 1980, con un empeoramiento en el funcionamiento económico y la aparición de grandes desequilibrios externos. La medida del crecimiento real

era menos del 1% en 1980-1982, la inflación de estabilizó en un 15%²⁶

4.4. El periodo de consolidación democrática y la dimensión del sector público: estabilización e inversión

4.4.1. Dimensión del Sector Público en la etapa de la Consolidación Democrática

Cuando se celebraron las elecciones legislativas de 1982, la economía española se encontraba en su peor momento, desde 1977. Como ha sido analizado por diversos economistas,²⁷ el diagnóstico correcto de la crisis y el diseño de las medidas de saneamiento y reformas económicas necesarias para enfrentarla databan de 1977, pero su aplicación se vio frustrada a partir de 1978. Este retraso, que constituyó el coste más alto que tuvo que pagar el país para absorber la crisis, era evidente a finales de 1982. Julio Segura (1999: p. 60-61) identifica los cuatro aspectos fundamentales: En primer lugar, no se había producido el ajuste industrial ni el energético. Existía un marco legal para la reconversión industrial, que databa de finales de 1981 y apenas se había comenzado a aplicar, y un plan energético que sobredimensionó la evolución de la demanda de energía, incentivando la aparición de unos excesos de capacidad injustificados que se encuentran en la base de la crítica situación financiera del sector eléctrico. En segundo lugar, la reforma fiscal de 1977, que había implantado por primera vez en España, una imposición sintética sobre la renta, había abortado en 1981-82, y la reforma de la imposición indirecta no se había acometido. En tercer lugar, los intentos de liberalización del sistema financiero, iniciados en 1977, se habían detenido y aún no se había abordado

²⁶ OCDE *Economic Surveys: Spain 1981/82*. OCDE: Paris, 1982.

²⁷ Véase Julio Segura, 'Del primer Gobierno socialista a la integración en la CEE: 1983-1985', en García Delgado, J.L., *España, Economía*. Madrid: Espasa, 1999: 59-77.

el saneamiento del sistema bancario privado, aumentando así de forma significativa los costes públicos de la operación de reconversión sectorial más costosa de todas las conocidas por la economía española. En cuarto lugar, la reforma del mercado de trabajo no había comenzado. En el terreno de los criterios de negociación salarial, se había producido el acuerdo crucial de indiciar sobre la tasa de inflación prevista, pero las reformas institucionales no se habían afrontado, siendo sustituidas de forma muy imperfecta por acuerdos entre los agentes sociales que tuvieron una efectividad limitada, poco más allá de la fijación de una banda salarial²⁸.

En el ámbito del sector público empresarial, su dimensión era considerable debido a la grave crisis financiera y de gestión. Como resultado de las políticas nacionalistas desarrolladas durante la etapa del régimen franquista y de las políticas lanzadas por los gobiernos centristas, a principios de los años 80, las empresas públicas representaban cerca del 10% del valor añadido nacional y casi el 15% de toda la formación bruta de capital fijo²⁹. El nivel de inversión aportado por todas las empresas públicas sólo era significativamente más alto en Portugal. Aunque el sector público era bastante diversificado, desempeñaba un papel importante en los distintos sectores productivos.

El Estado tenía una participación dominante en la minería, las industrias pesadas, el petróleo, la electricidad, las telecomunicaciones, los ferrocarriles y el transporte. Por lo que se refiere a la productividad, parece significativa la elevada productividad de la empresa pública con la existente en otros países europeos. Las cifras parecen conducir a la misma conclusión al comparar la productividad de las empresas públicas con la media nacional, especialmente en el caso de las empresas

²⁸ Véase Julio Segura, 'Del Primer Gobierno socialista a la Integración en la CEE: 1983-1985', 1999: p. 60-61.

²⁹ Conviene destacar que en los primeros años de la transición, en 1976, estos valores representaban el 6,3% (Valor añadido bruto) y el 12,3% (formación bruta de capital fijo). Datos provenientes del INE. Banco de España, 1978. Véase en: *La Economía Española en la Década de los 80*, 1982: p. 203.

del INI y las controladas por el Estado³⁰. Lo que parece desprenderse de los datos disponibles es que la empresa pública española no fue históricamente creada para generar una alta tasa de empleo, sino para, probablemente, asumir los riesgos de unos elevados niveles de inversión a los que difícilmente podría acceder el sector privado³¹.

Las dos crisis económicas así como el proceso de transición democrática de los años 70 se reflejaron en las empresas públicas. Como se refiere Garrido Falla³²:

“La falta de continuidad en el gobierno y dirección del sector público en España, especialmente a partir de 1974, ha sido alarmante. Frente a una ‘dirección débil’, las ‘acciones políticas’ impuestas por el Gobierno han sido constantes. Ha habido una tendencia creciente a hacer éste un ‘instrumento de la política económica del Gobierno’, un ‘marco de gestión al servicio de la política industrial del Gobierno’, y –aunque otra cosa se diga- a utilizarlo como ‘palanca del desarrollo regional’, como ‘medio de promoción de empleo’, y como refugio de políticos notables. En definitiva, se ha hecho al sector público [...] algo híbrido, a medio camino entre un auténtico holding empresarial y una institución benéfico-social”.

Los elevados beneficios que caracterizaban siempre al sector del petróleo (agrupados ahora en el INH) tuvieron pérdidas en pocos años. Sectores enteros dentro del holding público, como el transporte aéreo, la minería o el acero, todos ellos muy dependientes de la situación económica internacional, registraron déficit masivos. La incertidumbre política que caracterizó a los gobiernos centristas, a la hora de definir las estrategias directivas o al utilizar el sector público como instrumento contra cíclico, provocó un mayor deterioro de las finanzas del INI. Como acabé

³⁰ Entre 1975-1976, la productividad del INI en miles de pesetas era de 1.237, frente a 1.218 que representaba la productividad de las empresas controladas por el Estado. Véase: *La Economía Española...*, 1982: 209.

³¹ Véase *La Economía Española en la Década de los 80*, 1982: p. 210.

³² Garrido Falla, F., *El modelo económico en la Constitución Española*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1981: 61-62.

de explicar, la respuesta de la UCD consistió en nacionalizar las empresas deficitarias, sobre todo en los sectores de la industria del automóvil, del acero y de la construcción naval. En conjunto, el INI perdió 204.000 millones de pesetas en 1983, de los cuales 131.700 millones procedieron de pérdidas obtenidas por las compañías nacionalizadas entre 1971 y 1981.³³ Entretanto, la principal empresa ferroviaria, RENFE, registró un déficit de 221.000 millones de pesetas. En consecuencia, incluso disponiendo de empresas muy lucrativas como Telefónica, el sector público empresarial español registró pérdidas masivas en 1983.

4.4.2. Lógica económica subyacente a las reformas del sector público

4.4.2.1. Periodo de Reestructuración del Sector Público (1982-1986)

El partido socialista llegó al poder a finales de 1982, con un programa electoral de implicaciones keynesianas que enfatizaban la protección de los salarios reales y la recuperación del crecimiento y del empleo como las prioridades básicas de su estrategia económica. Sin embargo, el ‘experimento de Miterrand’ acababa de demostrar que los intentos independientes de restaurar el crecimiento y el empleo a través de la gestión de la demanda agregada estaban condenados al fracaso. Por ello, tras una vacilación inicial, el nuevo gobierno decidió reanudar el esfuerzo de ajuste iniciado en 1977-1978, adoptando un programa económico que, en sus aspectos básicos, era prácticamente similar al contenido en los acuerdos de la Moncloa. Por otra parte, se comprometió con los objetivos de “igualdad y no discriminación,

³³ Conviene comparar los datos con los que existían en años anteriores. Así, el déficit se aproximó en 1977 a los 88.000 millones, en 1978 sobrepasó los 100.000 millones y en 1979 los 150.000 millones. Véase Garrido Falla, 1981: 64.

en el ejercicio de los derechos de ciudadanía,³⁴ más que con la expansión de la propiedad pública *per se*. Esto significaba, en otras palabras, que no sólo descartaba la política de nacionalizaciones para reformar el sector público, sino que optaba por un proceso de saneamiento financiero y de racionalización.

La reforma económica propuesta consistía en una combinación de medidas de estabilización con reformas de carácter estructural e institucional, concediendo una prioridad a la reducción de la inflación y a la recuperación del equilibrio en la balanza externa; asimismo, identificó el excesivo crecimiento de los salarios reales como la causa principal del colapso del desempleo³⁵.

El programa de las reformas estructurales abarcó la casi totalidad del sector público de la economía: el régimen de comercio externo, el sistema financiero, el mercado laboral, el sector industrial y el sistema impositivo. Las reformas tenían, como objetivo general, la eliminación de los problemas derivados de la intervención y la eliminación de las barreras a la operación de las fuerzas del mercado³⁶, para producir eficiencia e incrementar el crecimiento potencial de la economía española. Además de dar continuidad a las reformas iniciadas en 1977-1978 (con la excepción de la reforma comercial, donde no se tomaron medidas significativas), las actuaciones políticas se extendieron al mercado laboral y al sector público. Un nuevo plan de Energía acometió la reorganización del sector de la energía. El proceso de la reestructuración industrial se inició finalmente, con el ajuste del exceso de capacidad en los sectores más golpeados por la crisis (acero y construcción naval). Las reformas graduales en el sistema financiero sólo continuaron durante este período, con una

³⁴ Véase Maravall, 'From opposition to Government: the Politics and Policies of the PSOE', en *Socialist Parties in Europe*, Jose María Maravall et al. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992: p. 25.

³⁵ Julio Segura, 'Del Primer Gobierno Socialista a la integración en la CEE: 1983-1985', 1999: 59.

³⁶ Como argumenta Julio Segura, hasta la legalización de los sindicatos en 1977, la intervención era permanente, actuando el Estado como árbitro ante cualquier desacuerdo y compensando esta situación con una legislación que fomentaba la estabilidad en el empleo. Julio Segura, 1999: 70.

liberalización de los tipos de interés; sin embargo, el cambio a una política de financiación ortodoxa del elevado déficit público después de 1984 vino acompañado por nuevas restricciones en la documentación bancaria. La reestructuración de los bancos insolventes fue también acometida, en un período en que la crisis bancaria había alcanzado una dimensión muy elevada.

La medida de reforma más significativa fue la flexibilización del mercado de trabajo. Hasta 1984, la restricción a los contratos laborales flexibles que databan del anterior régimen de Franco, habían permanecido intactos durante muchos años, excepto por una tímida flexibilización emprendida por los gobiernos centristas. Por tanto, por razones prácticas, los contratos de trabajo continuaron siendo indefinidos y los despidos, cuando eran permitidos, conllevaban indemnizaciones elevadas. La generalización de contratos laborales flexibles, fue acordada por el gobierno y los sindicatos como parte del Acuerdo Económico y Social (AES) de 1985-1986, que eliminó la mayoría de las restricciones a los contratos temporales de más de tres años: esto podría haber contribuido a un boom del empleo en los años 1980³⁷.

A su vez, se introdujeron numerosas reformas en el sector público, de acuerdo con un programa a medio plazo cuyo objetivo consistía en la reducción del desequilibrio fiscal. Entre ellas, hay que destacar el sistema de pensiones, que era especialmente importante para frenar el elevado déficit de la seguridad social³⁸. El programa a medio plazo fue también fructífero al proveer el marco de disciplina e identificar las reformas que eran necesarias. Muchas otras pequeñas reformas ayudaron a reducir los gastos y las distorsiones a la intervención al mismo tiempo.

La reforma del sector público había comenzado también, pero sus resultados eran menos satisfactorios. Debido a la evolución

³⁷ Julio Segura, 'Del primer gobierno socialista a la integración en la CEE: 1983-1985', 1999: 71.

³⁸ De acuerdo con Julio Segura, las estimaciones realizadas a finales de 1984 situaron el coste total del acuerdo en torno a los 290.000 millones de pesetas, es decir, casi un 1% del PIB. Julio Segura, 1999: 71.

negativa del déficit, se adoptó un doble objetivo: la reducción de la carga fiscal de sus pérdidas y la disminución de la presencia del sector público en el sector industrial. Se frenó la adquisición de empresas privadas inviables, dándose inicio a una reestructuración de empresas industriales con pérdidas. Sin embargo, dada la muy deteriorada situación de partida, y a pesar de las medidas introducidas, las mejoras de competitividad de las empresas públicas fueron muy modestas en este primer período.

4.4.2.2. *Período de Expansión del Sector Público (1985-1989)*

Dos hechos fundamentales van a caracterizar la política del sector público en 1986: por un lado, un favorable contexto económico (hay una recuperación general a nivel internacional, con un favorable cambio en los precios relativos de las materias primas y de los productos energéticos); y por otro lado, un importante cambio institucional derivado de la adhesión de España en la Comunidad Europea, que transformó el grado de protección de la industria y la capacidad del gobierno para actuar en la política industrial³⁹. Estos dos condicionantes sirvieron para que Crossier, nombrado ministro de Industria en 1986, decidiese iniciar una nueva fase en la política industrial. En este sentido, la estrategia del gobierno cambió de sentido en favor de conceder al sector público empresarial un papel más activo, aunque todavía selectivo, en la economía española⁴⁰. Por una parte, se incrementó la formación de capital en varios sectores controlados por empresas públicas, con el objetivo de garantizar altos niveles de formación de capital fijo en España. Por otra parte, el gobierno decidió transformar algunas empresas públicas en organizaciones capaces de competir en el extranjero, abrir nuevos mercados para

³⁹ Véase Fernández Ortoñez, M.A., 'Economic Reform in Southern Europe', paper, June 1992: 17-22.

⁴⁰ Myro, "Competitividad y Política Industrial en España", *Economía Industrial*, Madrid: Espasa Calpe, pp. 627-640.

otras empresas españolas e incorporar nuevas tecnologías a España.

En este sentido, el sector público empresarial recibió una nueva función en la economía española, en el sentido de implantar estrategias a largo plazo en lugar de las desacreditadas soluciones de gestión de la demanda⁴¹. Como se refiere Carles Boix, su papel tradicional de estimular la demanda y de facilitar la creación del empleo, se abandonó sistemáticamente. Las reducciones del empleo en las empresas públicas⁴² a lo largo del mandato socialista (en más de un tercio en RENFE y en el INI), fueron compensadas con sustanciales mejoras en la productividad. Asimismo, el gobierno llevó a cabo una reducción de la cuantía del dinero público destinado a empresas públicas deficitarias. Igualmente, se redujeron gradualmente las transferencias gubernamentales al sector público empresarial, desde un 3 por ciento del PIB en 1983 hasta el 1,1 por ciento del PIB en 1991⁴³.

En esta fase, las reformas tienen por objetivo principalmente saneamientos laborales y financieros⁴⁴ y concentraciones empresariales ligadas a reducciones de capacidad productiva⁴⁵. Entre 1986 y 1989, con el auge económico, las empresas públicas

⁴¹ Carles Boix, Partidos Políticos, *Crecimiento e Igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid: Alianza Universidad, 1996: 176.

⁴² En cifras absolutas, en el periodo de 1983-1986, hay una pérdida neta de 24.889 trabajadores. Véase *El Sector Público Empresarial*, 1989: p.122.

⁴³ Carles Boix, 1996: 193.

⁴⁴ El fuerte saneamiento de gastos amortizables ha sido efectuado en los últimos cuatro años, pasando de representar el 7,10% respecto al total activo en 1983, a ser el 2,93% en 1986. Véase *El sector público empresarial*, 1986: p.122.

⁴⁵ Por una parte, el gobierno socialista utilizó algunas empresas públicas como instrumento para completar el proceso de formación de capital público, que ya estaba promoviendo a través de los presupuestos generales del gobierno central. En línea con la evolución de la economía, la tasa de formación de capital en el sector privado no varió en 1983 y decreció acusadamente en 1984. En 1986 empezó a crecer con rapidez, en un 10 por ciento en términos reales, hasta alcanzar una tasa del 18 por ciento en 1987. Por otra parte, tienen lugar las primeras liquidaciones de empresas, básicamente en el sector de la alimentación, y se inicia el proceso de privatizaciones de empresas que no eran estratégicas o rentables. Entre 1985 y 1989, el INI privatiza treinta y cinco empresas.

españolas mejoraron sus resultados, mediante la reducción de plantillas y la limitación de crecimiento de las cargas salariales, y por la vía de la constitución de los fondos propios y la reestructuración de sus deudas, minorando la tasa de crecimiento de sus cargas financieras. De acuerdo con esta estrategia económica, se recuperaba así su rentabilidad económica con el objetivo de favorecer la inversión y fortalecer su posición competitiva en el mercado exterior. El INI ha dado especial importancia a la reordenación de su cartera de negocios, con las siguientes líneas de actuación: privatizaciones (MTM, Ateinsa, Enfersa y OESA), constitución de diez nuevas sociedades, tomadas de posición en distintas empresas y, por último, reordenación de empresas del grupo mediante la creación por absorción, de nuevas sociedades o concentración de determinadas líneas de negocio.

El esfuerzo inversor en el sector público empresarial siguió unas líneas específicas⁴⁶. En primer lugar, la concentración se mantiene igual o disminuye en las ramas productivas, especialmente en el sector de la electricidad, la siderurgia y la industria. De todos ellos, el sector energético absorbe un mayor volumen de inversiones: 59,5% en 1986.

En segundo lugar, el esfuerzo inversión es más significativo en el sector de las telecomunicaciones, con el objetivo de fortalecer su posición competitiva y complementar su actividad básica (Telefónica triplicó sus inversiones en términos reales entre 1986 y 1990), transporte interior en ferrocarril (RENFE triplicó sus inversiones en el mismo periodo), petróleo y gas (la inversión del INH fue 2,5 veces mayor en 1990 que en 1986, en términos reales) y el transporte aéreo y marítimo (las inversiones se multiplicaron por ocho desde 1986 hasta 1990 en términos reales).

En cuanto a las inversiones en investigación y desarrollo (I+D), estas han tenido tradicionalmente una importancia cuantitativa muy reducida. Sin embargo, hay que destacar el

⁴⁶ Véase González Romero, A. y Myro, R., "La recuperación de la inversión industrial en España (1985-1988): sus objetivos y los factores determinantes", *Moneda y Crédito*, 188, 1989.

crecimiento sostenido de este tipo de inversión en los últimos años, alcanzando en 1989 un incremento del 8,30 por 100, situándose en 25.279 millones de pesetas. En el grupo INI, las inversiones destinadas a proyectos de I+D ha sido del 2,95% y se han centrado en las áreas de defensa, aeronáutica, electrónica y energía. En el grupo INH, se invertido un 9,97% en programas de I+D; y dentro del grupo DGPE se concentraron en Telefónica, alcanzando en 1989 un valor de 4.369 millones de pesetas.⁴⁷ Este proceso inversor formó parte de la estrategia de conferir a las empresas públicas una posición más competitiva dentro del mercado internacional. Como se refiere Carles Boix, las pequeñas y medianas empresas no tenían la dimensión necesaria ni la capacidad estratégica para penetrar los mercados extranjeros, por lo que el Estado utilizó el sector público empresarial para conseguir los objetivos que los agentes privados no podían alcanzar.⁴⁸ Del análisis del comercio exterior por grupos institucionales, se puede deducir, como primera conclusión, la existencia de un grupo netamente importador, el INH (Instituto Nacional de Hidrocarburos), y otro claramente exportador, el INI (Instituto Nacional de Industria), así como la escasa relevancia de la posición del grupo DGPE (Dirección General del Patrimonio del Estado). Las exportaciones del INI durante 1989 aumentaron un 6,41 por 100 con respecto a 1988⁴⁹. Dentro del INI, las empresas con mayores cifras de exportación son: Ensidesa, Inespal, Aesa y Casa, y principalmente Iberia, cuyas ventas exteriores representan el 46, 97 por 100 del grupo. La mayor penetración de productos siderúrgicos y la apertura de nuevos mercados en el sector del transporte, son algunos de los factores que han permitido al grupo una mejora de su posición en el mercado exterior, fundamental para lograr una situación de

⁴⁷ *El Sector Empresarial del Estado. Avance 1989*, Madrid: Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda, 1989.

⁴⁸ Véase Carles Boix, 1996: 196.

⁴⁹ *El Sector Empresarial del Estado. Avance 1989*: p. 91.

competitividad en el Mercado Único⁵⁰. Son los países de la CE los principales destinatarios de los productos exportadores del grupo, seguidos de Iberoamérica y EE.UU. Al contrario que el INI, el INH es el grupo netamente importador por excelencia. Mientras que sus exportaciones representan tan sólo el 8,37 por 100 de sus ventas, las importaciones suponen el 67,90 por 100 de las compras del grupo y el 62,66 por 100 de las importaciones del SPE. Respecto a la DGPE, es el holding que menor participación tiene en el comercio exterior, tanto por el lado de las exportaciones, que sólo representan el 5,95 por 100 del total del sector público empresarial, como por el lado de las importaciones que son el 6,50 por 100 del total⁵¹.

4.4.2.3. *Período de reorganización del Sector Público (1989-1993)*

La intervención creciente del Estado en la vida económica por medio de empresas públicas obedece a factores muy diversos y su papel en la sociedad es cambiante tanto en el tiempo como en los distintos países del entorno, existiendo tendencias hacia la nacionalización y privatización, como reflejo de la actividad favorable a la eliminación de restricciones al mercado y a la competencia. No obstante, en España, si bien desde 1984 se han producido desinversiones importantes en el campo del sector público empresarial, la idea general es que no existe una estrategia elaborada sino más bien fruto de decisiones aisladas por

⁵⁰ Véase *El Sector Público Empresarial, 1989- Informe Anual*. Ministerio de Economía y Hacienda: 1989: p. 283-284.

⁵¹ Un estudio sobre los sectores industriales sensibles, demuestra que el comportamiento exportador de la industria española es especialmente débil en las actividades caracterizadas por un fuerte crecimiento de su demanda, altas relaciones capital/producto, importante contenido en I+D y gran importancia de las economías de distribución. Véase Martín, C., "Spain", en *The Impact of the Internal Market by Industrial Sector: The Challenge for the Member States* (eds. Buigues, P., Ilzkovitz, F. y Lebrun, J.F.), Commission of the European Communities, Special Edition, 1990.

motivaciones diversas que responden al deseo de racionalizar el sector público de cara a la integración en la Comunidad Europea⁵². El escenario socio-económico, en este período, ha registrado modificaciones profundas, fruto del proceso de creciente apertura económica, de la constitución del mercado único europeo y de la necesidad de intensificar la competitividad. Como resultado, se han producido cambios fundamentales en la estrategia socialista respecto al sector público que se han traducido entre otros, en un conjunto de actuaciones encaminadas a la racionalización del sector público empresarial: un proceso de fusiones de sociedades; creación de nuevas empresas y toma de participación mayoritaria generalmente para reforzar las líneas de negocios; liquidaciones de sociedades fundamentalmente pequeñas, que dejan de ser rentables o son inviables; un proceso privatizador, bien a través de ventas totales o desinversiones parciales; y finalmente, formación de divisiones sectoriales o subholdings fruto de distintas estrategias empresariales.

Fruto de la descentralización funcional que tiene lugar en España, se procede a la creación de organizaciones especializadas, independientes, otorgando así una mayor libertad de gestión a un servicio público o actividad administrativa, definida en la Ley de Entidades Estatales Autónomas (LEEA) de 28 de diciembre de 1958, en el TRLGP de 23 de septiembre de 1988 y en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de 5 de abril de 1988. Conviene hacer referencia a los cambios que en los últimos años están experimentando las empresas públicas y que se manifiestan de forma especial en la estructura jurídico-administrativa del sector público⁵³. Así, en las Leyes de Presupuestos Generales del

⁵² Véase Comín et al. "Problemas Actuales de la Empresa pública en España", *Papeles de Economía Española*, pp. 231-246, 1992.

⁵³ Más de treinta organismos han experimentado entre 1988 y 1992 una transformación de su naturaleza jurídica, siempre en esta línea: el que era Dirección General, ha pasado a Organismo Autónomo; el que era organismo autónomo ha pasado a ser de naturaleza comercial o industrial; el que era industrial, ha pasado a ser sociedad estatal o ente público singular. Siempre obteniendo mayor libertad de actuación, menor sujeción a la norma y menor

Estado de los últimos años, se observa una tendencia hacia la transformación de organismos autónomos en sociedades mercantiles o entes públicos, permitiendo una mayor capacidad de maniobra y de gestión dada la necesidad de responder de manera creciente a planteamientos de rentabilidad y equilibrio financieros, con el fin de actuar con mayor flexibilidad, agilizar los procesos de toma de decisiones y simplificar los procedimientos administrativos.

Del análisis de los grupos empresariales a lo largo de este período se desprende que ha existido una moderación del esfuerzo inversor, en parte compensada por el proceso de expansión y diversificación de actividades que llevan a cabo algunas empresas públicas.⁵⁴ La nueva etapa en la evolución de la empresa pública estaba determinada por los siguientes hechos: La recesión de la economía iniciada con la década de los 90, se manifiesta más profunda a lo largo de 1992. Como reflejo de esta situación, el conjunto de empresas del sector público ve prácticamente duplicar sus pérdidas a pesar del esfuerzo realizado, ya que el resultado bruto de su explotación se incrementó en un 6,2 por 100⁵⁵. Las fuertes dotaciones de amortización, consecuencia de las inversiones de los años anteriores, y la importante carga financiera del endeudamiento, fueron dos de las causas que agravaron el resultado obtenido. El ejercicio de 1992 se caracterizó por un bajo nivel de actividad, intensificándose la desaceleración de la demanda. Las importaciones de bienes y servicios redujeron su ritmo de crecimiento, y las exportaciones estuvieron alentadas por la depreciación del tipo de cambio de la peseta⁵⁶.

El análisis de la situación económico-financiera de las empresas públicas demuestra que durante este periodo tiene lugar

control. Véase *El Sector Público Empresarial*, 1988-1992, informe anual. Ministerio de Economía y Hacienda: IGAE.

⁵⁴ Martín Aceña, P. y Comín, F., *INI: 50 Años de industrialización en España*, Madrid: Espasa Calpe, 1990.

⁵⁵ *El Sector Público Empresarial*. 1991-1992: p. 181

⁵⁶ Véase *El Sector Empresarial del Estado, Informe Económico-Financiero, 1991-1992*. Intervención General de la Administración del Estado: Ministerio de Economía y Hacienda. 1995: 181

una reducción del ritmo de crecimiento durante 1991, que se acentúa en 1992 y 1993. La puesta en cuestión del proceso de Unión Europea por parte de algunos países integrados en el mismo, propició la aparición de episodios de inestabilidad monetaria, que se tradujeron en un deterioro considerable de las expectativas de los agentes económicos sobre el futuro de aquellas economías que, como la española, presentan desequilibrio en algunas de sus magnitudes fundamentales. La demanda fue debilitándose progresivamente. A ello se une el elevado nivel de los tipos de interés internos, en buena medida acentuados por la inestabilidad del sistema monetario europeo.

El gobierno socialista asumió de nuevo una postura estratégica hacia el sector de la empresa pública, tal como ya lo había hecho durante la recesión económica de principios de los ochenta. En este contexto, la estrategia socialista favorable a las inversiones dejó de ser una razón suficiente para mantener el sector público empresarial. La estrategia de internacionalización sólo se centraba en pocas empresas, e incluso en estos casos, las probabilidades de éxito se estaban desvaneciendo; Iberia, por ejemplo, sufrió fuertes pérdidas después del verano de 1990. Los costes y riesgos asociados con la apertura de nuevos mercados, a través de la absorción de empresas que sufrían fuertes pérdidas, parecían alarmantes; y los beneficios que se podían derivar de ellos parecían desde cualquier perspectiva, inciertos. De hecho, dada la naturaleza de los productos y servicios de dichos sectores (comunicaciones, comercio y transportes), incluso en el supuesto de que esa estrategia de internacionalización se afianzase y generase beneficios, seguía sin estar claro cómo conseguirían adaptarse a la normativa comunitaria sin perder su capacidad estratégica⁵⁷.

⁵⁷ Una serie de factores tales como la política económica de carácter restrictivo, la situación descendente del ciclo económico del momento y la influencia del conflicto del Golfo explican, en cierto modo, la disminución de los resultados en todos los grupos institucionales, dejando sentir su influencia en cada uno de ellos con distinta intensidad.

Para mantener una estrategia competitiva en el ámbito europeo, el gobierno socialista desarrolla nuevas líneas estratégicas en el sector público: En primer lugar, el gobierno socialista desarrolla un nuevo diseño corporativo, procediendo a la creación de Teneo, como sociedad de cartera financieramente autónoma, en la que se integran algunas empresas del grupo INI, que compiten en condiciones normales de mercado y en las que se aplicarán objetivos de rentabilidad, similares a los de cualquier otra empresa. Para su constitución se seleccionaron empresas no involucradas en sectores sometidos a procesos de reconversión o renovación a nivel europeo, cuyo marco de actuación tiene condiciones diferentes a las normales de mercado⁵⁸.

Otra estrategia llevada a cabo por el gobierno socialista consiste en la racionalización y concentración de líneas de negocio en torno a ciertas empresas. Así, por ejemplo, en el sector de la electricidad, el subholding eléctrico Endesa reforzó su posición en el mercado doméstico tras adquirir acciones de varias empresas privadas (Viesgo, Fecsa, Sevillana, Saltos del Nansa), convirtiéndose en uno de los seis principales grupos eléctricos de Europa. En 1992, fue objeto de un intercambio de acciones con RWE, un gran grupo eléctrico alemán, para abrir nuevos mercados europeos. La principal operación realizada ha sido, sin embargo, la incorporación a Teneo del grupo CESELSA-INISEL, para lograr una adecuada dimensión y alcanzar así la competitividad en un sector caracterizado por su internacionalización⁵⁹.

Dentro del grupo INH, se agrupan empresas pertenecientes a una misma actividad que abarca las fases de explotación, producción, refino, distribución y comercialización de productos petrolíferos y gas natural. Este holding se encuentra configurado por un pequeño grupo de empresas de gran tamaño y por un numeroso grupo de empresas (estaciones de servicio y filiales extranjeras) de tamaño reducido. Durante 1992 se han producido

⁵⁸ Segura, J., "Debate sobre el Sector Público: la segregación del INI", *El País*, 13 y 14 Septiembre 1991.

⁵⁹ Véase *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*. Intervención General de la Administración del Estado, 1995.

cambios fundamentales en el sector petrolero español, lo que ha condicionado una nueva estructura de este holding. A finales de 1991 se autorizó la escisión de los activos comerciales de CAMPSA entre sus diferentes socios, lo cual tuvo lugar a lo largo de 1992. A finales de éste año, la Ley de Ordenación del sector petrolero dispuso la extinción del monopolio de petróleos y la adaptación de los estatutos y denominación social de CAMPSA a la nueva situación, que entró en vigor a principios de 1993. El continuo proceso de fuertes inversiones y racionalización de la gestión dentro del INH se completó con nuevas adquisiciones al final de la década en el sector del gas (Gas Madrid y el 50 por ciento de Catalana de Gas) y en la industria química (para reforzar verticalmente a REPSOL)⁶⁰.

Finalmente, las empresas con dependencia de un Ministerio funcional, representan un conjunto muy heterogéneo, unidad por el hecho diferencial de su no integración en un holding empresarial. Asimismo, y a diferencia de las entidades pertenecientes a los otros holdings, la forma jurídica de sociedad anónima la presentan un número reducido de ellas, constituyéndose en su mayoría en organismos autónomos y entes públicos.

En el sector financiero, el proceso de reordenación de las entidades de crédito de capital público estatal se inicia con el Real Decreto de Ley 3/1991 de 3 de Mayo, con la creación de la Corporación Bancaria de España, S.A. como sociedad estatal y entidad de crédito con estatuto de banco, en torno a la cual se estructura en una nueva organización. La titularidad de las acciones corresponde al Estado español, a través de la DGPE. El año 1992 constituye el primer ejercicio completo de la Corporación Bancaria de España, ARGENTARIA. Su creación en 1991, supuso llevar a cabo en dicho ejercicio un intenso proceso de configuración formal y organizativo (fusión BEX/BCI, transformación de la Caja Postal, S.A., adaptación de los estatutos de las EPC, etc.) integrando en una unidad de dirección en torno a

⁶⁰ Véase *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1993*. Intervención General de la Administración del Estado, 1996: p.372-373.

la CBE, S.A., el BEX, la Caja Postal y las antiguas entidades oficiales de crédito (BHE, BCL y BCA)⁶¹.

Finalmente, ante la perspectiva de liberalización que implica el mercado único europeo, se llevó a cabo una estrategia directa de internacionalización del sector público empresarial mediante la compra de empresas extranjeras, a fin de crear suficientes economías de escala para mantenerse competitivo en el mercado mundial. El proceso de internacionalización tuvo todavía un carácter limitado. Aunque importante, el sector público empresarial español carecía del tamaño y de la ventaja competitiva de otros sectores públicos europeos⁶². El sector público empresarial español estaba formado por empresas de tamaño medio, de acuerdo con los estándares mundiales, y la mayoría de ellas pertenecían a sectores en declive tales como el acero o el aluminio que se enfrentaban a una feroz competencia por parte de otras naciones en vías de desarrollo que gozaban de menores costes de mano de obra. En este sentido, la puesta en marcha de una política industrial agresiva a largo plazo en esos sectores industriales estaba fuera de cuestión, por dos motivos⁶³.

En primer lugar, parecía imposible utilizar el presupuesto público debido a la estrategia del gobierno de contención del déficit, la formación directa de capital y los nuevos programas sociales. En segundo lugar, la normativa comunitaria sobre la competencia apenas dejaba margen de maniobra para mantener un programa de subsidios públicos. Así pues, la estrategia del gobierno basada en una política de internacionalización, tuvo que limitarse a un conjunto de empresas muy específicas. Para convertirse en un transportista internacional relevante, Iberia, estableció una joint venture con Lufthansa para formar Viva, una

⁶¹ Véase *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero. 1991-1992*. Intervención General de la Administración del Estado, 1995.

⁶² De acuerdo con Julio Segura, el carácter multinacional de las empresas es crucial para poder estar presente en actividades y para competir con éxito en la mayoría de los sectores industriales estratégicos. Véase *El Debate sobre el Sector Público: El INI como Corporación Empresarial*, *El País*, 14 Sept. 1991.

⁶³ Carles Boix, 1996: 192-201.

empresa internacional de vuelos chárter, y participó en el sistema internacional de reservas Amadeus. Tras someterse a un plan de racionalización interna, Iberia puso en marcha una agresiva estrategia a medio plazo, para captar el mercado iberoamericano mediante una inversión sustancial, para convertir Miami en un gran nudo aéreo y la adquisición de participaciones, en varias compañías sudamericanas –Viasa, Ladeco y Aerolíneas Argentinas. La internacionalización de Telefónica también ha sido el resultado de grandes esfuerzos para introducirse en varios países, tales como Argentina, Chile y Venezuela a finales de la década de los ochenta y Puerto Rico, Portugal y Rumania a principios de los años 90. Todas estas adquisiciones llevaron a una significativa expansión del volumen de negocios gestionados por Telefónica.

Más allá de las necesidades financieras inmediatas impuestas por la crisis, las crecientes dificultades con que tropezó González para mantener una estrategia apropiada en el sector de empresas de propiedad estatal se derivaron de una cierta contradicción conceptual en los planes del gobierno. Ya durante el proceso de racionalización de todas las compañías a principios de la década de los ochenta, el gobierno había prometido liberar del control estatal (aunque no de la propiedad pública) todas las empresas públicas y gestionarlas estrictamente de acuerdo con las reglas impuestas por el mercado. Como parte de sus medidas, el gobierno socialista decide finalizar en 1992 toda ayuda financiera a los holdings públicos. Sin embargo, una vez que el sector público empresarial recibe, al menos retóricamente, plena autonomía en cuanto a la determinación de sus objetivos, ha de sujetarse únicamente a los dictados de la eficacia en el mercado, y se halla libre de desempeñar cualquier función social, la propiedad y el control público pasan a perder todo sentido. Las mismas funciones, determinadas por los mecanismos imperantes en el mercado, pueden realizarlas los agentes privados. En este sentido, se pone a la venta algunas empresas del sector público empresarial que podía ofrecer, desde un punto de vista político, una forma menos costosa de captar ingresos para volver a equilibrar el

presupuesto. Al desvelar en el verano de 1992 un paquete de privatizaciones parciales, el Ministro de economía, Carlos Solchaga, declaró en el Congreso de los Diputados que el Gobierno esperaba ganar cerca de 400.000 millones de pesetas en los años siguientes. A juicio del gobierno, bastaba ahora con retener una participación minoritaria clave en cada empresa para mantener el control público de antaño. Una pequeña parte de REPSOL se vendió en 1992; la operación, repetida en 1993, redujo la participación pública a menos del 50 por ciento. En la primavera de 1993, el 25 por ciento de Argentaria, una reciente fusión de todas las compañías públicas financieras, también se vendió a los agentes privados.

A pesar de los múltiples intentos de reorganización global, como de reconversión y reestructuración de los diferentes sectores de empresas públicas, el INI siguió experimentando resultados negativos. Entre 1988 y 1996, según el MINER, las empresas integradas en la AIE (Agencia Industrial Española) perdieron 1,35 billones de pesetas a pesar de reducir su plantilla en casi 34.000 trabajadores y de recibir aportaciones públicas por valor de 2,35 billones de pesetas (El País, 1997). Así pues, al menos en dicho período, el sector público ha llegado a consumir 3,7 billones de pesetas, a los que cabría añadir la deuda a retornar. Finalmente, en el proceso de reconversión industrial las empresas deficitarias han acumulado una deuda de 1,2 billones de pesetas. Es interesante constatar las idas y venidas de la organización del sector público industrial y, en particular, del INI. De un modelo inicialmente de conglomerado se pasa en 1981 a una estructura multidivisional, agrupando las empresas por sectores. Sin embargo, la sinergia entre las diferentes divisiones, que según algunos autores como Segura, constituye la base de la ventaja competitiva del

INI, no se consiguen, dado el alto grado de heterogeneidad entre sectores, y la falta de visión de desarrollo de capacidades comunes. Lo que parece cierto es que la indeterminación de los objetivos asignados al sector público empresarial, en combinación con las severas dificultades financieras a las que éste se enfrentó, se tradujo en una lucha política dentro del gobierno. El conflicto

se resolvió en parte a favor de reducir el peso del sector público empresarial. Por una parte, el plan para gestionar todas las empresas públicas mayoritariamente como empresas privadas, sólo se puso en práctica de una manera parcial.

4.4.3. Principales determinantes del estado del sector público

Los determinantes que llevaron al gobierno socialista a emprender las diversas políticas de reestructuración, expansión y posterior segregación del sector público empresarial, obedecen a varios factores de carácter internacional, institucional y político. Veamos más detalladamente cada uno de estos determinantes.

4.4.3.1. Los determinantes de carácter internacional

Como se refieren Joan Subirats y Ricard Gomà, “*El impacto de la UE sobre la política industrial española ha sido claramente asimétrico y ha funcionado en dos direcciones opuestas. Por un lado, un efecto fuerte sobre los ejes clásicos, que ha limitado la capacidad del gobierno del Estado, enmarcando la política en una orientación liberalizadora y a caballo del predominio neoliberal. Por otro lado, un efecto menos fuerte sobre las políticas horizontales de oferta, en las cuales, sin embargo, los roles públicos se han reforzado y diversificado*”⁶⁴. (1998:370).

En efecto, como defiende la literatura académica, la posición de las políticas ha ido convergiendo hacia un posicionamiento liberal sobre el papel del Estado en la economía. En ese consenso confluyen, de un lado, la evolución de los países del ámbito europeo y, consiguientemente, una posición cada vez más favorable a la privatización y las fuerzas del mercado, y de otro lado, han contribuido la emergencia de explicaciones económicas de los resultados negativos de las empresas públicas. Para suplir

⁶⁴ Véase Subirats, J. y Gomà, R. *Políticas Públicas en España*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1998: 370.

dichas deficiencias, se han ido creando políticas horizontales⁶⁵ capaces de incrementar la competitividad del tejido industrial.

A partir de 1986, con la adhesión de España a la CEE, se lleva a cabo una importante liberalización y apertura exterior de la economía española, que se extiende hasta 1992. En esos años, la economía española ha sufrido profundos cambios estructurales a los que el sector público no es ajeno en absoluto. Entre ellos destaca la reforma del mercado de trabajo dando paso a la dualización y precariedad del empleo, y el ingreso en la CEE, en enero de 1986, con una penetración sin precedentes del capital extranjero. La política económica ha seguido una clara inspiración neoliberal, aunque con fuertes matices socialdemócratas⁶⁶.

La liberalización del sector externo fue acompañada por una serie de medidas de reforma en otras áreas, como la reestructuración industrial (que se extendió a nuevos sectores productivos), o la reforma del sector público, que incluyó más privatizaciones de empresas públicas (en algunos casos, mediante ventas al mercado de activos minoritarios de los holdings). En el sistema de impuestos, el ingreso en la CEE exigió la implantación del IVA. Con el IVA desaparecieron las subvenciones encubiertas a la exportación. Los aranceles iniciaron su progresiva reducción hasta su desaparición en 1992, en que se adopta el arancel externo comunitario. Y, finalmente, en el sector financiero, se implementaron medidas que pretendía forzar la competencia y liberalizar todos los tipos de interés.

El último período de la etapa socialista está caracterizado por la crisis y la recesión que, comenzando en 1992, se extiende hasta casi el final del gobierno del PSOE, en mayo de 1996. Desde el comienzo de la década de los 90, con la integración en el Mercado Único y la firma del Tratado de Maastricht, la influencia de la UE

⁶⁵ Las políticas horizontales consisten en una serie de programas transversales que incentivan la competitividad mediante programas de prestación y apoyo de servicios a dicho tejido industrial.

⁶⁶ de la Dehesa, G., Ruiz, J.J y Torres, A., 'The Timing and Sequencing of a Trade Liberalization Policy: The Case of Spain', en Michaely, M. et. al, eds. *Liberalizing Foreign Trade*, Oxford: Basil Blackwell, 1990.

en el sector público español va a cobrar una nueva dimensión. Las condiciones exigidas para entrar a formar parte de la UE en 1999 han obligado a adoptar una política de austeridad fiscal que limita drásticamente el margen de maniobra de los gobiernos. En este sentido, la limitación del déficit y de la deuda pública exigirá un recorte del gasto y un incremento de los ingresos para financiarlo⁶⁷. Las únicas opciones posibles eran la financiación ortodoxa del déficit a través del endeudamiento y la dura política antiinflacionista. Como resultado de ésta, los tipos de interés eran muy elevados y, por tanto, encarecía mucho el coste de la deuda pública. Así, en lugar de ser una solución, la deuda pasó a ser un problema y se convirtió en una importante fuente de déficit y en un mecanismo de redistribución del ingreso desde los contribuyentes a los acreedores del sector público. Por otra parte, los altos tipos de interés tuvieron un efecto muy negativo sobre la economía productiva, empujaron al alza la peseta y perjudicaron notablemente el sector exportador, sentando las bases para las crisis de cambios de 1992 y 1993. Finalmente, los numerosos incentivos a la inversión y al empleo se tradujeron, de hecho, en una reducción considerable de la presión fiscal sobre las empresas y las rentas de capital. Este cambio en el énfasis tributario quedó recogido también en la reforma del IRPF de 1990 en que disminuyó la tributación de fondos de inversión y plusvalías y se redujo la progresión para las rentas más altas.

En resumen, la política emprendida por el equipo socialista, estuvo constreñida por la normativa comunitaria, por lo que adoptó una política a medio camino entre sus preferencias ideológicas y los dictámenes comunitarios. De acuerdo con este

⁶⁷ Pese a la política restrictiva, el déficit público se disparó con la recesión de 1993, llegando al 6,8% en 1994. La imposibilidad legal, impuesta por los compromisos de Maastricht y el programa de convergencia, de recurrir al Banco de España para financiar el déficit, elevó el nivel de deuda pública en más de un 10% del PIB, aumentando el pago de intereses en un 1% del PIB adicional, pese al descenso de los tipos de interés. El elevado nivel de déficit se debió a la importante caída de los ingresos como resultado de la recesión, pero también contribuyó el fraude fiscal estimado aún en un 30% de la recaudación.

presupuesto, el gobierno sabía que emprender una política expansiva en el sector público empresarial, podía favorecer el pleno empleo, pero corría el riesgo de inducir a importaciones e incrementar el déficit comercial. Por el contrario, una política restrictiva más costosa, reprimiría la inflación y aseguraría un crecimiento equilibrado a largo plazo.

4.4.3.2. *Los condicionantes institucionales del sector público*

La propia estructura del mercado de trabajo en España y los elevados costes reales que supone una política macroeconómica restrictiva van a determinar, de modo considerable, la naturaleza de la reforma del sector público. En la medida en que el gobierno socialista no fue capaz de sostener un diálogo con los agentes sociales (sindicatos) en la formulación de la política económica a partir de 1987, y decide adoptar una política restrictiva, el riesgo político amenaza con fragmentar en 1993, la base institucional que sostenía las políticas de reforma del sector público empresarial en España.

Garret y Lange⁶⁸ definen dos modelos de estrategia neocorporatista en toda economía política: aquella basada en una coordinación plena del mercado de trabajo, en la que las organizaciones de intereses comparten con el gobierno una política expansiva; y aquella que combina una política ortodoxa en un mercado de trabajo totalmente descentralizado. De acuerdo con el primer modelo, es posible establecer un sistema de negociación colectiva en el ámbito nacional: los agentes sociales cooperan en las políticas gubernamentales a cambio de compensaciones que generan un beneficio neto para los sectores sociales que representan. Esta coordinación es posible por basarse en unos elevados niveles de afiliación de los sindicatos, en una organización fuerte y una centralización de la toma de decisiones. Asimismo, tiene los incentivos necesarios para moderar sus

⁶⁸ Garret G. y Lange, P., 'Political Responses to Interdependence: What's Left?' *International Organization*, 45, 1991: 539-564.

demandas salariales, puesto que un excesivo incremento de los salarios se traduce en una pérdida de empleo total que, dada la magnitud del propio movimiento sindical, amenaza con afectar a todos sus miembros igualmente. De acuerdo con este modelo, todo gobierno puede perseguir políticas expansivas sin incurrir en mayor inflación, ya que los agentes económicos y, en particular, los sindicatos, aceptan una moderación de los aumentos salariales a cambio de una tasa reducida de desempleo.

De acuerdo con el modelo neoclásico, la negociación salarial ya no está centralizada, ni la concertación y los pactos interfieren en el funcionamiento eficiente de los mercados. En una economía descentralizada, los sindicatos y las organizaciones empresariales no son representativas en la política de negociación salarial. La defensa de la estrategia neoclásica se ha basado en razones de eficiencia política y económica. Por un lado, la estructura del mercado de trabajo hace imposible alcanzar y mantener acuerdos salariales a escala nacional. Y por otro lado, desaconseja una expansión de la política económica porque induciría a una mayor inflación: una vez que el gobierno expandiese la economía, los agentes económicos ajustarían precios y salarios y el único resultado sería mayor inflación sin efectos reales. A su vez, una norma monetaria estable, de acuerdo con este modelo, es el mejor mecanismo para minimizar la inflación y el desempleo: la potencial pérdida de empleo que se derivaría de aumentar el salario unilateralmente tiene el efecto de persuadir a todas las empresas a ajustarse de manera automática a la política monetaria ortodoxa impuesta por el gobierno.

El modelo de estrategia neocorporatista desarrollado en España, está a medio camino entre los dos modelos⁶⁹. El gobierno socialista intentó alcanzar acuerdos con los sindicatos sobre la reconversión industrial, la redistribución de los salarios y los beneficios y las políticas sociales, pero insistieron también en que la decisión final sobre la política económica correspondía al gobierno, lo que condujo a una dificultad para encontrar el

⁶⁹ Véase Boix, C., 1996; Boix, C., 1998; Maravall, J.M., 1995.

equilibrio, resultando en una combinación sub-óptima de paro e inflación..

De acuerdo con los estudios empíricos sobre los acuerdos entre el gobierno y los sindicatos, en la fase de expansión económica de finales de los años 80, los trabajadores especializados españoles, ganaron influencia política, se beneficiaron de las alzas salariales de aquel período y fueron ayudados en términos organizativos. Sin embargo, estos consideraron que la evolución de las condiciones económicas hacía innecesaria la concertación (Maravall, 1995). Asimismo, la propia estructura del sistema de negociación colectiva dificulta la capacidad de los sindicatos para establecer cualquier acuerdo de moderación salarial. Por otra parte, el sistema de negociación no goza en España de las ventajas de un sistema de negociación salarial a nivel de empresa. La estructura de las relaciones laborales en España explica por tanto, la incapacidad del gobierno en establecer un sistema de coordinación permanente con los agentes sociales, y explica también los altos costes reales que acompaña una política monetaria restrictiva.

4.4.3.3. Política del sector público y las preferencias políticas

La variedad de opciones estratégicas impulsadas por el gobierno socialista en el sector público empresarial nos lleva a pensar que las preferencias políticas han tenido un papel preferente en la naturaleza de la política industrial. En primer lugar, durante los primeros años de gobierno y acuciados por la situación económica, el gobierno introduce un debate junto con economistas y sindicatos, sobre la conveniencia de instrumentar una política de reestructuración, que lleva a práctica. Posteriormente, a partir de 1986, condicionado por la política de integración europea, el gobierno socialista introduce una reflexión, sobre la venta de empresas españolas a empresas extranjeras y la importancia de la propiedad nacional, adoptando una estrategia inversora en el sector público. Las condiciones económicas más

favorables, otorgaron al gobierno socialista un mayor margen de maniobra para desarrollar una estrategia industrial más acorde con sus preferencias ideológicas y una tradición estatista, a pesar de estar condicionado por la internacionalización de la economía. El gobierno socialista, como argumenta Carles Boix (1998: 50), fomentó una estrategia de inversión directa en capital fijo y humano, con una expansión acelerada en determinados sectores de empresas públicas. En este sentido, se justifica que la inversión estatal se concentrara en el sector de las telecomunicaciones, en el transporte interior en ferrocarriles, en el sector del petróleo y gas y en el transporte aéreo y marítimo. Pero la progresiva integración europea, también justifica que el gobierno socialista redujera las inversiones en aquellos sectores tradicionales como el acero, la minería, el aluminio o la construcción naval. De hecho, el componente comunitario obligó al gobierno socialista a que se realizasen gastos en I+D, contribuyendo a una mejora de los factores productivos españoles.

A inicios de los años noventa, la crisis iniciada en 1991 y que culmina en 1993, conlleva un resurgimiento de la preocupación por la industria, y un reequilibrio en cuanto a la importancia otorgada por el gobierno y el conjunto de los actores económicos a los factores microeconómicos de la competitividad frente a los macroeconómicos (tipo de cambio, tipo de interés e inflación) y que suscita el posterior debate sobre un nuevo Libro Blanco de la Industria. Así, el compromiso con sus preferencias ideológicas, pero condicionado por la normativa comunitaria, justifica claramente que el proceso de las privatizaciones se adoptase en determinados sectores. Consecuentemente, a pesar de producirse un proceso de privatización, se siguió concediendo subsidios en el sector del carbón, de las empresas siderúrgicas y en los astilleros. La falta de estrategia de estas industrias, y el compromiso ideológico del gobierno determinaron el grado de resistencia a aplicar las directivas comunitarias en estos sectores. Asimismo, la intensidad de la liberalización varió según los sectores. Solo aquellos sectores considerados estratégicos, dada la naturaleza tecnológica de algunas empresas, fueron sometidos a las reglas del

mercado. Por el contrario, aquellos sectores tradicionales que no estaban sometidos a cambios tecnológicos, fueron objeto de consolidación e integración vertical, apostando por la creación de economías de escala sustanciales. En otras palabras, las preferencias ideológicas del gobierno no sólo condicionaron el alcance del sector público en cuanto al objeto, el grado y la naturaleza de la intervención, sino que también determinaron la concepción de la empresa y los factores causales de la competitividad empresarial.

4.5. El gobierno del pp y la dimensión del sector público

4.5.1. Dimensión del Sector Público

Los años noventa constituyen el marco de referencia más actual de las empresas públicas, y también muestran dos etapas diferenciadas en la evolución del ciclo económico de las empresas públicas. Hasta 1993, se produce una fase de declive, en la que progresivamente se deterioran todos los indicadores de las empresas españolas y durante 1994 se verifica una ostensible recuperación de las mismas que se continúa, aunque atenuada, en 1995.

4.5.2. Lógica de la reforma del Sector Público

A mediados de 1996, la reforma del sector público parece llegar de nuevo al debate político, a través de una serie de coincidencias coyunturales que se unen a la percepción del inicio de un nuevo ciclo de crecimiento económico. Entre las iniciativas de reforma propuestas por el Gobierno del PP, destaca el Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado y la Política de las Privatizaciones.

4.5.2.1. El Programa de Modernización del Sector Público

El Programa de Modernización del sector público empresarial del Estado tiene como objetivo el fortalecimiento del tejido industrial y, en consecuencia, el aumento de la eficiencia y competitividad global de la economía y la creación de empleo. El Programa contempla los mecanismos que favorecen el fortalecimiento del tejido empresarial de la economía española en beneficio del crecimiento y el empleo. La modernización del sector público implica la definición de proyectos empresariales de futuro, a la vez que se produce una retracción de la participación pública y se liberaliza al Estado de las actuaciones que no le son propias, a cuyos efectos se diseña el Plan de Privatizaciones previsto por el gobierno del Partido Popular.

El Programa de Modernización del Sector Público, aprobado por el Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, sienta las bases de la reforma y modernización de las empresas del sector público. El antecedente más próximo es el Real Decreto de Ley 5/1995, de 16 de Junio de creación de determinadas entidades de derecho público. Dicha ley tiene como finalidad la reorganización de las participaciones industriales dependientes del Ministerio de Industria y Energía, basada en el marco jurídico aplicable a las empresas públicas, y dispone la supresión del Instituto Nacional de Industria (INI) y del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH).

De acuerdo con dicha normativa (R.D-Ley 5/1995, de 16 de Junio), ambos entes son disueltos el 31 de julio de 1995, siendo transferidas sus participaciones accionariales a las dos nuevas entidades creadas: la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y la Agencia Industrial del Estado (AIE).

La SEPI recibe las participaciones en las empresas desvinculadas de los Presupuestos Generales del Estado, procedentes tanto del INI como del INH: TENEOL, S.A., REPSOL, S.A., ENAGAS, S.A., SAGANE, S.A., y GAS NATURAL SDG, S.A.

En la AIE se gestionan las sociedades inmersas en sectores de actividad en reestructuración o reconversión, que reciben ayudas o subvenciones públicas: construcción naval, siderurgia, defensa y minería deficitaria.

El Acuerdo de 28 de Junio tomado por el nuevo Gobierno del PP, tras las elecciones generales de 3 de marzo de 1996, incluye una reorganización del sector público empresarial, que presenta las siguientes características:

En el ámbito de las participaciones tuteladas por el Ministerio de Industria y Energía, por lo que afecta a la SEPI, se produce una simplificación de su estructura de participaciones con la supresión del holding TENEO, S.A. La disolución sin liquidación de la sociedad, aprobada por la junta general de 4 de Julio, tiene lugar el 16 de septiembre, asumiendo el accionista, SEPI, la totalidad de sus activos y pasivos.

En cuanto a la AIE, se modifica su marco jurídico en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y en la Ley de Medidas Fiscales, que dota a dicha agencia de las facultades propias de un accionista que tiene participaciones directas en AESA, ASTANO, BARRERAS, SANTA BÁRBARA, BAZÁN, HUNOSA, FIGAREDO, PRESUR, POTASAS DE SUBIZA, CSI, y PRODUCTOS TUBULARES.

En cuanto a las empresas públicas dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda, se crea la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales (SEPPa). Tiene como objeto social, en relación con las sociedades participadas por la Dirección General del Patrimonio del Estado, la tenencia, administración, adquisición y enajenación total o parcial de las acciones u participaciones de las sociedades que, previo acuerdo del Gobierno, reciba por cualquier título del Estado español, de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

4.5.2.2. La Política de las Privatizaciones

La lógica del proceso de privatizaciones, de acuerdo con la estrategia política del gobierno del PP, tiene un carácter global y gradual, de forma que afecta a todas y cada una de las empresas públicas, si bien teniendo en cuenta las circunstancias específicas y los intereses existentes en cada caso. La lógica de globalidad se manifiesta también, en el procedimiento de las privatizaciones, que es único y se aplicará a todas las operaciones que requieran para su ejecución la autorización previa del Consejo de Ministros.

La privatización tiene pues, un carácter específico: la venta de las empresas estatales del sector privado, como parte de un proceso más amplio, orientado a estabilizar y liberalizar la economía, tal y como ha sido puesto de manifiesto por el Banco Mundial, al mostrar la significación de un fenómeno generalizado y progresivo en todos los países, que conlleva una reinterpretación del Estado.

El gobierno del PP lleva a cabo un debate sobre el papel del Estado y sobre la conveniencia de una reducción de su tamaño, aduciendo tanto razones de eficiencia social, como la aplicación del principio de subsidiariedad, según el cual, una instancia superior sólo debe actuar cuando está capacitada para hacerlo la inferior. Con esta lógica, la estrategia política del PP pretende reforzar el papel y la responsabilidad individual, incluyendo en este ámbito a los distintos agentes económicos y sociales.

Desde una lógica económica, el Estado es un agente menos eficiente en el juego de confrontación de intereses en el mercado, y se justifica porque la naturaleza del Estado le confiere un poder de soberanía, que contrasta con la necesaria actuación particular de las partes que concurren en defensa de sus propios intereses en el mercado. En consecuencia, de acuerdo con el Gobierno del PP, el Estado, cuando actúa como parte concurrencial, está forzando su propia razón de ser y la función de garante del orden social, que debe permitir la competencia y la colaboración de los intereses particulares. El papel del Estado, de acuerdo con la estrategia del gobierno del PP, ha de centrarse en su poder regulador de las

condiciones y reglas generales del marco de actuación de la economía: favoreciendo la competencia en los mercados y la disponibilidad de los factores productivos y liberalizando los factores de actividad para mejorar la eficiencia.

El proceso de privatización tiene, por tanto, y de acuerdo con la estrategia del gobierno del PP, un triple fin: a) mejorar la eficiencia del sistema empresarial; b) desarrollar grupos empresariales y mejorar el tejido industrial para alcanzar umbrales o dimensiones competitivas a nivel europeo; y c) introducir cambios en el comportamiento de los miembros de la empresa para facilitar su competitividad y el desarrollo de activos intangibles vinculados a capacidad de innovación, de creación de marcas, imagen, etcétera.

Los ingresos de los procesos de privatización obtenidos por el programa del gobierno del Partido Popular han sido hasta 1997 de 800.000 millones de pesetas: Telefónica, Gas Natural, Repsol, Sefanitro, Almagrera, Sodical e Inograf.

4.5.3. Determinantes del proceso de reforma del Sector Público

La creación de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y la Agencia Industrial del Estado (AIE), así como la de la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales (SEPPa) han supuesto un cambio radical en la estructura institucional de las empresas públicas españolas de ámbito estatal. El mapa de vinculaciones entre las empresas públicas y las entidades de derecho público en las que se integran se ha trastocado, pero también se ha visto inmerso en un gran cambio, debido a la política de privatizaciones del gobierno del PP, previsto en el Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado.

El factor esencial que se encuentra detrás de este proceso de reforma ha sido garantizar un entorno competitivo, y este objetivo presupone controlar los procesos de concentración económica y limitar las ayudas públicas a empresas y sectores, que han sido el

caldo de cultivo de muchas empresas públicas que han cumplido, en muchas ocasiones, con un complejo cuadro de objetivos públicos y privados, pero que igualmente han sumido en un pozo sin fondo de pérdidas, la ineficiencia de sus gestores, la presión salarial y sin contrapartidas de productividad de sus trabajadores, o los sobrecostos de sus suministradores y los menores precios aplicados a sus clientes privados. El programa de privatizaciones, que promueve la transparencia de las operaciones financieras entre los poderes públicos y sus empresas, y la autonomía financiera que se pide a éstas, pone un punto y final, más o menos mediato, a muchas de las empresas públicas, viciadas ya desde su origen por la asunción pública de ineficiencias privadas o, de forma sobrevenida, por su operación en sectores que en el pasado fueron estratégicos y de “interés nacional” y hoy sin futuro en el marco de la competencia internacional.

CAPÍTULO 5

EL CASO PORTUGUÉS: UNA REFORMA RADICAL DEL SECTOR PÚBLICO. DE LAS NACIONALIZACIONES A LAS PRIVATIZACIONES

5.1. Introducción

Antes de estudiar el proceso de reforma del sector público en Portugal, conviene destacar el hecho de que en Portugal los grupos políticos fueron adquiriendo importancia de forma gradual en el desarrollo político, al superar con éxito el difícil período de la transición, consiguiendo alcanzar una lenta consolidación de la democracia. El periodo que siguió al 25 de Abril se caracterizó por intensas luchas sociales y políticas que se manifestaron en los grandes centros urbanos, pero acabaron extendiéndose por todo el territorio nacional. La caída del régimen político en un contexto revolucionario, así como el descrédito del anterior régimen, llevaron a una significativa degradación del poder del Estado. Las rupturas no se produjeron tan sólo en el campo político, sino que se extendieron, en mayor o menor grado, en todos los sectores sociales, principalmente los que se refieren al área productiva.

A pesar de la profunda reestructuración que se operó al nivel de las elites en este periodo posterior al 25 de Abril, así como la

relativa ineficacia del Estado para realizar, en una primera fase, una nueva articulación de las estrategias e intereses políticos, la consideración del papel de los grupos políticos en esta coyuntura, particularmente en los aspectos económicos, se revela como imprescindible. Inicialmente, los partidos democráticos se unieron para impedir el control político del país por los militares más radicales del Movimento de Forças Armadas (MFA), que habían llevado a cabo el golpe militar el 25 de Abril de 1974. De hecho, la Revolución de 1974 no fue organizada por partidos sino por militares. Los oficiales de los puestos intermedios planearon y ejecutaron el golpe que comenzó en la noche del 24 para el 25 de Abril. El 26 de Abril, el general Spínola presentó un programa político que consistía en el Programa del MFA, publicado el 23 de Marzo. Se abolió la censura y la policía secreta, todos los presos fueron liberados y se ensayó un compromiso en el sentido de encontrar una solución política a las guerras de las ex-colonias. Fue instituido un gobierno provisional, estableciéndose los objetivos de una democracia pluralista, tales como la libertad de pensamiento, de expresión y de asociación, y fue realizada la promesa de unas elecciones para la Asamblea constituyente en el plazo de doce meses. Sin embargo, no se especificó cuál habría de ser el papel de los partidos políticos como instrumento de la fase siguiente de la vida política del país, lo que llevó a algunos líderes partidarios a cuestionarse sobre los verdaderos objetivos de algunos militares.¹

La relación entre los partidos y el MFA atravesó tres fases diferentes: del 25 de Abril de 1974 al 11 de Marzo de 1975, fecha en que falló un golpe de derecha dirigido por el General Spínola; después, una segunda fase, el llamado Verano caliente de 1975, que se prolongó hasta el 25 de Noviembre de 1975; y finalmente,

¹ Carrilho, Maria. "O 25 de Abril de 1974 e o Papel Político dos Militares – Uma Perspectiva sociológica", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 15/16/17, p.77-90, 1985; Antunes, E.M. "As Forças Armadas e o MFA: De 25 de Abril de 1974 a 25 de Novembro de 1975", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 15,16,17, p. 47-52, 1985.

la fase entre esa fecha y la aprobación de la Constitución, el 25 de Abril de 1976.

5.2. Contexto de la revolución del 25 de abril de 1974

La incapacidad del anterior régimen autoritario para resolver el problema colonial, así como la falta de democracia son las razones políticas invocadas, en la introducción del Programa del *Movimento das Forças Armadas* (MFA), para legitimar la caída del régimen político existente y a partir de las cuales se proponen diversas medidas inmediatas y de corto plazo. Como es evidente, ese texto, dada su naturaleza, viene a dar una gran importancia al desmantelamiento de las estructuras políticas del régimen autoritario así como a la organización de un poder político de carácter provisional. El programa propone la elección en el plazo de un año de una Asamblea Constituyente, estipulando algunas medidas liberalizadoras y de un Estado de derecho, que habían sido reivindicadas por los sectores de la oposición y por los críticos del régimen autoritario. Por otra parte, en el Programa se hacía referencia al “reconocimiento que la solución de las guerras en las ex-colonias era una cuestión política y no militar” y proponía las condiciones para “un debate franco y abierto, a nivel nacional, del problema ultramarino” (Boletim Informativo das Forças Armadas, Octubre 1974).

Gran parte del Programa del MFA se refiere a este nivel político –desmantelamiento de las instituciones represivas del régimen depuesto, definición de los poderes políticos provisionales, metodología de transición para un régimen democrático, así como el rechazo de una solución militar al problema de ‘ultramar’- sin embargo, también se formularon algunas líneas a seguir en el campo económico y social, con gran generalidad, pero con un sentido político evidente. Dos líneas del programa se refieren a esas cuestiones. En ellas se dice, que “el Gobierno provisional lanzará los fundamentos de una política económica, puesta al servicio del pueblo portugués, en particular

de los sectores de la población hasta ahora más desfavorecidos, teniendo como preocupación más inmediata la lucha contra la inflación y el excesivo coste de vida, lo que necesariamente implicaría una estrategia antimonopolista; y una nueva política social que, en todos los dominios, tendrá esencialmente como objetivo la defensa de los intereses de las clases trabajadoras y el aumento progresivo, pero acelerado, de la calidad de vida de todos los portugueses” (Programa del MFA).

El DL 203/74, de 15 de Mayo, que corresponde al programa del I Gobierno Provisional, desarrolla los principios enunciados, principalmente en lo que se refiere a las políticas económicas y financieras. El I Gobierno Provisional estaba presidido por Palma Carlos e incorporó destacados líderes partidarios: Sá Carneiro como Secretario General del PSD, Mario Soares, secretario general del PS y Álvaro Cunhal como Secretario del PCP. Su periodo de vigencia fue muy corto, si bien tomó cargo el 16 de Mayo de 1974, el 9 de Julio presenta su dimisión, invocando falta de poderes y medios de acción para el pleno ejercicio de las responsabilidades asumidas. La caída del I Gobierno Provisional se debió principalmente al rechazo de su programa, que era meramente reformista, no revolucionario, ya sea en lo que respecta al tema de las ex-colonias, como de Portugal continental y fue apoyado por el General Spínola, presidente de la República. En esta primera fase, los militares expandieron gradualmente su base de poder. La radicalización de los militares en su búsqueda de un cese inmediato del fuego y la retirada de las colonias llevó a la caída de Spínola el 28 de Septiembre de 1974 y a su sustitución por el General Costa Gomes. La tentativa de Spínola para invertir el proceso revolucionario, el 11 de Marzo de 1975, resultó en un fallido golpe de Estado (Bruneau y MacLeod, 1986).

5.3. El contexto de las nacionalizaciones: 11 de marzo de 1975

La derrota de la tentativa de golpe militar del 11 de Marzo tuvo consecuencias político-militares, que se plasmaron

institucionalmente en la creación del Consejo de la Revolución y en los cambios habidos en la composición de los órganos de poder militar; con consecuencias políticas y político-ideológicas visibles en la recomposición del Gobierno Provisional y en la alteración de los discursos de los elementos preponderantes del MFA; y con consecuencias socioeconómicas, de las cuales resaltan las nacionalizaciones y la reforma agraria. Fue, así, el ambiente creado en la secuencia del fracasado golpe de Estado del 11 de Marzo de 1975 que alteró radicalmente la situación. El Consejo de la Revolución, que el 13 de Marzo de 1975 sustituyó el Consejo de Estado que se formó al seguir a la Revolución del 25 de Abril de 1974, inició un proceso de nacionalizaciones de los sectores básicos de la economía, justificado por la necesidad de llevar a cabo una política anti-monopolista y de situar a la economía al servicio de las clases trabajadoras, proceso que fue proseguido por los sucesivos gobiernos provisionales (IV, V y VI)².

Algunos días después del 11 de Marzo, el Consejo de la Revolución determina la nacionalización de las instituciones de crédito (DL 132-A/75), siguiendo las compañías de seguros (DL 135-A/75), excluyendo en ambos casos las empresas o parte de su capital eventualmente perteneciente a entidades extranjeras. Iniciadas en el sector financiero, las nacionalizaciones se extenderán a la gran industria, a los transportes públicos, a la comunicación social, al sector agrario, y en gran parte por vía indirecta, alcanzarán al sector inmobiliario, al turismo y a los sectores de servicios. Este proceso transcurrió a lo largo de 1975, en algunos casos posteriormente a la caída del V Gobierno Provisional (veáse el gráfico siguiente).

El modelo económico se basó en la siguiente lógica: colectivización de las empresas de gran dimensión y peso en el conjunto de la economía, realización de la reforma agraria, centralismo estatal en la planificación de la economía, política social redistributiva aplicada a los salarios, precios, a la seguridad social, a los créditos e inversiones públicas. Evocando

² Barros, A. Do Latifundismo à Reforma Agrária – o caso de uma freguesia do baixo Alentejo. Lisboa: *Fundação Calouste Gubelkian*, 1986.

reiteradamente el socialismo, se va implementando un modelo económico que compagina un componente planificador en el área financiera y los grandes medios de la producción, con políticas de mejoras sociales en el campo de la seguridad social y la salud y medidas pragmáticas de incentivo al consumo de tipo keynesiano (Carlos Ferreira de Almeida, 1982).

Como resultado se llevó a cabo un proceso de nacionalizaciones que se extendió a las principales empresas portuguesas de varios sectores de la economía: los bancos y otras entidades monetarias; las compañías de seguros; las empresas de transporte aéreo, marítimo y terrestre; la siderurgia; la producción y distribución de energía eléctrica; la reparación y construcción naval; las industrias extractivas, de cementos y de celulosas; la industria química y la producción de abonos; las industrias cervecera y tabaquera; las telecomunicaciones, incluyendo las empresas de radiodifusión y la televisión; etc.

Pero de un modo indirecto, pasaron igualmente a manos del Estado una gran diversidad de empresas de menor dimensión, extendiéndose en otros sectores de actividad económica. El panorama económico portugués se alteró completamente. De un régimen, dominado por siete grandes conglomerados de capital privado, se transitó hacia una economía en la que el peso del Estado alcanzó niveles muy elevados. Directa o indirectamente, el Estado nacionalizó, expropió o intervino en casi dos mil empresas, a excepción de algunas pequeñas empresas y de aquellas empresas o partes de capital que eran propiedad de extranjeros, hecho que creó una discriminación entre intereses privados portugueses e intereses privados extranjeros, aquellos claramente favorecidos en relación a estos (Barros, 1986).

Gráfico: Nacionalizaciones después del 11 de Marzo de 1975

Empresas	Sector Económico	Decreto-Lei	Fecha
Todos los bancos, excepto: Crédit Franco-Portuguais, Bank of London & South America y Banco do Brasil	Instituciones Crédito	DL 132-A/75	14-03-75
Todas las aseguradoras: excepto: Europeia, Metrópole, Portugal, Portugal Previdente, A Social, SPS y Trábalo	Seguros	DL 135-A/75	15-03-75
Sacor, Petrosul, Sonap y Cidia	Petróleos	DL 205-A/75	16-04-75
Caminhos de Ferro Portugueses, Companhia Nacional de Navegação, Companhia Portuguesa de Transportes Mar+itimos, Transportes Aéreos Portugueses	Navegação e Transporte	DL 205- B,C,D e E/75	16-04-75
Siderurgia Nacional	Siderurgia	DL 205-F/75	16-04-75
Empresas de Produção, transporte e distribuição de energia eléctrica: AES, CEAL, CEB, CHENOP, ORGE, CPE, ED, EHEC, EHESE, EID, HEAA, HEP, SEOL, UEP	Energia Eléctrica	DL 205-G/75	16-04-75
Cisul, Cinorte, Empresa Cimentos Leiria, Cimentos do Tejo, Companhia de Carvões e Cimentos do Cabo de Mondego, Cimentos do Algarve e Cibra	Cimentos	DL 221-A/75	09-05-75
Companhia Portuguesa de Celulose, Socel, Celtejo, Celnorte e Cellulose do Guadiana	Celulosas	DL 221-B/75	09-05-75
Tabaqueira, Intar, Fábrica de Tabacos Micaelense	Tabacos	DL 222-A/75	13-05-75
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, Metropolitano de Lisboa, y Empresa Geral de Transportes. Rodoviaras: 49 empresas pertenecientes a 7 grupos y EVA, Viação Auto-Motora de Braga y Arboricultura.	Transportes públicos	DL 346/75; DL280-A; B/75	03-06-75; 05-06-75
Covina	Industria vidriera	DL 432/75	13-08-75
Sociedade Mineira de Santiago e Pirites Alentejanas	Industria extractiva	DL 434/75	14-08-75
Sociedade Portuguesa de Petroquímica, Amoníaco Português e Nitratos de Portugal	Química pesada	DL 457/75	22-08-75
Sociedade Central de Cervejas, CUF Portuense, Cergal, Copeja, Imperial y cuotas de Empresa da Madeira y de Fábrica João Mello Abreu	Cervecera	DL474/75	30-08-75
Setenave y Estaleiros de Viana do Castelo	Naval	DL478/75	01-09-75
Companhia de Lezírias do Tejo e Sado	Agricultura	DL 628/75	13-11-75
Sogeral y Sogefi	Financiero	DL 561/75	02-10-75
Rádios (diversas)	Radiodifusión	DL 674-C/75	02-12-75
Radiotelevisión Portuguesa	Televisión	DL 674-D/75	02-12-75
Sociedades marítimas de Transportes	Transporte fluvial	DL 701-D/75	02-12-75
Socamar	Servicios portuários	DL 701-E/75	17-12-75

Fuente: Decretos de ley publicados en el *Diário de la República*.

Las características del proceso de las nacionalizaciones en Portugal fueron las siguientes: las nacionalizaciones se realizaron sin un programa definido, principalmente, respecto a las indemnizaciones, a diferencia de lo que ocurrió en Gran Bretaña y en Francia; las empresas nacionalizadas revistieron una cobertura jurídica propia, situándose así fuera del derecho comercial privado; y finalmente, algunos sectores económicos quedaron reservados a las empresas públicas, principalmente la banca y los seguros, lo que no ocurrió en otros países del occidente europeo.

En los preámbulos de los decretos de nacionalización de las empresas se desarrollaron algunas consideraciones de carácter económico y político sobre las decisiones tomadas que, junto con los discursos y las decisiones sobre esta materia emitidos por los responsables del MFA y del Gobierno, permiten comprender las motivaciones subyacentes. En el DL 132-A/75 se invoca la “necesidad de concretar una política antimonopolista que sirva a las clases trabajadoras” y se considera que el sistema bancario, siendo la “palanca fundamental del control de la economía”, se ha caracterizado como un elemento al servicio de los grandes grupos monopolistas”, en detrimento de la “canalización del ahorro en dirección a la satisfacción de las reales necesidades de la población portuguesa”. A estas razones, más centradas en lo económico-social, se añadieron justificaciones más políticas, principalmente el peligro para la Revolución de Abril de “no tomarse medidas inmediatas en el campo del efectivo control del poder económico”, como lo demostrarían los acontecimientos del 11 de Marzo.

A partir del 11 de Marzo, el discurso de los círculos predominantes del poder político-militar se refiere claramente a la revolución socialista, como una primera fase de transición definida por una dirección política clara y firme: el MFA “iniciaría de forma decidida la construcción de una economía de cuño socialista, colocando el sector económico en el control directo del sector político”. El planteamiento asumido oficialmente por el Consejo de la Revolución se yuxtapone a la legitimidad revolucionaria del MFA, entendido como el “motor y garantía del

proceso revolucionario” en articulación con las organizaciones populares de base, la legitimidad electoral y democrático-parlamentar del poder político basado en el sistema de partidos.

Este conflicto en torno a los procesos y estrategias políticas estará en la base de las fisuras entre el poder militar y los partidos políticos –principalmente el PS y el PPD, que abandonan el IV Gobierno Provisional en Julio de 1975- pero no lo hacen respecto a la política de las nacionalizaciones. Es cierto que la dimensión de las nacionalizaciones excede a los objetivos de los programas del PPD y que la temporalidad y el carácter de represalia no se adecuan a la línea política definida por el PS, pero las reacciones de los partidos políticos se centran más en las implicaciones políticas y en el marco ideológico que en la propia dimensión del sector público. Esta interpretación se traslada a los años de 1975/1976 porque, posteriormente se verifica una creciente oposición al sector público, aunque dentro de la lógica de poder democrático instituido, principalmente por parte del PPD/PSD y del CDS (Baklanoff, 1996).

5.3.1. Lógica económica subyacente a las nacionalizaciones

El objetivo básico de las nacionalizaciones consistió en el control de los grandes grupos económicos nacionales que dominaban, a comienzos de la década de los 70, las empresas más importantes del país, implantadas en los sectores estratégicos de la economía, y que controlaban aún fuertes posiciones en la banca y en los seguros, con alguna vinculación con el capital extranjero. Estos grupos económicos ejercían una fuerte influencia sobre el poder político, dada la acentuada interdependencia entre este y el poder económico (Bruneau, 1997).

Con las nacionalizaciones, frente a la inexistencia de una estrategia económica de medio y largo plazo y frente a la indefinición de las grandes orientaciones de la política industrial para el país, en una situación de inestabilidad política continua, el sector público (en especial, en el dominio de la industria) acabó

por funcionar de acuerdo con la lógica del 25 de Abril, principalmente la lógica que subyace a la nueva política industrial, la cual, a finales de la década de los años 60 e inicio de los 70, dio sus primeros pasos bajo la política conocida como “primavera marcelista”.

Dicha política tenía como línea básica de desarrollo la renovación de los sectores productivos de los bienes intermedios y de los sectores básicos de la economía, con natural influencia respecto a la modernización de la metalmecánica, correspondiendo a una tentativa de recuperación del atraso estructural de la industria portuguesa respecto a los países industrializados europeos.

La “nueva política industrial” se basaba en una estrategia de diversificación de las actividades de los grupos económicos existentes, perfectamente integrados en el mercado financiero a través de sus relaciones con la banca y los seguros.

Este modelo de desarrollo entró en crisis, a nivel internacional, a comienzos de los años 70 y sufrió un nuevo golpe con la crisis mundial resultante del primer shock petrolífero de 1973, asociada a la retracción de la demanda mundial, que afectó especialmente a los sectores que constituían el apoyo de las economías industrializadas (petroquímica, metalmecánica pesada, construcción naval, etc.) A pesar de la crisis que ya era evidente a nivel mundial, la lógica subyacente a este modelo no se alteró sustancialmente en Portugal, tras las nacionalizaciones (Franco, 1986).

Las inversiones realizadas después de 1974, se revelaron más tarde como no rentables desde el punto de vista empresarial, en algunos casos, y contribuyeron fuertemente a la degradación del sector empresarial del Estado. En este período, las empresas públicas fueron objeto de los siguientes objetivos (Sousa Franco, 1986):

i) contribuir a la financiación de la balanza de pagos al obligar a algunas empresas a recurrir a la financiación externa, lo que originó costes adicionales valorados en cerca de 175 mil millones

de escudos, en el periodo 1981-1983, en relación al endeudamiento externo contraído a medio y largo plazo;

ii) contener la inflación, por atraso en el ajuste de precios y la consecuente acumulación de deudas e incremento del déficit;

iii) reducir el déficit presupuestario, por disminución de los subsidios y dotaciones de capital que normalmente deberían ser concedidas de acuerdo a los precios y a los programas de inversiones autorizados;

iv) reducir las dificultades de ciertos sectores de la economía, al permitir los atrasos en el pagos a los municipios locales.

Existen varias razones que explican el endeudamiento excesivo de las empresas, principalmente: la abusiva intervención del Estado, la falta de resolución adecuada y a tiempo de algunas dificultades que las empresas públicas enfrentaron en esta época de crisis, la realización de inversiones que implicaban un elevado riesgo económico, sin una adecuada cobertura financiera de capitales propios.

Aparte de las vicisitudes que atravesó el sector empresarial del estado durante los primeros años que transcurrieron tras las nacionalizaciones, interesa hacer un breve análisis sobre el proceso de organización que se definió a fin de permitir el funcionamiento de las empresas públicas. Como factores más relevantes a tener en cuenta en el proceso de estructuración de las empresas públicas hay que destacar las siguientes actuaciones (Nuno Sá Gomes, 1988):

- Se crearon las bases generales de las empresas públicas en 1976;
- Se dotaron las empresas públicas, principalmente las empresas industriales y de transportes, de un estatuto específico;
- Tuvieron lugar varias fusiones de empresas públicas y se extinguieron algunas empresas públicas;
- Se procedió a la creación de los consejos de administración y las comisiones de fiscalización y, en ciertos casos, de los consejos generales;

- Se creó un estatuto de *gestor público* que, efectivamente, nunca funcionó.

Después de ese periodo, y a pesar de las frecuentes alteraciones gubernamentales, no se verificaron modificaciones profundas en las empresas públicas, a no ser en lo que se refiere al cambio de los gestores, que alcanza una rotación muy significativa en ciertas empresas (Sousa Franco, 1987).

Hay que referir, por su relevancia, que en el ámbito institucional –definido en el decreto de ley 260/76 que define el marco general de funcionamiento de las empresas públicas- hay que destacar la relación empresa pública- ministerio de tutela, que aunque nunca funcionó eficazmente, establece el esquema de intervención y corresponsabilización entre el gobierno y el Consejo de Administración de las empresas. La relación de tutela, es decir, el “control a priori” no delimita debidamente la esfera de actuación del Gobierno y del gestor y, por consiguiente, no permite atribuir la responsabilidad del gestor público que actúa, de algún modo, como director de la empresa y el dominio específico del área de decisión que le caracteriza, comparte esa responsabilidad de administración principalmente con el Secretariado del Estado de Tutela (Sergio Gonçalves do Cabo, 1993).

Señal de inconsistencia de esas relaciones se muestra claramente en la aprobación de los presupuestos anuales. La legislación establece que las empresas públicas deben presentar al gobierno los proyectos del plan de actividad y presupuesto anual hasta el 30 de Noviembre, pero nada se refiere sobre los periodos de aprobación a los que se somete el gobierno, a fin de no crear soluciones de continuidad en las empresas.

La experiencia ha demostrado que raramente se procede a la aprobación explícita de los presupuestos de explotación de las empresas públicas. En relación a los presupuestos de inversión, las empresas tienen que esperar, muchas veces, más de seis meses, para que vean aprobadas sus inversiones (Sousa Franco, 1991). De este modo, los gestores, al iniciarse el nuevo año económico, no

pueden lanzarse en la ejecución de las inversiones programadas, teniendo que aguardar un periodo demasiado largo para que vean aprobados esos presupuestos, instrumentos fundamentales para regular su gestión. Esto, por no hablar del carácter sumario con que son aprobadas ciertas inversiones y, aún más, por el hecho de que algunas inversiones se aprueban atendiendo más a razones de carácter económico global que a criterios de índole empresarial, pretendiendo, sin embargo, que la empresa que efectúa estas inversiones sea evaluada de acuerdo con criterios de rentabilidad empresarial privada (Sousa Franco, 1993).

5.4. La constitución de 1976 y la dimensión del sector público empresarial

Periodo de Inestabilidad Gubernamental: 1976-1985

Entre 1976 y 1985, la inestabilidad gubernamental fue una constante. Tras la ola de las nacionalizaciones, el sector empresarial del Estado fue objeto de profundas reestructuraciones, un poco al sabor de los factores de orden ideológica y también en reacción a los desafíos surgidos por la creciente internacionalización de la economía portuguesa y, en particular, por el proceso de integración europea.

En una primera fase, que se extiende hasta finales de los años 70, se asistió a la creación de un sistema legislativo que enmarca el proceso de las nacionalizaciones, adaptado a la dimensión y al mantenimiento del sector empresarial del Estado (Constitución de 1976, Bases Generales de los Estatutos de las Empresas Públicas, creación del IPE y Ley de delimitación de sectores). El proceso que en 1975 llevó a la constitución de un sector público empresarial tan alargado se desarrolló lejos de cualquier marco constitucional. Sin embargo, aquellas nacionalizaciones se consagraron, *a posteriori*, en la Constitución elaborada por el Asamblea constituyente que resulta de las primeras elecciones realizadas tras la Revolución de Abril de 1974. Los resultados

electorales del 25 de Abril de 1975 determinaron una composición mayoritariamente de izquierda en la Asamblea constituyente. De los 250 diputados, 116 pertenecían al PS, 81 al Partido Popular Democrático, 30 al Partido Comunista Portugués, 16 al Centro Democrático Social, 5 al Movimiento Democrático Portugués, 1 a la Unión Democrática Popular y 1 a la Asociación para el Desarrollo de los Intereses de Macau.

El perfil ideológico de la mayoría de los diputados constituyentes, unido al ambiente político que allí se vivía y al hecho de que cualquier alteración del texto constitucional necesitaba, al menos, de dos tercios de los diputados elegidos, llevó a una situación que hizo perdurar durante largos años los principios constitucionales que condicionaban de forma significativa la economía portuguesa hasta los días actuales.

En el Art. 80º, por ejemplo, el texto constitucional determinaba: “La organización económico-social de la República Portuguesa, se basa en el desarrollo de las relaciones de producción socialistas, mediante la apropiación colectiva de los principales medios de la producción y suelos...”

Más adelante, en el Art. 91º, se expresa que, para la construcción de una economía socialista, la organización económica y social del país debía estar orientada, coordinada y disciplinada por el Plan. No admira, pues, que en este marco político-social, escasos meses después de las nacionalizaciones, surgiese el artículo 83º que, pura y simplemente, prohibía la privatización de las empresas que habían pasado a manos del Estado. Como decía el artículo: “Todas las nacionalizaciones efectuadas después del 25 de Abril de 1974 son conquistas irreversibles de las clases trabajadoras”, era la imposición del punto 1, añadiendo en el punto 2 que “Las empresas pequeñas y medianas indirectamente nacionalizadas, fuera de los sectores básicos de la economía, podrán, a título excepcional, estar integradas en el sector privado, desde que los trabajadores no opten por el régimen de autogestión o cooperativa.” A su vez, el Decreto de Ley 260/76, de 8 de Abril, introduce las bases generales de las empresas públicas destacando su importancia en

el proceso de transición que la economía portuguesa vivía entonces. En su artículo 85º, el texto constitucional remitía a ley la definición de los sectores básicos de la economía vedados a la iniciativa privada.

La lógica del proceso, tal y como se enunció en la Constitución de 1976, se completa con la aprobación de la ley nº 46/77, de 8 de Julio, que prohíbe la actividad de diversos sectores de la actividad económica a la iniciativa privada. En concreto, la actividad bancaria y de seguros, la producción, el transporte y la distribución de la energía eléctrica para el consumo público; la producción y distribución de gas, igualmente para el consumo público a través de redes fijas; la obtención, tratamiento y distribución del agua, a través de redes fijas; el saneamiento básico; las comunicaciones por vía postal, telefónica y telegráfica; los transportes regulares aéreos y ferroviarios; los transportes públicos urbanos en los principales centros de las ciudades; la explotación de los puertos marítimos y aeropuertos y de las industrias de armamento, la refinería de petróleos, la petroquímica, la siderurgia, la industria de abonos y de cemento.

En resumen, entre 1974 y 1979, el voluntarismo político fue considerable: la idea que las leyes económicas eran fundamentalmente moldeables por la decisión política se encontraba entre los sectores más radicales de la revolución. Tales políticas condujeron, sin embargo, a unos resultados económicos frustrantes. Desarrollado en un contexto marcado por una gran inestabilidad política, el proceso de nacionalizaciones estuvo lejos de haber tenido, en su origen, una motivación de racionalidad económica basada en criterios objetivos. Por ello, en vez de promover un desarrollo económico basado en la mayor actividad del Estado y en un mayor demanda interna, las nacionalizaciones tuvieron como contrapartida el aumento del déficit público, de la deuda externa, un desequilibrio comercial de la balanza de pagos, así como la fuga de capital y una crisis de la inversión. Como resultado, entre 1976 y 1985 la inflación se situó entre el 20 y el 30 por ciento. El déficit del sector público administrativo superó con frecuencia el 10 por ciento del PIB. La deuda pública, en

términos del PIB, subió del 40 al 70 por ciento. Los déficits de la balanza de pagos alcanzaron niveles insostenibles, particularmente en 1977 y en 1982, que obligaron a celebrar acuerdos de estabilización con el FMI en 1978 y en 1983 (António, Mota e Carvalho, 1983).

Estos problemas económicos se solaparon con una considerable inestabilidad política. Durante cierto tiempo, dicha inestabilidad derivó de la tensión entre un modelo de democracia directa y otro de democracia representativa. Los enfrentamientos entre los sectores radicales y moderados del nuevo régimen, que se produjeron también en el seno del MFA, se debieron tanto a esta razón como a la contradicción entre un modelo económico colectivista y otro de mercado. El fracaso del golpe militar de noviembre de 1975 representó el inicio de un giro gradual hacia la democracia representativa y el mercado. Este giro se reforzó sobre todo con los resultados de las sucesivas elecciones generales: desde el comienzo, un partido de centro-izquierda y otro de centro-derecha fueron los más votados. Entre 1978 y 1985, la sucesión de elecciones y experiencias gubernamentales diversas fueron lentamente diluyendo el impacto inicial del tipo de transición sobre la política económica. Si bien durante un tiempo la inestabilidad política influyó en el experimentalismo económico, los gobiernos a partir de la década de 1980 fueron rectificando el rumbo de su política.

5.5. Liberalización económica y social en la década de 1980

Los gobiernos constitucionales I e II, tomaron medidas en los campos económico y financiero, proclives a reconstruir mecanismos de mercado y, en esa medida, susceptibles de ser interpretadas como liberalizadoras. Recordemos al menos algunas de ellas, principalmente el I Código de Inversión Extranjera (DL 238/76), la liberalización de capitales (Decretos Reguladores 51/77 y 55/77), la desintervención del Estado en las empresas privadas (DL 422/76; DL 84/77; DL 714/77), la liberalización de

precios de diversos productos que se encontraban en el “segundo paquete” de medidas del gobierno del PS en el Verano de 1977, la ley de indemnizaciones (Ley 80/77), la devolución de tierras a los anteriores propietarios, al amparo de la nueva ley de reforma agraria (Ley 77/77), así como en el área de trabajo, el establecimiento del régimen de contratos a plazo (DL 781/76).

Los sucesivos gobiernos constitucionales, de iniciativa presidencial (de 1978 a 1979, presididos por Nóbrega da Costa, Mota Pinto y Maria de Lurdes Pintasilgo) dan continuidad, en lo esencial, a la línea política de los gobiernos del PS. Varios diplomas procuraron reconstruir el mercado financiero (DL 135/79; DL 171/79; DL 136/79; DL 137/79; DL 145/79), liberalizar el comercio externo, abrir el acceso a la actividad industrial, eliminándose finalmente el condicionamiento industrial (DL 519/79) y apoyar los procesos de indemnización a los propietarios y accionistas de las empresas nacionalizadas.

Estas medidas se integraban en políticas más amplias que contemplaban la reorganización del sector público de la economía, el control de algunos precios, la regulación e intervención del mercado financiero, la orientación de la inversión y un intervencionismo fuerte en el sector social. Esto sin tomar en consideración las medidas puntualmente tomadas de fuerte intervencionismo y control administrativo, principalmente, respecto a las importaciones y la exportación de capitales, que derivaron menos de una filosofía política que de una grave crisis financiera.

Con el gobierno de AD, iniciado en 1980, las medidas de liberalización económica se intensificaron y pretenden conquistar nuevos campos de actuación. Por un lado, se da continuidad a la política de desintervención del Estado y de reconstrucción de los mecanismos de mercado ya iniciada a finales de la década de 1970, pero ahora con decisiones de mayor amplitud y con apoyo en un discurso de connotación liberal. Por otro lado, el gobierno y los partidos que lo apoyan, defienden y proponen medidas de desintervención directa del Estado en el sector productivo y en el área social, excediendo el anterior consenso partidario que estuvo

en la base de la aprobación de la Constitución y de las leyes que de ahí surgieron.

Las medidas de liberalización y regulación del sector financiero, principalmente las que se refieren a las sociedades de inversión y desarrollo regional, a la bolsa de valores, a los títulos de indemnización, así como a las decisiones de desintervención del Estado en las pequeñas y medianas empresas, principalmente la eliminación de la legislación que posibilitaba esa intervención, la venta de participaciones públicas con la aceptación de títulos de indemnización y el cese de intervención del Estado en 27 empresas, dan continuidad a la línea de actuación ya iniciada a finales de los años 70 por los gobiernos de PS y los de iniciativa presidencial, que pretendía incentivar y enmarcar la iniciativa privada en las áreas permitidas por la Constitución.

Las propuestas de alteración de la ley de delimitación de sectores, los límites al funcionamiento del sector público productivo y los propósitos de reducción de su campo de actuación, así como alguna inflexión de las intenciones y decisiones en las áreas sociales, corresponden a una nueva orientación política gubernamental, cuya base ideológica vino a ser construida en el interior del PSD, desde finales de la década de 1970 (*Livro Branco do Sector Empresarial do Estado*, 1998).

Las conclusiones del VI Congreso del PSD (Julio de 1978) traducen, claramente, el cambio habido en la cúpula de este partido desde que el grupo parlamentario apoyase la ley de delimitación de sectores (1977) y, más aún, desde el periodo en que los constituyentes del PPD aprobaron la Constitución de 1976, incluyendo la mayoría de los principios sobre la organización económica. En las referidas conclusiones se dice que “la crisis económica y financiera es patente (...) debido a una política económica (...) que favorece al sector público y las multinacionales en total detrimento del sector privado e ignorando al sector cooperativo”. Se atribuye la causa de esta situación a las “ambigüedades y contradicciones del sistema económico-social consagrado en la Constitución”, que acabarían “por favorecer los designios del PCP, a quien conviene mantener todo como está, ya

que así se va destruyendo el sector privado y la clase media portuguesa” (VI Congresso do PSD, p.61).

Las propuestas del PSD a partir de aquella fecha, principalmente definidas por su presidente, Francisco de Sá Carneiro, exceden la simple oposición a la línea gubernamental; corresponden, de hecho, a la ruptura con las bases de consenso político e ideológico establecida en la Constitución de 1976, pero también con los principios programáticos de la fundación del PSD.

En el periodo inmediatamente posterior al 25 de Abril, la intervención del Estado en la economía jugó fuertemente en el sentido de una mejora de los rendimientos y las condiciones sociales de las clases trabajadoras, lo que legitimaba, por la crítica, las ideologías socializantes. Es cierto que, en un segundo momento, durante el periodo revolucionario, las estrategias que defienden el intervencionismo radical suscitaron una fuerte reacción política y, posteriormente, durante los gobiernos PS, ocurrió una degradación en el rendimiento de los trabajadores debido a la inflación y a la congelación de los salarios (periodo de crisis económica y financiera de 1977/78). El efecto de estas circunstancias llevó a reducir la aceptación de las propuestas socialistas, pero en el contexto ideológico de esta época, no era suficiente para legitimar una vía abiertamente liberal. La legitimación de las soluciones liberales pasaba por la pérdida de la creencia que asociaba las estrategias socialistas con la mejora de las condiciones sociales de los trabajadores y de la población en general.

Los desequilibrios financieros de los años 1981/82, la tendencia recesiva de la economía portuguesa en 1981, en parte como consecuencia del estancamiento de la economía de los países industrializados en ese período, facilitaron la comprensión de la estrategia definida por el gobierno de AD. Estas razones, junto con los problemas políticos en el seno de la coalición gubernamental, explicarán la caída del gobierno a finales de 1982.

Tras las elecciones realizadas el 25 de Abril de 1983, los dos mayores partidos formaron una coalición gubernamental –el Bloco Central- que, en materia de apertura a la iniciativa privada,

quedará conocida como la reapertura de la actividad bancaria y aseguradora a la iniciativa privada. En efecto, tras la autorización legislativa, el Gobierno, a través del Decreto de Ley nº 406/83, del 19 de Noviembre, altera la Ley de delimitación de sectores, permitiendo a la iniciativa privada inversiones en el sector bancario, en los seguros, en el sector de los abonos y cementos.

Igualmente, permite, en casos excepcionales y por razones imperativas, el acceso de las empresas privadas a las industrias de defensa, a la refinería de petróleo, a la petroquímica y a la siderurgia, siempre que sea en asociación con capitales públicos y manteniendo estos una posición mayoritaria. Este paso constituyó un importante marco en términos económicos y abrió el camino a significativas alteraciones en la estructura económica nacional. A pesar que el artículo 37º del Decreto de Ley nº 260/76 del 8 de Abril permitiese la extinción y liquidación de empresas públicas, sólo tiene lugar este proceso en 1986 (extinción de la CNN, de la CTM, de SNAPA, de EPPI, etc.) En continuidad con la evolución definida, fue finalmente posible, en 1987 la aprobación por la Asamblea de la República de una Ley presentada por el Gobierno en el sentido de establecer el régimen de venta de las participaciones del sector público. Era el primer paso en el sentido de la futura venta parcial, de participaciones sociales en manos del Estado por vía del proceso de las nacionalizaciones ocurridas con posterioridad al 25 de Abril (Privatizações em Portugal, 1995).

5.6. Programa de privatizaciones (1985-1995)

La caída del gobierno del 'bloco central' y la elección de Cavaco Silva como presidente del PSD en el XIII Congreso y líder del gobierno en 1985, con un apoyo minoritario en la Asamblea de la República y, posteriormente, los gobiernos de las elecciones de 1987 y 1991, ahora con mayoría absoluta en el Parlamento, va a definir un nuevo marco de dominio político e ideológico que interesa caracterizar.

Las estrategias políticas y económicas atribuidas al área gubernamental por el liderazgo de Cavaco Silva difícilmente se podrán caracterizar por una única referencia ideológica. Sin duda se imprime un sentido liberal a su estrategia política, en el sentido de una retirada de la intervención directa del Estado en el sector productivo y en las áreas sociales a favor de la iniciativa privada, pero el Estado no disminuye el peso del gasto nacional, y a través de múltiples programas y regulaciones, continuó interviniendo fuertemente en la economía, aunque de forma diferente. El concepto de un Estado fuerte no impide que se continúe valorando la concertación social; la orientación financiera, subordinada a los principios clásicos de equilibrio presupuestario, de estabilidad de la moneda y control de la inflación no obsta a que se adopten simultáneamente políticas de inversión y de consumo de tipo keynesiano e incluso, cuando las tendencias recesivas se manifiestan, se encamine por políticas moderadamente expansivas con apoyo en el presupuesto del Estado (*Ministerio das Finanças, 1995*).

La integración plena de Portugal en la CE corresponde a una primera referencia política de la estrategia desarrollada por el PSD bajo el liderazgo de Cavaco Silva. Este hecho constituye un principio de legitimación que invoca la integración en el Sistema Monetario Europeo y el objetivo de la moneda única; las medidas de liberalización económica y, después de la crisis de 1992/1993, de la política salarial, son el corolario del marco de competencia europea y un medio de concretar la política de inversiones en infraestructuras materiales, presentada como factor decisivo para la modernización y desarrollo, a través de los medios financieros puestos a disposición de Portugal mediante los fondos comunitarios.

En segundo lugar, en el marco de las relaciones económico-sociales, gana una mayor relevancia la competencia y la individualización de la acción. El proceso de cambio que ocurre en el periodo de 1987 a 1991, contrariamente a lo que ocurrió durante el periodo de la AD, que intentó un cambio similar pero en una coyuntura internacional desfavorable fue, en parte, posible por el

fuerte crecimiento de la economía, de los salarios, de las prestaciones sociales, de los rendimientos y del consumo, en general. Estos valores presentan señales de ruptura tanto con el pasado anterior al 25 de Abril, como por las vivencias y valores dominantes tras el 25 de Abril, basados en la solidaridad, en el equilibrio y en la igualdad social.

5.6.1. Revisión constitucional y el nuevo orden económico

La polémica sobre la Constitución surgió poco tiempo después de la primera revisión constitucional. La mayor o menor atención del tema quedó pendiente del agravamiento coyuntural, por la situación económica y social, suscitando críticas sobre la responsabilidad de las restricciones constitucionales en esa crisis y por los acuerdos ínter-partidarios con incidencia gubernamental, que resolvían temporalmente las divergencias económicas derivadas de la Constitución –acuerdo entre el PS y el PSD en la formación del “bloco central” en relación a la revisión de la ley de delimitación de sectores. Una vez resuelto el problema de los órganos de poder político-militar de la transición en la primera revisión constitucional, los puntos centrales de la polémica incidían sobre la parte económica de la Constitución, particularmente sobre la irreversibilidad de las nacionalizaciones y sobre los aspectos ideológicos no modificados en la anterior revisión. Estas cuestiones estaban muy relacionadas (Nuno Sá Gomes, 1987).

Las posiciones se polarizaban entre aquellos que pretendían una revisión anticipada que, simultáneamente, eran los mayores defensores de una alteración profunda de la parte económica e ideológica de la Constitución –estando en este caso el CDS, el PSD y las confederaciones patronales, especialmente la CIP- y los que defendían a toda costa la Constitución y sólo admitían su revisión en el plazo estipulado, distinguiéndose, entre otros, el PCP. El PS se manifestaba a favor de la revisión de la Constitución en el plazo en ella establecido, habiendo alguna

polémica interna en cuanto a la profundidad de las alteraciones que serían introducidas (Paulo Otero, 1997).

En 1988, surge la discusión de la II Revisión Constitucional, que será aprobada en la Asamblea de la República el 1 de Junio de 1989. Quince años después del 25 de Abril de 1974 son eliminados de la parte económica de la Constitución los principios más acusadamente ideológicos. Desde luego, el Art. 2 deja de consagrar que Portugal es un Estado a camino del socialismo, pasando apenas a garantizar los principios fundamentales de un Estado de derecho democrático, sin cualquier connotación ideológica. En su parte II, dedicada a la Organización Económica, desaparecen también definitivamente, algunas expresiones de fuerte cariz ideológico. La Constitución pasa así, a permitir una gestión de la economía portuguesa en la base de un Estado más regulador e incentivador y menos interventor. Prevalece, en el fondo, la lógica fundamental de la economía social de mercado, con la idea de que el Estado sólo debe intervenir cuando la sociedad civil no sea capaz de hacerlo de una forma más natural y eficaz. La apertura a las privatizaciones quedó, finalmente consagrada a través de una alteración radical del Art. 83 que dejó de defender la irreversibilidad de las nacionalizaciones de la pos-revolución. Fue en la sesión plenaria del 23 de Mayo de 1989, que el nuevo artículo 85º, que sustituyó el anterior Art. 83º, es votado y aprobado. Su número 1. determina que la privatización de la titularidad o del derecho de explotación de los medios de producción y otros bienes nacionalizados después del 25 de Abril de 1974 sólo podrá efectuarse en los términos de la ley-marco aprobada por mayoría absoluta por los diputados. El número 2. asegura que las pequeñas y medianas empresas nacionalizadas indirectamente, y distanciadas de los sectores básicos de la economía, podrán ser privatizadas de acuerdo con lo que establece la ley.

En el Art. 80º, por ejemplo, se mantiene la organización económico-social basada en la apropiación colectiva de los principales medios de producción y de las tierras, así como de los

recursos naturales, pero ahora con el inciso “de acuerdo con el interés público”.

En el Art. 82º, la ley determina la forma de intervención, de nacionalización y socialización de los medios de producción, para utilizar una forma ideológicamente menos radical: “la ley determinará los medios y las formas de intervención y de apropiación colectiva de los medios de producción y suelos...” En la parte dedicada al Plan, desaparece que la organización económica y social del país esté orientada, coordinada y disciplinada por el Plan, y está más de acuerdo con una economía no planificada. En la Revisión Constitucional de 1989, se crea el actual consejo económico y social. También el Título III, a partir del Art. 96º, sobre las políticas agrícola, comercial e industrial producen profundas alteraciones de objetivos y de lenguaje, en el exacto sentido de toda la lógica que presidió esta revisión.

Se creaban así las condiciones para que la Asamblea de la República aprobase la ley-marco de las privatizaciones que, en el nuevo Art. 85º preveía en su actual redacción.

Los principios generales de la Ley de bases de las empresas públicas (DL 260/76, de 8 de Abril) dejan de tener sentido en la nueva Constitución, y tiene lugar un proceso de transformación de empresas públicas en sociedades anónimas, el cual se intensifica en el ámbito del proceso de las privatizaciones.

5.6.2. El programa de privatizaciones

Las privatizaciones se iniciaron, efectivamente, antes de la segunda revisión constitucional, con la transformación de algunas empresas nacionalizadas en sociedades autónomas de capitales públicos y la posterior venta por el Estado de un máximo del 49% de su capital.

La ley 84/88 del 20 de Julio, que regulaba ese cambio en el estatuto jurídico de las empresas del sector empresarial del Estado, resultó de la apreciación por la Asamblea de la República del Decreto 83/V, que el Tribunal Constitucional declaró no estar de

acuerdo con la Constitución en el punto 2 del Art. 7. La inconstitucionalidad detectada se refería, sin embargo, a un aspecto presupuestario específico, no poniendo en causa el contenido del referido decreto.

El apoyo conseguido por la ley en los diferentes órganos de poder, por lo menos, la falta de impedimento de su objetivo fundamental, es un dato que corrobora el cambio habido en las ideas político-económicas de las elites políticas, que fue anterior a la revisión constitucional. Podríamos incluso decir que el límite del 49% establecido para la privatización de esas empresas correspondía a la preocupación jurídica de la constitucionalidad de la ley, y no al efectivo propósito de mantener en mayoría estatal el capital de esas empresas (Sérgio Gonçalves, 1992).

A raíz de la referida ley, se inició la privatización parcial de las empresas públicas referidas en la siguiente tabla. Teniendo en cuenta que las prioridades en la privatización no resultan necesariamente de una estrategia política establecida *a priori*, sino en gran parte, de factores coyunturales. Hay que resaltar la presencia de las empresas del sector productivo de la economía, respecto a las cuales surgieron objeciones en cuanto a la legitimidad de la nacionalización. Asimismo, empresas de media dimensión en el sector financiero posibilitaron la capitalización necesaria para dar continuidad al proceso.

Gráfico: Privatizaciones iniciadas antes de la 2ª revisión Constitucional

Empresa	Fases	Fecha	Modalidad	Porcentaje
Unicer	1ª fase	26/04/8	OPV	49%
	2ª fase	9	OPV	51%
Banco Totta & Açores	1ª fase	28/6/90	OPV y aumento de capital	49%
	2ª fase	10/7/89	OPV	31%
Aliança Seguradora	1ª fase	31/7/90	OPV y aumento de capital	49%
	2ª fase	2/10/89	OPV	51%
Tranquilidade	—	29/5/91	OPV	49%
	—	4/12/89		

Fuente: Comissão de Acompanhamento das Privatizações.

Las privatizaciones posteriores se realizaron después de la 2ª revisión constitucional, amparadas en la Ley 11/90³. La observación de la siguiente tabla nos permite analizar las privatizaciones realizadas de acuerdo con las prioridades establecidas, las modalidades de privatización y las fases de operación de cada empresa.

Con respecto a las áreas económicas objeto de las privatizaciones, hay que resaltar la ausencia de empresas del sector industrial de gran dimensión, como las celulosas, los cementos, la siderurgia, la construcción naval y la reparación naval. La razón de la ausencia en los dos primeros sectores se debe a la elevada capitalización implicada en la operación. En los otros sectores, la razón determinante del atraso se debe a la mala situación económica y financiera de esas empresas.

Aparte de las empresas del sector financiero, en continuidad con la lógica referida anteriormente, tuvieron prioridad en el proceso de la privatización, las empresas de comunicación social escrita, una empresa cervecera y diversas empresas de transporte marítimo y terrestre, respecto a las cuales existía un gran consenso en la operación.

El predominio de la modalidad de OPV en la privatización de las empresas públicas denuncia, en un primer análisis, la mayor preocupación del proceso según las reglas de racionalidad económica, principalmente la maximización de los resultados financieros de la operación. Sin embargo, si observamos la fecha de comienzo de las privatizaciones de cada empresa, así como sus fases de operación, verificamos que se tuvo en cuenta la capacidad del capital nacional para garantizar el control accionista de las empresas privatizadas.

Este problema, de pérdida del dominio del capital de las empresas por entidades nacionales, y en consecuencia, de su orientación estratégica futura, estaría agravado en el caso de empresas de gran dimensión en el sector financiero o en empresas

³ Otras leyes importantes sobre las privatizaciones son: el DL 380/93, de 15 de Noviembre; el DL 65/94 del 28 de Febrero; y la Ley 72/88 (sobre las empresas de comunicación social).

industriales y de servicios, con una posición dominante. El desarrollo del proceso, con la participación creciente del capital extranjero en las empresas privatizadas, vino a conferir una mayor atención al problema y suscitar críticas en los medios empresariales y políticos.

Las decisiones políticas, en este campo, no provienen simplemente de las ideas subyacentes sino de los condicionalismos jurídico-políticos derivados de la integración de Portugal en la Unión Europea, que impiden prácticas discriminatorias respecto a otros países comunitarios. En este sentido, se deberá entender el DL 380/93, de 15 de Noviembre, que somete a la aprobación previa del Ministro de Finanzas, la adquisición de más del 10% del capital de las empresas a privatizar. Esta ha sido la cuestión política más relevante del proceso, existiendo algún debate sobre lo que se considera un exceso de preocupación por la maximización de los ingresos por parte del Estado, en detrimento de la gestión futura de las empresas.

Finalmente, habría que considerar el objetivo de la difusión del capital de las empresas, en un proceso que a veces se ha denominado “capitalismo popular”, que se presentó como legitimador de las privatizaciones. Es cierto que, en las diversas operaciones de privatización, se ha reservado parte del capital a pequeños accionistas y ahorradores. Se verifica, sin embargo, que dicho proceso ha perdido relevancia política. La desvalorización política de este objetivo se debe a la importancia atribuída, por la generalidad de los agentes políticos, a la rentabilidad económica futura de las empresas privatizadas, en un contexto de mayor competencia en los mercados abiertos de la UE, que exigiría la constitución de “núcleos duros” de accionistas para garantizar una gestión estable y con objetivos estratégicos a medio y largo plazo. (*Livro Branco*, 1998).

Gráfico: Privatizaciones realizadas después de la 2ª revisión constitucional

Empresas	Fases	Fecha	Modalidad	Porcentaje
Jornal de Noticias	---	11/05/90	OPV	86,26%
Centralcer	---	12/11/90	OPV	100,0%
BPA (banco)	1ª Fase	11/12/90	OPV	33%
BPA (banco)	2ª fase	25/5/92	OPV y títulos de participación	17,5%
BPA (banco)	3ª fase	07/7/93	OPV y aumento de capital	25%
Crédito Predial Português	---	02/2/91	OPV	100%
Sociedade Financeira Portuguesa		06/5/91	OPV	100%
Diário de Notícias		15/5/91	OPV	100%
Portline		21/06/91	Concurso Público	80%
Seguros Bonança	1ª fase	25/6/91	OPV	60%
	2ª fase	09/12/92	OPV	15%
BESCL (banco)	1ª fase	09/07/91	OPV	40%
	2ª fase	25/02/92	OPV	60%
Banco Fonseca e Burnay	1ª fase	27/08/91	Concurso Público	80%
	2ª fase	20/07/92	OPV, donación y aumento de capital	20%
Rodoviária do Algarve		10/03/92	OPV	100%
Mundial Confiança		14/4/92	OPV	100%
Rodoviária Douro e Minho		22/04/92	OPV	100%
Transporta		15/5/92	OPV	100%
Rodocargo		19/5/92	OPV	100%
Petrogal	1ª fase	04/06/92	Concurso Público	25%
Cosec	1ª fase	25/11/92	OPV	4%
	2ª fase	30/11/92	Venta Directa	49%
Seguros Império		17/11/93	OPV y dotación de acciones	100%
União de Bancos Portugueses	1ª fase	03/02/93	OPV	61,11%
Socamar	1ª fase	15/03/93	Concurso Público	51%

Fuente: Comissão de Acompanhamento das Privatizações, Lisboa.

5.7. Conclusiones

Durante la década de los años 80, con indicios en los últimos años de la década de 1970, se asistió en Portugal a cambios profundos en las ideas y decisiones políticas en el campo de la intervención del Estado en el área económica y social. En el sector productivo, el modelo inscrito en la Constitución de 1976 y desarrollado en la legislación posterior, particularmente la ley de delimitación de sectores (ley 46/77), muy pronto vino a perder apoyo para su implementación. La primera y más significativa inflexión política en este campo se dio en el PSD que, aún en la década de los años 70 unió su voz al CDS para denunciar el modelo claramente intervencionista del orden económico constitucional. La radicalización de las posiciones en esta vía –que del campo productivo se extendió a toda la economía, y posteriormente, a las áreas sociales- en un sentido de tendencia liberal, contrariaba algunos principios y líneas programáticas del PSD establecidos en 1974 y con influencia ideológica anterior al 25 de Abril de 1974.

El abandono de esta estrategia intervencionista, que de lo económico se extendió a lo social, estuvo en la base de los conflictos en el PSD, particularmente lo que dio origen a la formación de ASDI. Esta formación política es fiel a los principios originarios del PPD, particularmente su dimensión social.

También en el PS durante la década de 1970, se confrontaron las posiciones entre los que defendían la implementación de un proyecto socialista -que pasaba por la existencia y consolidación del sector empresarial del Estado, por la implementación del planeamiento económico y social y por un fuerte intervencionismo público en las áreas sociales- y los que combatían los principios “colectivistas” y proponían una vía liberalizante. Estas divergencias estuvieron en el origen de dos tipos de conflictos políticos. Por un lado, surgieron aquellos que apoyaban los principios originarios del partido, dando origen a la UEDS. Por otro lado, abandonaron el PS algunos actores políticos por

oponerse a la línea política dominante en el partido, considerada “colectivista”, siendo de destacar el grupo ‘reformador’ que iría a integrar la AD.

La defensa de las empresas nacionalizadas y del sector empresarial del Estado, en general, se mantenía como línea de orientación del PS, en el ámbito de los grandes principios. Sin embargo, los objetivos de crecimiento económico y del aumento de la oferta de empleo imponían una actuación gubernamental con tendencia a la difusión del sector privado de la economía. Este sector era determinante en la exportación, en la creación de empleo y en la producción de bienes de consumo.

La actuación respecto al sector empresarial del Estado fue determinada, fundamentalmente, por la conjunción de tres factores: la contradicción entre los intereses de las empresas definidos en el mercado y los objetivos de las políticas nacionales, la indefinición de la orientación política respecto al sector, y, por último, la crisis económica y financiera que se vivió en este período. En este contexto se comprenden las malas inversiones realizadas en las empresas públicas, así como los errores de gestión, en gran parte, resultantes de imposiciones administrativas de la tutela y que confluyeron en un deterioro económico y financiero de gran parte de las empresas del sector.

La victoria de AD reforzó la posición de los críticos sobre el orden económico reinante. A las primeras acusaciones respecto al modo como se realizaban las nacionalizaciones, en que se invocaban los derechos de la propiedad privada y la insuficiencia de las indemnizaciones, se unían ahora las denuncias sobre la situación económica y financiera de las empresas públicas y los gastos del Estado en este sector.

El rechazo por el Tribunal Constitucional de las propuestas para alterar la ley de delimitación (1977) de sectores denuncia las resistencias aún existentes entre los actores políticos, al alargamiento del poder económico privado. Una serie de razones difíciles de ponderar, pero que se unirían a la independencia del poder político respecto del económico, la defensa del proyecto de socialización de los medios de producción defendido

constitucionalmente, o una idea del desarrollo económico planificado y con apoyo en un fuerte sector público en las áreas básicas o estratégicas de la economía estarían en la base del rechazo a la alteración de la delimitación de sectores.

El acuerdo entre el PS y el PSD va a propiciar una nueva fase de liberalización económica y social. Además de las múltiples medidas creadas en el mercado financiero, disminuyen las intervenciones administrativas del Estado en las empresas y se altera, finalmente, la ley de delimitación de sectores, lo que permite la aparición de bancos y entidades financieras de capital privado.

Esta política fue posible, por la existencia de una plataforma de acuerdo político entre los dos mayores partidos parlamentarios, pero también por el nuevo contexto de entrada de Portugal en la CE, que determinaba la evolución de los acontecimientos a varios niveles, inclusive en el plano ideológico.

La grave crisis económica y financiera que atravesaba el país, si en un primer momento posibilitaba el cambio por razones pragmáticas, vino posteriormente a bloquear la continuación de esta política debido al tipo de medidas de austeridad que se tomaron. La denuncia del acuerdo gubernamental entre el PS y el PSD activó la polémica sobre el orden económico definido constitucionalmente. La revisión de la Constitución, que permite la privatización de las empresas nacionalizadas después del 25 de Abril, constituía el punto central del debate. Esta propuesta, inicialmente del CDS, conquistó el apoyo de una mayoría de los actores políticos del PSD.

La postura del PS, que rechaza la revisión de la Constitución, pero con amplios sectores del partido admitiendo la privatización de las empresas públicas, denuncia el cambio ideológico que tiene lugar en los órganos dirigentes del partido. El nuevo programa del PS aprobado en 1986, así como la línea política seguida por el liderazgo de Vítor Constancio, confirma y consolida la nueva orientación en el ámbito de la política económica.

Se crean así las condiciones para el acuerdo constitucional entre el PS y el PSD, que posibilita la privatización de las

empresas nacionalizadas después del 25 de Abril. Este consenso entre el PS y el PSD sobre la cuestión de fondo de las privatizaciones, recibe el apoyo del CDS y la oposición del PCP. Aunque resultase de una disminución de la lucha política, no anula en absoluto las divergencias sobre la intervención del Estado en la economía y en la vida social.

Se traslada, sin embargo, el eje de la discusión a otras cuestiones del proceso de privatización como los objetivos a alcanzar, o el papel que ha de competir a los poderes públicos en la regulación de la vida económica y social. Una vez iniciado el programa de privatización de las empresas por el Estado, con prioridad efectiva de las empresas del sector financiero, comenzó a ganar relevancia el problema de la penetración del capital extranjero. Asimismo, comenzó a ser objeto de crítica la supuesta prioridad concedida en el proceso a la maximización de los resultados financieros por parte del Estado, en detrimento de la constitución de los “núcleos duros” y estables de la gestión nacional y propiciadores de la modernización del tejido económico y financiero portugués.

PARTE III

DETERMINANTES DE LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

CAPÍTULO 6

LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO COMO PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS IDEAS

6.1. Introducción

Las ideas representan el eje fundamental en torno al cual gira tanto la estrategia política de un gobierno, como la orientación de su política económica. Constituye la base sobre la que se apoyan las otras variables que examinaré a continuación: las coaliciones y las instituciones. Entre ellas se establece una relación de interdependencia asimétrica, de tal suerte que un cambio en la estructura de las ideas conlleva necesariamente una mutación de las coaliciones y una reconfiguración de las instituciones. En algunos periodos, estas ideas provienen del debate académico. Otras veces son conducidas por una fuerza política dominante. Y en ciertos periodos históricos, independientemente del partido en el gobierno, se implanta un nuevo paradigma económico que influye sobre los procesos políticos.

La difusión de las ideas es un factor de extrema importancia en la explicación del comportamiento de los actores sociales y políticos. No es menos importante en la explicación del comportamiento del gobierno. Es, por tanto, crucial, reconsiderar

el papel, significado y complejidad de las ideas, especialmente porque hasta hace poco, dicho papel solía ser considerado como algo secundario. En cierto sentido, porque el paradigma estructuralista estaba inclinado a considerar las ideologías como la expresión enmascarada de los intereses. Por otra parte, porque el final de las ideologías tendió a reducir el poder explicativo de las ideas.

Es a través del proceso de difusión que las ideas, como se configuran los intereses que estas representan y se moldea o configura la realidad sobre la que uno piensa que tiene un impacto menor. En la política, las ideas definen la realidad y por consiguiente, inducen a tomar un tipo de acción. En el caso de los gobiernos, sus acciones se manifiestan a través de las estrategias políticas.

Los ejemplos típicos relativos a la importancia de las ideas en la política económica son muy conocidos. Tras la gran depresión, y especialmente durante el período de posguerra, el paradigma keynesiano fue hegemónico en todos los países desarrollados. Los economistas se fueron formando bajo la influencia de la teoría keynesiana; los gobiernos buscaron soluciones para una subutilización de los recursos y bienes materiales y humanos mediante las técnicas originales de gestión de la demanda; los partidos políticos convirtieron los instrumentos políticos keynesianos en un conjunto de herramientas políticas con los que diseñaron las coaliciones y las instituciones. En la década de los años 50 parecía ser de común acuerdo la idea que el Estado tenía un papel estratégico en la promoción del progreso técnico y en la acumulación del capital, aparte de asumir la responsabilidad principal en la garantía de una razonable distribución de la renta.

El objeto de este capítulo consiste en explicar el proceso de transformación del sector público como un proceso de cambio en las estrategias políticas de los actores, influidos por las nuevas ideas en el paradigma internacional. Explicaré, en primer lugar, el origen de las nuevas ideas en el paradigma internacional: las fuentes intelectuales y los cambios del paradigma económico. A continuación, describiré los principales cambios en las ideas de los

partidos políticos a través de un análisis de los programas políticos. Por último, describiré los principales cambios en las políticas del sector público como resultado de las nuevas ideas.

La hipótesis central de este capítulo es que la transformación del sector público es inducida por las ideas y preferencias políticas de los actores políticos. El proceso de cambio de las ideas no obedece exclusivamente a las presiones del contexto internacional sino a las preferencias de los actores políticos, cuyas ideas influyen en las decisiones políticas, más acusadamente que las presiones externas. La transformación ideológica y programática experimentada por los partidos políticos, en ambos países, sobre las estrategias adoptadas en el sector público empresarial, es especialmente relevante en esta tesis, porque el elemento esencial que explica las diferencias en las propuestas de los partidos políticos tiene que ver con el grado de compromiso ideológico o electoralista de los actores políticos con respecto a las ideas y preferencias políticas que defienden. En el caso de Portugal, los partidos políticos asumen un compromiso más ideológico con respecto a las estrategias políticas, durante el período revolucionario. Sin embargo, a medida que se consolida el sistema democrático, el compromiso ideológico de los actores políticos con respecto a las estrategias políticas que defienden es más pragmático y consensual, pero sigue siendo intenso en las preferencias políticas. En el caso de España, hay un mayor consenso entre los partidos políticos con respecto a las estrategias políticas que defienden, desde el inicio de la transición. Las alteraciones en el contenido de los programas políticos responden más a un compromiso electoralista que ideológico, por una mayor preocupación de estabilidad democrática. En este sentido, podemos afirmar que mientras que en Portugal, la transformación ideológica de las estrategias políticas es más acusada que en España, los partidos de ambos países modifican sus propuestas de acuerdo con las cambiantes necesidades sociales y económicas, sin que esto implique un abandono de sus preferencias políticas.

La literatura sobre política económica, tal como los trabajos de Peter Hall, se refieren al impacto que las ideas tienen a favor de la

intervención. Los trabajos sistemáticos y comparativos sobre los marcos que inducen al Estado a evitar la intervención son, sin embargo, escasos. La hipótesis que defiende que las reformas orientadas al mercado proliferaron en la década de los 80 y 90 porque las organizaciones financieras internacionales obligaron a los gobiernos a adherirse a dichas reformas es más confusa que esclarecedora. Incluso cuando los países enfrentan demandas de esas instituciones, estas últimas han confiado más en procesos inductivos que en una presión abierta. Decir que las recomendaciones del Banco Mundial o del FMI están jugando un papel importante en los programas de ajuste y en las reformas estructurales en varios países no nos dice nada sobre las ideas específicas sobre las que dichas recomendaciones están fundamentadas; ni sobre la forma en que estas ideas están racionalizadas por las fuerzas sociales y políticas; ni a qué tipo de síntesis política llegan. Dicen incluso mucho menos sobre la forma que estos cambios políticos redefinen el verdadero significado de la actuación legítima del estado. Este capítulo trata de especificar estas dimensiones.

6.2. Identificación de las fuentes de nuevas ideas y del cambio de paradigma

6.2.1. Fuentes Intelectuales

a) Nacionalización: procesos e ideologías de legitimación

La emergencia en los países de Europa Occidental del sector público de la economía se remonta a los orígenes del Estado. En el periodo de las manufacturas, y por razones financieras y de nacionalismo económico, algunos Estados menos desarrollados de Europa, principalmente en el Sur de Europa, estuvieron en la base de la implantación de monopolios estatales, así como de manufacturas para la producción de algunos bienes de consumo. Posteriormente, ya después del arranque de la Revolución

Industrial, algunas estructuras y servicios de carácter nacional, como las carreteras, los correos, el abastecimiento de agua, los ferrocarriles, tuvieron un desarrollo estatal predominante en los países de Europa Occidental.

El crecimiento del sector público productivo realizado después de la Segunda Guerra Mundial se basa en una lógica diferente, ya sea por sus implicaciones económicas y sociales como por los significados que le subyacen. En unos casos, ese crecimiento resultó de amplios programas de nacionalizaciones, en otros, resultó de la creación de empresas públicas o de capitales públicos, en regímenes de monopolio o en competencia con las empresas privadas.

Las nacionalizaciones que se efectuaron en algunos países de Europa Occidental, resultaron en muchos casos de la subida al poder de las fuerzas políticas con inspiración en las ideologías socialistas (socialdemócrata, obrera) o comunista. Se pretendía un cambio global en la economía y en la sociedad según un plan explícito y articulado. En detrimento de la lógica del mercado, que se consideraba estar en la base de las crisis económicas y sociales, se pretendía integrar a sectores importantes de la economía y de las empresas en la lógica del Estado, que se orientaría por objetivos sociales y no por el lucro. Estas nacionalizaciones se realizaron en el ámbito de programas políticos, aprobados electoralmente. Sus defensores buscaban de ese modo, bases más amplias de legitimación de las que se derivaba de los principios generales y abstractos de los partidos políticos. Se atribuyeron dos tipos de razones:

(i) Por un lado, se defendía el más racional aprovechamiento de los recursos, lo que implicaba unidades productivas de mayor dimensión para obtener economías de escala, así como un mayor número de centros de decisión que posibilitase la planificación más eficaz de la economía. Este apoyo a la planificación económica se inscribía además, en una línea política de gran aceptación en el presupuesto, en el sentido que la multiplicidad de los centros de decisión ocasionaba desajustes entre la oferta y la demanda, así como canalizaba la inversión hacia áreas no

prioritarias o sólo rentables a corto plazo. El desperdicio de recursos sería así el resultado lógico de esta situación y la elaboración estratégica del desarrollo realizada por los servicios estatales y orientado hacia el interés público vendría a pagar un elevado precio por ello.

(ii) Por otro lado, se había asistido durante la posguerra a un mayor consenso en la idea que todos los ciudadanos tenían derecho a disfrutar de los bienes y servicios considerados esenciales y que, por tanto, su disponibilidad hacia los consumidores no podría estar sometida a la lógica del lucro de sus productores.

Este pensamiento se basaba en los valores de igualdad, pero se ajustaba a las teorías keynesianas de dinamización de la economía por vía de los consumos. En un primer momento, especialmente en los países nórdicos, estos principios estuvieron en la base de la creación por el Estado de instituciones que garantizaran, universalmente, a los ciudadanos, servicios de salud, seguridad social, educación y, en parte, vivienda.

Las nacionalizaciones de los sectores económicos, de bienes esenciales para la población, seguían la misma línea de legitimación, aunque a un nivel cualitativo diferente. El agua, la energía, los transportes y las comunicaciones se incluyeron dentro de esos bienes esenciales, por lo que las entidades públicas deberían ser las responsables por la producción y distribución y, en consecuencia, por las condiciones de su disponibilidad a los ciudadanos.

b) Privatizaciones: Procesos e ideologías de legitimación

Al contrario de la ampliación del sector público de la economía, que ocurrió en diversos períodos, bajo diferentes perspectivas y motivaciones y, en consecuencia, revistiendo aspectos de procedimientos diferenciados, las políticas de privatización, aunque no asumiendo un carácter homogéneo, se generalizaron en Europa Occidental en el período de la década de

los 80, apoyándose en ideas de carácter ideológico y razones pragmáticas similares.

En primer lugar, convendrá precisar el concepto de privatización. En su formulación más genérica, consiste en el paso de instituciones productoras de bienes o servicios del sector público hacia el sector privado. El núcleo duro de este proceso, aquel que es más visible, consiste en el cambio del control jurídico de esas instituciones o empresas de entidades públicas a entidades privadas. Sin embargo, bajo el mismo concepto, también se entiende el paso al sector privado de la producción de bienes o servicios que anteriormente eran realizados por empresas públicas, sin que ello conlleve el cambio del control jurídico de los medios de producción. Me refiero a los procesos de subcontratación y de entrega de la gestión a entidades privadas relativas a la producción de bienes y servicios realizados directamente por empresas, departamentos u organismos autónomos integrados o tutelados por autoridades públicas.

Las privatizaciones podrán existir, o estar precedidos por la liberalización económica, entendida como la apertura a la inversión privada de sectores que antes eran reservados al dominio público. Independientemente de que estos procesos tengan una misma idea de carácter ideológico, convendrá mantener la diferencia entre los dos conceptos.

Más controvertido será incluir en el concepto de privatización los procesos de desregulación económica y social, entendidos como la disminución de la acción protectora del Estado sobre las actividades privadas de producción, circulación y consumo de bienes y servicios, en gran parte realizada por vía legislativa y reguladora. Se incluye en esta función reguladora del Estado el establecimiento de normas de competencia, de calidad, de protección social y ambiental, de defensa del consumidor, de seguridad de bienes y personas, así como medidas de estímulo -a través de exenciones y bonificaciones, por ejemplo- a la inversión, a la producción o al consumo de bienes o servicios, por razones de estrategia económica, social o cultural.

Entender las privatizaciones como una estrategia política basada en la desregulación económica y social por parte del Estado, corresponde a una posición ideológica de aquellos que defienden las privatizaciones como una retirada de la intervención del Estado. Ahora bien, las privatizaciones no se oponen esencialmente a la conservación o aumento de las políticas de regulación del Estado. De hecho, podrá haber una mayor necesidad de establecer políticas de incentivos y de reglas de funcionamiento.

Análogamente a las nacionalizaciones, las privatizaciones se inspiran en filosofías políticas globales, que se prolongan a teorías económicas y sociales, concretizándose en proposiciones pragmáticas sobre el funcionamiento social. Hay así, necesidad de distinguir diferentes niveles de análisis. El primer referente de las teorías de legitimación de las privatizaciones, pero también de retracción en la regulación social por el Estado, se remonta a los clásicos del liberalismo, particularmente las ideas y teorías del funcionamiento económico y social expuestos por Adam Smith en *On the Nature and Causes of the Wealth of Nations* en 1776. Los principios en que se basaba Smith son muy conocidos: la riqueza de un país resulta de la existencia de un mercado sin constreñimientos externos, aparte de aquellos que derivan de su propio buen funcionamiento y de la consecuente división del trabajo. El funcionamiento global de la sociedad era el resultado objetivo de la multiplicidad de acciones individuales, todas ellas orientadas por la maximización de los resultados, pero condicionados por las reglas que el mercado impone. Los objetivos globales de una sociedad, de incremento de la riqueza y de integración social serían alcanzados sin que hubiese necesidad de que los individuos estuviesen movilizados subjetivamente para los fines sociales. De hecho, el objetivo de máxima rentabilidad por el lado de los productores, en las condiciones de mercado abierto y en competencia, los incitaba simultáneamente a buscar los menores costes de la producción –lo que, en su conjunto, mejoraba la riqueza nacional, por vía de la innovación técnica y una mejor utilización de los factores de producción- y la mejor

calidad de los bienes producidos, lo que junto a la minimización de los precios, iba al encuentro de los intereses de los consumidores, propiciando así la integración social.

Los neoliberalismos de posguerra retomaron estos conceptos fundamentales –la concepción individualista del funcionamiento social, entre otros. De hecho, en 1776 el liberalismo económico era una propuesta para el futuro, a mediados del s. XX eran ideas con un pasado así como, además, las diversas formas de intervención estatal. Los factores sociales que impedían el funcionamiento del mercado son, para Adam Smith, diferentes de aquellos que son defendidos por los nuevos liberales¹.

Las corrientes neoliberales retoman el paradigma teórico del individualismo como principio básico de comprensión del funcionamiento social: “Para el hombre libre, el país es la suma de los individuos que lo componen, nada aparte de eso subyace sobre ellos (Friedman, 1962, p.1-2). Lo que se pretende combatir es la existencia de un interés general objetivado, del cual el Estado sería el protagonista.

Esta crítica no se extiende apenas a las corrientes socialistas, sino también a las ideas keynesianas y las diversas reformas que definen un interés general de equilibrio económico y social, que se transforma en políticas estatales de crecimiento económico, regulación social y pleno empleo. Globalmente, está en causa el modelo del Estado-providencia, y sobre todo, la asunción por el Estado de las funciones productivas y de intervención directa en los mercados económicos. Las razones para este rechazo del papel interventor del Estado por los neoliberales son de dos tipos:

Por un lado, la libertad de los individuos, que quedaría amenazada frente al incremento del poder del Estado; por otro, la

¹ Este neoliberalismo admite, sin embargo, varias corrientes: desde la concepción libertaria radical del Estado-cero de Rothard (1973) hasta la propuesta del contrato social liberal de Kolm (1985). En su versión teórica el Estado se restringiría, en el orden interno, a velar por el orden público, a garantizar el buen funcionamiento de los mercados y a proteger los derechos de propiedad. En términos externos, el Estado estaría incumbido de la defensa y de la representación nacional.

ineficiencia de esa intervención. El Estado como agente económico, que proviene de un poder abstracto, se sobrepondría a la libertad de actuación de cada uno. Para Friedman, la libertad económica, entendida como la libertad del individuo frente al mercado es una precondition de la libertad política. El Estado, al imponer las reglas de consumo, de protección social, de enseñanza o todas las otras en nombre del interés colectivo, está para Friedman , amenazando la libertad y creatividad de cada uno. En palabras de este autor: “al imponer los modelos uniformes en el campo de la vivienda, de la alimentación, del vestuario, el gobierno puede mejorar el nivel de vida de muchos individuos (...) pero, en ese proceso, el gobierno sustituye el progreso por el estancamiento” (Friedman, 1962: 4).

Esta posibilidad de la intervención reguladora del Estado puede mejorar la vida de muchos –que, a pesar de todo, Friedman reconoce aunque la rechace- ni siquiera es compartida por la mayoría de esta corriente neoliberal. El argumento general con respecto a la ineficiencia de las empresas públicas y de los servicios productivos directamente controlados por el Estado, se fundamenta en los siguientes puntos: la ausencia de riesgo, ya sea debido a la imposibilidad de quiebra, o debido a la facilidad de obtención de refuerzos de financiación del Estado sin tener que recurrir al mercado financiero; la ausencia de la posibilidad de penalización de los consumidores, particularmente en situaciones no competitivas; el crecimiento no justificado de la burocracia interna, con costes agravados debido a una inercia de funcionamiento no controlable por el sector accionista, y finalmente, la imposibilidad de que el Estado alcance una multiplicidad de objetivos, pudiendo incluso llegar a contradicciones entre los objetivos de la empresa y aquellos que son definidos en el ámbito nacional.

Esta última objeción, de la imposibilidad de una buena gestión del Estado que se regula por una multiplicidad de objetivos, no se aplicaría solamente a las empresas públicas, sino también a la regulación económica y social por vía de la planificación pública de desarrollo. El sector privado, regulándose por un objetivo único

de maximización del lucro, reduce esa complejidad y permite una mejor utilización de los recursos en situación de mercado libre.

La teoría neoliberal, que resumidamente traté de describir, se fue desarrollando a mediados de la década de los 40 hasta finales de los 60 en círculos intelectuales y académicos restringidos. De hecho, el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida en los países de Europa Occidental, se realizaron en un contexto político de planificación, regulación social e intervención del Estado en general.

La apropiación por las elites políticas de la corriente neoliberal apenas se comenzó a realizar después de la crisis económica, a principios de los años 70 y de la aparición de los primeros síntomas de la crisis financiera del Estado-Providencia (Mishra, 1990; Offe, 1984; O'Connor, 1973).

La integración en el discurso político de estas teorías o doctrinas se realiza, necesariamente, con algunas reducciones y adaptaciones pragmáticas que dependen del contexto político de cada realidad nacional. De hecho, el discurso teórico y académico, particularmente el de Friedman, propone un Estado limitado a la seguridad interna y externa, así como la garantía del buen funcionamiento de los mercados: “La extensión del Estado tiene que estar limitada. Su función principal es proteger nuestra libertad ya sea de los enemigos externos, como de los internos: garantizar la ley y el orden, hacer cumplir los contratos privados, promover los mercados competitivos” (Friedman, 1962, p.2). Sin embargo, las privatizaciones e incluso la retracción del Estado en el campo de la regulación económica y social se realizaron en cada país, seguramente con este anclaje liberal, pero con argumentaciones y grados diferenciados.

6.2.2. Proceso de cambio del paradigma económico: 1980/90

En las décadas de los años 1980 y 1990 se ha asistido a un proceso de transformación del paradigma económico internacional dominante sobre el papel y los medios de actuación óptimos del

Estado. En concreto, se ha asistido a una transición del keynesianismo al neoliberalismo, en tanto paradigmas dominantes en el ámbito de la ciencia económica, lo que ha llevado a la necesidad de comprender los procesos de política económica. Peter Hall (1993) defiende que estos cambios se inician como resultado del fracaso político del paradigma dominante hasta ese momento. Como resultado de ese fracaso, se produce un cambio de paradigma, lo que a su vez desencadena una serie de transformaciones en la distribución del poder político, que acaban por generar una reorientación significativa de las políticas económicas.

En términos más concretos, el proceso se produce en varias fases. Por un lado, el cambio de paradigma tiene un efecto directo sobre la asignación de la autoridad técnica necesaria para el diseño de políticas dentro del sector público. Los grupos de interés (economistas, expertos, etc.) que conocen y dominan el nuevo paradigma de intervención pública, desplazan a aquellos grupos cuya competencia técnica fundamental se encuadra dentro de los supuestos e instrumentos de intervención inspirados en el paradigma anterior.

La reorientación estratégica fundamental de la política económica no se inicia, sin embargo, como resultado directo de este proceso recién mencionado, sino que requiere que el gobierno inicie los cambios, lo cual supone generalmente la apertura del debate público sobre las reformas proyectadas, y el inicio de un proceso conflictivo de participación de los agentes políticos y sociales en este debate. A partir de este momento, el éxito en el lanzamiento de la reforma depende de dos tipos de determinantes: En primer lugar, la introducción en el ámbito político del nuevo paradigma de intervención pública requiere que sus contenidos se perciban como compatibles con las posiciones ideológicas globales del partido en el gobierno, así como con sus específicos intereses electorales. La compatibilidad con las preferencias del electorado requiere, a su vez, que el nuevo paradigma “pueda ser presentado en términos que garanticen el apoyo político de la opinión pública” a los nuevos proyectos de reforma (Hall, 1993).

El segundo tipo de requisitos se refiere a las características del paradigma internacional, que sirve de base a las reformas. El poder explicativo del paradigma, la coherencia interna de los argumentos en los que se basa, y su aceptación general en el ámbito científico y académico, tienen una influencia decisiva sobre los resultados del conflicto entre el gobierno, los partidos políticos y los grupos de interés que se desencadena en los procesos de reforma y, en definitiva, en los resultados del proceso de formulación de políticas. Un paradigma internacional sólido y bien construido, compatible con la ideología del partido en el gobierno y aceptable por la mayoría del electorado son, pues, los requisitos principales para que se produzca un cambio institucional, según la perspectiva de este autor.

En el caso que nos ocupa, estas y otras cuestiones similares han producido una creciente literatura. Una breve referencia bibliográfica incluiría los trabajos de Merilee Grindle y John Thomas (1991), Robert Bates y Krueger (1993), Krueger (1993), Przeworski (1991), Ranis y Syed Mahmood (1992), Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993), Stephan Haagard y Robert Kaufman (1992), Dornbusch y Sebastian Edwards (1993), Haggard y Stephen Webb (1994), Lance Taylor (1994), Williamson (1994), Joan Nelson (1994) y Ian Little (1993), por no mencionar la gran variedad de estudios. Como indica esta lista parcial, tanto economistas como científicos políticos han dedicado mucha atención a aquellos asuntos en trabajos conjuntos o en publicaciones de diversos autores. De hecho, ningún otro campo de la economía y de la ciencia política ha experimentado tanto trabajo interdisciplinar.

Los ejemplos típicos relativos a la importancia de las ideas en la política económica son muy conocidos. Tras la Gran Depresión, y especialmente durante el periodo de posguerra, el paradigma keynesiano fue hegemónico en todos los países desarrollados. Los economistas se fueron formando bajo la influencia de la teoría keynesiana, los gobiernos buscaron soluciones para una subutilización de los recursos y bienes materiales y humanos mediante las técnicas originales de gestión de la demanda; los

partidos políticos convirtieron los instrumentos políticos keynesianos en un conjunto de herramientas políticas con las que diseñar coaliciones y las instituciones.

En la década de 1950, parecía ser de común acuerdo la idea sobre el papel estratégico del Estado en la promoción del progreso técnico y en la acumulación del capital, a parte de asumir la responsabilidad principal en la garantía de una razonable distribución de la renta. En el Sur de Europa, especialmente en España y en Portugal, la influencia de las ideas provenientes del Norte de Europa, fue determinante en la modificación de las propuestas políticas y en la orientación ideológica de los diferentes partidos. Como se refiere Maravall, la influencia de los partidos políticos en España y Portugal se reforzó debido al *aprendizaje político* que ambos países recibieron de otras experiencias. De acuerdo con el autor, “el pragmatismo, la preocupación por evitar experimentos costosos, la prioridad otorgada a la consolidación democrática y a acortar la distancia con Europa fueron el resultado de dichas interpretaciones” (Maravall, 1995: p. 193).

Existen varias razones que justifican la adopción inicial de las propuestas políticas. Tanto España como Portugal tenían una fuerte necesidad de industrializar el país y el éxito aparente del ejemplo de la planificación soviética invitó a la emulación. Es más, las ideas económicas de los años 1950 y 1960, tendieron a disminuir los beneficios del mercado y enfatizaron la necesidad de adoptar una estrategia política más intervencionista y de promover las industrias incipientes. Como se refiere Krueger:

“Las premisas subyacentes respecto a los mercados y los gobiernos implícitas en las políticas son obvias: había un fuerte énfasis en la primacía de las imperfecciones del mercado. Se pensaba que los errores del mercado eran relativamente importantes, mientras que se asumía que los gobiernos podían identificar las funciones económicas y hacerlas funcionar correctamente. No se prestaba ninguna atención a la posibilidad de que existiese un fracaso del gobierno” (p.49)

Como consecuencia de la incapacidad de reconocer los nuevos hechos que ocurrían en el plano tecnológico, debido a la visión equivocada del papel del Estado y en parte, porque las distorsiones de cualquier sistema de administración estatal parecían ser inevitables, a lo largo del tiempo, concretamente a partir de la década de los setenta y ochenta, la economía mundial irá a enfrentar una nueva crisis. Esta crisis ya no tiene como causa la insuficiencia crónica de la demanda que hablaba Keynes, como ocurrió en la década de los años treinta. Tampoco se puede atribuir a la aceleración del progreso tecnológico. Su causa fundamental parece ser una crisis del Estado Intervencionista, que de ser un promotor del desarrollo económico, se transforma en su obstáculo.

6.2.3. Crisis del Estado y Reforma

La crisis del Estado está asociada, de un lado, al carácter cíclico de la intervención estatal, y de otro, al proceso de globalización, que redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales de los estados nacionales. La Gran Depresión, aunque una crisis del mercado, fue también una crisis del Estado liberal. Esta crisis provocó la aparición del Estado social, que en el siglo XX procuró proteger los derechos sociales y promover el desarrollo económico, asumiendo, en la realización de ese nuevo papel, tres formas: la del Estado de Bienestar en los países desarrollados, principalmente en Europa; la del Estado Desarrollista en los países en desarrollo; y la del Estado Comunista en los países en que el modo de producción estatal se hizo dominante.

6.2.3.1. ¿Es determinante la crisis para la reforma?

Es natural suponer que la crisis y la reforma están de alguna manera relacionadas. De hecho, si hay un asunto que más se ha analizado en la literatura sobre política económica es la idea que la

crisis es la instigadora de la reforma. Este tema ha sido debatido por diferentes autores. Ranis y Mahmood (1992) señalan que²:

“resistance to vested interests can be overcome when the system has no other way of avoiding the required adjustment. In other words, it has to be “up against it”, without any easy alternative by which the day of reckoning can be delayed –either because a country’s own resources or the resources made available from the outside are considered insufficient to keep the system operating along the old rails.”

Como se refiere Guillermo de la Dehesa, *“Solo cuando el nivel de reservas era suficientemente bajo y/o cuando el equilibrio comercial se encontraba en déficit, era cuando las medidas de reforma y de ajuste eran tomadas...”* (en Williamson, 1994, p.137). La idea que los gobiernos tienen que estar ‘contra la pared’ antes de actuar puede ser válida, pero no deja de ser problemática desde un punto de vista analítico. En primer lugar, hay que destacar un fuerte elemento de tautología en la asociación de la reforma con la crisis. La reforma se convierte naturalmente en un asunto de interés cuando las políticas dominantes dejan de funcionar. La crisis es, por tanto, un caso extremo de fracaso de la política. Que la reforma política avance tras la crisis, no es más sorprendente que “el humo que sigue al fuego”³. Es más, es virtualmente imposible negar la hipótesis: si una economía en crisis no se ha reformado aún, la explicación que con frecuencia se justificará es que la crisis no ha llegado a ser “suficientemente severa”.

Lo que necesitamos comprender es por qué algunos políticos en algunos países están preparados para cambiar el curso de la política a la mínima insinuación de una crisis, mientras que en

² Ranis, Gustav y Mahmood, Syed Akhtar. *The Political Economy of Development Policy Change*. Cambridge, MA and Oxford: Basil Blackwell, 1992, p.vi.

³ Williamson y Haagard (en Williamson, 1994, p.564) mencionan varios casos en los que la reforma fue lanzada a pesar de la ausencia de una crisis (especialmente en Australia, Colombia y Portugal).

otros países conducirán la economía al borde de la hiperinflación mucho antes de enfrentar el problema. La literatura sobre política económica reconoce el asunto, pero hay un gran silencio al respecto.

6.3. Descripción de los cambios en las ideas de los partidos políticos

6.3.1. Los Partidos y la Intervención del Estado en la Economía Portuguesa

6.3.1.1. Concepciones Programáticas del Partido Socialista Portugués (PS)

La *Declaración de Principios* y el Programa del Partido Socialista (PS) fueron aprobados en Agosto de 1973, cuatro meses después de la fundación del partido, que tuvo lugar en Alemania Federal en Abril de ese año. Después fueron ratificados con algunas alteraciones en el I Congreso en legalidad, ocurrido en Lisboa en Diciembre de 1974.

La Declaración de Principios comienza por definir el PS como la “organización política de los portugueses que buscan la democracia socialista”, añadiendo después que sus objetivos son la “construcción en Portugal de una sociedad sin clases, en que los trabajadores serán productores asociados, el poder será expresión de la voluntad popular y la cultura, obra de la capacidad creadora de todos”. Para alcanzar esos objetivos propone la “colectividad de los medios de producción y la distribución y planificación económica con pluralidad de iniciativas”. Se pretende construir una sociedad “que no tenga como fundamento, el lucro, la alienación del trabajo o de la conciencia, el imperio de las categorías mercantiles y de las relaciones jurídicas coercitivas, la explotación y la manipulación del hombre por el hombre”.

El partido socialista es presentado como el heredero de la tradición de la lucha de clases trabajadoras, diciendo claramente

que ese pasado incluye “el combate contra la opresión capitalista”, pero igualmente la lucha por el “pluralismo político e ideológico, el ejercicio de poder por la delegación representativa del sufragio universal, la separación de poderes, el control del ejecutivo por el legislativo, así como las diversas corrientes que “defienden la exigencia de la democracia local, de la democracia directa en la base, de la iniciativa sindical, de los consejos operarios, del cooperativismo, de la autogestión”.

El texto resultante de la *Declaración de Principios* pretende desmarcar al PS de las vías socialistas de los “modelos burocráticos y totalitarios”, así como de las corrientes que “diciéndose socialdemócratas o incluso socialistas, acaban por conservar deliberadamente o de hecho, las estructuras del capitalismo y servir los intereses del imperialismo”. Se afirma que el “PS tiene como inspiración teórica el marxismo”, pero reconoce la “validez de la contribución de todas las tendencias religiosas que se han empeñado en la lucha por el socialismo científico”.

El programa desarrolla y precisa las formulaciones generales de la Declaración de Principios. En la parte económica, se da énfasis al plan y a la propiedad social de los medios de producción, en relación a la cual, se pretende la participación de los trabajadores y de la población en general, “para no dar lugar a nuevas formas de opresión”. Se propone así, un refuerzo de la acción del Estado “que pasaría por un plan escalonado de nacionalizaciones y otras medidas de control”, posibilitando la institucionalización de un “sistema de planificación económica democrática.”

Las estrategias y objetivos políticos y económicos se basan en los valores y creencias predominantes en esta corriente política, principalmente la justicia social, la denuncia de la explotación capitalista y el papel de los trabajadores en las transformaciones sociales, pero incorporan también principios y concepciones que se habían expandido en las diversas corrientes reformistas de los países industrializados de posguerra, particularmente en lo que se refiere al planeamiento público del desarrollo económico y social. La idea subyacente es que las economías capitalistas segregan

necesariamente “el desperdicio de muchos recursos humanos y materiales, que dejan de ser aprovechados para el beneficio de todos”. La función correctora del Estado en el área social y económica había ganado posiciones en las diversas corrientes políticas reformistas, por razones pragmáticas de combate al desempleo, de una mejor distribución del rendimiento y de orientación a la inversión.

En el programa del PS, la planificación económica incorpora una fuerte participación del Estado en el área productiva. Esta posición no es única en la II Internacional, ya que, el Partido Laborista británico había realizado un vasto plan de nacionalizaciones y el Partido Socialista francés presentaría un proyecto de idéntico significado y dimensión en la década de 1970, que estuvo en la base del programa común de Izquierda concretado a comienzos de los años 80. Sin embargo, otros partidos de la II Internacional, principalmente de los países nórdicos y de Alemania federal, tomaron políticas de intervención del Estado algo diferentes.

Las posiciones posteriores del PS en la década de 1970, que se manifestaron en los congresos de 1976 y 1979, pero particularmente en los programas electorales y de gobierno, revelan un mayor significado respecto a las políticas sociales, a la regulación económica, a la construcción de ciertos mecanismos de mercado y a la integración de la economía portuguesa en el contexto internacional, principalmente, por la defensa de la integración en la CE, que a la socialización de los medios de producción. Es cierto que la situación coyuntural presiona en ese sentido ya sea debido a la crisis económica y financiera que recomendaba estabilidad social, o bien por existir un amplio sector nacionalizado que no tenía sentido aumentar sino reorganizar.

Existen, por tanto, razones para creer que no estamos simplemente en presencia de una actuación coyuntural sino ante el inicio de una reorientación estratégica y de concepción política. De hecho, el documento “Diez Años para cambiar Portugal” – propuesta del PS para los Años 80”, elaborado por el Gabinete de Estudios del partido presidido por Antonio Guterres y

posteriormente aprobado en el III Congreso (1979), defendía claramente una economía de mercado abierta a las relaciones internacionales, a la integración de Portugal en la CE y a la existencia de un sector público estabilizado y racionalizado coexistiendo con el sector privado y cooperativo, que importaba desarrollar. Parecía clara la existencia de tres sectores, sin la destrucción de ninguno de ellos, era un objetivo en sí mismo, y no una fase en transición.

En algunos aspectos, particularmente en la defensa de la integración de Portugal en la CE, en la reconstrucción de algunos mecanismos de mercado y en la valoración de las políticas sociales, las políticas de los gobiernos del PS anticipan los cambios programáticos. Hay que tener en cuenta que al asumir responsabilidades gubernamentales, las elites del PS pasaron a integrar nuevas organizaciones científicas y técnicas, menos próximas de los orígenes ideológicos del partido y más marcadas por la práctica de la contención política, de la estabilización económica y el reformismo social que caracterizó al PS en los años siguientes a 1976.

6.3.1.2. Concepciones programáticas del Partido Popular Democrático (PPD/PSD)

El Partido Popular Democrático –PPD, más tarde PPD/PSD (1976), se constituyó el 6 de Mayo de 1974 por iniciativa de una antiguo grupo de diputados de la designada “ala liberal” de la Asamblea de la República, liderado por Francisco Sá Carneiro. El núcleo inicial viene a agregar elementos de la SEDES, de las organizaciones de la Iglesia Católica menos vinculadas al antiguo régimen, así como de algunos republicanos y demócratas de la oposición al régimen, si bien que la mayoría de estos se hayan vinculado al PS. En el proceso de crecimiento, la elite partidaria se extenderá en los medios urbanos por la adhesión de elementos de grupos socio-profesionales liberales sin antecedentes políticos marcantes y, en los medios rurales y pequeñas y medianas

localidades del centro y norte del país, por la adhesión de los líderes locales: elementos de la pequeña burguesía propietaria y sectores socio-profesionales liberales⁴.

El Programa partidario será aprobado en el 1er Congreso realizado en Lisboa en los días 23 y 24 de Noviembre de 1974. Desde su preámbulo, se señala un proyecto de transformación global de la sociedad orientado por la “opción del socialismo democrático y humanista”, que conferirá “especial atención a los aspectos económicos y de bienestar de la población, en particular, a la educación, salud, vivienda y seguridad social”⁵.

Presentado como grandes referenciales, los valores de libertad, igualdad y justicia, se afirma que, la mejor forma de concretizarlos “reside en una progresiva, equilibrada y profunda transformación de nuestra sociedad”, teniendo en vista la construcción de la democracia política, económica, social y cultural”. Sintetizando estas posiciones, se dice que “no hay una verdadera democracia sin socialismo, ni socialismo auténtico sin democracia”.

Antes de enunciar los objetivos generales a alcanzar, la parte introductoria del programa desarrolla algunas consideraciones críticas sobre el capitalismo en general, así como el aspecto específico que presentaba Portugal. Reconociendo que el proceso capitalista desarrolló la producción a un ritmo extraordinario, hay que añadir, de inmediato que “lo hizo a costa de la explotación de los trabajadores (...), multiplicó por todas partes las desigualdades, la dependencia económica y política, la alienación y la desagregación sociales”.

En lo que se refiere a los principios y concepciones sobre la organización económica, el programa enuncia que el Estado debe ser el “promotor del progreso de la economía” teniendo en cuenta

⁴ Un análisis más pormenorizado sobre la composición social de los partidos o de sus elites, véase: Maria José Fernandes Stock: “O Centrismo político e os partidos do poder em Portugal”, en Mário Barradas Coelho (ed). *Portugal –O sistema Político e Constitucional 1974/1987*. Lisboa: ICS, 1989; y Pedro Santana Lopes, “PPD/PSD: a Dependência do Carisma”, en Mario Barradas Coelho (ed). *Portugal –O sistema Político e Constitucional 1974/1987*. Lisboa: ICS, 1989.

⁵ *Programa del Partido Popular Democrático*, ed. PPD.

los grandes objetivos de desarrollo económico, la realización personal de los individuos y la igualdad efectiva de los ciudadanos. Se propone incrementar el papel regulador del Estado en la economía a través de la “planificación democrática, de la fiscalización, del crédito y del control de las decisiones empresariales privadas”. Se propone también, expandir el sector de la propiedad social de los medios de producción, pero adelantando después que “se rechazan las posiciones extremas de la intangibilidad del sagrado derecho de la propiedad privada” y “de la absoluta estatalización de esa propiedad”.

El programa especifica que las nacionalizaciones no son un fin en sí, y solo son consideradas en el ámbito de la planificación democrática, para garantizar la subordinación del poder económico al poder político o cuando haya ventajas sociales en el control público de los bienes productivos no alcanzables por la iniciativa privada. Esta eventualidad presupone la justa indemnización, con especial atención a los pequeños accionistas.

La intervención directa del Estado en la esfera económica, revistiendo la forma de las empresas públicas o con la participación de capitales públicos, solo se justificaría en los casos de “monopolios naturales”, en los sectores clave de industrias básicas o, finalmente, como resultado de meros criterios financieros y económicos, resultantes de la dimensión del emprendimiento y de los objetivos sociales. Este conjunto de razones se aplicarían al campo energético, en relación al cual se propone “la integración en grandes empresas nacionalizadas o con fuerte predominio del Estado”. En otras partes del programa son puntualmente referidos otros sectores en que se justificaría la presencia del Estado, principalmente en los circuitos de gran distribución e importación y en los seguros.

Muchas de las referencias de valores, principios, ideas y corrientes políticas, principalmente el socialismo, expresados en el Programa del PPS son análogos a los detectados en el Programa del PS (Partido Socialista). La autonomía organizativa del PPD y la posterior disputa política con el PS, sería explicable por las diferencias de la trayectoria social y de los antecedentes políticos

de sus fundadores y seguidores. Sin querer anular o desvalorar estas razones, interesa registrar las diferencias de los programas que existen en los programas electorales posteriores a los textos originales.

A un nivel de gran generalidad, tanto el Programa del PS como el del PSD apuntan a transformaciones profundas de la estructura social portuguesa, apelando a valores y principios idénticos. Igualmente, existe una gran coincidencia respecto a la defensa de la democracia representativa y pluralista, aunque el Programa del PS estimule las diversas formas de participación popular directa que no coinciden con el Programa del PPD. Las diferencias más sobresalientes se refieren a las estructuras socioeconómicas.

En el programa del PS, la planificación económica y el plan de nacionalizaciones definen un objetivo de cambio estructural de las relaciones sociales, que se integran en la estrategia de transición para una sociedad socialista. En el Programa del PPD, aunque esas dos líneas de acción sean consideradas como plausibles, difieren en extensión y significado subyacente. En cuanto a la planificación económica, con todo lo que implica respecto a la orientación de la inversión y regulación de la economía, las posiciones están más próximas, aunque ese propósito sea menos destacable en el Programa del PPD. En lo que se refiere a las nacionalizaciones, este último texto programático las admite como posibles, particularmente para corregir situaciones de monopolio o regulándose por estrictas razones de rentabilidad económica, pero sin tener en cuenta cambios estructurales profundos a largo plazo. De hecho, sobre este aspecto, apenas se apunta a un marco estabilizado de relaciones sociales, consustanciando en un pacto social equilibrado” que favorezca a los trabajadores, defina derechos y deberes mutuos y establezca consensualmente metas a alcanzar”.

Las posiciones posteriores del PPD irán a profundizar las divergencias con el PS. En las conclusiones del VI Congreso (1978), se acusa a este partido de favorecer al sector público en detrimento del sector privado y cooperativo y se propone una

revisión constitucional que “atenderá la necesidad de desmarxizar algunos de los principios fundamentales de la Constitución, de corregir las contradicciones del sistema económico-social en ella consagrados.”⁶

En 1979, el PPD/PSD suscribe, en el programa electoral del gobierno AD, críticas contundentes al sistema y políticas económicas vigentes: “Se destruyó un sistema económico que era injusto pero era coherente y se instaló otro, que siendo igualmente injusto, es incoherente e ineficaz (...) Las medidas que los sucesivos gobiernos anunciaron como salvadoras condujeron al país a la ruina, a la desesperación y a la desconfianza en el valor de la democracia política. La Aliança Democrática quiere una sociedad justa y una economía libre”. Era el agudizar de un conflicto que, en sus bases constitucionales, solo se resolvería en 1989.

6.3.1.3. Concepciones Programáticas del Partido del Centro Democrático y Social (CDS)

El Centro Democrático Social (CDS) surgió en Julio de 1974. La lista de fundadores se componía de 29 miembros y, hasta la realización del I Congreso, el partido estaría dirigido por una comisión provisional presidida por Diogo Freitas do Amaral, siendo Adelino da Costa el secretario general.

La Declaración de Principios presentaba al CDS como el defensor de los “valores de personalismo humanista de inspiración cristiana”. Se proponía para Portugal un modelo de “democracia pluralista en vigor en los países occidentales”, basado en las libertades individuales y en la participación de todos. En ese mismo texto se decía, que la “posibilidad de luchar por la dignidad de la persona humana”, pasaría por “la plasmación del principio de igualdad efectiva de oportunidades”. La reducción de las desigualdades sociales debería lograrse en el respeto por cada

⁶ *Dez Congressos, Dez Anos de Vida*, Ed. Progresso Social e Democracia, Lisboa, 1984.

individuo concreto, “con rechazo del ideal fascista de la supremacía de la Nación abstracta y de la concepción marxista de la clase mesiánica”.

El CDS se presenta como el gran defensor de la iniciativa privada, de los pequeños comerciantes, industriales y agricultores, proponiendo una política “que en vez de conducir a la proletarianización de todos los ciudadanos, haga de cada trabajador también un propietario”. La Declaración de Principios, en sus grandes líneas, hacía aún apología del “Estado fuerte” para garantizar la “subordinación de los intereses particulares a los intereses generales o colectivos”.

Los estatutos del partido, aprobados en Enero de 1975 en Porto, desarrollan estos principios y presentan más detalladamente las formas de organización social, económica y política que se persiguen⁷. Aún en lo referente al marco principal de valores, la libertad, ya destacada en la Declaración de Principios, surge ahora asociada a la seguridad de los individuos y de sus bienes, con un énfasis en el orden y en la tranquilidad pública y en la correlativa prevención y represión de la criminalidad.

En el ámbito económico, el Programa del CDS avanza, inicialmente, con el concepto de “economía social de mercado”, basado en la “legitimidad de la propiedad privada, en el dinamismo y creatividad de la iniciativa y en la competencia, convenientemente estimuladas para el beneficio de todos. Esta matriz de la economía liberal, aunque mitigada por preocupaciones sociales, coexiste con la defensa de un Estado fuerte, manifestando que el sector público se deberá transformar en un “marco de dinamización y orientación global de la economía”.

La moderación de las políticas públicas no implica un alargamiento de las responsabilidades del Estado en el sector productivo en detrimento de la iniciativa privada, pero un refuerzo de la autoridad en las políticas de incentivo a las actividades económicas. De hecho, se propone como objetivos del sector

⁷ *Programa do Partido do Centro Democrático Social*, Lisboa, CDS, 1975.

público en el área económica la inversión en infraestructuras de “respuesta a las necesidades colectivas”, “el estímulo a la actividad privada”, el “control de los excesos del poder económico” y “la protección de los grupos de menores recursos”.

La multitud de medidas propuestas, tanto de carácter macroeconómico, como en el ámbito de las políticas sectoriales, “tiene como objetivo la definición de un marco estable de normas y condiciones generales, para reducir al mínimo la intervención discrecional de la administración”. Este marco normativo corresponde, en un primer momento, a las garantías e incentivos concedidos por el Estado para el buen funcionamiento de los mercados, que incluye la seguridad de los agentes, en particular en lo que se refiere a la propiedad. Pero no solo. De hecho, los excesivos desequilibrios y desajustes sociales generados por la matriz de funcionamiento liberal difícilmente podrían ser negados. De hecho, se presentan en contraposición al principio de la dignidad de todos los individuos, reiterado continuamente por el CDS. Así se comprende la calificación de “social” que se añade al concepto del mercado, que viene a legitimar la intervención reguladora del Estado para obviar tanto los excesos como los procesos de marginalidad social que el mercado, por sí solo, demostró segregar. Esta posición, además, es común a los partidos socialdemócratas occidentales y proviene de la doctrina social de la Iglesia⁸.

El CDS se presentó claramente en oposición a las ideologías de inspiración socialista o socialdemócrata. La defensa intransigente de la iniciativa privada y de la propiedad familiar, así como la correlativa oposición a las diversas formas de colectivismo –expresión que visa, sobretodo, el sector público de la economía–, constituye un punto fundamental de referencia ideológica del CDS.

Otro vector fundamental de referencia ideológica se refiere a la idea del “Estado fuerte”, aplicado genéricamente al carácter normativo que emana de él, pero con particular incidencia en lo

⁸ Sobre este asunto, véase João Ferreira Almeida, *Portugal os Próximos 20 anos*, vol. VII, Ed. Fundação Caluste Gubelkian, Lisboa, 1990.

que respecta al orden y a la seguridad de los individuos y de sus bienes. De hecho, es conferida una gran importancia a esta problemática en el Programa del CDS, así como una minuciosa enunciación de objetivos y actuaciones a desarrollar por el Estado, que no encuentra paralelo en los Programas de otros grandes partidos políticos nacionales.

El CDS se presentó, en el marco de los cuatro grandes partidos parlamentarios, como aquel que explícitamente asumía los valores del conservadurismo europeo de tendencia demócrata-cristiano. En el orden interno, algunos de sus grandes fundadores conseguían prestigio profesional y actuaciones reformistas en el periodo de Marcelo Caetano, sin rupturas con el régimen.

La evolución del partido manifestó tensiones latentes que se concretizaron en cambios de liderazgo y de inflexión ideológica. Una de las cuestiones relevantes se refiere al radicalismo radical. En un primer momento, oponiéndose al intervencionismo del Estado con objetivos sociales y, posteriormente, a la ideología nacionalista convirtiéndose en el intérprete político más evidente.

Estos cambios coexisten con algunos factores de continuidad. Uno de los más destacados, en el campo económico, se centra en la defensa de la propiedad y capitales privados nacionales que, en la primera década después de Abril, se tradujo en una oposición cerrada al sector público de la economía y, a partir de finales de 1980, en las reservas, cuando no, oposición respecto a la Comunidad Europea. De hecho, la liberalización de capitales, bienes y productos representa una amenaza de competencia no apoyada por algunos sectores de las clases más favorecidas del país. Las ideas liberales ceden, por tanto, el paso a la ideología nacionalista.

6.3.1.4. Concepciones del Programa del Partido Comunista Portugués (PCP)

El Programa del Partido Comunista Portugués (PCP) aprobado en el VII Congreso realizado el 20 de Octubre de 1974, contenía

alteraciones que eran consideradas necesarias, de adaptación a la nueva realidad política y social de Portugal después del 25 de Abril. Había, también, que hacer el ajuste a la existencia y actuación del partido en el marco de la legalidad.

La fundación del PCO remonta a 1921 pero, desde esa fecha, el partido pasó por diversos periodos, caracterizados por diferentes orientaciones ideológicas y estratégicas. El Programa de 1965 y el informe *Rumo à Vitória*, de Álvaro Cunhal definen la línea política y de liderazgo que se mantuvo hasta 1974 y continuó marcando el rumbo después de dicha fecha⁹.

Tres grandes referencias individualizan y distinguen este partido. En primer lugar, el objetivo último a alcanzar que, como se expresa en el Programa consiste en “la construcción del socialismo y del comunismo en Portugal”. En segundo lugar, el PCP se presenta como la “organización de vanguardia de la clase operaria, de los campesinos, de todos los trabajadores manuales e intelectuales”, asumiendo así el carácter de partido de clase. Finalmente, el PCP invoca la doctrina marxista-leninista como fundamento de sus orientaciones teóricas, ideológicas y organizativas.

La estrategia del partido definida en 1965 bajo la designación de “revolución democrática y nacional”, correspondía a una etapa de transformaciones políticas, sociales y económicas para Portugal, en parte concretizada con el derrumbe del régimen en Abril de 1974, pero que se mantenía como horizonte de plena materialización en la fecha de aprobación del Programa en el VII Congreso del PCP.

La caída del “Estado fascista” y la instauración de un régimen democrático definían el primero de los ocho puntos enunciados en 1965 y que hacían parte de la “revolución democrática y nacional”. Sin embargo, según la orientación del PCP, en coherencia con su base de orientación ideológica, el régimen fascista de Portugal provenía del poder de los monopolios y latifundistas en la sociedad portuguesa. La democratización de la

⁹ Véase el Programa del PCP de 1974. *Programa e Estatutos do Partido Comunista Português*, Ed. Avante, 1985.

sociedad portuguesa exigía así, para el PCP, la liquidación de los grandes grupos económicos (designados como monopolios) y la realización de la reforma agraria, “entregando la tierra a quien la trabaja”. El reconocimiento de la independencia de las colonias, la democratización de la instrucción y de la cultura, el “abandono de Portugal del imperialismo”, la mejora del nivel de vida de las poblaciones y una política de paz y amistad con todos los pueblos constituían los otros puntos de la “revolución democrática y nacional”.

El Programa del PSP propone la “nacionalización de los bancos, de los seguros, de los transportes ferroviarios, aéreos, y marítimos, del telégrafo y de los teléfonos, de las minas, de la producción y transporte de electricidad y de otros sectores de industria pertenecientes a los grupos monopolistas. El Estado debería, además, asumir responsabilidades en el comercio externo y en el sector mayorista, en la reorganización de las pescas, “expropiando empresas monopolistas”, así como en la planificación global de la economía, que enmarcaría al sector privado.

La estrategia de desarrollo económico desarrollada en el Programa del PCP se basaba en el máximo aprovechamiento de los recursos internos, en el fuerte intervencionismo estatal y en el empeño de los trabajadores en la producción. Partía del presupuesto de que “los grupos monopolistas portugueses” eran “instrumentos de dominación imperialista sobre Portugal, y que esa situación se había facilitado por el “gobierno fascista” para “intentar salir de las dificultades financieras provocadas por la guerra colonial”. La “liberalización del dominio imperialista” sería así, uno de los objetivos principales de la “revolución democrática y nacional” que exigiría la expropiación y nacionalización de las grandes empresas y explotaciones monopolistas extranjeras” y la consecuente “utilización y recuperación de los bienes nacionalizados en beneficio del pueblo y del desarrollo independiente de la economía nacional”.

En la secuencia lógica de estas posiciones, el PCP se manifiesta contra la participación de Portugal en “las zonas de

comercio libre”, oposición que se irá a extender más tarde, a la entrada de Portugal a la CE

La plena realización de las transformaciones económicas y sociales propuestas, que tendrían el apoyo de la clase de los trabajadores y de “vastas masas de la población”, definiría el nivel necesario de democratización que posibilitaría la construcción de la sociedad socialista cuya primera condición sería “el establecimiento de la propiedad social sobre los principales medios de producción”, que permitiría “el establecimiento de un sistema de dirección planificada de la economía”.

En el entendimiento del PCP, las propuestas de transformación de la sociedad portuguesa manifestadas en la “revolución democrática y nacional” podrían y deberían ser apoyadas por la amplia mayoría de la población portuguesa. El partido se asumía como vanguardia de la clase operaria, conocida por su cohesión ideológica y centralismo organizativo, y por eso mismo, proponía un conjunto de objetivos susceptible de obtener apoyos más amplios. De hecho, la participación del PCP en los gobiernos provisionales, la sintonía con el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) hasta el verano de 1975 y la siempre proclamada identificación con los ideales de Abril, reflejaban la consonancia del PCP con las fuerzas políticas y militares en lo que se refiere al derrumbe del régimen y de sus instituciones, al proyecto de las elecciones libres para la constituyente, a las nuevas condiciones de libertad política y sindical, así como a los propósitos de mejora de las condiciones de vida de los trabajadores.

Las divergencias y, en muchos casos enfrentamiento, con las otras fuerzas partidarias, particularmente con el PS, tenían subyacente una idea diferente de democracia. Para el PCO, las libertades políticas y los procesos electorales, que no se negaban, se integraban en un proceso más vasto de “movilización” y de “lucha unitaria del pueblo portugués” contra “el gran capital, los grandes latifundistas, la restauración monopolista y la dominación extranjera”.

Las cuestiones socioeconómicas, en su dimensión política, están en el eje del problema. Sin duda, los otros partidos,

particularmente el PS, también desarrollarán una concepción propia en el área económica, que en algunas circunstancias, incluso incorpora algunas de las consideraciones y de los objetivos del PCP. Sin embargo, esas transformaciones son el propio objeto de democratización para el PCP, lo que implícitamente, desvalora la radicalidad democrática basada en la libertad individual, en el pluralismo y en la legitimación electoral del poder político. Por otro lado, al integrar, radical y necesariamente, las transformaciones socioeconómicas propuestas en el concepto de democracia, traslada a los opositores de esas políticas a una situación de exterioridad democrática y condiciona a sus defensores a una unidad ideológica y progresivamente orgánica.

La defensa intransigente de las nacionalizaciones y del sector empresarial del Estado en general, será el corolario lógico de este posicionamiento. En la Conferencia de las Organizaciones del PCP para la Defensa y Dinamización del Sector Nacionalizado de la Economía” realizada en 1978, se afirma que “el sector nacionalizado es, y tiene que ser, el motor de arranque económico”, acusando a los diversos partidos en el poder, después de ser aprobada la Constitución de 1976, de atentar contra el sector público productivo. Sin embargo, para el PCP, la defensa del sector público de la economía excede a las razones de desarrollo económico, representa la propia “defensa de las conquistas de la revolución de la defensa de la propia democracia”¹⁰.

6.3.2. Los Partidos y la Intervención del Estado en la Economía Española

España contrasta con Portugal porque sus partidos políticos de ámbito nacional se mostraron unánimes, menos radicales, respecto

¹⁰ *As Nacionalizações, Defesa e Dinamização*, textos de la Conferencia de las Organizaciones del PCP para la Defensa y Dinamización del Sector Nacionalizado de la Economía, Lisboa, Edições Avante, 1978, p.7.

a la intervención del Estado en la economía. Las primeras elecciones generales, celebradas en 1977, habían dado la victoria a la Unión de Centro Democrático (UCD), que ocuparía el espacio central del espectro ideológico hasta 1982. Fundada en Mayo de 1977, la coalición agrupaba a doce partidos y personalidades independientes vinculadas a Adolfo Suárez. En diciembre de 1977 se transforma en un partido unificado mediante la disolución de los partidos que la integran, presentándose como partido «interclasista», que se define a si mismo como “una respuesta a las necesidades actuales y futuras de la democracia española”, e intenta hacer una síntesis de las tres corrientes político-ideológicas que estuvieron en la base de su formación: social-demócratas, demócratas cristianos y liberales, cuyos objetivos eran el restablecimiento de las libertades públicas y una «síntesis integradora» de la libertad de los conservadores y la igualdad de los marxistas, el discurso de UCD subrayaba la moderación y el diálogo según las normas del juego democrático. Esa síntesis, sin embargo, no fue posible; y a pesar de haber obtenido, en las elecciones de 1979, un resultado superior al 30% en todas las regiones autónomas, excepto en Cataluña y el País Vasco, la UCD entra en un proceso de disgregación continua tras la dimisión de Adolfo Suárez como presidente del gobierno y presidente del partido. Disgregación que iría a acelerarse después de las elecciones del 28 de octubre de 1982, en las cuales obtiene apenas el 7,3% de los votos.¹¹.

A su derecha competía Alianza Popular (AP), fundada en octubre de 1976 como fusión de siete partidos, o más bien, como agrupación de personalidades del régimen anterior alrededor de un líder, Manuel Fraga Iribarne. La progresiva afirmación de este liderazgo, y la evolución del equilibrio entre los grupos miembros, fue paralela al proceso de moderación del partido desde un tono beligerante, antimarxista y antiseparatista, a una imagen más

¹¹ Morodo, R. *Los Partidos Políticos en España*, Barcelona: Politeia, 1979, p. 158

democrática. Pero su herencia franquista pesaría sobre el partido en los años setenta y primeros ochenta¹².

El principal partido de la oposición a UCD, entre 1977 y 1982, fue el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que gobernó España desde 1982 hasta 1996. De su larga historia, desde su fundación en 1879, destacan dos momentos recientes, por su influencia en las posteriores posturas ideológicas del partido. El primero de ellos, son los congresos de 1972 y 1974, en que los líderes del interior, en particular el equipo de Felipe González y Alfonso Guerra, desplazaron a los tradicionales líderes del exilio. Este cambio significó una «renovación» y revitalización del partido, así como una radicalización de su discurso¹³. Este PSOE renovado recibió el espaldarazo del socialismo europeo en su congreso de 1976, al que asistieron Mitterrand, Palme y Brandt entre otros. El segundo momento son los congresos de mayo y septiembre de 1979, en que tuvo lugar la batalla sobre «marxismo sí, marxismo no». Los propósitos de los renovadores de eliminar el término marxista de la definición del partido tiene lugar en el Congreso Extraordinario de septiembre, cuya resolución política ya no incluía el «somos un partido marxista» ni el papel de «la lucha de clases como motor de la Historia» afirmados en mayo¹⁴. Como se señaló en el congreso del PSOE en 1979¹⁵:

“el PSOE asume el marxismo como un instrumento teórico crítico y no dogmático [...] recogiendo las distintas afirmaciones, marxistas y no marxistas, que han contribuido a hacer del socialismo la gran

¹² Estaban, J. de y López Guerra, L., *Los Partidos Políticos en la España Actual*, Barcelona: Planeta, 1982: pp. 161-165

¹³ Caciagli, M. *Elecciones y Partidos en la Transición Española*, Madrid: CIS, 1986, pp. 194-196; Share, D., “Two Transitions: Democratisation and the Evolution of the Spanish Socialist Left”, *West European Politics*, vol. 7(1): pp. 82-104, 1985, p. 85-86.

¹⁴ Véase: Resolución Política del Congreso Extraordinario del PSOE, 1979; Gillespie, R., *The Spanish Socialist Party: A History of Factionalism*, Oxford: Clarendon, 1989; Gunther, R; Sani, G. y Shabad, G., *Spain after Franco: The Making of a Competitive Party System*, Berkeley: University of California Press, 1988: 407.

¹⁵ PSOE, 1979, p.2.

alternativa emancipadora de nuestro tiempo y respetando plenamente las creencias personales”.

Este congreso marcó el inicio de la moderación de la ideología y la línea política del PSOE. Del período «reformista y revolucionario» de 1974-1978, se transformó en un partido «reformista y democrático» (1979-1982), que abrió el camino para una más evidente orientación liberal tras la llegada al poder en 1982¹⁶.

El Partido Comunista de España fue fundado en 1920 por un grupo de jóvenes socialistas que abandonaron el PSOE. Después de un prolongado período de clandestinidad, por la persecución franquista, el PCE obtiene cerca del 10% de los votos en las dos primeras elecciones libres, tras la muerte de Franco. Tras su protagonismo en la guerra civil, el PCE abandonó la lucha armada y adoptó progresivamente una estrategia basada en la moderación y en las grandes alianzas. La historia de la moderación del PCE apoya sus ideas en una reorientación ideológica del partido a raíz del abandono de la dictadura del proletariado, en 1973, y del leninismo, en el IX Congreso de 1978. En este último, el PCE era considerado como «un partido marxista, democrático y revolucionario», en que «la aportación leninista, en todo cuanto sigue siendo válida, sigue integrada [...] pero sobre la base de que hoy no cabe mantener la idea estricta de que el “leninismo es el marxismo de nuestra época”» (PCE, 1978, p. 154)¹⁷.

Las relaciones del PCE con los otros partidos de su familia ideológica dieron muestras de su moderación. El líder del partido se distanció de la orientación revolucionaria del partido comunista portugués, llegando a afirmar que: “la actuación del PC en Portugal es un buen ejemplo de cómo no debe hacerse una

¹⁶ García Santesmases, A., “Evolución ideológica del socialismo en la España actual”, *Sistema*, nº 68-69: pp. 19-61, 1985, p. 75.

¹⁷ El abandono del leninismo diferenció al PCE del PCP y coincidió con el abandono del marxismo por el PSOE, en un proceso semejante de traumática lucha interna.

revolución”¹⁸. Por su parte, Cunhal apoyó las críticas del PCUS al PCE en 1977, y subrayó las divergencias entre los partidos comunistas ibéricos¹⁹: “alimentamos serias dudas sobre la manera de pensar de Santiago” Por el contrario, Mario Soares agradeció el apoyo del PCE, que mereció sus elogios por aceptar el pluralismo democrático²⁰. El PCE buscó también aproximarse a los socialistas franceses y alemanes con menor éxito. El Partido Comunista italiano le apoyó en términos de organización y finanzas; mientras que los comunistas franceses se resistían a seguirles.

Los resultados electorales del periodo de estudio señalan el año 1982 como frontera entre dos equilibrios de partidos: hasta entonces, UCD gobernó con el PSOE como principal partido en la oposición y PCE y AP como partidos minoritarios y, a partir de entonces, el PSOE gobernó con AP como principal partido de la oposición, con UCD, CDS y PCE como minoritarios. En 1996 gobernaría PP, con el PSOE como principal partido en la oposición y IU como partido minoritario.

6.3.2.1. Concepciones Programáticas sobre la Intervención del Estado en los partidos de centro derecha de España: AP, UCD y CDS

Tanto UCD como AP adoptaron el modelo comunitario de régimen político y económico al argumentar que el éxito de la integración económica dependía de la capacidad de España de evolucionar hacia un modelo de economía mixta más equilibrado, donde el papel del mercado no se viese amenazado por el intervencionismo estatal. En este sentido, UCD afirmó su fe en los principios del Tratado de Roma, y su deseo de conservar el *status*

¹⁸ Alba, V., *El Partido Comunista en España: Ensayo de interpretación histórica*, Barcelona: Planeta, 1979, p. 352

¹⁹ El País, 29-6-1977, p.4.

²⁰ Soares, M. *Democratização e Descolonização, Des Meses no Governo Provisório*, Lisboa: Dom Quixote, 1975, p. 248, 259-260.

quo europeo, frente a las propuestas de la izquierda de una “Europa de los trabajadores”, que encubrían una visión diferente de la existente²¹.

UCD se presentaba como un partido precursor de un régimen económico similar al existente en los nueve y defendido en Bruselas:

“Creo que la opción que el Programa Económico del Gobierno ha tomado en materia de modelo económico correspondiente al modelo de sociedad defendido por UCD, es aquel que corresponde, precisamente, al modelo de integración europea. Es un modelo de economía de mercado, a pesar de las diferencias en su aplicación que pueden existir entre unos países y otros; pero, sin embargo, hasta tal punto es cierto que éste es el modelo, que los portugueses, para entrar en la Comunidad, deberán modificar su Constitución”²².

En un principio, las propuestas económicas de UCD eran confusas y cambiantes, efecto de un compromiso entre socialdemócratas, demócrata cristianos y liberales. La definición oficial, «*una economía de mercado, corregida y socialmente avanzada*» pretendía ofrecer una propuesta diferente de la de los conservadores y la izquierda. “*UCD eleva a la categoría de principio, la economía social de mercado*”, sin definirla ni concretar las vías para crearla o reforzarla. La intención de expandir el sector público, que figuraba en el primer programa del partido (UCD, 1977, p. 15-18) se desmintió en el Congreso de 1978, en favor de una “*ampliación del empleo del mercado en la economía, eliminando el intervencionismo que sea innecesario o claramente perjudicial*”:

“*El desarrollo de la libertad exige la libertad de empresa y la economía de mercado. No existen ejemplos de democracia política sin economía de mercado que normalmente reviste forma de economía mixta por la indudable importancia del sector público en la vida económica de una sociedad moderna [...] Ahora bien, los*

²¹ Rupérez, 1980, p. 165-166.

²² Busturia, 1980, p. 27.

principios de igualdad, de calidad de vida y el propio de eficacia económica, exigen una economía de mercado corregida y socialmente avanzada” [UCD, 1979, p. 157-158].

En este Congreso, la planificación ofrecía un instrumento de “prospección” y “coordinación” de las políticas del sector público, “incluyendo la actuación de las empresas públicas y la disminución de la incertidumbre de mercado”. La empresa pública se justificaba sólo «*cuando hay divergencia entre beneficio social e interés privado*» pero se le asignaban funciones indefinidas y potencialmente extensas de política regional, coyuntural, antimonopolio y de redistribución de la renta. Ante sus dificultades, al definir una propuesta de régimen económico, UCD recurría al modelo comunitario: la coalición “*defiende, en suma, el sistema económico conocido y contrastado en Europa Occidental*” (UCD, 1979, p. 266-267, 259).

Ante la inminencia de la integración, a mediados de los ochenta, el discurso ya más liberal del centro subrayaba la necesidad de liberalizar y desregular la economía:

“La doble tarea de integración en la Comunidad y salida de la crisis implica necesariamente un proceso de reasignación de recursos productivos. Es imprescindible dotarse de una estructura productiva adecuada y flexible, fortaleciendo los mercados y su papel en la economía. Esto significa: aumentar el papel de los precios como instrumento principal de asignación de recursos; suprimir los obstáculos intervencionistas, desburocratizar la economía y abandonar prácticas proteccionistas” (CDS, 1986, p. 10).

También AP recibió influencias de Europa en la formulación de las propuestas políticas sobre el régimen económico, basado en una «economía social de mercado». En 1977, aparecía un poco más desarrollado que el de UCD, y más decidido a favor del mercado:

“Alianza Popular defiende el modelo de economía social de mercado, basado en la libre iniciativa privada, la participación equilibrada del sector público, y la intervención a través de una

planificación democrática de todos los sectores sociales en la orientación y ordenación de la actividad económica. El ámbito de actuación del sector público debe quedar suficientemente definido para defender el interés nacional y para crear un marco de actuación empresarial sin incertidumbre” (AP, 1977, p. 37).

Entre las reticencias de Fraga a la Constitución de 1978 se contaban aspectos relativos al régimen económico. Primero, al permitirse la expropiación «*mediante indemnización*», y no «*previa justa indemnización*» se abría paso a un «*amplio plan de nacionalizaciones, contra la emisión de títulos de deuda a largo plazo; lo cual, en los presentes índices de inflación, equivalía prácticamente a una confiscación*». Segundo, se establecían limitaciones inadmisibles a “*la iniciativa empresarial*”, en cuanto a “*la dirección de la propia empresa*”. Tercero, su ambigüedad «*permite una planificación obligatoria para el sector privado*», frente a una planificación indicativa compatible con la economía de mercado. Fraga opinaba que la «*suma de los tres preceptos permite la socialización efectiva, por vía legal, de toda la economía nacional*» y por tanto, «*el modelo de la economía social de mercado, el que más riqueza y más libertad ha producido en todas partes, no queda suficientemente claro en la Constitución*» (1982: 116; 1980: 72-73; 1978: 152-154).

Así, AP defendió un régimen económico menos intervenido, una «*armonización progresiva de nuestra legislación económica con la europea*» (Fraga, 1982, p. 116). El programa de 1979 proponía la «*Aplicación de los principios generales de la economía de mercado y de la libre competencia con todas sus competencias*» (CD, 1979, p.6) y la campaña de este año representó un giro a la derecha en cuanto a política económica (Gunther, Sani y Shabad, 1988, p. 175). En los ochenta, como UCD, AP utilizó la perspectiva de la integración para exigir una liberalización de la economía española:

“El principio fundamental (...) de Libertad de Circulación de factores y productos, esencia del Tratado de Roma, consagra la primacía de la competitividad. Es imprescindible, por tanto, que

España se dote de un sistema económico en que las relaciones laborales, los sistemas de financiación y todo el marco jurídico-económico sea homologable y permita a nuestras empresas organizar sus planes estratégicos, con vistas a ganar la batalla de la competitividad (AP, 1982, p.32). (...) si no liberalizamos, si no quitamos las ligaduras que maniatan a nuestra economía (...) vamos a ser el yunque y no el martillo de Europa” (DSCS, núm. 221, p. 25-6-10199).

Y el último programa, el de 1986, tras su adhesión a la Comunidad Europea, propuso todo tipo de medidas liberalizadoras de la economía para afrontar esta situación: entre ellas se contaba la reducción de los monopolios de Estado hasta su desaparición, la liberalización de la circulación de capitales, la privatización de empresas públicas competitivas con el sector privado y la homologación de la empresa pública con la privada²³ (CP, 1986, p. 22-24).

El centro derecha español también adoptó el modelo comunitario de régimen político: la democracia liberal. Aunque los líderes de AP, y parte de los de UCD, habían participado en los gobiernos y administración del régimen anterior, ambos partidos adoptaron un discurso democrático a partir de su fundación. El papel de Adolfo Suárez como propulsor del proceso de transición en España fue muy explotado para identificar el partido con la democracia.

“El reconocimiento de los derechos sociales y de las libertades públicas y si garantía son algunos de los principios básicos de UCD. No puede haber democracia auténtica sin esa garantía. UCD dedicará sus esfuerzos a convertirlos en realidad, siguiendo el camino emprendido por Adolfo Suárez, que en pocos meses ha dado pasos de gigante en la garantía de los derechos de reunión, asociación política, asociación sindical, libertad de expresión, amnistía para la reconciliación” (UCD, 1977, p. 13).

²³ Véase Coalición Popular, *Programa de Gobierno de Centro Derecha. Para Ordenar bien las Cosas*, PP, 1986.

6.3.2.2. *Concepciones Programáticas sobre la Intervención del Estado en el partido socialista: PSOE*

La progresiva moderación del discurso socialista español, que situó al PSOE en un extremo respecto a las ideas vigentes en Europa, influido por el izquierdismo radical en boga en la década de los 70, transforma gradualmente su orientación ideológica respecto a las estrategias políticas a comienzos de la década de los ochenta, y se aproxima al modelo de la socialdemocracia europea en sus estrategias de carácter económico. En este sentido, la contradicción entre el discurso anticapitalista del PSOE renovado en 1974 y su opción ideológica más europea resultaba evidente. Dos evoluciones permitieron resolver esa contradicción: la evolución de la CE, que se aproxima al socialismo, y la evolución interna del partido, que se aleja del socialismo en cuanto ideología basada en un régimen económico planificado²⁴.

La Europa en que el PSOE pretendía integrar a España sería una Europa socialista. El PSOE, como el Partido Socialista Portugués (PS), se oponía a la “Europa del capitalismo”, a “la Europa de las multinacionales” o a la “Europa de los mercaderes”, la deseada “Europa de los trabajadores”, la “Europa de los pueblos” (López Pina, 1977). Los congresos de 1976, 1979 y 1981 llamaron a la lucha por el socialismo: «*las fuerzas socialistas, que constituyen el principal grupo político de la CEE*» trabajarían «*de un modo unitario para la consecución de una sociedad europea inspirada en el socialismo democrático de los pueblos y trabajadores, poniendo coto a la expansión del capital multinacional y al intervencionismo norteamericano y defendiendo los intereses de la clase trabajadora*» (PSOE, 1981, p.32).

Sin embargo, el mismo congreso de 1981 reconoció la necesidad de «*una adaptación institucional, financiera y económica que nos aproxime al modelo europeo*» (PSOE, 1981,

²⁴ En este sentido, los discursos del PSOE y del PS de Portugal son muy similares. Los dos socialismos recurren a esta visión dinámica de la CE y moderan progresivamente sus programas de reforma económica.

p.32), simultánea a esa lucha por el socialismo en las instituciones comunitarias: *«habrá que intensificar el ritmo de adaptación de nuestro aparato productivo y del marco jurídico de la actividad económica a los mecanismos y reglas vigentes en la Europa comunitaria»* (PSOE, 1984, p. 51). La política de reformas económicas del gobierno socialista, así debía aceptar los límites impuestos por la integración de España en la CE. Y tales límites eran positivos porque frenaban *«el aventurerismo político español»*, condicionándolo al modelo de economía mixta de mercado. La congruencia entre el programa de reformas económicas del PSOE y su opción más europea podía alcanzarse por dos vías: cambiando la CE hasta que admitiese una España socialista, o cambiando esa España socialista programada hasta adaptarla a la CE. En los años setenta se puso el énfasis en la primera vía; en los ochenta, en la segunda. El reconocimiento explícito de la Comunidad como límite al régimen económico español fue simultáneo a la moderación del programa de reformas económicas del PSOE.

Tal programa, al comienzo de la transición, proponía una gran expansión de la intervención estatal en la economía. A la sombra del *«programa máximo»* del partido, que afirmaba como objetivo último *“la transformación de la propiedad individual o corporativa de los instrumentos de trabajo en propiedad común de la nación”*, el PSOE renovado definía así su estrategia económica en 1976²⁵:

“El PSOE se define como socialista, porque su programa y su acción van encaminadas a la superación del modo de producción capitalista, mediante la toma del poder político y económico y la socialización de los medios de producción, distribución y cambio por la clase trabajadora. Entendemos el socialismo como un fin y como el proceso que conduce a dicho fin, y nuestro ideario nos conduce a rechazar cualquier camino de acomodación con el capitalismo, o a su simple reforma” (PSOE, 1976, p.1-2).

²⁵ Tezanos, 1985: 40-43.

Las medidas concretas con que el PSOE se proponía crear el socialismo autogestionario se dividían en dos etapas. En el largo plazo, el de la transición al socialismo, se nacionalizarían los grandes grupos bancarios, la industria de energía eléctrica, petrolífera, carbón y gas natural. Y la industria integral del sector siderúrgico. En el campo, se expropiarían los latifundios insuficientemente aprovechados; las grandes explotaciones pasarían al régimen de autogestión, y los minifundios se organizarían en cooperativas. La «*planificación democrática*», elaborada y controlada en el Parlamento, sería obligatoria para el sector socializado, y sus «*parámetros y elementos*» se verían reflejados «*imperativamente*» en «*la evaluación de proyectos y los resultados contables*» de las recientes empresas. Estas medidas allanarían el camino hacia la sociedad autogestionaria del futuro.

En el corto plazo, el de «*la consolidación de la democracia en España*», la expansión de las funciones económicas del Estado se limitaría a “*un incremento del gasto, al control de la inversión extranjera, de las multinacionales y del sistema financiero. Este último afectaría a los representantes del Banco de España, a la estructura de los Consejos de Administración de las Cajas de Ahorro y a la libertad de fijación de los tipos de interés*” (PSOE, 1976). El programa para las elecciones de 1977 incluía, como única redistribución de la propiedad hacia el Estado, la expropiación de los latifundios de baja rentabilidad (PSOE, 1977: p.17). De este modo, el PSOE supeditaba el cambio económico a la transición política, aplazando los objetivos socializantes en favor de la democratización.

Incluso estos objetivos de 1977 serían abandonados. El control de la banca se recortó sucesivamente, limitándolo al fomento del crédito oficial y la creación de un banco estatal de comercio exterior, basado en bancos saneados. En el sector energético, se pasó a exigir «*la utilización estratégica de los derechos del sector público como accionista de las compañías eléctricas*», con propiedad mayoritariamente pública de la red de alta tensión. La expropiación de los latifundios se redujo a los «*manifiestamente mejorables*». La planificación cobró un papel de orientación y

apoyo, a cambio de control, de las empresas privadas, fomentando y equilibrando el mercado. El sector público ampliaría su papel empresarial sólo en los casos de empresas y bancos en crisis. El programa de 1982, que le dio la victoria al PSOE, había eliminado los términos expropiación y nacionalización de sus páginas²⁶.

Así, la moderación de las propuestas de reforma económica del PSOE le llevó, de proponer la eliminación a largo plazo de la iniciativa privada en los sectores bancario, energético y siderúrgico, y en las grandes explotaciones agrícolas, a presentar el sector público como apoyo a las empresas privadas en crisis y la planificación como orientación en la incertidumbre del mercado. La política de su gobierno, a partir de 1982, evidenció esta moderación. Además de políticas macroeconómicas restrictivas, sus reformas del sistema productivo se dirigieron a una reconversión industrial para eliminar las plantas en crisis, a una desregulación del sistema financiero y a la liberalización del comercio²⁷. El único grupo empresarial y financiero expropiado, Rumasa, lo fue con la intención de solventar su crisis y reprivatizarlo. El ministro de Hacienda, M. Boyer explicaría las preferencias del PSOE en el gobierno, en cuanto al régimen económico, como acordes con “la tradición liberal antiestatista”:

“El Estado, expandiéndose indefinidamente, ni produce una mutación aceptable de la sociedad, ni genera más riqueza, ni organiza mejor la producción o el consumo, ni amplía la libertad (...) la izquierda ha vuelto a apreciar los mecanismos del mercado con correcciones, como los más eficaces”²⁸.

Esta evolución de los planes de reforma económica del PSOE le acercó al modelo existente en la Comunidad y defendido en sus políticas. El programa del partido para 1986 reconoció que la

²⁶ PSOE, 1979, p.14; 1979: pp.6-9; 1981, p.25; pp.30-31; 1982, p.9-19; 8-9.

²⁷ Maravall, J.M., “What is Left? Socialdemocratic Policies in Western Europe”, *Working Papers, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones*, núm. 1992/36: pp.27-28

²⁸ El País, 14-10-1984.

integración alteraría «las relaciones entre el sector privado y el sector público, ya que este último dirigirá preferentemente su actuación a fijar las reglas del juego, dejando que discurra bajo los principios de libertad y responsabilidad de las partes»²⁹

6.3.2.3. *Concepciones Programáticas sobre la Intervención del Estado en el comunismo: PCE*

La estrategia del PCE se centró en la definición de una etapa, “*la democracia política y social*”, en que se constituiría el socialismo, sustituyendo a la etapa de la dictadura del proletariado proyectada por el marxismo ortodoxo. Las previsiones sobre el régimen económico y político realizadas por el PCE definían esa “*democracia política y social*”, para la España post-franquista, como la coexistencia de formas públicas y privadas de propiedad en lo económico y el respeto de las reglas de la democracia liberal en lo político. La democracia política y social no era todavía el socialismo, pero desembocaría en él:

“La democracia política y social no es una tercera vía, ni capitalista; es la etapa de la transición entre el capitalismo y el socialismo, una etapa de lucha para superar la sociedad actual, en la que el poder está en manos de los monopolios capitalistas, para crear un nuevo poder político dirigido por la alianza de las fuerzas del trabajo y de la cultura, cuyo eje es la clase obrera, y basado en el consenso de la mayoría de la sociedad”³⁰.

La propuesta del régimen económico del partido contemplaba, a largo plazo, un comunismo tradicional. Pero el cambio, que se realizaría gradualmente en esta etapa de democracia política y social, consistía en una ampliación de las facultades del Estado como propietario, empresario, recaudador, asegurador y

²⁹ PSOE, 1986, p.21.

³⁰ Véase Águila, R y Montoro, R., *El Discurso Político de la Transición Española*, Madrid: CIS, 1984: 93.

planificador. La propiedad privada coexistiría con la pública, aunque asegurando la «*posición dominante del sector público en la economía*»³¹. En 1975, el PCE proponía nacionalizar «*los instrumentos económicos y financieros decisivos*» permitiendo sustituir «*como tales la inmensa mayoría de los actuales propietarios burgueses*» y combatiendo su tendencia a crear empresas monopolísticas:

“La clase obrera se compromete a respetar la propiedad no monopolista en la etapa de la democracia política y social, a cambio del apoyo de las fuerzas sociales ligadas a aquélla para poner fin a la gran propiedad monopolista y a su poder de Estado” (PCE, 1975, p. 124-125).

Objeto de nacionalización sería la «*banca privada, las entidades financieras y las compañías de seguros*» y «*las grandes empresas monopolistas*», motor del desarrollo económico. Se administrarían “*bajo el control e intervención directa de comisiones elegidas democráticamente por los trabajadores, con formas autogestionaria*”». En el campo, se daría una “*transformación democrática de la agricultura, lo que implica la supresión de la propiedad latifundista y la entrega de las tierras a quienes las trabajan para explotarlas individual o colectivamente, conforme la voluntad expresada por ellos mismos*”. Todo ello, “*salvaguardando los intereses de los pequeños accionistas y propietarios de la burguesía no monopolista*”, cuya actividad sería apoyada “*con créditos y pedidos de las empresas públicas*”. Puesto que las pequeñas empresas no estaban maduras para el socialismo, su nacionalización no haría sino quebrar unos procesos productivos esenciales en España y provocar la desconfianza de las clases medias³².

La transición política desdibujó progresivamente estos proyectos. Se renunció a la nacionalización del sector financiero a cambio del “*control democrático*” de la actividad bancaria privada

³¹ Carrillo, S. *Eurocomunismo y Estado*, 1977, p. 10-104.

³² PCE, 1975, pp.118-122; pp.125-127.

y del fomento del crédito oficial³³. La nacionalización de la industria monopolista se limitó al sector de la energía³⁴. El proyecto de Constitución del partido reconocía tanto la posibilidad de nacionalización con fines sociales como el derecho a la propiedad privada³⁵. El Estado participaría en las empresas que recibiesen inversiones públicas, controlaría la inversión extranjera y apoyaría las pequeñas y medianas empresas³⁶. La expropiación de los latifundios se centró en los de escaso aprovechamiento, con indemnización, y la reforma agraria se definió de modo cada vez más abstracto³⁷. La “*planificación democrática*”, que debía en principio sintetizar las necesidades de toda la economía, mediante una amplia participación en su elaboración, “*con la perspectiva de la incorporación al Mercado Común*”³⁸, acabó reduciendo su carácter vinculante al sector público. Para el privado, sería indicativa, con controles estrictos de las empresas que recibiesen ayuda pública, e incentivos fiscales al resto³⁹.

Tanto en cuanto al equilibrio entre propiedad e iniciativa pública y privada en la economía, como en cuanto al carácter indicativo del plan para el sector privado, el PCE acabó alienándose con los sistemas de economía mixta existentes en la CE. Se trataba de “*un nuevo modelo productivo de economía mixta con planificación económica*», cuyos motores serían «*un sector público eficaz y democrático, unas pequeñas y medianas empresas, estimuladas y protegidas, y un sector social de cooperativas y otras formas colectivas de producción*”⁴⁰, compatible a primera vista con el acervo comunitario. Por otro lado, la visión dinámica de la Comunidad que el PCE mantuvo le permitió argumentar que los esfuerzos por avanzar hacia el socialismo en España se reflejarían en el modelo de régimen

³³ PCE, 1977; 1979, pp.20-21.

³⁴ PCE, 1978, pp. 90-91.

³⁵ PCE, 1977, p.59.

³⁶ PCE, 1979, p. 20-21.

³⁷ PCE, 1977; 1982, p. 26.

³⁸ Véase, Carrillo, 1977: p.99-100; PCE, 1977.

³⁹ PCE, 1982: p.27-28; 1983: p.23.

⁴⁰ IU, 1986: p.6.

económico europeo y viceversa. La integración no obstaculizaría tal marcha, como creían los comunistas portugueses, sino que proveería un marco más amplio y más adecuado para la misma. Si el objetivo de régimen económico a largo plazo coincidía con el modelo defendido desde Moscú a corto plazo, la referencia estaba en Bruselas y Estrasburgo.

El Manifiesto del Programa de 1975 especificaba, entre las tareas fundamentales de “*la democracia antimonopolista y antilatifundista*”, la “*garantía de los derechos individuales y de las libertades democráticas, de palabra, prensa, reunión, manifestación, asociación y representación para todas las corrientes políticas e ideológicas*” y el “*respeto al sufragio universal, basado en la representación proporcional, como fuente de la soberanía nacional.*”⁴¹

Afirmaciones tan contundentes como “*nosotros no concebimos el futuro sistema socialista de España como un sistema de partido único, dominado por el poder del Estado, sino como un sistema democrático pluripartidista*”⁴²; o “*dictadura, ni la del proletariado*” incrementaron la credibilidad democrática del PCE en los últimos años del franquismo. Y con la apertura de un proceso constituyente en 1977-1978, el partido tuvo ocasión de demostrar su voluntad de instaurar y obedecer unas reglas de juego demócrata liberales.

6.4. Descripción de los cambios en las políticas del sector público como resultado de las nuevas ideas

6.4.1. Principales Transformaciones en los Programas de los Partidos Políticos en Portugal

Como consecuencia de la discrepancia entre los partidos políticos sobre si crear en Portugal un régimen de economía de mercado, la mayoría de los programas de los partidos a mediados

⁴¹ PCE, 1975: p.117.

⁴² PCE, 1975: p.127.

de los años ochenta e inicios de la década de 1990, sufren una transformación.

Los principales partidos con representación parlamentaria van a introducir alteraciones en los textos de sus programas políticos. Este proceso se revela comprensible si consideramos que los programas de los partidos databan de antes del 25 de Abril, como es el caso del PCP y del PS, o del periodo inmediatamente posterior a esa fecha, caso del PPD/PSD y del CDS. De cualquier forma, necesariamente informados por realidades político-ideológicas –ya sea internas o externas- y realidades socioeconómicas diferentes de las que caracterizaron a Portugal en los años posteriores.

Hay que señalar, en primer lugar, que ese proceso de cambio no ocurre inmediatamente después de la aprobación de la Constitución de 1976, ni siquiera en la secuencia de la primera revisión constitucional, sino algunos años después. En el caso del PSD y del CDS, las alteraciones de los programas, solo se plasmaron en los años 90. Podemos decir que las alteraciones de los programas representan menos el inicio de una nueva línea de orientación política que el fin de un proceso de cambio. Las alteraciones sobre la intervención del Estado en la economía serán uno de los puntos sobre los cuales inciden las alteraciones de los programas, en un grado de relevancia que dependerá, sin embargo, de la formación partidaria en causa.

6.4.1.1. Transformaciones en el Partido Socialista (PS)

En el caso del Partido Socialista, la Declaración de Principios y el programa del PS, elaborados en 1973 y ratificados con pequeñas alteraciones en 1974, se modificaron sustancialmente en 1986, en el transcurso del VI Congreso Nacional del partido.

Una primera constatación es que, existiendo una notable permanencia de los valores y principios de orientación fundamental, se registran cambios significativos en las ideas y propuestas de transformación social, particularmente en la

dimensión que hemos considerado acerca de la intervención del Estado en la vida económica y social. Podrá decirse que se trata de un nuevo programa y no de un programa alterado.

El anterior objetivo principal de *“construcción de Portugal de una sociedad sin clases”*, que sólo podría ser conseguido *“mediante la construcción del poder de los trabajadores, en el marco de una colectividad de los medios de producción y de distribución”*, da lugar a un nuevo programa, al enunciado genérico de los valores que deben informar a la sociedad a alcanzar, que son la libertad, la igualdad y la solidaridad. Se enfatizan las *“luchas contra la explotación, contra la opresión, contra los privilegios”*, así como contra las *“formas antiguas y modernas de injusticias y discriminaciones sociales”*, lo que da continuidad a los valores enunciados en el anterior programa.

La defensa de la democracia política, en un proceso de democratización que se debería extender al campo económico y cultural, así como de los valores de libertad y de pluralismo, son aspectos que, en sus contenidos y relevancia, transitan del anterior para el nuevo programa. Sin embargo, este último texto *“defiende una economía abierta a una pluralidad de nuevas iniciativas y en que coexisten varios sectores de actividad: el privado, el público y el social”*, lo que de cierta forma sustituye la anterior formulación que apuntaba para la *“planificación de la economía”* y la *“propiedad social de los medios de producción”*, en un nuevo contexto que identifica el Partido Socialista con *“el combate al sistema capitalista y a la dominación burguesa”*.

Los valores de igualdad y de justicia social continúan defendiéndose como grandes principios en los programas electorales, diciéndose expresamente que *“el orden social basado en las clases (...) debe ser sustituido de forma que todos dispongan de las mismas oportunidades”*. Sin embargo, los objetivos de transformación total y radical de la sociedad fueron sustituidos en el nuevo programa por una concepción de sociedad en que *“la regulación de la economía está asegurada por mecanismos de mercado y de planificación estratégica”*, aunque se resalte la intervención del Estado en la economía como *“forma*

de influir la gestión macroeconómica, corregir abusos de poder, incentivar la creatividad, el riesgo y el esfuerzo, promover consensos, arbitrar conflictos y definir orientaciones estratégicas”.

Aún, a nivel de los grandes principios, se defiende la intervención del Estado en la vida social, por imperativos de justicia y solidaridad social, afirmándose que *“al contrario de los liberales, los socialistas no quieren destruir el Estado de Bienestar, sino apenas introducirle las indispensables reformas y gestionarlo de manera diferente”.*

En el nuevo texto programático desaparece la referencia explícita al marxismo como una de las ideologías inspiradoras del PS; sin embargo, se rechaza reiteradamente las filosofías liberales y de tendencia colectivista o intervencionista.

Los objetivos de democratización económica que se convierten en ideales de igualdad, de participación y de emancipación de los trabajadores, implica para el PS, el rechazo al liberalismo, pero también a *“los modelos colectivistas de organización social”.* Este concepto de democracia económica pretende aún agregar *“la libertad de crear inversiones productivas, la libertad de escoger la profesión y el local de trabajo”.* Será en esta *“conciliación entre las necesidades de igualdad y el control democrático de la economía con las aspiraciones individuales”*, que se afirma residir *“la tarea difícil del socialismo democrático”* y se presenta como vector fundamental y específico de esta corriente política.

Respecto a la posibilidad de los grandes grupos económicos que adquieran *“un poder que trascienda la esfera de lo económico, con el riesgo de usurpar la autoridad del Estado”*, se propone en primera mano, *“el estímulo de la competencia y el refuerzo de las pequeñas y medianas empresas”.* Se admite, sin embargo, *“la existencia de empresas públicas o nacionalizadas como forma de responder a esta problemática, así como en el caso de las condiciones naturales o técnicas aconsejen a que una actividad importante para la comunidad no sea ejercida en régimen de competencia.”*

Esta legitimación para el sector público empresarial, que en otro punto del programa se extiende a la *“inversión en sectores de elevado riesgo, para la garantía de la utilidad pública o para que la modernización o la reestructuración de sectores se pueda hacer sin graves consecuencias de naturaleza social”*, se distingue, sin embargo, de la anterior formulación que se dirigía a *“una intervención directa del Estado en la dirección de las empresas básicas que, por su importancia, condicionan todo el proceso social”*.

Dando continuidad al programa de 1973, se invoca que las luchas pasadas llevadas a cabo por las organizaciones de los trabajadores, que *“transformaron profundamente la realidad inicial del capitalismo a través de la conquista de los derechos políticos, de la alteración de la legislación laboral, de la creación de mecanismos de seguridad social, del desarrollo de la intervención del Estado para garantizar el pleno empleo y la mejora de las condiciones de vida”*.

Se defiende la planificación económica y social que, sin embargo, *“no puede oponerse al mercado como red privilegiada para el procesamiento de la información indispensable para la toma de decisiones descentralizadas”*. Se reconoce el mercado como *“instrumento indispensable de regulación de la economía”*, pero con las limitaciones de no poder responder, por sí solo, a los objetivos económicos y sociales de largo plazo. De este modo, se legitima la intervención del Estado en la economía, que debería actuar de acuerdo con el interés nacional democráticamente expresado ya sea en grandes objetivos estratégicos a alcanzar o en cuanto a las políticas sociales a desarrollar para garantizar la *“eliminación de las desigualdades inaceptables”* y la seguridad de los individuos.

La política respecto al sector empresarial del estado se basa en esta perspectiva. No se propone su crecimiento, ni en los sectores básicos, en un proceso que se justificaría a sí mismo, pero se considera legítimo que el Estado, o las entidades públicas en general, puedan intervenir directamente en el sector productivo, en

casos puntuales, si con eso se consiguen beneficios económicos o sociales adicionales.

6.4.1.2. Partido Social-Demócrata (PSD)

El programa del PPD/PSD, aprobado en el I Congreso Nacional del partido, realizado en Noviembre de 1974, solo se alteró en 1992, en el discurso del XVI Congreso.

La permanencia hasta principios de los años 90 del programa elaborado en el periodo de la Revolución, sólo podía ser explicado por su capacidad de adaptación a las situaciones o por las dificultades internas de conseguir nuevos consensos. Siendo difícil establecer una ponderación entre estos dos factores, es probable que la segunda condicionante haya sido decisiva, atendiendo al grado de modificaciones introducidas en el texto.

Hay que resaltar que, algunos principios y valores permanecen inalterados, principalmente la insistencia en el “respeto por la dignidad de la persona humana”, que tendría como corolario “la libertad individual, el derecho a la privacidad y el buen nombre, la igualdad de oportunidades y la justicia social”.

El contexto en el cual son referidos esos principios difiere, sin embargo, significativamente del anterior para el nuevo programa. El análisis de la evolución al capitalismo desde el siglo pasado, con la inherente denuncia de las injusticias generadas, englobaba los presupuestos fundamentales a partir de los cuales se presentaba la aparición de la “tradicón socialista occidental”. Aún remitiéndonos al texto de 1974, se reconocía la especificidad de Portugal, con aspectos sociales más graves debido al régimen político dictatorial, concluyéndose por la necesidad de “ofrecer a los portugueses” una política dirigida por los valores del socialismo” y que exigiría “la transformación profunda de las estructuras de la sociedad portuguesa”.

El nuevo programa pretende marcar la particularidad de la llamada “socialdemocracia portuguesa” respecto de las europeas. Estas habrían sido influidas por el contexto social y político de

finales del s. XIX y principios del s. XX, caracterizado por las “contradicciones aparentemente irreductibles entre las clases y grupos sociales, así como por la influencia del marxismo, revistiendo muchas veces un cariz anticapitalista, antiliberal y antiparlamentarista y defendiendo una acentuada intervención del Estado en la vida económica y social”. Explícita o implícitamente se pretende presentar la “social-democracia portuguesa” con diferentes raíces, “moldeada en el doble objetivo de liberar al Estado y a la sociedad civil de las tentaciones totalitarias y autoritarias, con una opción clara por la democracia parlamentaria, como forma de participación política, ruptura con la revolución y apuesta en la dimensión social del Estado”.

El papel reservado al Estado, ya sea en el orden económico como social, se presenta sustancialmente diferente en el nuevo programa. El sentido global sobre esta materia es definido de la siguiente manera: “se rechazan los modelos programáticos que valoran excesivamente al Estado y su intervención como medios de transformación social, como defienden las concepciones socialistas”.

En el campo económico, el entendimiento de que “el Estado debe ser considerado el promotor del desarrollo económico”, y que para ello sería “necesario modificarla estructura de la economía, expandiendo progresivamente el sector de la propiedad social de los medios de producción”, así como implementar la “planificación democrática”, dan lugar, en el nuevo programa a una concepción que sitúa al mercado en primer lugar, “como medio más eficiente de evitar el desperdicio de los recursos individuales y colectivos y asegurar el crecimiento económico”. Al Estado le quedaría reservada “la creación del marco regulador del funcionamiento del sistema” y de “pleno desarrollo de la economía”. Esta perspectiva, gradualmente liberal, queda atenuada cuando se añade que “no existen apenas argumentos políticos, provenientes de los valores de igualdad de oportunidades, de justicia social, de protección de los más desfavorecidos y del interés nacional”, para justificar la intervención del Estado en la economía, pero también “argumentos técnicos: fallos de mercado,

comportamientos estratégicos, efectos perversos de la política macroeconómica, así como la corrección de las asimetrías regionales”.

También en el área social se verifica una reformulación del papel interventor del Estado que va en el sentido de su retracción, pero con la misma preocupación de demarcación de las interpretaciones que explícitamente connotan la filosofía liberal.

Las concepciones expresadas en el programa de 1974 sobre las políticas sociales desaparecen del texto de 1992. En contraposición, se cuestionan las responsabilidades asumidas por el Estado en estas áreas “no solo por razones de orden financiera, sino también porque los excesos de Estado de Bienestar condujeron en muchos casos al atrofiamiento de la sociedad civil”. También aquí se pretende atenuar un raciocinio muy próximo de las tesis liberales, cuando se añade a continuación que “no se puede cuestionar mucho de lo que el Estado social justifica”.

No consta en el programa de 1992 referencias explícitas a las situaciones o áreas económicas en que se justificaría la intervención directa del Estado o de las entidades públicas, contrariamente a lo que se verifica en el programa de 1974, que especificaba con alguna minucia esos casos, principalmente situaciones de monopolio, industrias base con gran significado económico o cuando de ahí derivasen beneficios económicos o sociales. Sin embargo, el marco general de la parte económica del texto va en el sentido de deslegitimar esa intervención, particularmente cuando se critica “el mito del milagro socialista” que “con pretensiones de cientificidad absoluta” tendería a alargar el ámbito del Estado con objetivos de transformación social, en un proceso donde el hombre pierde su autonomía, su libertad esencia”.

Definido un sentido de orientación liberal, el programa sobre el sector empresarial del Estado es suficientemente genérico para admitir una pluralidad de actuaciones orientadas pragmáticamente. De hecho, se afirma que “la economía debe tener como base la propiedad y la iniciativa privada”, para añadir a continuación que “no hay razones para excluir otras formas de propiedad y de

iniciativa empresariales, principalmente pública, mixta y cooperativa”, en la condición que las “empresas estén sometidas a una lógica de mercado.”

Esta apertura a una diversidad de actuaciones pragmáticas es similar a la que fue presentada para las áreas sociales. Sin embargo, la estricta lógica del mercado propuesta para el sector económico, incluyendo el sector público empresarial, está atenuada en las áreas sociales, recurriéndose no sólo a la función correctora del Estado, sino también al incentivo a diversas formas de solidaridad social del sector privado no lucrativo.

6.4.1.3. Partido del Centro Democrático-Social

El programa inicial del CDS, de 1975, fue alterado en el discurso del XI Congreso extraordinario del partido, realizado en Enero de 1993. Comparando los dos textos, se verifica que existe una significativa diferencia de estructura: el programa de 1975, mucho más minucioso sobre las políticas sectoriales a adoptar, mientras que el texto de 1993 se circunscribe más a los principios, valores y objetivos políticos globales. De cualquier forma, la base de orientación política permanece prácticamente inalterada, así como las referencias a la inspiración cristiana y a la filosofía del “humanismo personalista”.

La evolución del partido a lo largo de la década de 1980 e inicios de los 90, con cambios de liderazgo y de posiciones sobre algunas cuestiones, principalmente sobre la Comunidad Europea, se refleja en el programa, aunque de manera atenuada. Los aspectos estrictamente económicos serán aquellos que, por ventura, sufrieron menores transformaciones.

La defensa de la iniciativa y de la propiedad privada continua siendo un aspecto fundamental de anclaje programático, con apoyo en los mismos valores: “Esta derecha de libertad es también

la que proclama una defensa intransigente de los derechos de propiedad.”⁴³

En la situación actual, esta posición no sólo se opone a la intervención directa del Estado en la actividad económica, sino que también está contra el aumento de su poder regulador: “Más que prometer desburocratizar, como tantas veces se ha prometido a los portugueses, nos interesa desregular.”

La idea sobre el papel del Estado, en sus relaciones con la vida económica y social, sufren transformaciones del texto de 1975 –en que el “Estado fuerte” y la “economía social de mercado” son conceptos importantes del discurso –para el texto de 1993, en que se pasa a hablar en “Estado útil” y se integra en la “apuesta en el mercado” y en el “derecho al beneficio, al mérito y al riesgo”.

El “Estado útil” corresponde “al regreso a sus funciones clásicas”, con la preocupación fundamental de garantizar el “Estado de derecho” que “vuelva a honrar sus compromisos y respete de una vez los límites establecidos para su acción” Esta idea del Estado concede prioridad a las funciones judiciales, a las acciones proclives a garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, la definición de los intereses estratégicos del país en el orden interno y externo.

Además, el programa se refiere al “Estado social”, “que garantice la libertad de elección de las familias y presta servicios donde el sector privado no es suficiente”; al “Estado de solidaridad”, que afecta con rigor a los recursos de todos para cuidar de los que los necesitan y sólo de estos”; al “Estado de infraestructuras”, que “se encarga de la justa contrapartida de los impuestos, de los bienes de uso común y del interés público”; y al “Estado del patrimonio y del ambiente”, que “establece límites a su actuación y a la acción del mercado” en aquello que se refiere a las “condiciones naturales y ambientales”, así como al “valor del patrimonio histórico de la nación”.

En el área estrictamente económica, se propone el “Estado complementario”, al cual “cabe antes que nada, disponibilizar los

⁴³ *Programa do CDS* (aprobado en el XI Congreso, Enero de 1993), ed. CDS, p. 13.

medios necesarios para el fortalecimiento constante del sector privado de la economía”. Esta tarea consiste, principalmente, en crear “un marco institucional de reglas generales y abstractas” de regulación de los mercados en los cuales actúan los agentes económicos privados. Se admite, a continuación, que el Estado pueda intervenir en sectores económicos de alto riesgo o con elevado grado de competitividad.

En el programa de 1993 se defiende que “se privatice más, mejor y deprisa”. El retroceso de la intervención directa del Estado no se debería limitar a las empresas públicas, resultantes de las nacionalizaciones o no, sino de abarcar “un vasto conjunto de servicios que son prestados bajo la tutela del Estado”. En este aspecto, hay un cambio –más cuantitativo que cualitativo- respecto al programa de 1975, que proponía el “lanzamiento por el Estado de los emprendimientos agrícolas, comerciales, industriales considerados necesarios para el progreso acelerado de la economía”, y admitía, inclusive, “nacionalizaciones o riguroso control por el Estado de los sectores de la economía no sometidos a la ley de la competencia nacional o internacional”.

La legitimación de las privatizaciones no radica en la pura defensa del liberalismo económico, esto es, en las virtudes del funcionamiento libre de los mercados, pero también en el valor intrínseco de la propiedad privada y de los intereses económicos nacionales. En este sentido, se defiende que el proceso de las privatizaciones deberá ser aprovechado para “reforzar la constitución de sólidos grupos económicos nacionales, competitivos y autónomos, de modo que se conserve una voz nacional en la conducción de la economía privada”.

Las diferencias detectadas en el aspecto económico entre los textos de 1975 y 1993 se prolongan a las áreas sociales. La dimensión social del Estado tiende a restringirse a su función asistencial en el programa actual, cuando en el texto programático de su fundación abarcaba, aún, amplias responsabilidades en el campo de la salud, de la seguridad social, de la vivienda y del trabajo.

Podría decirse resumidamente, que la filosofía liberal informa, genéricamente, las posiciones sobre la intervención del Estado en la vida económica y social, ya sea en el programa de 1975 como en el de 1993. Sin embargo, en el texto de la fundación, varias restricciones son impuestas al libre funcionamiento de los mercados en nombre de los principios de solidaridad nacional, que se concretizarían en la acción correctora del Estado. En el programa actual las restricciones son, fundamentalmente, en nombre de los intereses económicos nacionales, amenazados por la competencia externa, en particular de los países comunitarios⁴⁴.

6.4.1.4. *Partido Comunista Portugués*

El programa del PCP aprobado en el VII Congreso, realizado en Octubre de 1974, sufrió alteraciones en 1988- fundamentalmente para incorporar los cambios habidos en Portugal desde aquella fecha- y vino nuevamente a ser modificado en 1992, en gran parte para responder a la nueva situación política creada con la caída de los regímenes comunistas de los países del Este europeo. Consideramos apenas, la última versión que integra las modificaciones introducidas en 1988, particularmente en el aspecto político-económico en causa⁴⁵.

El texto de 1992 mantiene los grandes referentes ideológicos del partido, así como el análisis del periodo designado como de “48 años de dictadura fascista”, a la cual se añade la reflexión sobre la evolución política del país desde 1974. El PCP se designa como “partido de clase operaria y de todos los trabajadores”, que “tiene como objetivo supremo la construcción del socialismo y del comunismo”. La referencia al marxismo leninismo en la

⁴⁴ Estas posiciones se articulan con la defensa de los valores como el patriotismo y la soberanía nacional, que no constaba en el texto original, por lo menos con la relevancia y el carácter explícito del programa de 1993.

⁴⁵ *Programa y Estatutos del PCP* (aprobados en el XIV Congreso, realizado en Diciembre de 1992), Ed. Avante, 1993.

introducción que constaba aún en la versión de 1988, desaparece del texto actual.

Los objetivos de la “revolución democrática y nacional”, que constan en el programa de 1974, se mantienen pero están integrados en la reconstitución histórica de los acontecimientos. La revolución de Abril había definido gran parte de ese proyecto. Sin embargo, los acontecimientos posteriores a 1976 son interpretados como un proceso contra-revolucionario con tendencia a la “restauración del capitalismo monopolista, con su dinámica de explotación de los trabajadores y de centralización y concentración de capital”.

El programa de 1992 integra la propuesta del texto de 1988 designada por “democracia avanzada a inicios del s. XXI”, que define el modelo de sociedad que se alcanza a corto y medio plazo. Iremos a centrar el análisis en la dimensión político económica de ese proyecto, que se desarrolla en la dimensión social y cultural.

La idea de la democracia económica que se defiende tiene como presupuesto la “subordinación del poder económico al poder político democrático” y se desarrolla en los siguientes campos: “propiedad social de los sectores básicos y estratégicos de la economía”, “coexistencia de formaciones económicas diversas”, “participación efectiva de los trabajadores en la gestión de las empresas públicas y de capitales públicos”.

Los objetivos enunciados reproducen, en líneas generales, lo que sobre la materia estaba escrito en textos programáticos anteriores. Hay que destacar, sin embargo, que el texto actual tiene la preocupación de defender de forma explícita la “coexistencia de formaciones económicas diversas”, lo que de cierta manera, da continuidad a anteriores referencias a las pequeñas y medianas empresas. Esa explicación de la diversidad de los agentes económicos se concreta en el área de la comunicación social, para la cual se propone “la existencia, a la par de órganos de información privados, de un sector público de comunicación social, abarcando los diversos medios de información –televisión, radio, prensa”.

La existencia de un amplio “sector empresarial del Estado” – “empresas públicas, nacionalizadas, de capitales públicos y participadas”- abarcando los bancos y seguros y otros sectores básicos y estratégicos de la economía, continua representando una pieza clave en el modelo económico propuesto, aunque se admita la coexistencia con un “sector privado, constituido por empresas de variada dimensión”.

La importancia del sector público de la economía radica en una cierta concepción del Estado que, no siendo nueva, conviene recordar. En una sociedad en que están presentes grandes grupos económicos de capital privado –abarcando los sectores básicos o estratégicos de la economía y definiendo en su conjunto un “sistema de capitalismo monopolista”-, el Estado “asegura el funcionamiento del modo de producción capitalista y su mantenimiento inclusive con recurso a la violencia”. En su esencia y generalidad, el Estado se asume, en estas circunstancias, como “un instrumento del capital”.

La importancia de las nacionalizaciones y del sector empresarial del Estado en general se derivaría de la necesidad de cortar la dependencia del poder político respecto al económico, haciéndose representativo de la sociedad y, por tanto, de la clase obrera y de los trabajadores.

Las bases de legitimación del sector público de la economía, permanecen iguales respecto a los textos programáticos anteriores, aunque se presenten algunas reservas respecto al intervencionismo que antes no se manifestaba. Criticando el proceso político y económico en esos países se dice: “En vez de una economía dinamizada por la propiedad social de los principales medios de producción, una economía excesivamente estatizada, desincentivando progresivamente el empeño de los trabajadores y la productividad”.

Las críticas realizadas en el programa de 1992 a los procesos de estatalización de la economía ocurridos en los países del Este Europeo no van en el sentido de un rechazo o una desvalorización de la importancia del sector empresarial del Estado en la “construcción de la sociedad socialista” –aunque sea de destacar

que la propuesta de democracia económica englobe la “coexistencia de formaciones económicas diversas”- pero si en la necesidad de mantenerse e incrementar” el ejercicio efectivo de poder por el pueblo, el control popular y la consideración permanente de la mejora de la democracia.

La Revisión Constitucional y el Nuevo Orden Económico

La polémica sobre la Constitución reapareció poco tiempo después de la primera revisión constitucional. La mayor o menor atención al tema pasó a depender del agravamiento coyuntural de la situación económica y social –suscitando críticas sobre la responsabilidad de las limitaciones constitucionales en esas crisis –y de los acuerdos inter-partidarios con incidencia gubernamental que resolvían temporalmente las divergencias económicas provenientes de la Constitución –acuerdo entre el PS y el PSD para la formación del “Bloco Central” que incluía la revisión de la ley de delimitación de sectores.

Una vez superado, en la primera revisión constitucional, el problema de los órganos de poder político-militar de la fase de transición, los puntos básicos de la polémica incidían ahora sobre la parte económica de la Constitución, particularmente sobre la irreversibilidad de las nacionalizaciones y sobre los aspectos simbólico-ideológicos no alterados en la anterior revisión. Estas cuestiones estaban, además, muy relacionadas.

Las posiciones se polarizaban entre aquellos que pretendían una revisión anticipada y que simultáneamente eran los mayores defensores de una alteración profunda de la parte económica e ideológica de la Constitución –estando en este caso, el CDS. El PSD y las confederaciones patronales, especialmente la CIP (Confederación Industrial Portuguesa) – y los que defendían la Constitución a todo trance y solo admitían la alteración en el plazo estipulado- distinguiéndose, entre estos, al PCP. El PS se manifiesta a favor de la revisión de la Constitución en el plazo en ella establecido, existiendo alguna polémica interna respecto a la

profundidad de las alteraciones a ser introducidas oportunamente⁴⁶.

En 1983, el CDS, de mano del presidente de la Comisión Política, Lucas Pires, sugería una revisión extraordinaria de la Constitución, a ser requerida por cuatro quintos de los diputados. Esta propuesta fue apoyada por los responsables de las confederaciones patronales, principalmente de la CIP (Confederación de Industria Portuguesa), así como por personalidades del PSD⁴⁷.

A pesar del creciente apoyo del PSD a la idea de una revisión anticipada de la Constitución, teniendo en cuenta los aspectos económicos, el acuerdo de incidencia gubernamental con el PS y la necesidad de un apoyo de este partido para una revisión excepcional tendían a moderar la posición de los órganos representativos de aquel partido.

La evolución de las posiciones en el interior del PS se revelaba así, decisiva en el desarrollo de los acontecimientos sobre esta materia. En Junio de 1984, la Asamblea de la República rechazó, con votos a favor del CDS y del PSD y votos en contra del PS, PCP, MDP, UEDS y ASDI, el proyecto de resolución 23/III del CDS que visaba la asunción por la AR de poderes extraordinarios

⁴⁶ En el periodo del gobierno del “Bloco Central”, personalidades del PS, principalmente pertenecientes al ejecutivo, se pronunciaron en sentido divergente al contenido de la revisión constitucional en lo que se refiere a la parte económica. Mientras que el Ministro Almeida Santos se manifestaba fuertemente reticente a esas alteraciones, el ministro de Industria, Veiga Simão, consideraba “la irreversibilidad de las nacionalizaciones, dado el origen de estas, como no teniendo una base política e ideológica” (Véase Magalhães, 1989, p. 120).

⁴⁷ En lo que se refiere a la posición de la CIP, se destacan discursos y entrevistas de su presidente, Ferraz da Costa, defendiendo un nuevo orden económico, “si es necesario, otra Constitución” (A Tarde, 28/3/83); citado por Magalhães, 1989p. 118). En el PSD, Alberto João Jardim, Mota Amaral y Marcelo Rebelo de Sousa son algunas de las primeras voces a manifestarse en el sentido de una revisión anticipada y profunda de la Constitución. Cuando se llegó al XI Congreso de 1984, estas ideas habían conquistado el apoyo de gran parte de la elite partidária pero fueron moderadas por Mota Pinto que, estando de acuerdo con la revisión anticipada de la Constitución, destacaba la necesidad de obtener un mayor consenso en la materia, en particular, el apoyo del PS.

de revisión Constitucional (*Diário da Assembleia da República*, I *Série*, nº 123).

La firmeza respecto a la cuestión del proceso, es decir, el rechazo de la revisión anticipada por parte del PS, cubre la diversidad de posiciones internas respecto a los contenidos a ser modificados. Sin embargo, la posición de las posiciones va en el sentido de una alteración de los puntos de la Constitución que inhiben la liberalización económica.

El programa electoral del PS de las elecciones parlamentarias de 1985, después de distanciarse de los “partidos de la derecha”, que, se dice, “consideran que la actual Constitución es el origen de todos los males”, así como del PCP, que acusan de “mitificar la Constitución como ejemplo vivo de la perfección intocable”, propone que la revisión constitucional abarca, entre otros puntos, las “disposiciones con carga filosófica ideológica susceptible de provocar divisiones entre los portugueses”, así como “la abolición del principio de irreversibilidad de las nacionalizaciones y la revisión en el sentido de flexibilizar los aspectos económicos de la Constitución”.

El programa electoral del PS para las elecciones de 1987, sin negar las posiciones anteriores a favor de la revisión de la parte económica de la Constitución, pretende, ahora, establecer las diferencias con las otras fuerzas políticas que apoyan ese cambio. Así, se dice que “el PS no consentirá que el sector público empresarial pueda reformularse por razones ideológicas o apriorismo político o con espíritu de neoliberalismo”, añadiéndose, después, que el PS no acepta que “el fuerte contenido social de nuestra Constitución (...) pueda dar lugar a una visión individualista, deshumanizada y tecnocrática del mundo y de la vida”.

La elección de Vítor Constâncio como secretario general del PS y el posterior cambio del programa partidario consolidan el cambio ideológico del partido en lo referente a la intervención del Estado en la economía. Así, a pesar de la ruptura del acuerdo PS-PSD y de la posterior caída del gobierno del ‘Bloque Central’, de las disputas electorales para el Parlamento y para la Presidencia

de la República, procesos que, en su conjunto, tendieron a profundizar la rivalidad política entre esos partidos, están creadas las condiciones a nivel ideológico para que exista un entendimiento entre aquellos partidos sobre la revisión constitucional.

El acuerdo formal entre el PS y el PSD para la revisión constitucional viene a ser ratificado el 14 de Octubre de 1988. Nos interesa considerar la parte referente a la “Constitución económica”, aunque el texto acordado abarque “los derechos fundamentales” y la “organización del poder político”.⁴⁸

Invocando expresamente “los desafíos colocados por la mayor integración de Portugal en la CE” y la “necesidad de introducir un nuevo dinamismo en la vida económica”, el PS y el PSD concuerdan en la “eliminación del principio de irreversibilidad de las nacionalizaciones”. Se estipula, además, que las privatizaciones de las empresas nacionalizadas, deberá regularse a través de la ley-marco, a ser aprobada en la Asamblea de la República por la mayoría absoluta de los diputados. La referida ley deberá observar algunos principios fundamentales, principalmente: 1) las privatizaciones son realizadas con preferencia a través de concurso público, suscripción pública u oferta en bolsa; 2) la cantidad obtenida es para la amortización de la deuda del sector público y del sector empresarial del Estado, al servicio de la deuda proveniente de las nacionalizaciones y las nuevas aplicaciones de capital en el sector productivo; 3) los trabajadores de las empresas a privatizar mantendrán los derechos y obligaciones que anteriormente disfrutaban; 4) habrá, previamente a la privatización, una evaluación independiente de los bienes públicos a vender.

El texto acordado, en lo que se refiere a la alteración de la parte económica de la Constitución, se resume prácticamente al problema de las privatizaciones. Sin embargo, aún se hace referencia a la eliminación en la Constitución del título sobre la

⁴⁸ “Acordo político de revisão da Constituição celebrado entre o Partido Social-Democrata e o Partido Socialista” (14/10/1988), en Magalhães, 1989, p. 165-168.

reforma agraria y la indicación de que el texto constitucional sobre el plan deberá “explicitar mejor su conformidad con los dictámenes de una economía mixta y abierta”.

La efectiva revisión constitucional se inició en la Asamblea de la República en 1988, habiendo quedado concluido el proceso en 1989.

Para eliminar de la Constitución lo que fue considerado por el PS “una carga ideológica unilateral” y con “una fuerte marca de inspiración partidaria” (*Diário da Assembleia da República, II Série, 61: 1908*), fueron eliminadas diversas expresiones, principalmente: en el artículo 1, donde se estipulaba el empeño en la transformación de una “sociedad sin clases”, es sustituido este último concepto por “sociedad libre, justa y solidaria”; en el artículo 2 es eliminado el objetivo de “transición hacia el socialismo”; en el artículo 9, referente a “las tareas fundamentales del Estado” es eliminada en la línea d) la expresión “socialización de los principales medios de producción”, así como “abolir la explotación y la opresión del hombre por el hombre”.

En la parte referente a la “organización económica”, hay que destacar la sustitución del artículo 83º, donde se estipulaba el carácter irreversible de las nacionalizaciones efectuadas después del 25 de Abril, por el artículo 85 que, juntamente con las alteraciones de la línea f) del anterior artículo 290, va a facilitar la privatización de aquellas empresas, mediante la publicación de una ley marco de las privatizaciones a ser aprobada por mayoría cualificada en la Asamblea de la República”.⁴⁹

La referida ley vino a ser propuesta por el XI Gobierno, habiendo sido aprobada en la Asamblea de la República con los

⁴⁹ Hubo además, otras alteraciones puntuales referidas al área económica, principalmente, la disminución de la imperatividad de los “planes de desarrollo económico” (anterior punto 1 del art. 91); la eliminación de la línea d) del anterior artículo 80, que imponía como uno de los “principios fundamentales” de la organización económica el “desarrollo de la propiedad estatal”; la eliminación de las líneas e) y h) del anterior art. 81 sobre las “incumbencias prioritarias del Estado” y donde se apuntaba para las nacionalizaciones como vía de combatir los monopolios y se proponía la reforma agraria. Fue además eliminado el Título II de la parte II del texto de 1982 referente a la reforma agraria.

votos a favor del PSD y del CDS, votos en contra del PCP, y la abstención del PS y del PRD (Ley 11/90, de 5 de Abril). La discusión de la propuesta de ley en la Asamblea revela el alto significado ideológico conferido a las privatizaciones por los partidos defensores de la propuesta, principalmente del PSD que, por la voz del diputado Rui Machete, dice textualmente: “Se trata de un acto de importancia trascendental, en la medida en que altera (...) sustancialmente el marco de relaciones entre la persona, la sociedad y el Estado”.

Las objeciones del PCP y del PS a algunos puntos del articulado de la propuesta de ley, principalmente respecto a la necesidad de salvaguardar la “transparencia” del proceso y los derechos de los trabajadores, no corresponden a una sintonía de posiciones de esos partidos en cuanto a la cuestión esencial. De hecho, incluso cuando se pronuncia sobre cuestiones del proceso, el PCP denuncia claramente oponerse a las privatizaciones en sí mismas.

El PS reafirma en la discusión el apoyo a las privatizaciones, recordando que la ley en discusión sólo fue posible “porque en sede de revisión constitucional el PS tomó la iniciativa de promover las alteraciones que posibiliten dicho proceso”⁵⁰. La intervención de fondo del diputado Jorge Sampaio aclara, sin embargo, las diferencias que separan su partido del PSD y del CDS en esta materia. En primer lugar, el referido diputado afirma que privatizar “no es una panacea para los males estructurales que afligen a nuestra economía”, “no constituyendo, por si solo una estrategia que pueda resolver la cuestión fundamental de nuestra especialización productiva en el contexto europeo”⁵¹. Más adelante, el referido diputado señala ser “reductora la idea de que privatizar es la fórmula de resolver el problema de las finanzas públicas”, no pudiendo, aún, legitimarse el proceso “con base en la mitología del capitalismo popular”, pues la experiencia de otros países había demostrado que “realizadas las sencillas ganancias”

⁵⁰ Intervención del diputado Manuel dos Santos, *Diário da Assembleia da República*, I Série, nº 41, p. 1458.

⁵¹ *Diário da Assembleia da República*, I Série, nº 15, p. 448.

“los alegados beneficiarios” rápidamente se habían deshecho de las acciones adquiridas.

Estas y otras reservas enunciadas por el PS a la referida propuesta de ley, que vinieron a fundamentar la abstención en la votación final, no pondrían en causa el principio base de que “el proceso de privatizaciones puede y debe contribuir para la deseable reestructuración empresarial portuguesa.”⁵² En este sentido se deberían crear los dispositivos de limitación de la participación extranjera e incentivar la formación de “núcleos duros” que asegurasen la gestión futura de las empresas privatizadas. Aprobada la Ley 11/90 se podría decir que estaban creadas las condiciones formales para un nuevo orden económico, cuya base de apoyo ideológico, además, ya había sido conquistada anteriormente.

Con el lanzamiento del proceso de las privatizaciones, vinieron a ganar relevancia cuestiones nuevas o anteriormente menos abordadas, como el dominio de capital extranjero en las empresas controladas por el Estado, la diversificación de capital o la formación de “núcleos duros” de accionistas, así como el alargamiento de las privatizaciones a las empresas productoras de bienes o servicios con fuertes implicaciones sociales o ambientales.

6.4.2. Principales Transformaciones en los Programas de los Partidos Políticos en España

¿Cómo se explica que en España existiera un consenso en el tipo de política económica entre los partidos políticos españoles y una progresiva moderación en la transformación ideológica de los partidos de la derecha y la izquierda, frente a la discrepancia que caracterizó al caso de Portugal? ¿Hasta qué punto la transformación de las estrategias políticas de los partidos políticos

⁵² Intervención de Jorge Sampaio, *Diário da Assembleia da República*, I Série, nº 15, p. 449.

obedece a un cambio en los principios y valores originarios de los partidos?

De acuerdo con mi hipótesis, se da un mayor consenso en el caso español porque los partidos políticos en España adoptan, desde el inicio de la transición democrática, una lógica más electoralista, con la idea de lograr el voto del centro para gobernar y alejarse lo más posible de una posible regresión al autoritarismo. Así se explica que en España, no existiese una ruptura brusca con la legalidad ni con la legitimidad del régimen anterior y se construyese la nueva democracia a través de pactos y de la llamada política del consenso. Veamos a continuación las principales transformaciones de los partidos políticos durante el periodo de la transición democrática.

A) Transformaciones en el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

En el caso del PSOE, las ideas y valores defendidas por los socialistas en los congresos de 1972 y 1974, se modificaron sustancialmente a partir de 1979. En los congresos de mayo y septiembre de 1979, tuvo lugar un debate sobre la postura ideológica marxista. Los propósitos de eliminar el término marxista de la definición del partido tuvieron lugar en el Congreso Extraordinario de Septiembre de 1979. Este congreso marca el inicio de la moderación de la ideología política del PSOE. El partido que caracterizaba los años revolucionarios de 1974-1978, se transformó en un partido reformista y democrático. Este cambio va a permitir que se adopten estrategias de reforma económica de corte socialdemócrata

El programa presentado en las elecciones de 1982, se distancia de las ideas y valores de tradición marxista, para defender un nuevo proyecto socialdemócrata. De acuerdo con el programa, “la planificación y el mercado son instrumentos fundamentales en el desarrollo de una política racional para lograr el máximo bienestar y el óptimo aprovechamiento de los recursos del país”. Sin

abandonar la idea de un sector público intervencionista y dinámico, se defiende una planificación democrática, necesaria para “responder a los desafíos económicos y sociales de la sociedad, atender a las necesidades colectivas, equilibrar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y su más justa distribución”. En este programa, se propugna “la puesta en marcha de procesos de planificación económica que sirvan de orientación y marco de referencia a la iniciativa privada”, así como una “utilización más eficaz de la empresa pública”. Los criterios de actuación que servirán a la política de industrialización, son los siguientes: En primer lugar, “el diseño de la política para salir de la crisis en el sector industrial no puede realizarse al margen de las exigencias del mercado, que habrá de funcionar bajo crecientes cotas de competitividad interna y externa”. En segundo lugar, el protagonismo del sector público ha de ser un “instrumento de apoyo a sectores en crisis y como agente favorecedor de la creación y desarrollo de sectores de futuro”. En tercer lugar, se defiende la reindustrialización como “criterio de selectividad y de concentración de las ayudas”. En cuarto lugar, se establecerán objetivos que promuevan “el desarrollo de tecnologías específicas, con vistas a su incorporación a los proyectos y sectores relacionados como prioritarios en el proceso de reindustrialización”. Por último, en la asignación de recursos, se concede una prioridad al “criterio de máxima descentralización territorial”. Respecto al papel de las empresas públicas, se registra un cambio significativo con respecto a la ideología previa, al considerarlas “instrumentos fundamentales para la creación de puestos de trabajo y el logro de un desarrollo estable” y abandonar la idea del control de las empresas por parte de los trabajadores.

En 1986, el Programa del Partido Socialista mantiene y refuerza la misma voluntad y orientación que animaron los proyectos iniciales: “Los ejes fundamentales de la política socialista se centraron en la consolidación y desarrollo de la democracia y en la lucha contra la crisis económica. Ambos eran grandes objetivos cuya concreción exigía un conjunto de medidas

que, precisamente, constituyeron el Programa Electoral de 1982". El respaldo mayoritario conseguido en las urnas a un programa electoral basado en la idea del cambio, legitimaba al Gobierno para poner en práctica una política de saneamiento del sistema económico, de modernización y de adaptación a nuevas necesidades. Junto a ello, se guiaron por la idea de que el obligado proceso de ajuste debía hacerse no sólo por razones puramente económicas o tecnológicas, sino por exigencias de solidaridad y con la perspectiva de una evolución hacia una mayor igualdad social. El programa de 1986 responde, en líneas generales, a las mismas convicciones básicas que inspiraron la política llevada a cabo en 1982. Tales convicciones se resumen, en último término, en la exigencia de hacer plena realidad en España un nuevo concepto de la responsabilidad política. En el programa de 1986, se mantiene, e incluso se refuerza, esa misma voluntad y orientación que animaron los proyectos iniciales.

En 1989, las ideas que inspiran al programa electoral se basan en una mayor convergencia de política económica que proporcione un marco estable a la actividad de los agentes económicos de toda la CE: "El sector público contribuirá a aumentar la capacidad productiva mediante la provisión de más y mejores infraestructuras y servicios. Para mejorar el conjunto de la actividad económica hay que incrementar la capacidad de las redes de transportes, de comunicaciones y de obras hidráulicas. Para mejorar esa actividad han de asegurarse los recursos personales con la formación y la preparación apropiadas". La actividad del Estado deber jugar un "papel redistribuidor y coadyuvante del desarrollo económico y social, para lo cual su peso en el conjunto de la economía deber aproximarse al que tiene en los países europeos más avanzados social y económicamente".

En 1993, se registran cambios significativos en las ideas y propuestas en las estrategias políticas. Aunque existe una continuidad en las estrategias propuestas basadas en la creación de empleo, en la modernización con solidaridad, y en un nuevo impulso democrático. Se admite, sin embargo, un mayor peso de aquellas estrategias que conduzcan a una España definitivamente

europea, otorgándose un mayor peso de las empresas en la escena internacional. Estas ideas dan continuidad a la política definida por los socialistas desde la década de los 80, reforzando el nuevo papel del sector público empresarial dentro del marco internacional. Como se refiere el texto: *“Los socialistas somos partidarios de garantizar la presencia del sector público empresarial en la actividad económica, en condiciones de libre competencia, y de fomentar la cooperación y la suma de esfuerzos entre lo público y lo privado”*.

Esta legitimación para el sector público empresarial manifiesta una continuidad y coherencia con las ideas programáticas, reforzando las divergencias con otros partidos políticos. Como se refiere el texto: *“La derecha en Europa y Estados Unidos ha desmantelado los servicios sociales, atacando el papel del Estado y sacralizando lo privado. El resultado ha sido un estruendoso fracaso. Han logrado degradar y marginar a un amplio sector de la sociedad y no han conseguido la eficacia del sistema económico. Estos países hoy sufren la crisis con más intensidad que ninguno y han empezado a desandar el camino”*. *“Por estas razones rechazamos, las tesis de quienes consideran la gestión privada, siempre y en cualquier circunstancia, como más eficiente que la pública, propugnando por ello la desaparición generalizada de ésta y negando el papel que le corresponde a la empresa pública, en el marco competitivo actual. Igualmente rechazaremos los planteamientos de quienes defienden una presencia indiscriminada de la empresa pública en todos los sectores de la actividad económica actuando en ellos desde posiciones de privilegio”*.

Desde el uso racional de los recursos, y asumiendo la importancia que la empresa pública tiene para llevar a cabo una política industrial activa, se proponen las siguientes estrategias políticas: *“Considerar la necesidad de la presencia pública en determinadas empresas o sectores estratégicos, bien por su carácter de servicio público, bien por su papel de liderazgo en un determinado sector, o por su capacidad para influir en la competitividad del sector privado”*. *“Fomentar la cooperación de lo público y lo privado, conscientes de que es ésta la forma de*

responder al reto de modernización que tiene España y que pasa por la consolidación de grandes sectores y empresas”.

El texto de 1996, sufre grandes alteraciones para responder a la nueva situación de crisis dentro del propio partido. Aunque el programa que defienden es “un proyecto de todos y para todos, que responde a los valores y a los ideales del socialismo democrático”, y mantienen que la izquierda ha protagonizado “los anhelos de progreso y la voluntad de cambio”, se admite por primera vez, en el programa socialista que la identidad entre izquierda, futuro y progreso está siendo cuestionada desde diversos ámbitos. Los objetivos de progreso, que en la década de los ochenta inspiraron las políticas del PSOE, van a generar incertidumbres a mediados de los noventa: “el Estado de Bienestar afronta dificultades para su sostenimiento a medio y largo plazo, por la persistencia de los déficit públicos y las exigencias crecientes de calidad en la provisión de sus servicios, por parte de una sociedad estructurada de manera mucho más compleja”.

Por primera vez desde 1977, y en particular desde 1982, los objetivos que constan en el programa son sometidos a una profunda reflexión: “Hemos desarrollado un amplio ciclo de reformas en el ámbito político, económico y social. Durante ese periodo hemos conseguido realizar las aspiraciones que movilizaron a varias generaciones de españoles. Pero el impulso de 1982 necesita una reformulación y nuevas energías”.

Los objetivos asignados al sector público sufren una alteración: En primer lugar, “proponemos llevar adelante las políticas de liberalización recogidas en el Programa de Convergencia y en otros capítulos de este programa electoral”. En segundo lugar, las medidas en el ámbito de la empresa pública deberán pasar por “la progresiva privatización de aquellas que operen en sectores que no se consideren prioritarios. La política de privatizaciones debe tener como principal objetivo mejorar la competitividad empresarial de la economía y, por ello, deberá mantenerse bajo control del sector público exclusivamente aquellas empresas que tengan un carácter de clara importancia estratégica para la economía”. “También se deberá valorar la

posibilidad de mantener aquellas otras empresas que, aún no teniendo viabilidad económica, sean de especial relevancia para el tejido social, aunque deberá buscarse el camino más adecuado para su reconfiguración o incluso, si fuera imprescindible, para el cese de su actividad”.

La política respecto al sector público se encara ahora desde una nueva perspectiva: “En el ámbito de la empresa pública, la estrategia se basa en conseguir un sector público más reducido y, sobre todo, más saneado, con una cartera de negocios adecuada para competir a nivel internacional y contribuir, de esta forma, a la dinamización del tejido productivo en España”. Para ello el PSOE se propone: “Proseguir en el esfuerzo del sector público empresarial por incorporarse a la dinámica del mercado, dotándole de los instrumentos de gestión y de una moderna política de directivos”; “Continuar la profesionalización, iniciada en la pasada legislatura, de los Consejos de Administración y demás órganos de gobierno de las empresas públicas”; “Evitar la presencia de representantes de órganos reguladores en los Consejos de Administración de las empresas sometidas al marco regulador”; “Salida a Bolsa del Grupo Teneo, al objeto de validar su trayectoria en el mercado y de propiciar la participación del sector privado, manteniéndose el control estratégico por parte del Estado”; “Proceder selectivamente a desinversiones que vengan aconsejadas por objetivos socioeconómicos y por las propias circunstancias del mercado, llegando en su caso, a la liquidación de las empresas que hayan cumplido los objetivos que justificaron su creación”; “Profundizar la política de alianzas entre empresas públicas y privadas, españolas o extranjeras, que permita un mejor aprovechamiento de las oportunidades de negocio y una utilización más eficiente de los recursos”.

B) Transformaciones en el Partido Popular

El Partido Popular ha transformado sus programas e ideología en los últimos veinte años, de un modo continuo y muy gradual.

Las propuestas políticas de los programas de AP-PP han evolucionado progresivamente y en consonancia con los objetivos prioritarios del partido. En el programa de 1977, la AP se define como un partido moderado, semejante a los modernos partidos conservadores, centristas y populistas de Europa: *“Alianza Popular afirma una actitud constructiva y moderada, abierta al futuro. Rechaza el recurso de la violencia física o verbal. Aspira a asumir lo mejor de cuanto se ha logrado para basar los nuevos avances en la línea de los partidos populistas, centristas y conservadores de Europa, lejos de toda actitud extremista o radical”*. A nivel de los grandes principios, se defiende la intervención del Estado en la vida económica y social afirmándose que: *“la economía social del mercado y el régimen de libre empresa”* constituye el mejor modelo económico social existente.

La economía social de mercado defendida en el manifiesto fundacional se basa en la libre iniciativa privada, pero también en la *“participación equilibrada del sector público”* y la intervención del Estado, mediante una planificación democrática, en la orientación y ordenación de la actividad económica. La postura inicial de AP es mucho menos *“conservadora”* que la que defiende unos años más tarde: La economía social del mercado que defiende implica que el Estado debe asumir las funciones básicas de un *“Estado de bienestar”* e incrementar los impuestos para hacer posible ese bienestar. La política económica propuesta en estos años dista mucho de ser liberal, ya que pretende hacer compatible la libre iniciativa privada con una amplia intervención del Estado en la economía.

Los valores de igualdad y justicia social van a ser grandes referentes en sus programas de 1977, defendiendo las exigencias de solidaridad y justicia social de los trabajadores y apostando por una redistribución de las rentas más justa. La defensa de estos principios se mantienen en el programa del partido, a pesar del fracaso electoral de 1977. De hecho, en el II Congreso de 1978, se reafirman las ideas y los valores basados en una economía eficaz, un Estado fuerte y una justicia social.

El programa presentado en 1979 sufre varias alteraciones respecto al modelo económico propuesto, tornándose más liberal: Se defiende la flexibilidad del empleo temporal, la libre competencia de precios, la reducción de la inflación como medio para reducir el paro, etc. Los valores de igualdad y justicia social se alejan de lo propuesto dos años antes: ya no se defiende una política fiscal que incremente los recursos públicos y contribuya a una más justa redistribución de la riqueza. El partido de AP presenta una cierta contradicción conceptual en su programa político de 1979 al intentar perseguir una reducción de los ingresos del Estado y una extensión de los programas de bienestar social en las áreas de la salud, la educación y las infraestructuras.

El programa presentado por AP en las elecciones de 1982, en coalición con el PDP y tres partidos regionalistas, hay una continuidad en los valores y principios generales del partido, sin embargo, los objetivos de política económica suponen un giro radical respecto al papel del Estado en la economía: si en 1977 se defendía una considerable intervención del Estado en la economía y en 1979 se moderaba esa propuesta, en el programa político de 1982 se apuesta por un Estado mínimo. Respecto a los elementos característicos del Estado de bienestar, AP considera que se debe garantizar a la población una seguridad “*básica, comprensiva y homogénea*” y permitir a las instituciones privadas la satisfacción de necesidades “*menos básicas*”, no protegidas en ese momento ni por el Estado ni por la iniciativa privada. La contradicción conceptual en los principios de carácter económico, defendidos en 1979, se mantienen en el programa de 1982 al defender un liberalismo económico en una sociedad igualitaria: “*El fundamento de la libertad así entendida [como posibilidad de elegir] la libertad económica consagrada en el derecho de la propiedad y a través de la libertad de empresa*” (...) *Al Estado, y en general, a los poderes públicos, no corresponde interferir ni menos sustituir esta libertad. Le corresponde crear aquellas condiciones de seguridad, mediante el imperio de la ley, justicia e igualdad de oportunidades que hacen efectivo el ejercicio real de la libertad*” (AP, 1984: 64).

El Programa electoral de 1986 da continuidad a los valores y principios genéricos del partido desde 1977, aunque se modifica en el ámbito económico, recupera la coherencia en sus principios liberales, y modera su defensa de un Estado fuerte. En este programa, propone expresamente una modificación del papel del Estado en la economía, reduciendo el gasto público, el déficit y la excesiva intervención del Estado. Defiende una amplia política de privatizaciones, la flexibilización del mercado laboral y la liberalización de los mercados. A nivel de los valores de igualdad y de justicia social, AP opta por un Estado poco interventor, pero tiende a preservar los elementos esenciales del Estado de Bienestar, dando cabida al sector privado en la prestación de los servicios sociales. En el ámbito de la salud, parece que se piensa en privatizar parte de la gestión sanitaria, al sostener que la salud no debe constituir un monopolio de la administración. Respecto a la Seguridad Social, AP apuesta por la coexistencia de un sistema público y otro privado de protección social⁵³

Tras unos años de distanciamiento respecto a sus programas, el Partido sufre en 1989 diversas transformaciones internas que le llevan a un replanteamiento de sus principios y valores. El nuevo modelo económico se basa en la economía social de mercado, en el que se reivindica, por primera vez, la conquista social del Estado del Bienestar. Aún a nivel de los grandes principios, se defiende la intervención del Estado en la economía, pero ha tener un papel reducido, en el que se concentre su intervención a las áreas estratégicas y en los servicios públicos esenciales, lo que se traduce en “reducir los impuestos y el gasto público, el intervencionismo, la burocracia y los monopolios y buscar nuevas fórmulas de prestación de los servicios públicos”. Los valores de igualdad y justicia social vuelven a aproximarse a los principios originarios, pero sin embargo, se distancian de otros principios como el Estado centralizado y el orden público. Las propuestas económicas del PP retoman el liberalismo adoptado en 1986: se defiende una reducción de los impuestos y el gasto público para

⁵³ Alianza Popular, Programa Electoral, 1986: pp. 27-28.

reducir el déficit, flexibilizar el mercado de trabajo, liberalizar, desregular y hacer competitivos los sectores económicos y privatizar gran parte de las empresas públicas.

Pocos meses después de las elecciones de 1989, se celebra un Congreso en el que se “aprueban las ideas fuerza de validez permanente” que serán la base de sus futuras propuestas electorales. Las ideas que se defienden ilustran un cambio respecto de las prioridades políticas del partido, siendo de destacar las ideas respecto a la política económica: se opta por una política que se base en la competitividad de la economía, que controle y mejore el gasto público y que incentive el ahorro para generar inversión productiva.

El programa del PP de 1993 va a introducir una ruptura respecto a los principios y valores esenciales defendidos en sus orígenes e incorpora cambios relevantes. Se defiende un Estado fuerte como garantía del orden público, abandona la defensa de España como Estado unitario, propone una descentralización del Estado y apuesta por un fortalecimiento de las Comunidades Autónomas.

En el ámbito económico, los objetivos propuestos se traducen en un crecimiento de la economía, que permita reducir el paro, mejorar la competitividad e introducir reformas estructurales en el mercado de trabajo, en el sector público empresarial y en los sectores básicos de la economía (energía, transportes y comunicaciones). Se propone un programa de privatizaciones más amplias con el propósito de reducir la deuda pública y la disminución del déficit.

El Programa electoral con el que finalmente este partido ganó las elecciones es probablemente el que menos cambios incorpora respecto al programa precedente y de todos cuantos se elaboraron a lo largo de sus veinte años de historia. La política económica es semejante a la de 1993, sin embargo, establece un orden de prioridades respecto a las políticas perseguidas: El programa apuesta claramente por una economía fuerte, que garantice el bienestar social a base de generar empleo estable.

C) La Transformación del Partido Comunista de España

El programa del partido comunista de España sufre alteraciones muy graduales desde que abandonara la dictadura del proletariado en 1973 y se definiera como un partido eurocomunista. La idea de democracia económica que se defiende tiene como presupuesto la integración de España en la Comunidad Europea.

El modelo económico que defiende el partido comunista originariamente, contempla un comunismo tradicional. De acuerdo con el partido comunista, la propiedad privada coexistiría con la pública, aunque asegurando la «posición dominante del sector público en la economía». En 1975, el partido comunista proponía nacionalizar «los instrumentos económicos y financieros decisivos», permitiendo subsistir como tales la inmersa mayoría de los actuales propietarios burgueses y combatiendo su tendencia a crear empresas monopolísticas.

En 1977, cuando se vislumbraba un futuro democrático en España, la orientación ideológica del partido comunista va a implicar una estrategia de carácter europeísta que se irá a reflejar en la moderación de sus propuestas en los programas electorales. Este cambio va a conllevar una ampliación del papel del Estado como propietario, empresario, recaudador, asegurador y planificador. En este sentido, la transición política desdibujó progresivamente sus proyectos políticos iniciales. Se renunció a la nacionalización del sector financiero, a cambio de un mayor control democrático de la actividad bancaria privada. La nacionalización de la industria se limitó al sector de la energía. El proyecto de Constitución del partido reconoce la posibilidad de nacionalización con fines sociales como el derecho a la propiedad privada. El papel del Estado se limitaría a subvencionar a las empresas públicas, controlar la inversión extranjera y apoyar a las pequeñas y medianas empresas. La planificación democrática acabó reduciendo su carácter vinculante al sector público.

Estas ideas se mantienen en 1983, en cuyos programas electorales se mantiene un apoyo del partido a la política gubernamental de integración europea.

A partir de 1986, el Partido comunista acabó alineándose con los sistemas de economía mixta existentes en la CE, tanto respecto al equilibrio entre la propiedad privada y pública como al carácter del plan en el sector privado. Se trataba de “un nuevo modelo productivo de economía mixta con planificación democrática”, cuyos motores serían un sector público eficaz y democrático, unas pequeñas y medianas empresas estimuladas y protegidas y un sector social de cooperativas y otras formas colectivas de producción, compatible a primera vista con la política comunitaria. Por otro lado, la visión dinámica de la Comunidad que el partido comunista mantuvo le permitió argumentar que los esfuerzos por avanzar hacia el socialismo en España se reflejarían en el modelo de régimen económico europeo y viceversa. La integración no obstaculizaría tal marcha, como pensaban los comunistas portugueses, sino que proveería un marco más amplio y más adecuado para la misma.

La moderación de las demandas de reforma económica de la izquierda completó el consenso español en cuanto a la instauración de un régimen económico y político consonante con el modelo comunitario.

6.5. Conclusiones

En este capítulo, he intentado dar cuenta del papel que tienen las ideas y preferencias políticas en la orientación de la política económica. He identificado, en primer lugar, las principales fuentes de las nuevas ideas y los cambios en el paradigma económico internacional. He descrito las características esenciales de esa transformación en la orientación ideológica de los partidos políticos y en sus políticas, como resultado de las nuevas ideas. ¿Cómo se explica que en España existiera un consenso en el tipo de política económica entre los partidos políticos y una progresiva

moderación en la transformación ideológica de los partidos de la derecha y la izquierda, frente a la discrepancia que caracterizó al caso de Portugal? ¿Hasta qué punto la transformación de las estrategias políticas de los partidos políticos obedece a un cambio en los principios y valores originarios de los partidos? De acuerdo con mi hipótesis, se da un mayor consenso en el caso español porque los partidos políticos en España adoptan, desde el inicio de la transición democrática, una lógica mucho más electoralista, con la idea de lograr un voto del centro para gobernar y alejarse lo más posible de una probable regresión al autoritarismo. Así se explica que en España no existiese una ruptura con la legalidad ni con la legitimidad del régimen anterior y se construyese la nueva democracia a través de pactos y de la llamada política de consenso.

CAPÍTULO 7

LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO COMO PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE COALICIONES

7.1. Introducción

No existe reforma económica que no tenga el respaldo de los principales grupos políticos y sociales. Una buena parte del proceso de reforma (especialmente, la elaboración y aprobación de los planes de reforma) consiste básicamente en el proceso político que este genera en su interacción con los grupos sociales (sindicatos, organizaciones empresariales, trabajadores, etc.) En algunos periodos, la política constituye la fuente fundamental sobre la que las políticas (policies) son diseñadas e implementadas (Golthorpe, ed., 1984; Lange y Garret, 1985, 1987; Álvarez, Garret y Lange, 1991). En otros momentos, el éxito de la implementación de una medida de reforma se mide en el propio terreno institucional, tanto o más que en el terreno de la economía (Katzenstein, 1985).

Afirmar que no hay reforma sin este proceso político implica que durante el proceso de reforma, los actores perciben las opciones políticas disponibles y, dependiendo de sus percepciones, intentan influir dicho proceso en una cierta dirección. Sus

preferencias políticas, a su vez, suelen ser coherentes con sus intereses, o al menos, con la forma como perciben sus intereses, que suelen correlacionarse. Por tanto, las preferencias son desconocidas hasta que se movilizan los recursos materiales y simbólicos de forma correspondiente, es decir, hasta que se comprometen en el curso de la política para lograr los objetivos propuestos (Alt, 1987).

Estos actores políticos, sin embargo, raramente persiguen sus objetivos aisladamente. Lo hacen en combinación con otros; necesitan coaliciones. En la política, es el proceso de competencia política lo que crea los incentivos para vincularse y coaligarse para tener acceso a importantes arenas de decisión. El equilibrio de los intereses va a influir en la implementación de las estrategias de reforma del sector público. El liderazgo político, las opciones estratégicas y las configuraciones políticas son relevantes para la adopción e implementación de la política de reforma del sector público. A menudo se asume que los sindicatos son los grupos de interés más relevantes para hacer descarrilar el esfuerzo del ajuste, ya sea desde dentro como desde fuera del gobierno. Según Haagard y Kaufman, los sindicatos constituyen la amenaza más profunda para la estabilización, no solo cuando son más fuertes sino también cuando están organizados de una forma moderada, les falta un acceso seguro a los decisores y son vulnerables a las represiones (Haagard y Kaufman, 1990).

Este capítulo analiza las bases sociales que han acompañado los procesos de reforma del sector público en España y Portugal. Examinaré las condiciones facilitadoras de las reformas económicas, su evolución a lo largo del tiempo y los principales condicionantes económicos que afectaron la composición de las bases de apoyo. En este capítulo analizaré, por tanto, la relación entre políticas económicas y comportamientos sociales en España y Portugal durante el período de la transición democrática. El objetivo central de mi argumento es el análisis de los efectos positivos y negativos de las bases sociales ante los procesos de reforma económica que han prevalecido durante estas últimas décadas. En la primera parte, describiré el proceso de formación

de las coaliciones sociales, sus obstáculos y los factores favorables al mismo. En segundo lugar, trato de analizar los efectos de la crisis económica y la consolidación política sobre los acuerdos de reforma entre las coaliciones sociales y los gobiernos. Esta etapa está marcada por un cambio radical en la estructura interna de la clase política y el consiguiente acceso al poder de un gobierno socialista en España y de un gobierno de centro-derecha en Portugal. Por último, discuto las nuevas bases sociales de los procesos de privatización.

7.2. La formación de las bases sociales ante el contexto de cambio de régimen en España y en Portugal

¿Qué factores determinan el tipo de partido que primero gana el control del Estado democratizado? ¿Qué coaliciones políticas son apoyadas en ambos países tras la ruptura del régimen? ¿Qué coaliciones de resistencia se formaron en el momento anterior y posterior a la caída del régimen autoritario? Estas cuestiones que analizaré para el caso de España y Portugal, me ayudarán a entender cómo se forman las primeras bases sociales que van a influir sobre el tipo de estrategias económicas que se pretenden adoptar durante los primeros años de la democracia en ambos países. Para ello, explicaré, en primer lugar, la naturaleza de las coaliciones sociales y políticas ante la transformación del régimen; a continuación, analizaré como se configura la estructura de las clases sociales; y, por último, cuál era la naturaleza de la oposición antes de la transformación del régimen.

7.2.1. Naturaleza de las coaliciones sociales y políticas ante la transformación del Régimen

La década de los años 70, fueron años de turbulencia política en la Península Ibérica. En un período de dos años, que comenzó en la Primavera de 1974, los regímenes autoritarios sufrieron

transformaciones radicales. En Portugal, el régimen de 48 años de Salazar y de Caetano fue sacudido por un golpe militar en Abril de 1974. Por otro lado, en España, la muerte del dictador puso fin a un período de 36 años de régimen franquista, dándose inicio al proceso de democratización en Noviembre de 1975.

Ambos países organizaron elecciones libres en la secuencia de la caída del régimen. En Portugal, un amplio abanico de partidos participó en las elecciones para la Asamblea Constituyente, en Abril de 1975. En España, una docena de partidos participaron en las elecciones para la legislatura nacional en 1977.

Las configuraciones partidarias en los dos nuevos regímenes transformados son bastante diferentes. En España, la votación se dividió muy equilibradamente entre el centro-derecha y el centro-izquierda, con la victoria para la Unión de Centro Democrático (UCD), del centro-derecha¹. En Portugal, la victoria perteneció al Partido Socialista (PS), del centro-izquierda². En su conjunto, los partidos de derecha y de centro-derecha en Portugal alcanzaron el 34% de los votos, mientras que en España alcanzaron el 43%. ¿Cuál es la razón para que los partidos de derecha prosperasen en España? Después de décadas de dictadura, sería de esperar que los votantes rechazasen la derecha terminantemente. Lo que no sería de esperar era una victoria de individuos ligados al régimen autoritario. Estos individuos serían rechazados no sólo por las clases trabajadoras, sino también por las clases medias y por los capitalistas. Lo que parecía una previsión creíble, acabó por ser incorrecta. El partido de la derecha que surgió triunfante de las elecciones convocadas tras el régimen autoritario, estaba, de hecho, dominado por hombres que habían estado asociados al viejo régimen. El líder de la victoriosa UCD era un hombre cuya carrera se había desarrollado en el régimen anterior. Comenzando

¹ En España, en las elecciones legislativas de 1977, UCD obtuvo el 34,6% de los votos, AP, el 8,3%, PSOE el 29,3% y PCE el 9,4% de los votos. Véase José Fernández, A. *Os Sistemas Político-Constitucionais Português e Espanhol. Análise Comparativa*. Lisboa: Europa Editora, 1990.

² En Portugal, en las elecciones legislativas de 1975, el PSD obtuvo el 26,4% de los votos, el CDS obtuvo el 7,6%, el PS el 37,9% y el PCP el 12,5%.

como secretario personal del presidente del movimiento franquista, Adolfo Suárez, tuvo cargos de procurador, vicesecretario del movimiento, gobernador de Segovia y, como presidente de la televisión estatal. Su ascensión no fue resultado de cualquier mandato popular, sino el resultado de la aceptación y el apoyo de las elites del régimen autoritario. ¿Cómo se explica que Suárez y su equipo político, consiguieran conquistar una elección libre y por qué razón los actores políticos en Portugal no compartieron la misma suerte?

Diferencias en la Naturaleza de las coaliciones sociales y políticas ante la Transformación del Régimen Político en España y Portugal

La explicación para el contraste en el apoyo partidario deriva de una compleja red de factores sociales, económicos y políticos. El primer grupo de factores deriva de la naturaleza divergente de la transformación del régimen en los dos países. Los partidos de derecha y del centro-derecha fueron perjudicados por la ruptura portuguesa, pero fueron beneficiados en el cambio de régimen en España.

La Revolución portuguesa irrumpió precisamente porque el régimen de Salazar fue incapaz de iniciar su propia reforma. La emergencia de Marcelo Caetano como sucesor de Salazar en 1968 hizo surgir esperanzas de liberalización, que poco tiempo después serían eliminadas. Marcelo Caetano había tenido cargos importantes en la estructura autoritaria de poder, pero había entrado igualmente en desacuerdo con él. Había sido líder de la asociación de la juventud de la dictadura, ministro de las Colonias y dirigente del único partido político de la Nación, pero también había impedido que la policía usase la fuerza contra una manifestación de estudiantes en 1957 y había dimitido de su cargo como rector de la Universidad de Lisboa en señal de protesta contra las acciones policiales en la Universidad en 1962.

Las primeras actuaciones del gabinete de Caetano sugirieron a algunos que estaría a camino de una lenta reforma. Permitió el regreso del exilio de dos importantes figuras de la oposición, permitió a la prensa la cobertura de las actividades de la oposición por primera vez en décadas y llevó a su gabinete a un grupo de ministros jóvenes y con experiencia. Los describió como hombres “con un background social-cristiano y con un profundo conocimiento técnico”, pero fue criticado por los elementos más conservadores del régimen por cortejar a los tecnócratas a costa del Estado Novo³.

La posibilidad de cualquier estrategia de liberalización iría a ser emprendida en Octubre de 1969, en la altura de las elecciones para la legislatura nacional. Caetano prometió una competición abierta y libertad de reunión, pero el partido de Unión Nacional del gobierno, ganó todos los lugares. Miembros liberales del partido del gobierno, tales como Sá Carneiro, Miller Guerra y Francisco Balsemão, fueron autorizados a presentarse; pero quedaron tan ofendidos con la actuación del régimen que dimitieron de sus lugares de la Asamblea de la República. En vez de emprender una reforma gradual, el Estado portugués evolucionó en la dirección del llamado “fascismo con rostro humano”⁴.

La desilusión y el descontento con la intransigencia del régimen en el escenario doméstico iban a la par con la desesperación debido a las costosas guerras coloniales de la nación. El deseo del régimen de resolver militarmente el problema colonial era tan impracticable que elementos dentro de las propias instancias militares comenzaron a pedir una descolonización pacífica. Hasta el general António Spínola, vice-jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, propuso que Angola, Guiné-Bissau y Mozambique pasasen de colonias a Estados

³ Véase Guedes da Fonseca, R., *A Questão do Estado na Revolução Portuguesa. Do 25 de Abril de 1974 ao Golpe de Tancos*, Lisboa, 1983.

⁴ Véase Figueiredo, A. *Portugal: Fifty Years of Dictatorship*, London: Penguin Books, 1975.

independientes y con gobierno propio, formando una federación, en vez de un imperio⁵.

La exigencia de un fin para la guerra colonial precipitó inmediatamente la ruptura portuguesa. El golpe fue ejecutado por un grupo de oficiales jóvenes que estaban en la mitad de la carrera y que pasó a ser conocido como el Movimiento de Forças Armadas (MFA). Se trataba de hombres que en realidad habían asistido a combates en África y que estaban sufriendo los costes personales de la política colonial. Estaban unidos por el deseo de acabar la guerra y acabar con el régimen anterior, pero tenían en común pocas cosas más. El movimiento degeneró rápidamente en un foro en que una gran variedad de grupos políticos luchaban por el apoyo civil y por el crecimiento del proceso revolucionario. La lucha produjo seis gobiernos provisionales en dos años. Cada uno era dirigido por un grupo diferente de militares y políticos civiles que se agrupaban ideológicamente de la extrema-izquierda al centro-derecha⁶.

El movimiento de los gobiernos provisionales contrastó fuertemente con el caso español, pero una diferencia mayor reside en el hecho que el golpe portugués provocó una gran movilización popular. El 1 de Mayo de 1974, algunos días después del golpe, los portugueses participaron en las mayores manifestaciones de su historia. Se decía en esa altura que toda la gente era socialista.

¿Por qué la naturaleza de la caída del régimen fue desventajosa para los partidos de la derecha? El hecho de que la transición se pusiese en marcha por fuerzas exteriores al régimen, hizo que todas las personas que estaban vinculadas a la vieja estructura de poder estuviesen a la defensiva. Incluso António Spínola demostró estar muy asociado al viejo orden para dominar el proceso revolucionario. Al ser el oficial superior más graduado a oponerse a la guerra colonial, era una elección previsible para la presidencia de la nueva República y fue escogido para el cargo,

⁵ Freitas do Amaral, D. *O Antigo Regime e a Revolução: Memórias Políticas (1941-75)*. Venda Nova: Bertrand, 1995.

⁶ Marshall, M.W., *Portugal's Revolution: Ten Years On*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

por el MFA, en Mayo, pero su permanencia en el cargo apenas duró algunos meses. Su asociación con algunos de los capitalistas influyentes del antiguo régimen y su defensa del capitalismo parecieron rápidamente inaceptables, no sólo para la mayoría de los oficiales del MFA, sino para los sectores más movilizados del pueblo portugués. En Julio, el primer ministro escogido por el presidente fue forzado a dimitir y en Septiembre, el propio Spínola fue forzado a resignarse. El hecho de no haber pertenecido al grupo conspirador y no haber desafiado directamente el régimen fue una razón importante para su salida⁷.

En Marzo de 1975, las fuerzas de la derecha dentro del aparato militar lanzaron un golpe con intención de reinstalar a Spínola y atrasar la marea del cambio revolucionario. El golpe situó a la derecha democrática en una mayor desventaja ya que provocó una fuerte reacción de la izquierda. Los defensores de la revolución defendían que la nación estaba amenazada por una contra-revolución y que incluso los grupos moderados, que inicialmente habían simpatizado con el MFA, tenían que ser analizados con atención.

El fallido golpe del 11 de Marzo quedó marcado como una nueva fase de ruptura en Portugal, cuando la transformación del régimen se convirtió en una revolución social, más que meramente política. Antes del 11 de Marzo, la revolución se había centrado principalmente en el final de la guerra colonial y el establecimiento de una democracia liberal. Después de esta fecha, los oficiales de izquierdas, simpatizantes del partido comunista portugués, obtuvieron el control del MFA y se produjeron cambios más importantes en la propiedad de los medios de producción. Los bancos y las compañías de seguros fueron nacionalizados, las industrias básicas se convirtieron en propiedad del Estado y los funcionarios comenzaron a exigir un programa vasto de expropiación de la tierra. Aquellos que estaban comprometidos con el antiguo régimen fueron expulsados de sus cargos en las universidades y en el gobierno a través de un proceso de

⁷ Figueiredo, A. *Fifty Years of Dictatorship*, London: Penguin Books, 1975.

saneamiento o «limpieza»⁸. Asimismo, surgieron iniciativas que se proponían no sólo la extinción de los organismos corporativos primarios y secundarios sino también la depuración de los respectivos cuadros y la realización de reformas estructurales, necesarias para ponerlas al servicio de la «construcción del socialismo». Fue este el caso de los sindicatos de los trabajadores asalariados, apoyados por una intersindical nacional –la futura CGTP- cuyos primeros pasos databan de 1970 y que no fue legalmente reconocida bajo el régimen autoritario. La creación de los sindicatos de trabajadores agrícolas y de funcionarios constituyó en 1974/1975, la única innovación en el organigrama básico⁹.

Las elites y coaliciones políticas del régimen anterior, que deberían haber sido miembros y organizadores naturales de los partidos de la derecha, estaban ahora distraídos con preocupaciones más inmediatas. Confrontados con la real o hipotética posibilidad de expropiación o pérdida del empleo, las elites pertenecientes a la burguesía simplemente abandonaron el país. La mayoría, como Caetano había hecho anteriormente, fue a Brasil –sacando del país su capital y sus recursos políticos.

Como es evidente, muchos potenciales seguidores de la derecha no dejaron o no pudieron dejar el país. Trabajaron en las organizaciones políticas, pero sus actividades fueron inicialmente muy difíciles. Parte de la dificultad derivó del hecho que la caída del antiguo régimen desencadenó en una movilización popular muy fuerte¹⁰. La derecha portuguesa tuvo que moverse

⁸ Sobre el proceso de las nacionalizaciones, véase Graham, D. y Wheeler, D.L., (eds), 1983. *In Search of Modern Portugal: The Revolution and its Consequences*, Madison: University of Wisconsin Press.

⁹ Sobre la evolución de los sindicatos –desde el periodo de Marcelo hasta la actualidad–véase el trabajo de José Barreto: “A Formação do sindicalismo em Portugal, 1968-1988”.

¹⁰ Durante el período revolucionario, el corporativismo autoritario fue reformulado hacia la izquierda. Ocurría en un momento en que el Estado absorbía sectores enteros de la economía portuguesa y en que el PCP, ganando peso como interlocutor de los militares en el poder, pretendía conservar, para bien de la «construcción del socialismo», lo esencial de la organización corporativa

cautelosamente en este clima de opinión hostil. No tenía líderes exiliados que pudiesen volver a Lisboa y ser recibidos como héroes con grandes aclamaciones. Pero tenía, lo que era más importante, un acceso muy irregular a los órganos de comunicación social. Esta situación fue el resultado de dos factores.

En primer lugar, las coaliciones que apoyaban la revolución social estaban naturalmente, interesadas en limpiar los medios de comunicación social de las influencias del régimen anterior¹¹. Como consecuencia, los escalones superiores de la red de televisión nacional portuguesa fueron alejados y sustituidos por nombramientos políticos. Algunas personas, como el general Ramalho Eanes, no eran fácilmente identificadas en cualquier lugar del espectro político, pero la mayoría de los directores nombrados eran indiscutiblemente hombres de la izquierda que pensaban que los medios de comunicación debían servir a la causa de la revolución social. Esta opinión no condujo a un total exilio en la cobertura de las actividades de los partidos de la derecha, pero favoreció un énfasis sobre los temas socialistas en la programación general. Se promovió el establecimiento de una cultura política revolucionaria en la que se marginó a las organizaciones asociadas con el capitalismo y las democracias liberales de Europa Occidental. El hecho de que el partido de centro-derecha, el Partido Popular Democrático (PPD), discutiese la posibilidad de afiliarse a la Internacional Socialista sirve como

salazarista. El Partido Comunista Portugués también pretendió imponer una nueva colaboración de clases y una permanente articulación de estas con el Estado: colaboración rural entre los pequeños y medianos agricultores y el proletariado agrícola; colaboración urbana, en el seno de una central sindical, entre los operarios industriales, los trabajadores, técnicos y funcionarios; y colaboración entre todas las clases trabajadoras y los pequeños y medianos empresarios. La referida colaboración no estaría abierta para todos, y el Estado no prometía comportarse como un árbitro imparcial. De estos puntos de vista, el sistema diseñado en 1975 se situaba en las antípodas del salazarismo. Pero seguía siendo corporativo.

¹¹ Véase Makler, H.M., "The Consequences of the Survival and Revival of the Industrial Bourgeoisie", en Graham, L. y Wheeler, D.L., *In Search of Modern Portugal*. 1983: 251-283.

testimonio gráfico de la hegemonía de los símbolos de la izquierda.

El segundo factor que temporalmente situó a la derecha portuguesa en desventaja fue la radicalización de los medios de comunicación escritos. Antes de la revolución, la mayoría de los periódicos nacionales eran propiedad de los bancos portugueses. Cuando la banca fue nacionalizada, estos periódicos pasaron a ser propiedad del Estado y, como era de prever, dieron una cobertura más favorable al agrupamiento político que ejercía mayor influencia en el MFA. Como la derecha democrática nunca obtuvo cualquier apoyo, estas oportunidades de acceso eran limitadas¹².

La naturaleza reformista de la transición española colocó comparativamente, a la derecha democrática en una posición de ventaja. Mientras que en Portugal el viejo régimen y sus aliados fueron desacreditados, el antiguo régimen en España fue legitimado por su aparente capacidad de autodestruirse. Un breve repaso a la propia transición revela esta lógica.

Es difícil determinar precisamente cuando comenzó la transición española hacia la democracia. Una democratización social y cultural comenzaba a finales de los años cincuenta, estimulada por el turismo, por la emigración y por la expansión de la economía española. Una liberalización política suave comenzó a mediados de los años sesenta, al mismo tiempo que la censura se suavizó y los límites de los disidentes que lo toleraban comenzó a alargarse. Se argumenta que hasta la élite del régimen encaraba la democratización como inevitable a finales de los años sesenta, pues el régimen no podría ofrecer un modelo tan atractivo como la europeización, y la europeización implicaba, necesariamente, una democratización

El prelude inmediato a la transición democrática en España, comenzó en Diciembre de 1973, con el asesinato de Carrero Blanco. La muerte del primer ministro sirvió para manifestar la vulnerabilidad del régimen que aún había que reformar. Fue

¹² Vease Durão Barroso, J. "Capacidade de Adaptação e Incapacidade de Decisão. O Estado Português e a Articulação Política dos Interesses Sociais desde 1974", *Análise Social*, Vol. XX (83), 1984, pp. 453-465.

rápidamente seguido por un proceso de apertura, en que fue prometida y más tarde garantizada al pueblo español, una mayor libertad de expresión y asociación del que había gozado durante décadas. Arias Navarro (el nuevo primer ministro) anunció una apertura formal en un discurso televisivo el 12 de Febrero de 1974. Los líderes del antiguo régimen se dividieron rápidamente en antiaperturistas, conocidos coloquialmente como «el búnker» y los aperturistas¹³.

Las divisiones dentro del régimen de Franco fueron exacerbadas por la caída de la dictadura portuguesa. Los aperturistas argumentaban que la revolución portuguesa fue causada por la intransigencia, en cuanto que el «Búnker» contraponía que fuera la liberalización suave del régimen que conduciría a su deposición.

Al final, el debate se resolvió por el Rey Juan Carlos, que sucedió a Franco como jefe de Estado, en Noviembre de 1975. Aunque el Rey Juan Carlos comenzase su reinado cautelosamente renombrando a Arias, muy pronto quedó claro que el reciente concepto de apertura no era tan amplio ni tan rápido como el del Rey.

Por todo ello, el Rey Juan Carlos pidió la dimisión de Arias en Julio de 1976 y nombró a Adolfo Suárez para sustituirlo. El nombramiento de Suárez fue una sorpresa para los medios de comunicación españoles y una desilusión para un gran número de grupos de la oposición. El Partido Comunista español, todavía ilegal, se refirió a él como un «oscuro funcionario falangista» e incluso un importante monárquico liberal lo describió como un «puro búnker».

En los sectores en que Caetano se mostró menos progresista de lo que muchos esperaban, Suárez se mostró mucho más. Su meteórica popularidad personal le permitió generar un entusiasmo por las reformas. En menos de un año, su gobierno desmanteló el Movimiento Nacional de Franco, legalizó el abanico de partidos

¹³ Véase el estudio de Linz, J.J. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdowns and Reequilibration*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1978.

políticos (incluyendo el comunista), garantizó una larga amnistía política y presidió las primeras elecciones libres en cerca de cuarenta años. Aún manteniéndose en la cresta de la popularidad carismática, Suárez condujo a su partido a la victoria con cerca del 35% de los votos¹⁴.

Esta breve panorámica de la formación de las coaliciones políticas durante la transición española ayuda a explicar la razón por la cual la derecha en España tuvo éxito y la derecha en Portugal falló. España nunca entró en un estadio de revolución social porque la transición española fue controlada «desde arriba» por defensores, más que por opositores del capitalismo. Las clases sociales que serían las constituyentes naturales de los partidos de derecha no fueron distraídas con las ocupaciones de las propiedades, expropiaciones y saneamiento, como sus congéneres portuguesas. Los españoles tuvieron más energía y oportunidad para organizarse y combatir contra el franquismo¹⁵. Así, cerca de doce partidos de la derecha surgieron en España mientras que Portugal sólo produjo tres.

Más oportunidades de organización eran conjugadas con un mejor acceso a los medios de comunicación. Aunque el espectro de la opinión pública española se alargase considerablemente cuando la censura fue abolida, el régimen en vías de reforma mantuvo aún el control de las redes nacionales de televisión y de radio. A los partidos de la oposición de izquierda les concedieron lo que era formalmente «tiempo igual» durante la campaña electoral, pero nunca consiguieron alcanzar la hegemonía en los medios de comunicación como en Portugal. Adolfo Suárez estaba en una posición especialmente buena para utilizar a los medios de comunicación con ventaja sobre él. Era el candidato principal del

¹⁴ Fernandes, A. J., 1990: 122.

¹⁵ Los primeros años 70 evidencian el comienzo de la crisis del sistema descrito. La Ley Sindical de 1971, completada con una nueva Ley de Convenios Colectivos en 1973, supusieron un intento de adecuar la legislación, ya desfasada, a las condiciones laborales existentes en España, donde los conflictos, crecientes en intensidad, organización y ámbito, habían desbordado el sistema de contratación colectiva. Véase Velarde Fuertes, *Economía y sociedad de la transición*, Editora Nacional, Madrid, 1978.

mayor partido de derecha, el primer ministro en ejercicio y el veterano director general de las radios y la televisión española.

La transición reformista trajo también otras ventajas para los partidos de la derecha española. Antes de Febrero de 1977, el propio gobierno provisional exigió el derecho exclusivo de legalizar los partidos políticos españoles. Estas restricciones, al principio de la libertad de asociación, fueron una tentativa ligeramente velada para excluir al Partido Comunista de la legalización y con eso apaciguar algunos de los elementos más rencorosos de la derecha. Este hecho se mostró tan ofensivo para los partidos de izquierda que todos se opusieron a solicitar su reconocimiento. Como resultado, los partidos de la derecha obtuvieron una ventaja temporal. Ninguno de los partidos de izquierda fue legalizado antes de Febrero de 1977 y el Partido Comunista sólo fue legalizado tres meses antes de las elecciones de Julio. Esta situación no impidió a los partidos hacer campaña abiertamente, pero la inseguridad sobre el estatuto legal de cada partido disminuyó probablemente su capacidad para solidificar su apoyo¹⁶.

7.2.2. La configuración de la estructura de las clases sociales

a) Vulnerabilidad de la Burguesía Portuguesa

La naturaleza gradual de la reforma española concedió a una burguesía relativamente politizada, el tiempo y la oportunidad para movilizarse mejor¹⁷, mientras que la revolución portuguesa dejó desprevenida a una burguesía relativamente vulnerable¹⁸.

¹⁶ Pérez Díaz, V. "The Emergence of Democratic Spain and the Invention of a Democratic Transition", *Working Papers*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, núm. 1999/1.

¹⁷ Vale la pena resaltarlo con un ejemplo: La huelga fue despenalizada, por ejemplo, aunque la ambigüedad de su regulación y la fuerte discrecionalidad administrativa que regía su autorización no la configuraban como un instrumento similar al utilizado en los países europeos. Este hecho contribuía a ganar tiempo frente a las posibles movilizaciones. El marco de la legislación laboral fue

La burguesía portuguesa era más débil en cuanto a su poder de organización que la española, debido a las diferencias de escala de las economías nacionales y la experiencia política. Los dos países tenían empresas de similar dimensión cuando comenzó la transformación del régimen. Pero, cuando se considera el tamaño relativamente pequeño de la economía portuguesa, se reconoce que el grupo de empresarios en gran escala consistía únicamente en unas pocas centenas de hombres. Este hecho hizo a la burguesía portuguesa, en su conjunto, relativamente vulnerable. Un pequeño número de capitalistas vinculados a los bancos y a gigantescas empresas de exportación dominaba sobre un alargado y desorganizado número de pequeños empresarios, incluidos el campesinado industrial. Este último grupo estaba mal preparado para enfrentarse a las grandes tareas de organización política nacional tras el golpe. La escasa y débil organización de los gremios de productores en el sistema corporativista de Salazar proveían del único medio a través del cual este grupo podía articular sus intereses. La vasta mayoría de estos pequeños empresarios no tenían cargos formales fuera de sus empresas y «simplemente no tenían los conocimientos» para influir personalmente en la política¹⁹ (Makler, 1979).

Los empresarios portugueses que podrían haber sido la vanguardia de la fundación y la expansión de los partidos de la derecha estaban peor que sus congéneres españoles en dos aspectos. En primer lugar, tenían una experiencia política

completado con el Decreto-Ley sobre regulación de Conflictos Colectivos de mayo de 1975 y la Ley de Relaciones Laborales de Abril de 1976.

¹⁸ Como diría Manuel de Lucena, refiriéndose al caso portugués: “Es verdad que los «grandes» quedarían excluidos, de hecho, ya eran en ese periodo objeto de extensas expropiaciones. Y se proclamaba (...) que los trabajadores tomarían cada vez, más ventaja en el proceso en curso, mientras que los otros se encaminarían –suavemente, si fuese posible, para la salida del proceso, porque en el programa constaba la llegada de una «sociedad sin clases».” (Manuel Lucena, “A Herança de duas Revoluções: continuidade e rupturas no Portugal post-salazarista”, 1989).

¹⁹ Véase Graham, L. y Makler, H.M., *Contemporary Portugal: The Revolution and its Antecedents*, Austin: The University of Texas Press, 1979, p. 149.

relativamente escasa²⁰. Mientras que en España, los hombres de negocios constituían un tercio de los diputados del parlamento, en Portugal apenas estaban prácticamente representados ya sea en la legislatura como en el gobierno. Los portugueses tenían también pocas organizaciones autónomas, si es que tenían algunas que precediesen a la transformación del régimen. En España, la situación era bastante diferente. Fue autorizada la autonomía a centenas de organizaciones anteriores a la Guerra Civil, representando los intereses de las elites sociales.

Una falta de experiencia política formal podría haberse superado si el liderazgo natural de la burguesía portuguesa no hubiese sido un objetivo fácil para las nacionalizaciones. Pero estos industriales eran poco numerosos, estaban concentrados en las industrias básicas y en las grandes empresas, donde era más probable que los trabajadores se radicalizasen. Ellos reconocieron debidamente su propia vulnerabilidad. Muchos salieron del país al comienzo de la revolución política, pero aún esperaron a las grandes nacionalizaciones de 1975. Otros sufrieron saneamientos²¹.

Independientemente de su salida, un gran número de empresarios abandonaron sus bienes, posiciones y el país. La probabilidad de hacerlo aumentaba con la importancia de la empresa y su proximidad de Lisboa, el centro de la organización política. Los hombres que potencialmente tenían más recursos políticos en la caída del régimen fueron precisamente los que más de prisa dejaron sus cargos anteriores. Los propietarios y los gerentes de las grandes empresas localizadas en el centro eran los que más probabilidades tenían en salir. La extremada concentración de riqueza y el reducido nivel de actividad organizada (principalmente entre la burguesía) hicieron que la

²⁰ Véase Schmitter, P. "Liberalization by Golpe", *Armed Forces and Society*, vol. II (1): 5-33; Del mismo autor: "Comparative Politics at the Crossroads", *Working Papers*, IJM, Madrid, 1991/27.

²¹ Un estudio que refleja esta vulnerabilidad de la clase industrial en Portugal es de María Filomena Mónica, *Os Grandes Patrões da Industria Portuguesa*.

burguesía fuese, en su conjunto, extremadamente vulnerable. Debido a que los potenciales líderes del grupo de empresarios salían del país (o se alejaban de la escena política), la burguesía se quedó temporalmente incapacitada. Si, como sostienen Saraiva y Silva (1976: p.42), “*la burguesía portuguesa no estaba en condiciones de controlar el destino del país el 25 de Abril, aún estaba menos preparada para hacerlo en su secuencia inmediata*”²².

b) La Clase Media en España

Otras diferencias en el desarrollo económico también contribuyeron a intensificar las divergencias futuras de los partidos de la derecha en España y en Portugal. Los partidos de derecha y de centro-derecha, tuvieron un electorado más amplio y más preparado en España que en Portugal, porque España creó una clase media más fuerte y moderna. En los años sesenta, Portugal mantuvo una tasa razonable de crecimiento económico, pero España consiguió lo que fue conocido como el «milagro económico». En España, el PIB duplicó en una década y la producción industrial creció a una tasa del 10% por año. En términos per cápita, los españoles estaban en una buena situación financiera a comienzos de la transición. Si un rápido desarrollo económico estuviese concentrado en la industria y hubiese producido únicamente un proletariado urbano fácilmente radicalizado, el milagro económico español podría haber sido ventajoso únicamente para los partidos de izquierda, pero el desarrollo económico se basó, por el contrario, en el sector de los servicios²³ (Amando de Miguel, 1977).

La consideración sobre cómo este modelo particular de crecimiento se configuró, se aleja del ámbito de esta discusión. Lo

²² Saraiva, J.A. y Silva, V.J., *O 25 de Abril visto da Historia*, Lisboa: Livraria Bertrand, 1976.

²³ Amando de Miguel, *Recursos Humanos: Clases y Regiones en España*, Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1977: p. 257.

que es importante aquí es el propio modelo y su significado político. Cuando la transición española tuvo lugar, amplios sectores de las fuerzas de trabajo ya habían iniciado un proceso de aburguesamiento. Un tercio de la fuerza de trabajo tenía profesiones más lucrativas y prestigiosas que sus padres y las oportunidades de entrada a la Universidad se habían triplicado en 15 años. La posibilidad de frecuentar la Universidad en España era tan buena como en Suecia, mientras que las posibilidades en Portugal era un 2% más baja.

Hay que destacar el hecho de que Portugal estaba atravesando el proceso de aburguesamiento, así como el hecho de que la diferencia entre ambos países era una cuestión de grado. Pero el grado es más que un pormenor en las comparaciones políticas. Las diferencias moderadas pueden formar una masa crítica capaz de atraer elecciones y alejar regímenes. A mediados de los años 70, España había logrado ser un país de clases medias modernas y Portugal no. Portugal tenía una clase media tradicional, es evidente, pero era predominantemente una clase media tradicional, formada por comerciantes, militares y proveedores de servicios. En España, una nueva clase media consiguió dominar a la vieja. La nueva y moderna clase media, estaba compuesta por directores, administradores, profesionales y tecnócratas de la moderna España. Tanto la cultura, como la evidencia estadística y la observación histórica manifiestan las diferencias en los dos casos.

La transformación en el tipo de empleo, descritos en el siguiente gráfico, ayudan a explicar el contraste. Una década antes de las elecciones de la transición democrática en España, la fuerza de trabajo española estaba equitativamente dividida entre la agricultura, la industria y los servicios. En 1976, la naturaleza de la fuerza de trabajo española estaba radicalmente transformada. La fuerza de trabajo industrial solo había crecido levemente, pero el sector de servicios había aumentado de un tercio a cerca del 40% de la población: Portugal estaba caminando hacia la misma dirección, pero a un ritmo mucho más lento. En Portugal, el sector agrícola abarcaba aún más trabajadores que el sector industrial y el sector de servicios era predominantemente tradicional.

Gráfico. Distribución sectorial de la población trabajadora en la década anterior a las primeras elecciones democráticas en España y en Portugal

Sectores	España		Portugal	
	1966	1976	1964	1974
Agricultura	32,5	21,6	38,7	34,8
Industria	36,1	37,2	30,1	34,5
Servicios	31,4	41,2	----	----

Fuente: OCDE: Estadísticas de las fuerzas laborales 1962-1982, Paris, OCDE, 1984, p. 352-353.

El poder político de las modernas clases medias españolas era evidente para los observadores; el de los portugueses no lo era. Mientras que los intelectuales portugueses declaraban que “*ni una clase ni una fracción de una clase es capaz de conseguir la hegemonía sobre la sociedad en su conjunto*”²⁴ y que “*la mentalidad de la vasta mayoría de la población no es de modo alguno burguesa*” (Saraiva y Silva, 1976), los sociólogos españoles defendían que la industrialización de su país y “*la abundancia de los bienes comunes (...) al alcance de las clases trabajadoras medias y especializadas contribuyeron para una nueva ideología con poder suficiente para sustituir a los grupos hegemónicos del pasado.*”²⁵

Mientras que la reforma española proseguía, la oposición de la izquierda estaba teniendo problemas en sus tentativas de conquistar la nueva clase media. La derecha y el centro-derecha tuvieron una evolución exitosa al comienzo de la transición porque el grupo se convirtió, no tanto en un defensor del franquismo, pero sí en un electorado del capitalismo. La democracia era aceptable, incluso deseable, mientras la seguridad financiera y la propiedad privada pudiesen persistir.²⁶ ¿Qué tipo de liderazgo era probable que

²⁴ Lucena, M. *A Evolução do Sistema Corporativo Português: O Marcelismo*, Lisboa: Perspectivas e Realidades, 1976: p.178.

²⁵ Tierno, A. “Political Opposition and opposition in the Spanish Catholic Church”, *Government and Opposition*, 11, 1976, 211.

²⁶ El hecho de que el PSOE triunfara en las elecciones de 1982 destaca este punto, porque el partido no desafió alterar las relaciones de propiedad.

atravesase a este nuevo grupo? Se trataba de individuos que estaban asociados con los cambios socioeconómicos positivos del pasado, aunque deseosos de democracia. Dicho grupo se manifestaba contrario a Franco y era, de hecho, esta semi-oposición la que tenía apoyos de las coaliciones sociales y políticas en España al comienzo de la transición democrática.

7.2.3. *La fuerza de la oposición antes de la transformación del régimen*

Las fuerzas de la oposición son grupos que “*tienen alguna cuota o parte en el gobierno o en la estructura de poder político pero se les oponen en algunos aspectos...Estando en parte “fuera” y en parte “dentro” del poder*”²⁷ Estas fuerzas de oposición dentro de los regímenes autoritarios, varía entre sistemas y esta variación explica claramente la diferencia de apoyo a las coaliciones políticas de derecha en España y en Portugal.

Como explicaré a continuación, España produjo una oposición con capacidad de recuperación, mientras que la que produjo Portugal era bastante vulnerable. En España, la oposición puede dirigir la reforma y beneficiarse con ella. En Portugal, la oposición era, en primer lugar, demasiado débil para reformar el régimen y para movilizarse rápidamente después de la caída del régimen.

La mayor, si no la única fuerza de oposición en Portugal, la constituía un grupo llamado SEDES –Grupo de Estudios para el Desarrollo Social. Esta organización estaba compuesta por sociólogos, educadores, tecnócratas y políticos preocupados con el desarrollo social y económico y con la racionalización y la liberalización del Estado corporativista portugués. La SEDES fue fundada al mismo tiempo que Caetano llegaba al poder. Fue un comienzo auspicioso, porque era una época en que estaba debilitándose la censura en la prensa y la organización podía

²⁷ Juan Linz, *Opposition in and under an authoritarian regime: the case of Spain*, en Robert Dahl, ed., *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press, 1973, p. 192.

divulgar sus ideas con cierta libertad. Era una relativa oposición, ya que su liderazgo incluía seis jóvenes diputados de la Asamblea Nacional. SEDES comenzó como un grupo de estudios que escribía documentos de orientación política y los pasaba a los ministros del gobierno. Desempeñaba así un papel de semi-oposición al trabajar dentro del sistema con el fin de reformarlo. En 1971, su segundo año de actividad, el grupo intentó alargar sus horizontes e investiga más allá de los límites de los ministerios a través de seminarios abiertos y encuentros. Fue un gran fracaso. Los controles de las actividades de SEDES fuera de la burocracia fueron apretados, y los simpatizantes dentro del gobierno, alejados del poder. En 1973, el gobierno había alejado de los lugares más importantes de decisión a todos los miembros de SEDES e incluso a todos los liberales (de decisión).

La SEDES demostró ser un grupo muy vulnerable en cuanto oposición al régimen. Su duración en el poder fue breve y sus simpatizantes fueron vencidos por el antiguo régimen con pocas protestas ciudadanas. Incluso después de la caída del régimen autoritario, los veteranos de la oposición no tuvieron apoyos. Dirigida por Sá Carneiro, una fracción de miembros y simpatizantes de la SEDES ayudó a formar el Partido Popular Democrático, pero tuvo un resultado electoral modesto.

La oposición en Portugal fue tan débil que se pensaba que el partido comunista surgiría como un grupo político dominante en la acción del derrumbe del régimen. Los herederos del Estado de Salazar-Caetano serían, se pensaba, la oposición revolucionaria.

La oposición en España tenía más influencia dentro del régimen y un mayor éxito en el periodo post-autoritario. La oposición española no tenía un nombre específico, aunque el grupo al que me refiero pudiese ser llamado los jóvenes tecnócratas. La historia del grupo comienza a mediados de los años cincuenta, cuando un pequeño número de tecnócratas urbanos ligados al Opus Dei se instaló en las posiciones cimera de la jerarquía del gobierno. Asumiendo el control de los Ministerios de Finanzas y Comercio en 1957 y de los Ministerios de Industria y Planeamiento en 1962, estos hombres buscaron

fuera de España modelos de organización económica. Estudiaron Francia como un modelo de plan de referencia y Alemania como un modelo de milagro económico. Aunque socialmente conservadores, los tecnócratas del Opus Dei veían un cambio económico radical como peligroso para la supervivencia del régimen.

España creció en los años 60, así como la importancia de los tecnócratas del Opus Dei. Según las estimativas, en 1969 cerca del 50% de la clase política en el gobierno estaban asociados con el movimiento. Por esa altura, sin embargo, el grupo se divide en dos líneas de generación. Los ministros que surgieron en los años cincuenta trajeron hombres más jóvenes aparentemente de la misma opinión para la segunda fila de la jerarquía del gobierno como directores y subsecretarios, pero esta nueva generación de tecnócratas miraba a Europa como un modelo no solo de organización económica, sino también de organización política. Los tecnócratas de los años cincuenta sirvieron como su guardia avanzada. El grupo más joven constituía la oposición que iría a aliarse al Rey Juan Carlos en la dirección de la transición para la democracia y convertirse así en la fuerza dirigente dentro de la derecha democrática.

El vehículo organizador de esta última tarea fue la Unión de Centro Democrático (UCD). La UCD fue fundada en 1976 como una asociación de pequeños partidos que estaban firmemente empeñados en la democracia pero no eran socialistas. La UCD representaba una tentativa explícita de rellenar el vacío entre la oposición democrática moderada y los elementos reformistas dentro del viejo régimen. En Mayo de 1977 el grupo, o partido, como acabó por ser llamado se asoció íntimamente a Adolfo Suárez, después de que el joven presidente tecnócrata declarase que participaría en las elecciones de Junio como candidato de UCD por Madrid. Aunque existiesen diferencias políticas importantes entre Suárez y los líderes de los partidos dentro de la UCD, la organización se hizo progresivamente más centrada alrededor de su presidente. A medida que las elecciones se

aproximaban, el eslogan de la UCD se convirtió en un voto en el centro es un voto a Suárez.

La relación de la UCD con Suárez significaba una relación con los jóvenes tecnócratas y con los jóvenes sectores reformistas en general. Aunque muchos de los líderes de los partidos que formaban la UCD fuesen más mayores y con más experiencia, el partido de prisa pasó a ser denominado por el propio Suárez y por un grupo que los medios de comunicación se referían como “los hombres del presidente”. Calvo Sotelo, Alfonso Osorio y Martín Villa desempeñaron papeles de liderazgo en los nombramientos de todas las listas partidarias importantes. Significativamente, los tres habían trabajado en la burocracia de Franco. Osorio y Villa, como el propio Suárez, eran considerados miembros de la Opus Dei. Algunos críticos acusaron a los líderes partidarios de ser neofranquistas.

Para Sá Carneiro y el PPD, una asociación con el viejo régimen era (por lo menos en 1975) una responsabilidad electoral con un mal resultado final. Para Suárez y la UCD no lo era. A pesar del hecho de solamente el 55% de sus propios votantes negaban que el partido era franquista, la UCD obtuvo la mayoría en 39 de las 55 provincias españolas y consiguió la mayor proporción de la votación general.

¿Cómo podemos explicar el contraste en el resultado de las elecciones? La respuesta reside en las relaciones dialécticas entre oposición y formación de clase en los dos países. La formación de clases en España era diferente a la portuguesa. España tenía una clase de propietarios más numerosa y con mayor experiencia política y un sector terciario más moderno y numéricamente dominante. Era, en su esencia, una sociedad burguesa con un electorado favorable al capitalismo que superaba con mucho a los portugueses en objetivos y organización.

Comparando los dos países, vemos que la oposición en Portugal se forma una década más tarde que en España y con una longevidad de apenas tres años. Los contrastes no son coincidentes. Franco optó por un rápido desarrollo económico a mediados de los años 50, exigiendo y eventualmente entrenando a

sus propios tecnócratas para dirigir la transición. En las negociaciones económicas, las asociaciones profesionales y en las representaciones internacionales estos tecnócratas servían de lazos humanos entre España en la semiperiferia y Europa y los Estados Unidos en el centro. La primera generación de tecnócratas sirvió de hilo conductor de mensajes económicos, pero la segunda generación sirvió igualmente de hilo conductor de mensajes políticos. Los más jóvenes no tenían recuerdos de la Primera República y no participaron en la Guerra Civil. Tenían menos miedo tanto de la democracia como de los partidos de izquierda y habían asistido al florecimiento en Alemania y Suecia de un gobierno socialista²⁸.

La relación entre los nuevos tecnócratas y las modernas clases medias fue confirmada por la competencia electoral en ambos regímenes transformados. La línea de raciocinio desarrolla lo que ocurrió. Prevería una relación entre las clases medias y el PPD en Portugal. Fue precisamente lo que ocurrió. En España, el apoyo a UCD es más fuerte en las provincias con mayor porcentaje de clases medias. El partido es más débil en las provincias donde las clases medias son más débiles, y más débil aún en las provincias con un gran número de clases trabajadoras²⁹.

En Portugal, el PPD tuvo el mayor apoyo entre dos grupos: los profesionales de la clase media del Sur y los pequeños propietarios rurales del Norte. Este tipo de apoyo no fue suficiente para determinar el resultado de las elecciones con sus propios votos y no tenían suficiente hegemonía, en un sentido cultural, para influir inmediatamente a los votos de los otros. Las facciones de clase que podrían haberse identificado con los profesionales en una clase media moderada más amplia fallaron esa oportunidad. En el Norte, incluso los mismos profesionales, sumergidos en una

²⁸ Véase Águila, R y Montoro, R., *El Discurso Político de la Transición Española*, Madrid: CIS, 1984.

²⁹ Las variaciones del mapa electoral pueden apreciarse en la distribución provincial del voto entre 1977 y 1979, en el estudio de Maravall, J.M, *La Política de la Transición: 1975-1980*. Madrid: Taurus, p. 60-61.

subcultura regional, muy religiosa y agraria, votaron al CDS, el partido a la derecha del PPD³⁰.

7.3. Crisis económica y coaliciones sociales durante la transición democrática

7.3.1. Crisis económica y concertación social: el caso de España

En España, el gobierno de la transición tenía que hacer una elección estratégica entre, o bien, un ajuste drástico a la situación mediante la imposición de políticas financieras y monetarias severas, con lo cual se creaba el riesgo de un incremento del descontento social, en el preciso y delicado período de la transición política, o bien una aproximación más gradual y prudente, para lo cual debería negociar alguna forma de entendimiento con la población trabajadora que implicara una moderación de los aumentos salariales y una acomodación de todos a las expectativas de una tasa más baja de inflación futura. El gobierno, y con él toda la clase política, escogió la segunda alternativa. La alternativa consistió en dar una prioridad a la reducción de la tensión social en el corto plazo, proporcionando así margen de maniobra y tiempo para tratar con los obstáculos existentes en la vía de la transición a la democracia³¹. Las organizaciones empresariales y de los trabajadores concurren con esa estrategia, o en todo caso no se sintieron capaces de oponerse a ella. A lo largo del tiempo, esa estrategia ha tomado la forma de una serie de pactos sociales y de políticas económicas.

³⁰ Véase María José Stock, "O Centrismo Político em Portugal: Gênese do Bloco Central e Análise dos Partidos da Coaligação", *Análise Social* 21,1, 1985.

³¹ Durante los años 70 y 80 es generalizado el convencimiento del pacto, facilitado por la renuncia de las grandes confederaciones sindicales a mantener una postura de mera salvaguarda de conquistas ya obtenidas y alimentadas por la situación de crisis económica. Se apuntó así, una redistribución de los sacrificios y de la asignación de recursos, todo ello con una base consensual. Sobre este tema, véase Durán López, "Sindicatos y Salida concertada de la crisis", *Papeles de Economía*, n° 22, p.316.

Su expresión formal ha cambiado ocasionalmente, pero esta estrategia se ha mantenido, en lo fundamental, casi ininterrumpidamente a lo largo del periodo³².

Las bases principales de sustentación de esta política han consistido en acuerdos negociados entre el Estado, las asociaciones empresariales y los sindicatos. Estos acuerdos han adoptado formas distintas, según fuera la identidad de los firmantes, el alcance de los acuerdos y la medida en la que fueron firmados por el gobierno y los partidos de la oposición, pero este pacto “político” tuvo el consentimiento de facto del sindicato socialista e incluso del comunista, y fue aceptado por los empresarios (los cuales habían de constituir casi inmediatamente después su asociación cumbre, la CEOE). El Pacto no fue renovado en otoño de 1978 (principalmente a causa de los cálculos del partido socialista con vistas a las elecciones inminentes de 1979). Sin embargo, en 1979, hubo un acuerdo directo (Acuerdo Básico) entre la CEOE y UGT, el cual había de tener repercusiones muy importantes en el modo como los componentes socialistas y comunista del movimiento sindical habían de evolucionar en el futuro, distanciándose cada vez más el uno del otro. En 1980, el Acuerdo tuvo lugar entre la CEOE, UGT y CC.OO.; y en 1981 el Acuerdo Nacional de Empleo fue firmado entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos. Un nuevo acuerdo tuvo lugar a comienzos de 1983; y en el otoño de 1984 el gobierno, la CEOE y UGT firmaron el Acuerdo Económico Social (con una duración de dos años).

El objetivo principal de todos estos pactos fue la política salarial, y un objetivo secundario fue el establecimiento de un marco institucional para las relaciones industriales y la acción sindical. Pero los pactos fueron solo una parte de una serie de negociaciones entre el gobierno, la oposición política y los grupos de interés, los cuales dieron lugar no solamente al Estatuto de los

³² Fuentes Quintana y Requeijo denominaban esta fase de «política pactada», que abarcaría desde mediados de 1977 hasta finales de 1978. Véase Fuentes Quintana y Requeijo, “La larga marcha hacia una política económica inevitable”, *Papeles de Economía Española*, nº 21, 1984.

Trabajadores de 1980, sino también a acuerdos, totales o parciales, en torno a la política monetaria, la reforma fiscal y un incremento paulatino del gasto público³³. En otras palabras, si bien en un sentido estricto, el contenido de los pactos fue poco más que el de la política salarial, en cambio, en un sentido más amplio, ese contenido incluyó un paquete de políticas económicas y sociales más o menos acordadas o consensuadas por las principales fuerzas políticas y los grupos de interés.

El contenido económico de los pactos implicaba la moderación de los incrementos salariales como contrapartida a una política monetaria prudente, cuyo objetivo fuera el de conseguir un control gradual sobre la inflación. Pero, en último término, el contenido de las políticas económicas y sociales y de los pactos de todos estos años respondía a una “estrategia de ajuste gradual a la crisis”, la cual, en el intento de suavizar los costes sociales y políticos a corto plazo de la política de control sobre la inflación y de mantenimiento de los equilibrios básicos del sector exterior, ha sido extremadamente tímida en la política de reducir la rigidez de los mercados de trabajo y ha sido bastante permisiva con el crecimiento del gasto público (y en parte, como consecuencia de ello, ha dado resultados muy modestos en la política de reconversión industrial)³⁴.

La pregunta de por qué los pactos sociales tuvieron precisamente ese contenido específico de políticas económico-sociales orientadas hacia el ajuste gradual de la crisis no tiene fácil respuesta. Pero es evidente que ni la tensión política ni la crisis económica por sí mismas, dictaron ese contenido. Como se refiere Jesús Maeztu Tejada³⁵, “*el tiempo ha demostrado que tal sistema*

³³ En los años 80, como se refieren Rodríguez Piñero y González Ortega, se pasó de un modelo de «conflictividad permanente» a un modelo de «conflictividad cooperativa». Véase “Acuerdos interprofesionales, centralización de la negociación colectiva y Ley del Estatuto de los Trabajadores”, *RPS*, nº 137, 1983, p. 350.

³⁴ Véase Fuentes Quintana y Requeijo, 1984.

³⁵ Como se refiere el autor: “*A lo largo de una década se enfocó la negociación como una vía para evitar que la recesión fuese agravándose, y tal vez con la resaca de los veinticinco años anteriores a la crisis, de crecimiento*

de negociación ha pivotado sobre una base falsa y una caracterización de la crisis un tanto simplista". De hecho, las conclusiones teóricas sobre el coste político o el determinismo económico que no dejaba márgenes de maniobra, son, en mi opinión, erróneas y, en buena medida, simples racionalizaciones de la clase política³⁶. A mi juicio, la clave de la respuesta está en los factores políticos y culturales. La lógica de la supervivencia de la clase política y del nuevo régimen democrático recién establecido, se combinó con la lógica de la competición entre los dos grandes partidos minoritarios de esos años (UCD y PSOE), lo que debilitó la capacidad del conjunto de la fuerza política para intentar llevar a cabo una política de reforma más firme. Esta "debilidad" hizo que la clase política tendiera a ceder a las demandas sociales de aquellas fuerzas cuyo peso electoral era mayor, cuya accesibilidad a la opinión era también mayor, y cuya capacidad de perturbación de la escena pública, por último, era más importante: todo esto primó inicialmente a los sindicatos sobre las organizaciones empresariales³⁷. Asimismo, esta debilidad de la clase política hizo que tampoco ofreciera resistencia a la estrategia silenciosa, pero eficaz, de las burocracias

económico sin precedentes, durante los cuales la negociación reportó ventajas y mejoras continuas para los trabajadores, se instaló la idea de la «negociación de concesiones». Concesiones de los trabajadores en salarios, incluso en endurecimiento de las condiciones de trabajo y movilidad funcional. En definitiva, en materias favorablemente establecidas en la etapa anterior". Véase en "El cumplimiento de los acuerdos acordados", en Ojeda Avilés (ed.), *La Concertación Social tras la Crisis*, Barcelona: Ariel, 1990: p.212.

³⁶ Todas esas razones que son alegadas, son coyunturales y no suficientes para asegurar la continuidad del sistema.

³⁷ Como indica Sagardoy, otro elemento clave ha sido la actitud reformista de la UGT representando el papel del sindicato «de diálogo y de cooperación». Véase Sagardoy Bengoechea, J.A. "La reconversión industrial y su incidencia sobre el empleo", *Jornadas Técnicas sobre concertación social y empleo*, Madrid, 1982.

y de las empresas públicas en su intento de conservar y acrecentar sus áreas de poder³⁸.

Hay que tener en cuenta, por último, los factores culturales que presionaron a la clase política a seguir aquella dirección en materia de política económica y social. Existió, en efecto, en la clase política, un vago consenso ideológico, activado y justificado por la clase intelectual de su entorno, acerca del proyecto de modernización económica y social del país que había de acometerse con la implantación de la democracia: un proyecto que incluía la ampliación del sector público y ciertas políticas de redistribución de la renta.

7.3.1.1. Los acuerdos (1977-1984)

La concertación entre el gobierno, los sindicatos y la patronal, que se plasmó en diversos acuerdos: los Acuerdos de la Moncloa de 1977, el Acuerdo Básico Interconfederal de 1979, el Acuerdo Marco Interconfederal de 1980, el Acuerdo Nacional de Empleo de 1982, el Acuerdo Interconfederal de 1983 y el Acuerdo Económico y Social de 1985. Todos ellos fueron distintos en cuanto a los firmantes, no incluyendo en diversas ocasiones al gobierno (en el ABI, el AMI, o el AES), algunas centrales sindicales (CC OO en el AMI y el AES) o patronales (CEPYME en el AMI y el ANE); y también en su contenido y período de validez. Pero con la única excepción de 1984, a lo largo de todo el período de 1977-1985 existió algún tipo de concertación³⁹.

Un modelo tan peculiar y heterogéneo de concertación conduce a plantearse al menos dos interrogantes. En primer lugar, ¿cuál era para cada uno de los agentes el objetivo real perseguido

³⁸ Véase Montalvo Correa, J. "La Concertación Social en el Sector Público", en Ojeda Avilés, A., *La Concertación Social tras la Crisis*, Barcelona, Ed. Ariel, 1990, pp.233-251.

³⁹ Véase Trullén I Thomas, "Fundamentos Económicos de la transición política española. La política económica de los Acuerdos de la Moncloa", Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.

por la concertación y en qué medida fue alcanzado; en segundo lugar, cuáles fueron los efectos sobre el sector público empresarial de dichos acuerdos?

Los Pactos de la Moncloa fueron un modelo de concertación irrepetible, firmados en una situación de emergencia política y económica y encaminados a consolidar una democracia recién establecida y muy inestable. Su gran éxito residió en hacer aceptar a la sociedad española la idea de que la simple gestión de la crisis exigía fuertes dosis de disciplina económica y un reparto de los costes sociales de la misma que debía ser aceptado por los implicados. Por eso, dichos acuerdos eran realmente un programa de gobierno, que contenía una clara especificación de las medidas de reforma y saneamiento que, años más tarde, serían asumidas por el PSOE tras el fracaso de la UCD en llevarlas a la práctica.

Al hablar de concertación social, habría que diferenciar los diferentes niveles en que ésta puede tener lugar. En lo que hace referencia a la concertación de la política económica general, la política aplicada en 1978 fue, en materia de saneamiento, la acordada por las principales fuerzas políticas, en los llamados Pactos de la Moncloa. Pero debido, en gran parte, a los incumplimientos que en materia de reformas presentaron tales acuerdos, a partir de 1979 se inicia una fase marcada por una fuerte discrepancia en el campo de la política económica (a excepción hecha de los acuerdos sociales que tras 1980 se alcanzan en materia de política de rentas). Y en lo que respecta a la concertación de un plan o estrategia industrial, la carencia de éste impidió que se planteara dicha posibilidad.

El que el gobierno de la UCD careciese, asimismo, de un plan o normativa para la actividad pública empresarial supuso que el mismo no se pudiese negociar con las fuerzas políticas, económicas o sociales, a pesar de que los sindicatos y las empresas competidoras de las subvencionadas venían reclamando su establecimiento y denunciando y oponiéndose públicamente a lo que consideraban una política de 'parches'.

En lo que hace referencia a las escasas medidas de naturaleza sectorial aprobadas, éstas, básicamente de carácter defensivo, se

negocian con las empresas y bancos afectados. Además, dado que las ayudas se aprobaron por ley, ello permitió su discusión por las diferentes fuerzas políticas en las Cortes. Las Comunidades Autónomas, aún en vías de constitución o sin competencias transferidas en este periodo, no participaron en el proceso.

7.3.1.2. Período de transición laboral hacia la democracia (1976-1978)

A partir de mediados de la década de los años 70 se abre un período caracterizado por la crisis definitiva de los instrumentos del pasado y el establecimiento de nuevas condiciones que van a exigir una normativa institucional diferente. El cambio político que paulatinamente va teniendo lugar en el país, si bien no modifica fundamentalmente el marco legal existente en materia laboral, lo varía de contenido al emerger libremente las organizaciones patronales y sindicales como nuevas fuerzas protagonistas de la negociación salarial. La contratación colectiva va perdiendo su antigua virtualidad al desaparecer los condicionantes sobre los que descansaba su funcionamiento: abandono paulatino por el Estado de la posición intervencionista, mecanismos de presión reales, sindicatos y patronales libres, etc. Igualmente, los instrumentos que garantizaban la intervención estatal pierden parte de su eficacia al existir libertad de negociación y, por la misma razón, el salario mínimo deja de ser orientador del establecimiento de los niveles salariales. Por último, la política de rentas de signo autoritario se hace inviable y aparece la necesidad del compromiso político como forma de actuación económica sobre el nivel de salarios⁴⁰.

⁴⁰ Véase Maravall, J.M. 1981: 26-30.

7.3.1.3. *Acuerdos en los años 80*

A partir de 1983, los principales acuerdos fueron, en lo esencial, pactos en que se acordaba una banda salarial para la contratación colectiva, algunos aspectos de protección social – cuando firmaba también el gobierno- y ciertas declaraciones de principios en los restantes temas, con escasos efectos prácticos. Por ejemplo, el tema de la productividad aparece tratado en todos los acuerdos –y en el AES⁴¹ con mucho detalle- pero casi ningún convenio colectivo incluyó normas operativas sobre la misma; la reducción de jornada, tratada sólo en el AMI⁴² y AI⁴³, no pasó de sancionar lo que de hecho ya sucedía, y aunque acuerdos posteriores no trataran el tema, la tendencia a la reducción de la jornada media siguió produciéndose a ritmo semejante, y las indicaciones sobre la estructura de negociación colectiva del AES se limitaron a recomendar los convenios sectoriales de duración bianual⁴⁴.

Dejando aparte los Acuerdos de la Moncloa, resulta difícil entender el interés del gobierno por el contenido económico de este tipo de acuerdos que, de resultar efectivos, provocan rigidez en el proceso de contratación colectiva al desplazar en paralelo la estructura salarial. Uno de los objetivos perseguidos fue limitar el crecimiento de la masa salarial, pero el primer año en que ésta flexionó fue 1984, el único sin acuerdos.

Tampoco las centrales sindicales obtuvieron mucho a cambio de la concertación: algunos compromisos de protección social en el ANE⁴⁵, y sobre todo el AES, modestos en términos de su efectividad, y que cabe pensar que se hubieran llevado a la práctica en todo caso (criterios para revalorizar pensiones y

⁴¹ AES, Acuerdo Económico y Social.

⁴² AMI, Acuerdo Marco Interconfederal.

⁴³ AI, Acuerdo Interconfederal.

⁴⁴ Véase Zaragoza, Angel. *Pactos Sociales, sindicatos y patronal en España*, Madrid, Siglo XXI, 1994.

⁴⁵ ANE, Acuerdo Nacional de Empleo.

sueldos públicos en el AES o creación del subsidio de desempleo en el ANE).

Por último, es posible que los empresarios que obtuvieran una ventaja de un clima de negociación colectiva menos tenso, pero la banda salarial acordada fue sistemáticamente incumplida: por las empresas en dificultades acogéndose a la cláusula de descuelgue, y por las empresas que lo consideraban conveniente, pagando salarios muy superiores a la banda máxima del acuerdo⁴⁶.

En suma, sin cuestionar la necesidad de algún tipo de concertación en una sociedad tan poco articulada como la española —que había salido hacía pocos años de una larga dictadura y pocos meses de un intento de golpe de Estado militar— cabe suponer que los objetivos perseguidos por los firmantes de los acuerdos, dada su escasa virtualidad económica, se situaron más bien en el campo de la estrategia política⁴⁷. En efecto, el Gobierno perseguía dar la imagen de que tenía capacidad de sentar a las partes a negociar, algo crucial, dado su notorio interés en recibir una legitimación adicional a la de las urnas por parte de los poderes económicos privados. No constituye un factor desdeñable en este aspecto el temor que despertó la victoria socialista entre el empresariado: durante algunos trimestres tras las elecciones de 1982, las encuestas de opiniones empresariales mostraron un empeoramiento de las expectativas y la causa principal de ello no fueron ni previsiones de demanda ni motivos de tipo técnico, sino otras causas.

Por su parte, los sindicatos eran muy débiles y perseguían en lo fundamental un reconocimiento social de su importancia, así como consolidarse como interlocutores públicos en representación de todos los trabajadores, pese a la escasa afiliación. Por último, la patronal mantuvo durante algún tiempo, dudas sobre el grado de

⁴⁶ Un estudio más detallado sobre la falta de acuerdo es de Liso, F., “Contenidos y Objetivos de la Concertación Social”, en Ojeda Avilés, A., *La Concertación Social tras la Crisis*, Barcelona, Ariel, 1990: pp. 97-114.

⁴⁷ Véase Pérez Díaz, V. “Economic Policies and Social Pacts in Spain”, en Scholten, I. (ed). *Political Stability and Neo-Corporatism. Corporatist Integration and Societal Cleavages in Western Europe*, London: Sage Series.

permanencia de la política económica ortodoxa que practicaba el PSOE y le resultaba útil transmitir un mensaje de colaboración y entendimiento. Sin embargo, la concertación no sirvió para plantearse los temas de mayor calado sobre las relaciones laborales y así las nuevas formas de contratación, los costes de despido, el sistema y financiación de la protección social, el proceso de formación de la empresa y un largo etcétera, no encontraron cabida en la concertación. Incluso en el tema salarial, no se plantearon los problemas relativos a la relación salarios-productividad, ni a la flexibilización del abanico de retribuciones.

Lo anterior no quiere decir que la concertación no fuera útil, pero sí que implicó costes económicos de cierto grado y que su futuro a finales de 1985 era dudoso, al menos en los términos en que había venido ocurriendo hasta esos momentos. Desde el punto de vista económico, produjo rigidez salarial poco deseables y ralentizó la reforma del marco de relaciones laborales, costes quizás inevitables, pero no por ello insignificantes. En lo que respecta a su futuro, éste dependía crucialmente de la persistencia de tres elementos: una situación económica muy deteriorada, las dudas de los empresarios sobre la firmeza de la política de ajuste y el escaso poder sindical⁴⁸.

Cuando una política como la de reconversión industrial supone unos importantes costes económicos y sociales resulta deseable que obtenga la aceptación generalizada de las partes –empresarios, trabajadores y sector público– que los soportan. Por ello, el procedimiento mediante el que se instrumenta tal política puede llegar a ser un aspecto muy relevante. Sin embargo, el gobierno socialista llevó a cabo la fase de reestructuración del sector público sin necesidad de consenso, convencido que el consenso entre las partes implicadas no garantizaría que fuese la forma más idónea desde la óptica de una eficiente asignación de los recursos.

Tanto la Ley 21/1982 como la Ley 27/1984 establecen, en términos muy similares, que la iniciativa para declarar a un sector en reconversión reside en el Ministerio de Industria y Energía,

⁴⁸ Alvaro Espina Montero, *Veinte Años de concertación y dialogo social en España*, 1997.

bien porque considere que un sector de interés general está en grave crisis, bien porque las centrales sindicales y las organizaciones empresariales lo soliciten. Tomada la iniciativa de reconvertir a un sector, o a un grupo de empresas, la Administración trata de negociar con las centrales sindicales y con las organizaciones empresariales la elaboración del proyecto de plan de reconversión correspondiente⁴⁹.

Si en las negociaciones con las representaciones empresariales y sindicales se llega a un acuerdo sobre el proyecto de plan de reconversión, éste pasa a través del Ministerio de Industria y Energía a la CDAE para que, en su caso, la remita al Consejo de Ministros para su aprobación: si tales negociaciones no concluyen en acuerdo, la Administración puede, por el mismo conducto, proponer para su aprobación el proyecto de plan que considere más idóneo. Debe resaltarse, por tanto, la posibilidad de que la Administración apruebe unilateralmente el plan de reconversión, con independencia de que los sindicatos y organizaciones empresariales lo acepten. Aun cuando es verdad que un plan de reconversión que esté aceptado por empresarios y, sobre todo, por sindicatos, asegura una mínima conflictividad social que lo hace preferible a otro que no haya sido concertado, según el gobierno socialista, no es menos cierto que una reconversión concertada no garantiza que sea la más idónea desde la óptica de una eficiente asignación de los recursos⁵⁰.

En efecto, con frecuencia, los intereses de los empresarios y sindicatos pueden llegar a una situación de equilibrio (aquella en la que ambos agentes optimizan sus objetivos), diferente de la propuesta por la Administración, que supone una asignación de los recursos más eficiente. Así, por ejemplo, en los sectores caracterizados por exceso de capacidad productiva, los empresarios –privados y públicos- suelen solicitar apoyos públicos

⁴⁹ Véase Fanjul, O. Y Maravall, F. “A qué ritmo avanza la reconversión industrial en España”, *Papeles de Economía Española*, 21, 1984.

⁵⁰ Un estudio bastante pormenorizado sobre la negociación de los planes de reconversión es de Navarro, Miquel, *Política de Reconversión: Balance Crítico*. Madrid: Eudema, 1990.

que hagan innecesaria la reducción de capacidad; esta petición es normalmente apoyada por los sindicatos como medio de evitar la destrucción de puestos de trabajo. Si la Administración se obsesiona con el logro de un acuerdo, lo lógico es que el plan de reforma no consiga los objetivos básicos, se perpetúe la situación crítica de las empresas del sector y, pasado cierto tiempo, sea necesario abordar de nuevo la reforma.

Mientras que en términos generales, esto es lo que ocurrió, por ejemplo, con el sector siderúrgico en la etapa Bayón, debe señalarse que en la nueva reconversión de la siderurgia integral y en la del subsector de grandes astilleros, abordadas al amparo de la Ley 27/1984, el Gobierno sacrificó la total aceptación sindical de los planes de reconversión a cambio de conseguir el objetivo de reducir la capacidad productiva de dos de los sectores que más recursos públicos absorbían.

Hasta finales de 1984, al pretender efectuar el ajuste preciso con “decisión y rigor”, el Gobierno del PSOE subestimó la necesidad de concertación con los sindicatos, inclusive con la UGT, en lo que probablemente influyó el abrumado éxito obtenido en las urnas y un contexto de democracia consolidada que restaban importancia a la función de legitimación de la política de reconversión⁵¹.

Paralelamente y ligado con lo anterior, el Gobierno llevó una política de anunciar ampliamente lo que pretendía hacer, lo cual dificultaba luego la *praxis* y obligaba a efectuar rectificaciones ante la reacción de los cuerpos sociales afectados, que llevaron a diversos comentaristas a hablar de la “táctica de amagar y no dar”. Hubo posiblemente un exceso de «efecto de anuncio» que al ir enmarcado en una política no concertada intensificó la reacción de los colectivos afectados.

Un ejemplo claro de todo esto es la lucha mantenida por el Gobierno con las centrales sindicales acerca del tratamiento que había de darse a los excedentes laborales de los sectores declarados en reconversión. El Gobierno partía de la creencia de

⁵¹ Navarro, M. 1990: pp.121-122; p.125.

que una de las principales causas de la crisis que atravesaban estos sectores radicaba en la existencia en ellos de importantes excedentes laborales de tipo estructural, de manera que propugnó que las plantillas se ajustaran por medio de rescisiones de contratos. Los sindicatos, sin embargo, se opusieron frontalmente a tal pretensión y pusieron como condición *sine qua non* para cualquier tipo de concertación a la supresión de dicha fórmula de la normativa de reconversión.

A pesar del empeño puesto por Solchaga en esta cuestión y del apoyo que le prestaron los ministros Boyer y Almunia, el Gobierno acabó cediendo parcialmente a las presiones sindicales e introdujo una fórmula que postergaba para una consideración futura, el tipo de tratamiento que debía darse a los excedentes laborales: rescisión o suspensión. Como consecuencia, tanto del empeño del Gobierno en llevar adelante el proceso de reconversión con “decisión y rigor” como del desacertado modo en que se planteó la concertación, la conflictividad laboral creció de un modo importante, alcanzando su cenit a comienzos de 1984. Todo ello llevó finalmente al Gobierno a reconsiderar su actitud y a buscar un acuerdo con la central sindical UGT que le permitiera llevar adelante el proceso de ajuste iniciado, a cambio de cierta flexibilización de éste. Dicho acuerdo se alcanzó, tras las importantes movilizaciones obreras de inicios de año y la solución política adoptada para el sector de aceros especiales, en una importante reunión celebrada en Febrero de 1984 entre el presidente del Gobierno Felipe González, los ministros M. Boyer y C. Solchaga y los representantes de UGT: N. Redondo, J. Corcuera y J. Zufiaur. El apoyo que en lo que restaba de esta fase prestó UGT a la política de reconversión del Gobierno resultó realmente decisivo (por ejemplo, en la construcción naval)⁵².

¿Cómo quedó regulada la participación de los representantes empresariales y de las centrales sindicales en las fases de elaboración de los planes sectoriales, en la gestión y seguimiento y en la elaboración de los programas empresariales de reconversión?

⁵² Navarro, M., 1989, *La política de reconversión industrial en España: El caso de la Siderurgia*. Tesis Doctoral, Bilbao, Universidad de Deusto.

Dos hechos destacan en la regulación por las sociedades de reconversión: la exclusión de los representantes de los trabajadores de este órgano en cuyo consejo sólo forman parte la Administración y los empresarios; y los medios de control que se reserva la Administración sobre el funcionamiento de este órgano. Ambos aspectos fueron objeto de crítica por parte de diversas fuerzas sociales y políticas.

En efecto, tanto desde UGT como desde fuentes empresariales se expuso cierto temor a una excesiva generalización de esta figura, relativamente válida cuando el sector en reconversión presentaba determinadas características (número de empresas reducido, homogeneidad, etc.) a toda la serie imaginable de circunstancias que podía darse en otros sectores. Las centrales sindicales, en segundo lugar, denunciaron sin éxito su marginación de este órgano de gestión. Por último, el grado de intervención o control de la Administración sobre este órgano fue juzgado excesivo por unos (CEOE y grupos parlamentarios CP, CiU, UCD y CDS) e insuficiente por otros (CC.OO. y PCE). Los primeros aducían que tal injerencia estatal, además de no ser necesaria y de romper los esquemas fundamentales, conduciría, al cabo del tiempo, a que las propias Sociedades de Reconversión se fueran adueñando de las empresas y a que la personalidad de estas fuera disolviendo en el seno de la unidad mayor. Los segundos consideraban que la creación de Sociedades de Reconversión suponía introducir a las empresas privadas en la adjudicación de los fondos públicos para la reconversión y, por tanto, aumentar la capacidad de control de la reconversión por los empresarios, especialmente por los más fuertes⁵³ (Espina, 1992).

Respecto a la crítica de los primeros de que el Estado pudiera obligar a las empresas acogidas al plan a que formaran parte de estas sociedades, cabe señalar que la voluntariedad de una empresa de acogerse o no al plan era total; aunque evidentemente, en el momento en que se acogía al plan se iniciaba la intervención estatal, puesto que recibía unos fondos públicos (algunas veces

⁵³ Véase Espina, A., "Diez Años de Política Industrial", *Leviatán*, 50, pp. 39-65, 1992.

superiores al valor total de sus acciones) que lógicamente debían ser objeto de algún control. El Estado no exigía a las sociedades afectadas la transferencia de parte de su capital social a cambio de los fondos públicos otorgados, ya que no quería ser acusado de tener una voluntad nacionalizadora o estatalizadora, y mantenía tanto la propiedad como la iniciativa de gestión en manos privadas; pero habiendo comprobado los malos resultados de un control exclusivamente *a posteriori* de los acuerdos (por ejemplo, fondos públicos destinados a inversiones se empleaban para hacer frente a necesidades de tesorería), veía necesario, para poder ejercer también un control *a priori*, mantener la regulación recogida en la ley de reconversión.

7.3.2. Crisis económica y coaliciones sociales ante la transición democrática: El caso de Portugal

La crisis económica internacional con reflejos en la frágil estructura económica portuguesa, el cambio de la estructura productiva, en la secuencia de las nacionalizaciones de los grandes grupos económicos, las quiebras de la productividad que es reflejo de períodos de inestabilidad social y económica, la poca apetencia de los agentes sociales para el diálogo y la concertación son, junto con las exigencias de encontrar formas de superar la crisis en un ambiente social lo menos conflictivo posible, algunas de las razones apuntadas para la institucionalización de la concertación social a partir de sistemas tripartitos de participación en la gestión⁵⁴.

En el marco del gobierno del «bloque central» (gobierno socialista y socialdemócrata), fue instituido un Consejo Permanente de Concertación Social, bajo la presidencia del Primer Ministro (con delegación en el Ministerio de Hacienda), con la

⁵⁴ Sobre la evolución de los sindicatos, véase Lucena, M. “A herança de duas Revoluções: continuidade e rupturas no Portugal Post-Salazarista”, en Coelho (coord.), *Portugal. O sistema Político e Constitucional: 1974-1987*, Lisboa, ICS, 1989.

representación de seis centrales sindicales (tres de cada) y otros seis de las Confederaciones de Comercio, de Industria y de Agricultura, así como de seis miembros del Gobierno, titulares de las carteras económicas y sociales. Se trataba de un paso adelante hacia el neocorporativismo porque, después de un mal comienzo, la UGT y las confederaciones patronales consiguieron llegar a un acuerdo sobre materias importantes, como la formación profesional y grandes líneas de una política de salarios.

La CGTP, a mediados de los años 80, seguía reticente en relación al consejo: le desagradaba el nombre, dado que quien acepta una «concertación» permanente parece renunciar a la lucha de clases, y le gustaría entrar a formar parte de un Consejo Económico y Social; pero, aunque continuase condicionando su entrada al abandono, por parte del gobierno, de una política de «recuperación capitalista», de la cual el CPCS podría ser un instrumento privilegiado, manifestó una disposición más flexible. En realidad, la entrada en el CPCS le daba acceso a organismos tripartitos, como el Instituto de Empleo y la Formación Profesional, que genera grandes sumas provenientes del Fondo Social Europeo. Ahora bien, los comunistas eran realistas y parecía que nunca irían a dejar, de buen grado, a sus rivales socialistas y socialdemócratas de la UGT, el monopolio de las representaciones de los trabajadores. Para la CGTP, el problema de su participación en el CPCS cambió radicalmente cuando, a mediados de los años 80 aceptó estar representada tras tres años de ausencia.

No es de admirar que fuese el Estado el gran impulsor de la institucionalización de sistemas tripartitos vinculados a la protección social y a las políticas de participación y gestión de organismos públicos de empleo: seguridad social, Inatel, Instituto de Empleo y Formación Profesional, etc., así como la creación del Consejo Permanente de Concertación Social⁵⁵ (CPCS). La institucionalización de la concertación social, no sólo resulta de la necesidad de un diálogo entre los actores sociales y el Estado,

⁵⁵ Véase DL 74/84, de 2 de Marzo.

debido a la coyuntura de la crisis. La práctica de diálogo con los actores sociales se remonta al periodo post-constitucional, en contraposición al enfrentamiento social del periodo revolucionario y el correspondiente intervencionismo, en algunos casos, unilateral del Estado. La institucionalización de esta práctica de diálogo es además una evidencia de la transición de un Estado interventor y planificador de la vida económica y social hacia un Estado providencia. Esta transición es particularmente importante aunque su plasmación estuviese comprometida por la escasez de recursos y agravada por la crisis económica de 1977/1978 y la de 1983/1984.

7.3.2.1. Coaliciones en la primera fase del período democrático en Portugal (1976-1986)

A partir de 1976, el proceso de extinción de la organización corporativa, más oscilante y diversificado, no ostenta una línea general tan nítida como la trazada en 1974/1975. Una vez que pasó la ola revolucionaria, parecía que el regreso a las vías neocorporativas⁵⁶ parecía posible y tal vez fuese probable con el ingreso de Portugal en la CEE. De hecho, desde que se inició el periodo de la democracia en 1976, la voluntad de alcanzar la concertación forma parte de los discursos políticos y es fuente de inspiración de los textos legales. Asimismo se consideró la posibilidad de creación de organismos, en los cuales, las «fuerzas vivas» fuesen llamadas a colaborar continuamente con el Estado Portugués: el Consejo Nacional del Plan, el Consejo de Rendimientos y Precios, el Consejo Nacional y Regional de Agricultura, de Comercio y de Industria, las comisiones de participación en la Seguridad Social, las comisiones técnicas de la

⁵⁶ Un análisis más profundo sobre el neocorporativismo en el caso portugués se encuentra en el trabajo de Manuel Lucena, “Neocorporativismo: conceito, interesses e aplicação ao caso português”, en *Análise Social*, números 87-88-89, tripló, 1985.

salud pública, las comisiones de conciliación y juicio y, por último, los consejos generales en ciertas empresas públicas.

La mayoría de los organismos fueron creados por gobiernos socialistas, subjetivamente hostiles a la idea corporativa. Sin embargo, la mayor parte de estos consejos nunca pasaron del papel, mientras que otros funcionaron poco o mal: por falta de reglas de juego bien definidas y comúnmente aceptadas, por desconfianza de los agentes sociales, o porque un aparato de Estado aún profundamente jacobino, prefirió dispensar su intervención. Así, la concertación continuó brillando por su ausencia en los asuntos más graves, remitidos, en última instancia, a un decisionismo estatal soberano, sólo formalmente condicionado por el juego de las fuerzas sociales en permanente conflicto.

En relación a la devolución de las funciones representativas, la superación formal del corporativismo salazarista fue bastante rápida, basada en la libertad de asociación y en la libertad sindical reconocidas por la Constitución de 1976. En el campo sindical, se asiste a una competición entre los sindicatos o federaciones pertenecientes a la CGTP/Intersindical, próxima del PCP –que es más antigua, largamente mayoritaria entre los operarios industriales, los asalariados agrícolas y los funcionarios públicos– y los de la UGT, creada en 1978, compartida por socialistas y socialdemócratas y con su fuerza de apoyo en el sector de los servicios: bancos, seguros, empleados de oficinas, etc. Pero también existen, aparte de las dos confederaciones, sindicatos independientes. Las relaciones entre las dos centrales son muy malas y oficialmente inexistentes. Los dirigentes de la UGT, considerados por la CGTP como unos ‘lamentables divisionistas’ que hacen el juego al patronato y al Estado capitalista, creen a su vez, que la Intersindical es una correa de transmisión del PCP (Partido Comunista Portugués), enteramente desprovista de auténtica democracia interna. En el campo de las asociaciones

industriales y de comerciantes⁵⁷, el pluralismo, legalmente posible, permanecía en suspenso. En la base, los antiguos gremios de comercio y de industria fueron sustituidos, casi siempre sin sobresaltos, por instituciones que apenas contaban con el nombre y sus dirigentes. La rotación de estos fue, aunque parcial, importante. Muchos ex-dirigentes corporativos cedieron sus lugares a hombres más jóvenes o menos comprometidos. La mayoría de las asociaciones que se crearon se asemejaba bastante a los antiguos gremios, de los cuales heredaron el principio unitario, libremente adoptado y no impuesto por el Estado.

Algunas asociaciones fueron creadas,⁵⁸ mientras que la razón de ser de un asociativismo privado se desvanecía, por un tiempo, en sectores totalmente nacionalizados como la banca o los seguros. Pero, en su conjunto, las asociaciones industriales y comerciales, permanecieron unidas, al igual que lo fueron los gremios corporativos.

Podemos destacar dos confederaciones, la CIP (Confederación Industrial Portuguesa) y la CCP (Confederación del Comercio Portugués), que son respectivamente patronales y empresariales sucediendo a las antiguas Corporaciones de Industria y de Comercio en la representación del conjunto de los industriales y de los comerciantes. Pero las Corporaciones eran organismos interclasistas donde también tenían asiento los representantes de los trabajadores. Así, la CIP y la CCP constituyen importantes innovaciones democráticas, al igual que la CGTP y la UGT. En el régimen de la dictadura, Salazar desconfiaba tanto de los capitalistas como de los sindicalistas, por lo que nunca quiso grandes conglomerados capitalistas, capaces de oponerse directamente a la autoridad del Estado.

Existen, sin embargo, varias diferencias entre estas corporaciones. La CIP surgió en 1974, poco después del 25 de

⁵⁷ Un estudio sobre el asociativismo industrial puede encontrarse en el análisis de Carlos Gaspar, "As aventuras das associações empresariais e a democracia portuguesa".

⁵⁸ Se crearon asociaciones regionales, asociaciones subsectoriales de los antiguos grêmios unitarios.

Abril, bajo el impulso de los grandes capitanes de la industria que, no habiéndola dirigido nunca, consideraban improrrogable el lanzamiento de una estructura capaz de hacer frente a la Intersindical. Por consiguiente, fue creada rápidamente y construida de arriba para abajo, precediendo no solo a las federaciones sectoriales sino también a las asociaciones primarias.

La CCP, por otra parte, sólo surge en 1976, después de la creación de las asociaciones industriales y de muchas asociaciones locales y regionales, pero también de federaciones nacionales de comerciantes, cuyo voto era determinante en la elección de los dirigentes confederales y de las cuales dependían las finanzas de la confederación. Ahora bien, teniendo en cuenta que el entendimiento entre los dos tipos de confederaciones (entre comercio e industria) nunca fue fácil de alcanzar, parecía evidente que la dirección de la CCP tuviese, casi por definición, menor libertad de movimientos que la CIP. Por otra parte, la diversidad de intereses que representa la CCP la llevaba a un juego más matizado que la CIP. Pero la mayor dureza de esta también se debe a otras razones.

La CIP nació en medio de la tempestad revolucionaria, desarrollando en sus dirigentes el espíritu militante. Además, la industria estuvo mucho más afectada que el comercio con la ola de las ocupaciones y nacionalizaciones de 1975, por la nueva legislación laboral que hacía muy difíciles los despidos, y por la Constitución de 1976, que prohibía la privatización de las empresas directamente nacionalizadas y que facilitaba singularmente la huelga, prohibiendo totalmente el cierre de las empresas. Por ello, es bastante comprensible que la dirección de la CIP luchase con más vigor por la revisión de la Constitución, por la reforma de las leyes laborales, por las indemnizaciones a los expropiados, por la reducción del sector público, por la reapertura a la iniciativa privada de todos los ramos que le fueron vedados, y por último, por el total reestablecimiento de una economía de mercado. En este sentido, la CCP que, en regla general, era aliada de la CIP, es más abierta al gradualismo y a las soluciones de

compromiso. Por ello, mantiene mejores relaciones con los gobiernos y es menos criticada por los empresarios.

En 1986, la CAP, la CIP y la CCP se vieron beneficiadas al convertirse en miembros del Comité Económico y Social de la CEE. Mientras que otras confederaciones y asociaciones comerciales de Lisboa y de Porto, muy empeñadas en sus actividades como cámaras de comercio, parecían alejarse de los juegos de cúpula, la AIP continuó luchando arduamente por su propio esplendor, consiguiendo obtener algunos éxitos. En Bruselas, también logró convertirse en miembro del Consejo Económico y Social, si bien que con algún atraso y en cuestiones sobre «intereses diversos». En Portugal, donde celebró con la UGT un acuerdo sobre incidencias sociales, intenta atraer a su esfera de influencia de las pequeñas y medianas empresas (patrocinando iniciativas que le son dirigidas), fomenta asociaciones regionales queriendo asumir su liderazgo, y continua teniendo importantes apoyos de la clase política y del Gobierno.

Aunque escasamente pluralista, el asociativismo industrial y comercial parecía carecer de una unidad profunda. Como ocurría en el régimen corporativo, muchas empresas importantes están simultáneamente en las confederaciones y en las centenarias asociaciones, jugando en los dos campos. Sin embargo, contrariamente a lo que paso en el último periodo del Estado Novo, caracterizado por el predominio de los grupos capitalistas privados, durante los primeros años de la democracia, parecía que no se supiese quienes eran los grandes motores de la economía portuguesa. Mientras la Constitución económica permanecía ambigua, las cuestiones de representatividad y de jerarquía asociativa no podían resolverse con facilidad.

7.4. Agotamiento de la estrategia económica y el nuevo mecanismo del mercado: el fracaso de las coaliciones sociales: 1988-1995

Los trabajadores y sus representantes sindicales han sido tradicionalmente los mayores opositores a cualquier política de reforma del sector público empresarial. En las empresas públicas, las centrales sindicales mayoritarias, formaban una fuerza de gran apariencia, a comienzos del proceso; entonces, alcanzaron el cenit de su poder e influencia sobre las políticas, frente a unos gobiernos debilitados y al calor de la opinión pública comprensiva.

Parecía entonces, que los líderes sindicales podrían imponer un nuevo equilibrio tanto en el plano político como en el interior de las empresas, lo que se denominó entonces democracia industrial. En concreto, la actividad de los sindicatos durante el período de transición democrática en España y Portugal refleja su capacidad de veto.

Si bien, en algunos sectores industriales, los sindicatos contaban con cuadros más preparados que el conjunto del movimiento y una afiliación disciplinada y combativa, tanto en España como en Portugal, carecían de una tradición de implicación en la estrategia empresarial; por otra parte, rotundamente opuesta por la dirección. Las clásicas tácticas de movilización-huelga se centraban en torno a la negociación del convenio. Así, la literatura sobre ambos países muestra que los experimentos de “democracia industrial” no resultaron efectivos⁵⁹.

En un principio, los sindicatos fueron capaces de bloquear el proceso, pero a medida que avanzaba la década, tanto su discurso como sus tácticas resultaron crecientemente ineficaces en el nuevo

⁵⁹ Para el caso portugués, véase Alan Stoleroff, *Political Trade Unionism and Industrial Relations Research in Contemporary Portugal*, Lisboa, 1987; A. Stoleroff, “Labor and Democratization in Portugal: Problems of the Union-Party relationship” (Paper for the Conference on Labor Movements and the Transition to Democracy, South Bend, Ind., 1988). Para el caso español, véase Víctor Pérez Díaz, *El Retorno de la Sociedad Civil*, 1987, p.148-150.

contexto marcado por gobiernos liberalizadores y un mercado europeo. En España es cierto que UGT mantuvo una relación privilegiada con el gobierno socialista hasta 1987, pero más allá de los aspectos estrictamente laborales, sus planteamientos recibieron una menor atención. En Portugal, la creación de las «comisiones consultivas de mercado» en 1987, constituye un nuevo paso neocorporativo, muy significativo, en cuanto que, se inscriben en una reforma de coordinación económica, que pretende ser acentuadamente liberalizadora. Sin embargo, en el seno del CPCS (Consejo Permanente de Concertación Social) aún persistían importantes desentendimientos, especialmente en lo que respecta a las reformas económicas y a la legislación del trabajo con la UGT y las confederaciones patronales al amenazar la ruptura por razones diametralmente opuestas. En estas condiciones, se comprende, que el gobierno no quisiera transformar el CPCS en un Consejo Económico y Social alargado –y por ello, amenazado de quedar paralizado– ni tampoco concederle grandes poderes deliberativos autónomos, cosa que no era tradicional para el Estado portugués.

Varias son las razones del fracaso de los sindicatos en adquirir una posición sostenida de coordinación con el gobierno: demora en la comprensión de las características del nuevo sistema competitivo, divisiones internas, instrumentos de presión desfasados, falta de preparación y erosión del apoyo popular. Así, en un principio, achacaron la situación deficitaria de las empresas a la falta de inversiones, mala gestión o a una política comercial poco agresiva; su eje básico de actuación frente a cualquier reforma industrial es que debe hacerse bajo el prisma de “concebir a la empresa pública como instrumento de una política industrial expansiva⁶⁰”. En este sentido, manifestaron su “desacuerdo con cualquier reestructuración que sólo tenga repercusiones financieras marginales, injustas y contrarias a las posibilidades de crecimiento del sector industrial”⁶¹.

⁶⁰ Véase *El Mundo*, 4 Julio 1995.

⁶¹ Véase *El Mundo*, 4 Julio 1995.

El enfoque de la estrategia de los sindicatos era claramente nacional, lo que les impidió hasta fechas recientes cualquier acción conjunta en Bruselas.

Si esta actitud introspectiva no les preparó adecuadamente frente al proceso de europeización en marcha, el que la convergencia se hiciera en clave liberal aumentó su aislamiento. Los sindicatos defendían en política económica un “keynesianismo ingenuo” que les hacía exigir políticas de demanda que permitieran aumentar la facturación y minimizar la cantidad de reducción de empleo; postura que fue perdiendo partidarios entre los demás actores. Ante la carencia de apoyos adecuados dentro de los círculos de poder (alta dirección, gobierno), la repetición de huelgas y movilizaciones sectoriales por parte de un colectivo cada vez menos numeroso terminó siendo poco eficaz⁶².

Además de enfrentarse a un entorno cada vez más hostil, el movimiento sindical debía superar sus divisiones endémicas. En países como el Reino Unido (1979-1981) y Francia (1984-1986), la temprana derrota sindical abrió el camino a ajustes rápidos y radicales, el cual los sindicatos se contentaron con obtener las mejores condiciones de salida posibles. En gran medida, lo consiguieron, pues sólo en el Reino Unido hubo una cifra apreciable de despidos en los primeros años. Por el contrario, en países como España y Portugal, tanto gobiernos como direcciones de empresas públicas se acostumbraron a una política de desgaste y de fomento de las divisiones intra-sindicales como forma de vencer la resistencia.

En Portugal, el espacio sindical se dividía entre la CGTP-IN y la UGT. Por su parte, en los momentos claves de la reconversión española, UGT y CC.OO. tomaron posturas opuestas, motivados más bien por cuestiones extra-laborales. Ni siquiera la unidad de

⁶² De acuerdo con la OCDE, a mediados de los noventa, la conflictividad laboral en Europa Occidental se había reducido a niveles históricos. Si en 1984-1985, se perdieron 122 días de trabajo por cada 1000 empleados, la cifra se redujo a 145 en el quinquenio posterior y a 100 en 1990-1995. Véase *Financial Times*, 9-3-1996.

acción aprobada por sus direcciones evitó años después las diferencias entre ambos en las negociaciones de los procesos de reforma.

Asimismo, su posición se ha debilitado a nivel sectorial, como lo muestra en el caso de España el avance de la descentralización de la gestión del INI, a través de la segregación de las actividades rentables del resto, por medio de la creación de dos subholdings o empresas, un objetivo largamente deseado por muchas empresas, tanto por motivos de flexibilidad como de debilitamiento sindical. Así, la dirección de varias empresas consiguieron dar en los noventa la vuelta al proceso de centralización vivido en la década previa: las negociaciones finalizaron en 1992, lo que supuso el golpe de gracia al papel de los sindicatos como actor nacional capaz de influir sobre la estrategia corporativa de algunas empresas.

Si bien han perdido influencia política en cuanto al proceso de reforma, no podemos extrapolar esta marginación a otras áreas de políticas, al menos en España. De hecho, el movimiento sindical ha mostrado una notable capacidad de adaptación a las nuevas condiciones políticas y económicas; los convenios siguen siendo una pieza clave del sistema y su nivel de afiliación había recuperado en 1994 los niveles de 1978 –Comisiones y UGT suman un millón y medio de afiliados. Por el panorama en Portugal es notoriamente más sombrío para los sindicatos.

7.4.1. La falta de entendimiento entre el gobierno y la coalición dominante: Caso Español

El sindicalismo vertical y las inercias que se ha producido, han judicializado todos los conflictos laborales, contagiando incluso al sindicalismo español. Esta dinámica ha generado conflictos derivados de fallos judiciales que siguen sin resolverse satisfactoriamente. Estas situaciones conflictivas repercuten en el proceso de la política industrial, impidiendo que se firmen acuerdos por culpa de las dudas que genera su puesta en práctica,

y otros que sí se pactan y que por su ambigüedad sirven para crear más problemas de interpretación que ayudan a normalizar las situaciones conflictivas de las empresas. Por una parte, los sindicatos culpan al gobierno que no respete los acuerdos firmados, lo que supone una quiebra de confianza respecto a alcanzar otros posibles pactos en el futuro. En el ámbito de las organizaciones sindicales, cada vez que negocian con el gobierno en asuntos relativos a las empresas públicas, les invade la duda de si lo que se firma, tendrá validez o si el gobierno paralizará su puesta en práctica en las empresas estatales. Por otra parte, el gobierno socialista era escéptico frente a la debilidad organizativa de los sindicatos y la capacidad de estos para mantener unos pactos centralizados.

A finales de la década de los años 80, los pactos socioeconómicos se fueron haciendo más difíciles de lograr en España. Por parte de las estrategias gubernamentales, dominaron los proyectos políticos autónomos frente a un neocorporativismo lento e ineficiente. Como manifestó Felipe González: *“El proyecto del socialismo democrático en la sociedad moderna no puede quedar limitado, confundido o identificado dentro de los límites de lo que puede ser el cuadro reivindicativo o el cuadro estratégico de una o de varias fuerzas sindicales, porque atienden a segmentos de la sociedad que no son idénticos más que en parte”*⁶³.

Por parte de las estrategias sindicales predominaba una ideología radical respecto al papel del Estado dentro de la economía, lo que significaba que no estaban dispuestos a crear las condiciones institucionales necesarias para facilitar una estrategia corporatista basada en la moderación salarial a cambio de la expansión de políticas fiscales y una política redistributiva a largo plazo mediante transferencias sociales.

Las consecuencias para una concertación social fueron negativas. Por una parte, los sindicatos esperaban que tras el duro ajuste, el gobierno saldara la “deuda social” contraída con los

⁶³ Felipe González, *El País*, 11 febrero 1989, p.13.

trabajadores y no aceptaban por más tiempo los topes salariales propuestos ni la generalización de los contratos temporales. Por otro, el equipo económico del Gobierno, veía menos necesario el acuerdo en un contexto expansivo y prefería un discreto acuerdo con la UGT sobre guías de crecimientos salariales para 1987. Sin acuerdos corporatistas, todos los convenios salariales se pactaron bastante por encima del objetivo oficial de inflación y, a excepción de 1989, los incrementos salariales rebasaron sustancialmente la inflación anual. Ni la estructura del movimiento sindical español ni su tradición reivindicativa se adecuaban a una estrategia coordinada de moderación salarial, el tipo de pacto social que hubiera sido preferido por el gobierno

La consecuencia principal fue que la clásica estrategia socialdemócrata de colaboración partido-sindicato, consistente en compatibilizar social-democracia y ortodoxia en política macroeconómica estaba agotada. En ausencia de pacto social, el gobierno optó por una política monetaria aún más restrictiva, que llevó a los tipos nominales en 1989 al 16%. Sin pactos sociales, la moderación salarial del periodo 1978-1986 dio paso a un fuerte crecimiento de los salarios reales en particular en los sectores no abiertos a la competencia (Pérez, 1990).

En el proceso de enfrentamiento y ruptura de la familia socialista se mezclaron de forma compleja diferencias ideológicas, estratégicas y personales.⁶⁴ Las divergencias entre UGT y el gobierno habían ido en aumento durante la primera legislatura y estallaron en torno al tema de las prestaciones sociales. Sin bien el gobierno quería evitar la confrontación directa con la UGT, su política económica y la radicalización de la dirección de la UGT derivó en la ruptura formal de la familia socialista en 1985.

Asimismo, la victoria de Comisiones en las grandes empresas durante las elecciones sindicales de 1986 había sido interpretada por la cúpula del sindicato socialista, como un castigo por su cercanía al gobierno. A continuación, la dirección confederación

⁶⁴ Astudillo, J. *Los Recursos del Socialismo: Las cambiantes relaciones entre el PSOE y la UGT (1982-1993)*, Tesis Doctoral, Instituto Juan March, 1998/20.

de la UGT realizó una amplia purga en las federaciones leales al gobierno; todo ello en un contexto de nueva reconversión industrial y alta conflictividad laboral que favorecía la escalada dialéctica.

Finalmente, la actitud más constructiva de la nueva dirección de Comisiones, favoreció el entendimiento entre ambos sindicatos, lo que desembocó en un programa de unidad de acción y sobre todo en la convocatoria de una huelga general en diciembre de 1988. Su éxito constituyó el mayor revés sufrido por el gobierno socialista hasta la fecha; este aceptó ampliar el gasto social, pero dicho enfrentamiento supuso el fin de la UGT como interlocutor privilegiado. Desde entonces, tanto CC.OO. como UGT, se han resistido reiteradamente a firmar acuerdos globales con el gobierno socialista para no comprometerse en su política económica. La respuesta del gobierno socialista ha sido la adopción de políticas monetarias restrictivas como única reacción contra la negativa de los sindicatos a negociar pactos sociales. Como consecuencia, el pacto social resultó imposible⁶⁵.

7.4.2. Falta de entendimiento en Portugal entre las coaliciones y el gobierno

Existen diversos factores que dificultaron, aunque no impidieron el diálogo social institucionalizado en Portugal. Podríamos enumerar, entre los factores más significativos, los siguientes: a) las divisiones existentes en el movimiento sindical; b) sus relaciones con los partidos políticos; c) la herencia del autoritarismo; y d) la falta de asociativismo por parte del patronato portugués.

⁶⁵ Carles Boix aplica los instrumentos de la teoría de juegos a la relación entre el gobierno socialista y los sindicatos, permitiendo observar de manera diáfana los incentivos de ambas partes y el resultado final de su interacción. Carles Boix, *Partidos Políticos, Crecimiento e Igualdad. Estrategias Económicas Conservadoras y Socialdemócratas en la Economía Mundial*, Madrid: Alianza Universidad, 1996, p. 212-220.

7.4.2.1. La posición de CGTP-IN: de la estrategia defensiva a la participación

Única central entre 1971 y 1978, heredera por esa misma razón de la organización sindical corporativa, la CGTP-IN es la mayor central sindical portuguesa ya sea a nivel de representatividad de sindicalizados, o bien en número de asociaciones constituidas. Con gran predominio en el sector secundario, y a pesar de esta confederación encontrar su base de apoyo en los operarios cualificados de las grandes empresas industriales, se puede considerar que su constitución es bastante heterogénea: funcionarios públicos, profesores, empleados de oficinas, etc. Su referencia al modelo central de conciencia operaria y la explicación política de las dificultades económicas y sociales han impedido su desarrollo en compromisos tripartitos que, en nombre de problemas económicos generales, se limitan a la presentación de reivindicaciones masivas. Participar y elaborar contra-propuestas negociables exige el abandono de este principio central de interpretaciones y la aceptación de la economía y de las explicaciones económicas y sociales y no políticas.

Es en 1983, en el IV Congreso, que esta central define las condiciones generales a través de las cuales estaría disponible para, junto con los órganos de soberanía, las fuerzas partidarias o las organizaciones sociales, encontrar soluciones adecuadas para enfrentar y vencer la crisis económica y financiera del país. Básicamente las condiciones generales eran las siguientes: irreversibilidad del régimen democrático, defensa del régimen consagrado en la Constitución, de las grandes conquistas de Abril y de los intereses de las masas populares.

Reconsiderando estas condiciones generales, frente a la inminencia de la constitución del CPCS –Consejo Portugués de Concertación Social-, un dirigente⁶⁶ vendría a aclarar que esta disponibilidad para el dialogo en nada podría ser confundida con la adhesión a conceptos como “acuerdos” llamados de salvación

⁶⁶ Declaraciones de Jose Luis Judas.

nacional que, en nombre de la resolución de la crisis, no perseguían otra cosa que intensificar la explotación de los trabajadores y restaurar los monopolios y los latifundios. Este mismo dirigente añadiría lo siguiente⁶⁷:

“Como la política social y económica del gobierno para los próximos tiempos ya se encuentra comprometida con el acuerdo realizado con el FMI y con el presupuesto y los grandes planes para 1984,..., del cual se prevé resultar un agravamiento de las condiciones de vida, pérdida del poder de compra, aumento de los despidos y mayores restricciones a los derechos de los trabajadores, la CGTP-IN dice no a su participación en el CPCS y afirma no sólo no reconocerle representatividad, como no aceptar ninguna de sus deliberaciones.”

De ahí que la CGTP-IN no estuviese representada en el CPCS sino tres años después. Este cambio de actitud surge en la secuencia del V Congreso, cuya tesis marcó una alteración sustancial en el planteamiento de la central. En este congreso se señala la importancia de la “participación en órganos o consultas de carácter tripartito”, se refieren a las “potencialidades de participación que el sistema posee” y promete “volver a apreciar la posibilidad de ocupar los lugares a que tienen derecho en el CPCS”.

El aislamiento, la reducción de su capacidad interventora en la sociedad portuguesa y la utilización del CPCS por las fuerzas enemigas de la clase de los trabajadores para destruir sus derechos, fueron algunos de los argumentos avanzados por la CGTP-IN para fundamentar su cambio de estrategia.

Si exceptuamos algunos controles administrativos del Estado, especialmente aquellos de carácter puntual y transitorio como la continencia del crédito y el control de los tipos de interés, estas medidas resultaron en gran parte, de una retirada de la intervención directa del Estado a favor de los mecanismos de mercado.

⁶⁷ J. P. Castanheira, *O Journal*, 4/9/1987.

Sin considerar la apertura a la iniciativa privada a aquellos sectores que le estaban vedados por la Ley 46/77, así como las medidas tomadas para el sector público productivo, valdrá la pena ejemplificar el sentido liberalizador de las medidas tomadas con los cambios en el área de la legislación laboral. Por el DL 398/83, de 2 de noviembre se establecen nuevas condiciones para la alteración o suspensión del contrato de trabajo, ya sea por imperativos respecto al trabajador, o bien por motivos respecto a la empresa. En este último caso, las empresas pasan a poder reducir los periodos normales de trabajo, o en último caso, a suspender los contratos de trabajo de un colectivo de trabajadores “desde que, por razones coyunturales del mercado, motivos económicos o tecnológicos o catástrofes u otras causas (...) tales medidas se muestren indispensables para asegurar la viabilidad de la empresa”. En la misma línea de actuación, se disuelve la rigidez jurídica del vínculo laboral, se promulga legislación que alarga la función pública a la posibilidad de contratación a plazo (DL 280/85, de 22 /7) y se establece un nuevo régimen de trabajo por turnos (DL 308/85, de 29/7).

La justificación de tales medidas se centra en dos puntos principales: la situación de grave crisis financiera que el país atravesaba y, en segundo lugar, la necesidad de una adecuación gradual del marco legal portugués a las normas de la comunidad Europea –donde, de hecho, se integraría Portugal a comienzos de 1986. El preámbulo del DL 398/83 elucida el tipo de argumentación invocada. En el se dice “...la reducción o suspensión de la prestación del trabajo tiene en cuenta la recuperación económica de las empresas, medio necesario para el mantenimiento de los puestos de trabajo y la contención del empleo”. En el mismo preámbulo se pretende rebatir la acusación de estar frente “a un sucedáneo de la ley de despidos colectivos”, afirmándose que “el objetivo propuesto es precisamente el contrario, y los mecanismos consagrados aseguran que del documento no se hará una utilización indebida”.

La filosofía subyacente a esta legislación se distancia del discurso liberal apelando a objetivos sociales. La comprensión de

los presupuestos y el significado de esta legislación requiere, sin embargo, que la integremos en políticas más globales. De hecho, algunas de las medidas aprobadas debilitaban la seguridad social adquirida, que eran más difíciles de aceptar al ser propuestas por un gobierno de base socialista y socialdemócrata. En estas circunstancias, se comprende el énfasis puesto en la concertación social, que resultó de la creación junto a la presidencia del Consejo de Ministros del Consejo Permanente de Concertación Social (DL 74/84, de 2 de Marzo). En el mismo sentido, se comprenden las medidas como la integración del subsidio de desempleo en el Sistema de la Seguridad Social (DL 20/85, de 17/1), contemplando un esquema no contributivo de protección en el desempleo y la publicación de la ley de seguridad social (Ley 28/84, de 14/8).

7.4.2.2. La posición de la UGT: De la negociación colectiva a las políticas sindicales

En su origen, la UGT encuentra su identidad en una contestación profunda de las orientaciones ideológicas monolíticas de la CGTP-IN –manifiesta concretamente en la no aceptación de la unicidad sindical y en la defensa del derecho de tenencia- que vino a culminar en el Movimiento de Carta Abierta. Apoyado por fuerzas socialistas y socialdemócratas, la base social de apoyo de la UGT se sitúa predominantemente en los “asalariados” del sector terciario de las empresas nacionalizadas y algunos sectores de los operarios del sector productivo, principalmente de la metalurgia y la química.

A diferencia de la CGTP-IN, la UGT encuentra en la negociación y en la participación de los sindicatos a diferentes niveles del plano social, la respuesta para la dinamización de la acción sindical. La disponibilidad para “integrar todos los órganos e instituciones que implican o lleven a implicar la definición de las grandes líneas y de las principales medidas económicas-sociales”

surge desde luego expresado en el Programa de Acción del I Congreso de la UGT, realizado en 1979.

En el II y III Congreso, la UGT no sólo se muestra disponible como que reivindica exclusivamente la constitución de un Consejo Económico y Social. En esta perspectiva, el Consejo de Concertación Social surge, para la UGT, apenas como una estructura intercalar y transitoria y un primer paso para la creación de un nuevo marco de relaciones industriales en que, según palabras de T. Couto “el antagonismo de lugar al protagonismo”. Entendida como una “negociación permanente”, “el objeto de concertación no abarca apenas la relación socio-laboral en sentido estricto” sino que además tiene que ver con un modelo de desarrollo y de democracia industrial que se pretende crear en Portugal. La UGT encararía, por eso, negativamente, no solo la no participación de la CGTP-IN, como el hecho de no haber previsto legalmente la inclusión de la CNAE –Consejo Nacional de Asociaciones Empresariales, en el Consejo de Concertación.

En el plano de las orientaciones sindicales, el juego de acción de la UGT está claramente marcado por el “reformismo social”. La imagen del adversario, al contrario de lo que ocurre en la CGTP-IN es relativamente débil y es considerado como un igual. La idea de conflicto, aunque presente, surge casi siempre limitada. Se está pues, lejos de una denuncia radical del patronato y la empresa no es vista como un lugar de explotadores y explotados, pero sobre todo, como un lugar donde ocurren abusos, errores e injusticias.

A la imagen no muy positiva del patronato responde, por un lado, una concepción de la práctica sindical que tiene en cuenta, sobre todo, la adaptación más que la transformación radical, destinada a asegurar a los asalariados la relación lo más favorable posible entre la “contribución” y su “retribución”.

Pragmática en la presentación de sus propuestas, al contrario que la CGTP-IN, la UGT no solo participó como negoció co-responsabilizándose en la reestructuración de algunas empresas: Lisnave, Sorefame, industria vidriera en Marina Grande, etc. Esta estrategia pragmática, que la llevó a negociar contratos sociales de

empresa en el sentido de su viabilización y modernización económica, le permitió, por lo menos durante algún tiempo, aumentar su influencia sindical.

Esta también ha sido la estrategia adoptada en el CPCS. Con algunos riesgos y contra todos los que se le oponían firmó en 1986 un acuerdo sobre “política de rendimientos y precios para 1987”.

El impacto de este acuerdo es particularmente visible en la significativa disminución de la conflictividad en las relaciones de trabajo. De 1986 para 1987 no solo bajó el número de huelgas de 422 para 251, como disminuyó sustancialmente el número medio de trabajadores implicados: 632 para 382 y el número medio de días perdidos : 2,9 para 2,3⁶⁸.

En Enero de 1988, la UGT, divergiendo de la posición de CGTP-IN, suscribe nuevamente un acuerdo sobre la política de rendimientos y precios para 1988, que ante la superación de los valores iniciales previstos para las tasas de inflación viene a denunciar en julio.

De una forma genérica, el conjunto de las propuestas de la UGT indica la existencia en el seno del sindicalismo portugués, de una corriente economicista, muy alejada de la acción y de la conciencia obrera.

Intentando mantenerse cerrada a las nuevas cuestiones que van surgiendo y a la búsqueda de nuevas soluciones, la UGT encuentra todavía, su principio integrador en la práctica de la negociación colectiva. Práctica, esta, que se asocia a la idea de democracia que, a su vez, la lleva a aceptar la participación, la cogestión y la autogestión en la empresa y a participar y co-dirigir instituciones paritarias. La UGT reconoce, por eso, un papel importante a su intervención en la sociedad para el cambio social sin rupturas, al mismo tiempo que acepta la confrontación, el diálogo y la convergencia. El realismo político, aliado a las características que acabamos de referir, la llevaron a la presentación de “contra-planes económicos” macro y microeconómicos: “el contrato social

⁶⁸ Información estadística de la Divisão de Sociologia del Ministerio do Emprego e Segurança Social.

para la modernización” y “acuerdos de viabilización de empresas industriales en declive”.

7.5. Las nuevas bases sociales de la privatización

El difícil contexto económico de los años ochenta, marcado por bajos índices de crecimiento, alta inflación y desempleo erosionó la base social del modelo keynesiano en tanto se hizo imposible reproducir sus “trade-offs” centrales. Los costes del Estado de Bienestar se hicieron sentir y los grupos conservadores comenzaron a oponerse al consenso keynesiano. Las clases medias rompieron su alianza con el sector laboral y la maquinaria para el compromiso social se transformó así en objeto de conflicto político, afectando a la propia naturaleza de la coalición electoral socialista.

El debate acerca de las políticas se reabrió y las nuevas coaliciones conservadoras impulsaron un paquete de medidas que proponían un retorno a una economía más basada en el mercado, retirando al Estado de la administración de la actividad económica y, en etapas posteriores, incursionando hacia la privatización de empresas públicas. Dada su afinidad, la nueva estrategia económica combinó los argumentos capitalistas de mercado con las “teorías de ingobernabilidad”. De acuerdo a estas últimas, los mecanismos de la democracia impusieron demandas que excedieron la capacidad de respuesta del gobierno. Esto produjo una situación de creciente ingobernabilidad, ya que las expectativas no cumplidas afectan seriamente a la estabilidad del gobierno. La solución es, en esta perspectiva, expandir el campo de acción del mercado para resguardar al aparato estatal de estas demandas. Las propuestas de estrategia económica basada en los mecanismos de mercado y en el “state overload” se transformaron entonces en la piedra angular sobre la cual un conservadurismo revitalizado encontró fundamentos teóricos en estos países del Sur de Europa.

La razón por la cual las fuerzas conservadoras abandonaron las bases del keynesianismo –el PP en España y el PSD en Portugal- y abrazaron modelos de estrategia económica que proponían una expansión de la economía de mercado puede explicarse como forma de resolver la crisis política como consecuencia de la crisis de la economía liderada por la acción estatal y el keynesianismo. Asimismo, es interesante cómo la combinación del conservadurismo tradicional con los principios de la economía liberal forjaron la identidad de las fuerzas políticas de derecha que emergieron en ambientes con procesos de democratización tan distintos como España y Portugal.

En el Sur de Europa, a medida que la crisis de la estrategia socialdemócrata propuesta por los gobiernos socialistas en España y Portugal, se agudizó a principios de los años 90, se reabrió el debate sobre la política económica y la “cultura económica” socialista fue desplazada por la emergencia de las doctrinas liberales; esta vez bajo el patrocinio conjunto de las patronales empresariales (CEOE en España) y técnicos monetaristas (como Miguel Beleza en Portugal). Ellos buscaron deshacerse de la herencia socialista implementando un programa de reestructuración económica para dismantelar el aparato de intervención estatal y así establecer un Estado mínimo alejándolo de su rol redistributivo. Por medio de este mecanismo, tanto el gobierno del PP en España como del PSD en Portugal abrieron el camino a un real quiebre en la relación histórica entre el Estado y la sociedad.

En suma, los años 90 señalaron el fin del esquema de reformas sociales y económicas que habían evolucionado bajo el amparo de la economía política socialdemócrata. La imposibilidad de reproducir el modelo neocorporatista hizo evidente la fragilidad del compromiso de clases que lo mantuvo en el pasado, expresado también en la precaria coexistencia entre los diferentes sectores industriales. La crisis política y económica de los años 90 no fueron sólo la expresión del punto más bajo del ciclo económico o la consecuencia de las crecientes demandas por el cambio estructural de parte de los grupos de izquierda. En gran medida, la

profundidad de esta crisis proviene de las serias y continuas fisuras entre los diferentes sectores industriales, manifestadas por su recurrente incapacidad de construir un modelo viable de desarrollo capitalista en el cual hubiera espacio para todos. El apoyo de algunos sectores de empresarios a una reformulación profunda de la propia estrategia económica refleja el hecho que, en los años 90, los conflictos en el interior de las empresas públicas eran tan significativos como aquellos entre los gobiernos y los sindicatos.

7.5.1. La privatización como mecanismo de creación de coaliciones

En los años 90 se desarrolló un terreno propicio para la diseminación de políticas ortodoxas debido a la necesidad de superar el déficit público y la inflación. Después de todo, en un contexto como ese, contraer la oferta monetaria, reducir los gastos públicos y estabilizar el sector externo tenía una buena dosis de sentido común.

En la década anterior, muchos de los países industrializados y también los menos avanzados habían empezado a considerar la solución privatizadora. Con evidente pragmatismo, Mitterrand la llevó a cabo después del fracaso de sus políticas iniciales de nacionalización; Callaghan siguió las políticas de estabilización del FMI al final de la década de los 70 y ellos fueron seguidos por la primera coalición conservadora sueca que llegó al poder desde 1932. Estos y otros países, gradual o abruptamente, limitaron la intervención del Estado y restauraron el libre mercado.

Pero detrás de las políticas de privatización hay más que una mera estabilización del sector público. John Ikenberry⁶⁹, por ejemplo, sostiene que las políticas de privatización son

⁶⁹ John Ikenberry, "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and 'Policy Bandwagoning'", en E.N. Suleiman y J. Waterbury (eds), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder: Westview Press, 1996.

principalmente motivadas por un proceso global de inducción por el cual algunos países emulan a otros. Para William Glade⁷⁰, el ímpetu más importante proviene de cambios estructurales que han tenido lugar en la economía mundial. Otra perspectiva a su vez, argumenta que mientras estas políticas constituyen un “proyecto” en los países industrializados, en los países menos desarrollados sólo constituyen una respuesta a la presión externa.

Aunque estas interpretaciones pueden ser correctas en casos específicos, todas ellas carecen de un elemento crucial que ha sido enfatizado a lo largo de este capítulo: las políticas económicas no son sólo un mero conjunto de decisiones administrativas. Más fundamentalmente, las políticas de privatización reflejan los más intrincados conflictos políticos de la sociedad. Es en este sentido que los programas de privatización reflejan correlaciones cambiantes de las fuerzas sociales y políticas internas. Los cambios en la adopción de políticas explican esta pugna, en los cuales nada menos que el equilibrio global entre el Estado y la sociedad está en juego.

En este punto, es necesario hacer una aclaración. A lo menos, la “privatización” se refiere a una reasignación de derechos de propiedad (venta de activos) o a una relocalización de funciones económicas (contracting out). Aún así, dada la amplitud de las implicaciones sociopolíticas de esta política, las iniciativas de privatización en las sociedades capitalistas deben ser vistas como otro episodio fundamental de una crítica controversia histórica de la civilización occidental: la definición del equilibrio público / privado.

La constitución y separación de las esferas públicas y privadas han sido una permanente preocupación en los estudios sociales, políticos y legales occidentales⁷¹. En la sociología clásica, por

⁷⁰ William P. Glade (ed.), “Sources and Forms of Privatization”, *State Shrinking: A Comparative Inquiry into Privatization*. Austin: University of Texas, 1986: p. 2-23.

⁷¹ Véase un estudio más detallado sobre esta cuestión en: N. Bobbio, “The Great Dichotomy: Public/ Private” en *Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

ejemplo, el período que va desde las formas comunitarias de dominación tradicional hasta las formas racionales de la sociedad moderna supone una demarcación más clara entre los dominios públicos y privados. En la teoría social occidental, la emergencia de la sociedad moderna y la construcción del Estado nacional son largamente caracterizados por la diferenciación irreversible entre lo público y lo privado, la cual, bajo la dominación patrimonial tendía a ser confundida. Tal como se define en el tipo de dominación racional-legal de Weber, el ámbito del individuo se vuelve más privado en tanto el dominio del gobierno y la administración se vuelven más públicos.

En teoría política, público y privado, usualmente funcionan como términos contradictorios y mutuamente excluyentes. Ellos constituyen una de las “grandes dicotomías” de las ciencias sociales. Esto es así no sólo por razones metodológicas. De hecho, a pesar de la exhaustividad y comprensión implícita de estas categorías, el mundo está poblado de instituciones que son semi-públicas o semi-privadas. De manera aún más importante, la dicotomía se hace presente a partir de las posiciones altamente normativas que, usualmente, son asociadas con el uso de un término u otro. En nuestro discurso, académico o abiertamente político, usar cualquiera de estos términos y, a la vez, evitar cualquier tipo de connotación ideológica, se ha convertido en una tarea crecientemente ardua.

Algunos autores han tratado de asegurar la supremacía de lo privado, otros la predominancia de lo público. En relación a los intentos de enfatizar la preponderancia de lo público, uno podría reunir posiciones con vastas diferencias entre aquellos que han rechazado al liberalismo. No obstante, todos comparten un principio básico: el todo está antes que las partes, y la persecución del interés individual no contribuye, *per se*, al bien común.⁷²

⁷² Para una revisión comprensiva de estas teorías véase Alfred Stepan (1979). Vale la pena hacer notar que Keynes, señalando un gran alejamiento del liberalismo, compartió esta posición. En “The End of Laissez-Faire” (1926) argumenta: “No es una correcta deducción de parte de los Principios de la

En la práctica, sin embargo, los límites entre estas perspectivas polares tienden a empañarse, ya que la definición de ambas esferas es, en gran medida, el resultado de un proceso paralelo y altamente complementario. Evidencia parcial de esto, es que la sociedad está llena de dominios institucionales que no son ni totalmente públicos ni totalmente privados. No obstante, más allá de esta observación descriptiva, yace un juicio más analítico, según el cual lo público y lo privado se constituyen tomando referencia de uno hacia el otro en una relación dinámica. En la sociedad occidental, en un alto grado, la política puede ser retratada como la inherente y permanente tensión entre la “politización de lo privado” y la “privatización de lo público”.

Esta tensión se expresa claramente en el desarrollo de las prácticas neocorporativistas en las sociedades capitalistas liberales. La lógica de las relaciones corporativistas descansa en el hecho de que la autoridad pública considera ciertas interacciones privadas, particularmente aquellas entre el capital y el trabajo, como cruciales para la estabilidad del propio sistema político. De este modo, el Estado penetra el ámbito de lo privado, regulando transacciones y transformando asuntos previamente privados en objetos de importancia pública. Como una respuesta a los crecientes problemas en el manejo de la economía, los gobiernos intentan, a través de negociaciones oficialmente reconocidas, neutralizar las resistencias potenciales de las prerrogativas del capital y del trabajo, tales como sus respectiva capacidad de desintervenir y hacer huelga. Gracias a las prácticas corporativistas, asuntos supuestamente políticos –cuya existencia sólo dependería de intercambios eficientes en el mercado- son reconstituidos por el poder público a partir de su significación política.

No es necesario decir que la contrapartida es que el corporativismo también supone la “privatización de lo público”. Esto proviene del hecho que, precisamente para contrarrestar sus capacidades obstructivas, los acuerdos corporativistas también

Economía el que los intereses propios ilustrados operan siempre hacia el interés público”. John Maynard Keynes (1963).

otorgan un status público a los grupos de interés. Como resultado de la incorporación de las más importantes organizaciones de interés en las juntas y consejos gubernamentales, a efectos de compartir la responsabilidad en el diseño e implementación de políticas, las arenas públicas se hallan continuamente permeables por intereses privados. Bajo el marco del corporativismo, la distinción liberal pública / privado se torna teóricamente inconsistente y políticamente problemática.

El caso del corporativismo retrata la complejidad y la conflictividad involucradas en la definición del equilibrio público-privado. El hacer público un tema previamente privado supone su politización. Inversamente, sacar temas de la esfera pública, es decir, “privatizarlos”, constituye un intento de despolitización. Estos procesos, en sí mismos, pueden generar serios conflictos. Un movimiento desde un lado del espectro hacia el otro altera derechos e intereses creados y, por lo tanto, modifica relaciones de poder. Tales movimientos no sólo involucran la transferencia de activos y funciones, sino también, lo cual es políticamente fundamental, procedimientos de decisión e instituciones. Por este motivo, a veces el mero uso de “público” o “privado” despierta arraigados antagonismos y agudiza posturas ideológicas. Hasta cierto punto, definir los límites entre lo público y lo privado es definir los límites de la política misma.

La significación de la privatización, por lo tanto, se origina en el hecho que ésta altera globalmente el equilibrio público / privado. Favorecer lo privado a expensas de lo público reordena las demandas en la sociedad, con no menores consecuencias que la reorganización de las relaciones de clase y de la lógica de la representación política. Las instituciones del Estado de Bienestar y los mecanismos corporativistas de mediación de intereses, proveyeron un contexto para la canalización del conflicto en las sociedades capitalistas, avanzadas o no tan avanzadas. Esta esfera pública dependía, en gran medida, de la convicción, compartida por el empresariado y los trabajadores, que las imperfecciones del mercado son legítimamente susceptibles a la regulación política. La contradicción de la esfera pública, como un proceso

concomitante a la expansión de la esfera del mercado, tiende a favorecer a aquellos sectores que retienen ventajas relativas a los intercambios de mercado.

Los efectos políticos y sociales de este proceso fueron observados por Paul Starr⁷³ en forma elocuente: “Un movimiento desde lo público hacia lo privado puede muy bien ocasionar un movimiento en otros sentidos: desde lo abierto hacia lo cerrado (en el acceso a la información) o desde el todo hacia las partes (particularmente en la distribución de los beneficios). Es en este sentido que la efectividad de las políticas de privatización en reestructurar las relaciones público / privadas las ha convertido, por sí mismas, en un componente central de los proyectos conservadores que han surgido en España y en Portugal en los años 90, cambiando las condiciones de la competencia política al quebrar antiguas coaliciones y promoviendo valores menos politizados y más orientados hacia el mercado.

Un ejemplo de esto se halla en la implementación de la privatización a través del “capitalismo popular”. Este programa aspira a distribuir stock entre los trabajadores de las compañías privatizadas. El objetivo de descomponer y recomponer coaliciones por medio de la privatización se hizo obvio por la prisa con la cual los gobiernos implementaron este programa; al punto de depreciar dramáticamente las acciones u otorgar créditos más baratos a los trabajadores dispuestos a comprar acciones. En ambos casos, el propósito asumió matices claramente ideológicos y políticos: ganar una posición conservadora entre el electorado de las clases trabajadoras.

Es incierto que la distribución de acciones baste para transformar a trabajadores sindicalizados en socios capitalistas y, de este modo, eliminar la oposición. Tampoco se sabe si los trabajadores que retienen acciones cambian o no sus preferencias electorales. En donde no existe desacuerdo es respecto a que la privatización abarca mucho más que la mera creación de mercados eficientes y competitivos. Esto se halla notoriamente demostrado

⁷³ Paul Starr, “The Meaning of Privatization”, *Yale law and Policy Review*, 1988: 6, p. 6-41.

por el hecho que, en la mayoría de los casos, la privatización de los servicios públicos sólo significó la mera transformación de monopolios públicos en privados.

La disminución de las capacidades económicas estatales remueve al Estado de su papel de distribución de recursos y como arena para compromisos o conflictos políticos. Los actores incorporados al esquema público son, a causa de la privatización, progresivamente “desincorporados” del espacio de contestación. Ahora deben dirigirse a la esfera privada –una economía de mercados expandidos- en la cual consideraciones políticas no cuentan en la asignación de recursos. La privatización, por lo tanto, reformula la naturaleza de las coaliciones y compromisos políticos. Incluso reconfigura el escenario político reduciendo el ámbito de lo público y, por lo tanto, dejando “menos” espacio para la política.

CAPÍTULO 8

LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO COMO MECANISMO DE TRANSFORMA- CIÓN INSTITUCIONAL. FACTORES POLÍTI- COS, LEGALES Y CONSTITUCIONALES

8.1. La capacidad estatal y el lanzamiento de las reformas

La capacidad para generar un análisis objetivo de los problemas económicos y de las alternativas posibles afecta obviamente a la rapidez y coherencia de las respuestas de reforma en el sector público. Hasta cierto punto, esta capacidad está determinada por características muy básicas: la determinación del equipo económico del gobierno en implantar estrategias de reforma y el grado de cohesión interna.

De una forma general, esperamos que los equipos económicos y sin experiencia estén preocupados con la gestión diaria de la economía, dispongan de poco tiempo o les falte perspectiva para analizar las reformas más amplias. Stephen Haggard analizó la experiencia de Corea, señalando una característica crucial: el grado en que los equipos técnicos están aislados de las presiones del legislativo, de la Administración y de los grupos de interés. Un grado de autonomía es esencial para tener capacidad de

proponer y mantener en el tiempo medidas dolorosas a nivel político¹.

Pero tan importante es la capacidad para formular políticas coherentes como lo son los instrumentos y las instituciones que permiten su implementación. En algunos países, los gestores económicos actúan como correas de transmisión del equipo que dirigen. Es más, incluso aquellos países que disponen de arraigadas estructuras en sus instituciones y procedimientos, la autoridad de las agencias económicas puede estar profundamente limitada por la propia distribución del poder constitucional y legal que hacen funcionar a los ministerios, a las agencias semi-autónomas del sector público, a la legislatura o a niveles más reducidos del gobierno.

Estas dimensiones de la capacidad estatal constituyen, en parte, asuntos de carácter técnico, de organización administrativa y de autoridad legal, pero también están vinculados con el tipo de régimen y la estructura política, con los grupos de interés y con las bases de apoyo político. La unidad o la división del equipo económico, por ejemplo, refleja a menudo un mayor consenso político o un proceso mucho más conflictivo. El papel de los miembros del estado y de los agentes del sector público que constituyen un poderoso grupo de interés constituye, a su vez, un factor político que afecta profundamente la capacidad del estado para formular y ejecutar medidas de reforma.

Los países en este estudio, variaron profundamente a lo largo de las últimas décadas, con respecto a la dimensión de la capacidad estatal. La cohesión y experiencia del equipo económico durante el periodo de consolidación democrática, difiere completamente de la escasa capacidad que poseían en el período inicial del proceso democrático, cuyos equipos económicos solían ser muy reducidos, estaban presionados y carecían de experiencia comparativamente. Asimismo, existen importantes contrastes entre ambos países respecto al grado de autonomía y de aislamiento de los equipos económicos ante las

¹ Stephen Haggard y Chung-in Moon, "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study", Cambridge, Mass, 1988.

presiones sociales. Veamos con más detalle la reforma en cuanto proceso político.

Problemas de Acción Colectiva en el Inicio y Consolidación de la Reforma

El dilema político central de la reforma es que a pesar de los significativos beneficios que puede aportar a la sociedad, los ajustes políticos implican costes iniciales significativos y una reducción de rentas para determinados grupos. Por qué entonces se producen dichas innovaciones? La literatura sobre las políticas de ajuste sugiere repetidas veces que las elites gubernamentales y las instituciones estatales son centrales en el lanzamiento de los esfuerzos de reforma. (Gridle y Thomas)

En primer lugar, los agentes del gobierno juegan un papel crucial como mediadores entre las arenas internacionales y domésticas, y por tanto, están expuestos directamente a las presiones que provienen de la economía internacional, de otros gobiernos, de las empresas y bancos extranjeros y de las instituciones financieras multinacionales.

En segundo lugar, debido a su posición privilegiada en el proceso de la política, los actores gubernamentales tienen un poder sustancial sobre la agenda política.

Finalmente, la estructura de las instituciones políticas, influirá tanto sobre la capacidad del gobierno para actuar como sobre el propio alcance de los intereses sociales que están representados.

En este sentido, los enfoques estadistas sobre las reformas políticas (desarrollados por Peter Evans y John Waterbury) consideran que las organizaciones estatales pueden constituir importantes focos de resistencia o de innovación, aunque en última instancia, las iniciativas de reforma dependerán de la propia capacidad del ejecutivo para lanzar las estrategias de reforma.

Se está convirtiendo en una práctica habitual en todos los análisis políticos sobre la reforma política, hacer referencia a las consecuencias distributivas de dicha política, así como referir el

grado de poder de los grupos sociales implicados en el proceso. Lo que parece cierto es que toda transformación política no está exenta de la aparición de numerosos problemas de acción colectiva.

Pongamos, el caso de la política de estabilidad de precios. Si bien se trata de una política que promueve generar un beneficio público, algunos individuos y empresas podrían coaligarse para obtener beneficios particulares. De igual forma, la políticas de liberalización comercial o las reformas del sector público empresarial pueden generar beneficios generales de eficiencia, aunque las empresas individuales o los sectores se coaligarán para obtener beneficios particulares.

En sistemas políticos institucionalizados, en los que los problemas fundamentales de acción colectiva han desaparecido de alguna forma y donde la vida asociativa es relativamente densa, las reformas políticas pueden ser explicadas en términos de cambio de alineaciones entre los grupos de interés (Peter Gourevitch, 1989). En muchos países menos industrializados, la clásica asimetría entre los perdedores concentrados y los beneficiarios difusos es especialmente profunda. Los grupos sociales que representan a los empresarios y a los trabajadores están muy organizados. Por otra parte, los sectores cruciales que podrían constituir el núcleo duro de las coaliciones de reforma, están menos organizados y tienen que superar profundas barreras derivadas de la acción colectiva para ser efectivos a nivel político.

El problema de free-rider nos ayuda, por tanto, a explicar la dificultad de la reforma, pero precisamente por esa razón, es difícil explicar el proceso inicial de la reforma con referencia exclusiva al conjunto de los grupos de interés. Las formas de liderazgo estatal analizadas por Waterbury y Evans pueden explicar la forma de superar los problemas de acción colectiva. De acuerdo con Waterbury, la utilización política de las empresas del sector público cristalizan los intereses sociales dentro del propio estado, y por ello, constituye un desafío para que la reforma se extienda. Sin embargo, cuando surge la reforma, el impulso vendrá del

‘equipo de tecnócratas’ dentro del estado que operan alejados de los canales de decisión rutinaria.

Por su parte, Peter Evans considera que los problemas de rent-seeking pueden eliminarse mediante grupos cohesionados de burócratas capaces de regular su vinculación con los grupos del sector privado.

Las fuerzas sociales y los intereses económicos juegan un papel fundamental en la comprensión de las posibilidades y límites de la reforma, pero la naturaleza de su influencia no suele ser comprendida. Es, por ello, necesario distinguir dos fases o etapas importantes en la política: inicio de la reforma y consolidación de la reforma, en el sentido de que estas fases requieren un equilibrio diferente entre la autonomía estatal y la representación de los intereses. Dados los problemas de acción colectiva, las iniciativas de reforma son más probables cuando las instituciones políticas desarrollan los mecanismos para aislar a los políticos y sus equipos de tecnócratas de la resistencia ofrecida por grupos específicos de interés, al menos a corto plazo.

La consolidación de la reforma, por el contrario, implica la estabilización de las expectativas alrededor de un nuevo conjunto de incentivos y el convencimiento de que los agentes económicos no serán confrontados por decisiones individuales. La consolidación es más probable que ocurra cuando los gobiernos han creado coaliciones estables de apoyo político que abarcan un gran número de beneficiarios privados, y que aseguran, al menos, el consentimiento de las principales fuerzas políticas que compiten en el sistema político. Sin dichas alianzas tácitas o explícitas entre los políticos, las elites tecnocráticas y los beneficiarios del cambio de la política, los intentos de reforma probablemente vacilarán.

A pesar de sus méritos, el enfoque estadista que explica las reformas políticas debe confrontar dos importantes dilemas. El primero consiste en comprender las preferencias de las elites estatales. Si las preferencias no son el resultado de las presiones que emanan de los grupos particulares, o de la lógica de la competición política, entonces, de dónde vendrá? La segunda cuestión se refiere a las características organizativas del estado que

permite a las elites actuar según sus preferencias. Si bien es cierto que los enfoques estadistas no dan relevancia a la capacidad para conseguir objetivos, al menos deben ser capaces de especificar *ex ante* las estructuras estatales que están asociadas con el éxito de la reforma. Cuáles son las bases organizativas de la autonomía estatal? Hasta qué punto el aislamiento de la burocracia no afecta a la capacidad estatal? Qué combinación de autonomía e “inmersión” están asociadas con el inicio efectivo y la consolidación de la reforma?

8.2. La estructura de las instituciones políticas

Los gobiernos analizados en este estudio, abarcan una gama de diferentes regímenes. Al menos desde 1970, se había extendido la hipótesis que los gobiernos autoritarios eran más favorables que las democracias para decidir y reforzar las medidas de ajuste y de estabilización de la economía. Algunos estudiosos sostenían que los gobiernos autoritarios, eran más capaces de llevar a cabo planes a largo plazo, que los gobiernos limitados a ciclos electorales. Igualmente, podían estar menos expuestos a cambios rápidos a nivel de los equipos que facilitan la implementación. Es más, algunos estudiosos mantenían que los regímenes autoritarios podrían tener una menor necesidad de responder a las presiones sociales o a intereses creados; podrían estar más preparados para basar sus decisiones en criterios de racionalidad económica. Y, por último, los regímenes autoritarios, podrían ser más capaces que los gobiernos democráticos para prever las protestas mediante una represión anticipada e incluso podrían eliminar la protesta si esta llegaba a producirse.

Estudios recientes lanzan serias dudas sobre estas hipótesis. Los análisis realizados por Maravall, Stephan Haggard, Karen Remmer o Przeworski sobre diferentes países en Europa o América Latina niegan cualquier asociación sistemática entre el tipo de régimen y la capacidad para estabilizarse. Bárbara Stallings y Kaufman, en su análisis sobre los esfuerzos del ajuste

en varios países de América Latina, encontraron evidencia que el tipo de régimen se relaciona con el alcance y el contenido de los programas. Sugirieron que los regímenes autoritarios son más proclives a adoptar fuertes programas ortodoxos, no solo para una estabilización sino para un cambio estructural a largo plazo. Los regímenes en periodos de transición democrática son más proclives a adoptar programas heterodoxos. Las democracias recién constituidas, son más proclives a perseguir programas de estabilización ortodoxa pero tienen dificultad en mantener programas ortodoxos de cambio estructural a largo plazo (Stallings y Kaufman, 1989).

De forma más específica, las variables institucionales casi seguramente tienen un impacto más importante que el tipo de régimen, tanto en la capacidad para formular políticas de reforma coherente y consistente como en la capacidad para implementarlas. Dicha variable es el ciclo electoral. Está muy bien documentado cómo el enfoque electoral impide la adopción y la implementación de programas de estabilización y de reformas estructurales (Barry Ames, 1987). Las políticas monetaria y fiscal a menudo se aflojan en el periodo electoral, no solo en los sistemas democráticos competitivos sino también en los sistemas autoritarios en los que las elecciones tienen importantes funciones legitimadoras.

Los gobiernos también acaban por ser más sensibles a las críticas de la oposición; los gobiernos pueden dividirse con sectores a favor y contra el ajuste (Haggard, y Kaufman, 1995). Por el contrario, la estabilización y los cambios estructurales son adoptados probablemente tras las elecciones, cuando el nuevo gobierno es más proclive a obtener una mayor legitimidad y/o los grupos de la oposición están dispersos.

Otro tipo de características de las instituciones formales e informales también modifican la distinción entre regímenes autoritarios y democráticos. Por ejemplo, los gobiernos que dependen del patronato para obtener su apoyo, son poco proclives a adoptar o implementar cambios estructurales que alteran la

distribución de los recursos hacia mecanismos de mercado impersonales.

Considero las coaliciones y los grupos de interés como una variable separada que influye sobre las respuestas al ajuste, pero la combinación del tipo de régimen y las bases de apoyo puede ser más útil que si cada variable fuera analizada separadamente. Por tanto, sistemas democráticos recién constituidos o en transición, que dependen de las clases empresariales puede comportarse de algún modo como sistemas autoritarios, aunque no es probable que sean tan represivos. Al contrario, los regímenes autoritarios que obtienen un grado sustancial de apoyo de las fuerzas sociales pueden responder a las presiones de reforma de forma semejante a las democracias en proceso de transición o ya consolidadas.

8.3. Las Preferencias Estatales sobre las opciones de Reforma en el Sector Público

La nueva literatura sobre el estado ha fracasado en dar cuenta del debate acerca de las fuentes que inspiran las preferencias políticas del ejecutivo. Varias posibilidades son, sin embargo, apuntadas por Waterbury y Evans. En primer lugar, las preferencias podrían provenir de un interés general en el mantenimiento del sistema, una perspectiva que es compartida por los economistas que caracterizan al Estado con alguna función de bienestar general. En segundo lugar, las preferencias políticas podrían fluir de la capacidad organizacional; los estados pueden ser arrastrados hacia soluciones políticas para las cuales están equipados. En tercer lugar, las preferencias podrían derivarse de la orientación ideológica general del liderazgo político.

El primer enfoque considera la reforma política como una respuesta a los parámetros económicos, especialmente en periodos de crisis económica. Los efectos catalíticos de un equilibrio comercial y las crisis fiscales han sido estudiados por Stallings para los casos de América Latina y juegan un papel fundamental en la explicación de Waterbury sobre las orientaciones de la elite

hacia la reforma de las empresas del sector público. México y Turquía, que experimentaron severas crisis económicas, fueron más lejos en sus esfuerzos para frenar el sector público de lo que lo hicieron en el caso de India y Egipto que, por una variedad de razones, consiguieron evitar dicha crisis.

Como se refiere Margaret Levi, cualquier análisis acerca del interés de las elites estatales debe comenzar con los recursos materiales, incluyendo la obtención de beneficios. En crisis económicas, los gobiernos asumen límites en su capacidad para recaudar impuestos y asegurar el cambio de la moneda extranjera, y por tanto, en su capacidad para gastar con base a unos objetivos políticos y económicos. Este argumento acerca del “mantenimiento del sistema” puede ampliarse más allá del campo financiero a otras cuestiones políticas. En crisis económicas, las amenazas derivadas del deterioro económico y la oposición generalizada que se acompaña se convierte en un componente extremadamente importante para la supervivencia de las elites gubernamentales, pudiendo ignorar las consideraciones de determinadas coaliciones. Las crisis económicas han conducido a la adopción de reformas políticas ortodoxas, incluso por gobiernos que se habían identificado previamente con políticas intervencionistas y con grupos amenazados por reformas orientadas al mercado.

Como ya se había argumentado, las preferencias políticas no se derivan exclusivamente de las circunstancias económicas por la simple razón que los diferentes gobiernos tienen diferentes umbrales de tolerancia a los desastres económicos. Algunas veces, las preocupaciones sistémicas de algunos miembros del estado pueden desestimar intereses particularistas, pero en otros casos, pueden ceder a dichos intereses. Como resultado, algunos gobiernos responderán rápidamente a desequilibrios en la balanza de pagos y otros problemas fiscales, mientras que otros gobiernos sólo lanzarán ajustes cuando las reservas se hayan reducido considerablemente o cuando la inflación haya alcanzado niveles muy elevados. Como señala Waterbury, la afirmación más contundente que podemos hacer es que cierto malestar con el

estado de la economía puede ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para el lanzamiento de políticas de reforma. Para obtener un conocimiento más preciso de las opciones seleccionadas, es importante analizar otros factores organizativos e ideológicos que dan cuerpo a las preferencias políticas.

Una segunda hipótesis es sugerida en el análisis de Peter Evans sobre las fuentes organizativas de la capacidad estatal. Las preferencias de las elites pueden depender del nivel e intensidad de la competencia técnica de la burocracia. Los casos de estudio sobre esta cuestión evidencian, de forma sorprendente, que un reducido nivel de competencia técnica no es necesariamente un impedimento para la adopción inicial de extensos paquetes de medidas liberalizadoras de reforma. De hecho, esta circunstancia puede incluso facilitarlas (Nelson, J. 1990).

Un reducido nivel de competencia técnica, puede probablemente estar asociado a largos períodos de deriva política antes de que las actuaciones sean tomadas. En muchos países en vías de desarrollo, la presencia de equipos económicos capaces pueden presentar alternativas coherentes. Si los gobiernos con un reducido nivel de capacidad técnica y administrativa deciden lanzar reformas, es muy probable que confíen en las agencias internacionales para el diseño de sus programas. Tanto la influencia de estas agencias como la limitada capacidad administrativa pueden estimularles a seleccionar las reformas que son comparativamente simples de administrar, como la reforma de los mercados o de los tipos impositivos.

Elevados niveles de capacidad tecnocrática y administrativa tienen implicaciones más ambiguas para las preferencias estatales. Por una parte, la transformación de las alianzas tecnocráticas con fuertes raíces en las burocracias nacionales pueden, como sugiere Kahler, funcionar para reducir el alcance del debate sobre las cuestiones de ajuste. Pero Peter Evans, en su análisis sobre Korea, Taiwan, Brasil y la India, muestra que los países con mayor capacidad tecnocrática y administrativa, tienen asimismo un menú más extenso de opciones posibles. En el Este asiático, el reclutamiento meritocrático y las redes informales de expertos se

combinaron para crear unas elites militares, partidarias y/o burocráticas muy cohesionadas, pero favorecieron una política industrial relativamente intervencionista. Dichos estados pueden combinar la liberalización con un apoyo a la intervención estatal más efectiva y tener la capacidad de explorar respuestas más heterodoxas. Incluso cuando son adoptadas medidas relativamente ortodoxas, los gobiernos con capacidad administrativa pueden enfrentar reformas más complejas o implementarlas de formas más complejas. Así, por ejemplo, la estrategia de crecimiento basada en la exportación, emprendida en los países recién industrializados del Este Asiático, estaba ampliamente ajustada al mercado, aunque también comprendieron una variedad de complejas intervenciones estatales y de apoyos institucionales a las empresas. (Haggard, 1992).

El esfuerzo para explicar las preferencias políticas con base en las condiciones económicas o en la capacidad burocrática merece alguna reflexión, aunque los enfoques estadistas deben confiar, en último caso, en la forma como la ideología configura el conocimiento y los valores de las elites. Esto nos conduce de nuevo a la cuestión acerca del papel desempeñado por la creciente influencia de las doctrinas neoliberales durante la década de los años 1980. En algunos países, las principales revisiones de la doctrina se han reforzado por la experiencia histórica traumática, así como por la memoria de hiperinflación en Chile, Indonesia, China y Colombia. En la mayoría de los casos, sin embargo, es difícil concretar precisamente los procesos de aprendizaje y de socialización que determinaron el modo en que dichas ideas fueron adoptadas por un conjunto determinado de líderes nacionales o como fueron incorporadas en ciertos contextos específicos. Por tanto, no hay duda que una gran percepción de los límites de la intervención estatal han condicionado la manera como los líderes gubernamentales interpretaron la crisis económica en los años 1980 y la clase de opciones políticas necesarias para remediarla. Dicha interpretación no contradice necesariamente los modelos que consideran que los líderes

estatales sean maximizadores, pero ayuda a comprender cómo sus preferencias sobre los medios y fines son concebidas.

8.4. Requisitos del éxito de la reforma: El papel de la autonomía estatal y el poder de la negociación

Dada la preferencia para emprender una política de reforma, he sugerido que el aislamiento de los principales decisores políticos de las demandas distributivas reforzará la capacidad del estado para lanzar nuevas iniciativas. El análisis que desarrolla Waterbury acerca de la importancia de los “equipos de cambio”, presenta importantes características políticas e institucionales de dicha innovación. Los equipos de cambio son relativamente autónomos, incluso suelen ser independientes, técnicos que están protegidos de las presiones de los grupos de interés y de sus competidores, los burócratas, por el fuerte apoyo del ejecutivo. A pesar de que estos grupos deben eventualmente constituir coaliciones de grupos sociales, la concentración y centralización de la autoridad ejecutiva fuera de los normales canales institucionales es esencial para la ruptura de redes anti-reforma, que en el caso de Waterbury reside tanto en la burocracia como en el propio sector de las empresas del sector público.

Por tanto, la capacidad para consolidar la política puede ser erosionada por la ausencia de efectivos canales de comunicación con los intereses políticos afectados. El estudio de Peter Evans sobre la “autonomía incrustada” en Corea y Taiwan es importante, en este sentido, debido a las características institucionales de estos estados. Peter Evans sugiere que la autonomía del estado era una característica importante en el éxito de las reformas, pero en un sentido completamente diferente. En la fase inicial de la reforma, la autonomía necesaria para que la reforma tuviese éxito se debía a la autoridad discrecional de las elites estatales y a una ruptura con la rutina burocrática y con los canales de influencia social; este sentido de la palabra autonomía ha sido enfatizado por Haggard, en su estudio sobre los países del Este Asiático.

Peter Evans sugiere, sin embargo, que la consolidación de la reforma en estos países se debe a una mayor autonomía organizativa: la capacidad de la burocracia para mantener el control sobre el reclutamiento y la definición de la misión para regular las fronteras que gobiernan las relaciones con los grupos sociales. Esta forma de autonomía se refiere no solo a la discreción ejercida por los decisores individuales, pero lo contrario: el desarrollo de papeles institucionales impersonales y metas organizativas, reforzadas por fuertes relaciones informales dentro de la elite. Peter Evans sugiere que la autonomía en este segundo sentido fue crucial para establecer la credibilidad de las reformas orientadas a la exportación emprendidas en el Este Asiático a comienzos de los años 1960.

Evans considera que esta cohesión institucional permite a las agencias tecnocráticas construir bases de apoyo sólido entre los beneficiarios del sector privado sin una amenaza. La forma específica del 'embeddedness' difiere entre los países del Este de Asia; Corea, por ejemplo, tiene relaciones institucionales más extensas con el sector privado que el gobierno de Kuomintang en Taiwan. Sin embargo, en ambos países, la autonomía y el 'embeddedness' son dos caras de la misma moneda. La cohesión institucional del aparato del Estado reforzó la capacidad de las elites para establecer la agenda política y construir relaciones con el sector privado en términos que eran consecuentes con los amplios objetivos de la política. Al mismo tiempo, la 'incrustación' (embeddedness) permitió a las agencias gubernamentales controlar y valorar las respuestas del sector privado y ajustar los objetivos políticos de cara a nuevas informaciones.

a) La Autonomía incrustada y la consolidación de la reforma orientada al mercado

Hasta qué punto es el concepto de 'embedded autonomy' relevante para comprender las reformas orientadas al mercado en la agenda política de muchos países desarrollados? Son los

aspectos de la organización estatal de los países del Este asiático descritos por Evans sólo relevantes para los estilos políticos de desarrollo de los años 1960 y 1970, o tienen aplicabilidad para los esfuerzos de liberalización?

Es crucial subrayar que las reformas económicas, incluyendo las reformas orientadas al mercado, varían en su intensidad organizativa y, por tanto, en la naturaleza y amplitud de las habilidades necesarias para implementarla. Brian Levy señala que el desmantelamiento de varias formas de intervención constituye un “desafío negativo para las burocracias- para abstenerse de las actuaciones que, hasta ahora, han formado parte de su funciones” (Brian Levy). Cuando las burocracias están centradas en intervenciones del mercado que dejan de ser necesarias, la burocracia puede de hecho ser simplemente desmantelada. Las formas de intervención basadas en reglas que reducen el poder discrecional de las burocracias pueden también expandir la autonomía estatal reduciendo las oportunidades de rent-seeking. El cambio de las restricciones cuantitativas a las tarifas, la abolición de los requisitos de licencia y el inicio de subastas para la distribución del intercambio extranjero son varios ejemplos de reformas que pueden, al menos en principio, que pueden socavar la formación de alianzas de rent-seeking entre los burócratas y el sector privado.

No obstante, con frecuencia es ignorado que muchas reformas económicas –incluyendo aquellas que se proponen expandir el papel de las fuerzas del mercado- demandan capacidad administrativa y técnica que son poco provistas en los países menos desarrollados: adecuada formación entre el personal de nivel medio y bajo; formación especializada en los equipos de alto nivel y de nivel técnico; y capacidad en la recogida de información, en el procesamiento y en la comunicación de datos. Es más, estas estrategias también requieren un fortalecimiento de la capacidad estatal en un sentido amplio sugerido por Evans. Incluso políticas significativamente no discrecionales pueden ser erosionadas si los actores del sector privado son capaces de esquivar las reglas utilizando canales políticos alternativos para

asegurar su rechazo a las reformas. Para que los gobiernos reduzcan su papel en la economía y expandan el juego de las fuerzas del mercado, el propio estado debe ser reforzado. Miles Kahler lo ha definido como la “paradoja de la ortodoxia” (Kahler, 1990).

Ejemplos de la paradoja de la ortodoxia abundan. La privatización, la reforma estudiada por Waterbury, proclama experiencia técnica en la reestructuración financiera, en la reestructuración de las empresas públicas, y en su preparación para la venta, así como en aquellos procesos que garanticen el acceso igualitario de potenciales compradores. Las empresas creadas para gestionar la privatización deben asimismo estar posicionadas para resistir las demandas de las propias empresas de propiedad pública. Al considerar la reforma de la política comercial, que está muy cerca de los argumentos de Peter Evans, la desventaja y los esquemas de resistencia, la provisión de información de mercados extranjeros y la gestión de zonas que procesan exportaciones, son ejemplos de medidas que requieren nuevas estructuras institucionales o una significativa reorganización de las mismas. Similares puntos pueden hacerse acerca de las políticas macroeconómicas. El control del gasto público y de la inversión, que es central para la estabilidad de la política fiscal, requiere el establecimiento de programas de inversión pública plurianuales, la capacidad para controlar los proyectos una vez lanzados y los mecanismos institucionales que hacen que los gastos sean transparentes y permitan la reconciliación de las decisiones de ingresos y gastos, tales como la combinación de gasto y control de los ministros (Robert Lacey, 1989). La mejora de la recaudación de impuestos necesita igualmente de capacidad organizativa. Tanto el presupuesto eficiente como la recaudación de impuestos también requieren de estructuras organizativas que dispongan de controles sobre las objeciones y el favoritismo.

Una amplia coherencia organizativa como la analizada por Peter Evans en las organizaciones estatales de Japón, Corea y Taiwan, es difícil encontrarla en los países menos industrializados.

Sin embargo, el desarrollo de las agencias burocráticas, centralizadas y relativamente aisladas, garantiza generalmente el éxito de las reformas. La estabilización de Colombia y las reformas realizadas a finales de los años 1960 fueron precedidas de cambios constitucionales que transfirieron toda la autoridad fiscal desde el Congreso a las agencias ejecutivas tecnocráticas. El largo periodo del gobierno mexicano, con su programa “el desarrollo de la estabilización” comprendido entre 1954 y 1970, se apoyó en un fuerte Banco central, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y relaciones estrechas con el FMI.

Estos casos también parecen apoyar el argumento de Evans que la formación de conexiones entre los miembros del Estado y los grupos que lanzan las reformas ha sido también una necesaria característica de dichas reformas. En los casos de Portugal y de España, los equipos económicos en el ejecutivo fueron capaces de movilizar un fuerte apoyo de algunos grupos del sector privado. Portugal tras 1991, se convirtió en un caso paradigmático de reformas que muestran señales de consolidación. Siguiendo la crisis de principios de los años 1980, se realizaron esfuerzos para construir una red de apoyo entre los grupos empresariales como un componente de la estrategia de recuperación llevada a cabo por Cavaco Silva. Las políticas trataron de cumplir este propósito, incluida la extensión de créditos especiales para algunas empresas, subsidios a algunas industrias y mayores oportunidades a segmentos sustanciales de las clases medias, a las acciones de propiedad en empresas estatales privatizadas.

Los signos de tales alianzas han sido desiguales en todas partes; es cierto incluso para aquellos gobiernos considerados como países relativamente exitosos en los ajustes o que han entrado en el gobierno con el apoyo del sector privado. Así, a pesar de la orientación de centro-derecha con una orientación empresarial favorecedora en Turquía, por ejemplo, la inversión privada ha sido reducida durante casi todos los años 1980.

En aquellos países donde los beneficiarios de la reforma del sector privado están más dispersos o son débiles políticamente, la consolidación de la reforma es incluso más precaria. El apoyo

difuso del público a los programas de ajuste ha ayudado claramente a mantener dichos programas a lo largo del tiempo, incluso el apoyo extraordinario de las instituciones financieras internacionales puede ser muy importante. Sin embargo, cuando hay una relativa ausencia de bases concretas de apoyo al sector privado, es muy dudoso que dichas reformas puedan ser institucionalizadas por pequeños equipos de tecnócratas y de asesores que son fuertemente dependientes de los miembros del ejecutivo.

8.5. Los condicionantes de la reforma: El marco institucional

La teoría económica convencional es, esencialmente, un modelo de la coordinación de decisiones vía precios. Su construcción descansa en el supuesto de que los mercados se ajusten automáticamente en un universo sin fricciones. O, lo que es lo mismo, que el marco institucional es neutro, excepto en su configuración de un conjunto de mercados de competencia perfecta. Desde ahí es fácil argumentar que se puede hacer abstracción de los elementos institucionales en los procesos económicos. Sin embargo, este proceder nos aleja de un modo insuperable de la realidad; así se han encargado de advertirlo diversas voces autorizadas, como la de Schumpeter o los autores que podemos encuadrar en la nueva economía política neoclásica.

El mercado es un mecanismo de coordinación de decisiones no gratuito, contra lo que supone el análisis convencional y sugiere la expresión «mano invisible». Coase denominó coste de transacción al precio que los agentes económicos habían de pagar al hacer funcionar los procesos de mercado: costes de obtener información para celebrar contratos o afrontar la incertidumbre de que fueran incumplidos, por ejemplo. Estos costes se reducían a través de la creación de instituciones colectivas como el Estado que, mediante una definición y defensa adecuadas de los derechos de propiedad, podía facilitar los contratos. Pero eso no significa que el marco institucional sea neutro desde el punto de vista de los costes de

transacción, sino que puede hacerlos mayores o más reducidos. En definitiva, que la eficacia del mercado depende del conjunto de reglas o instituciones que lo organizan, las cuales son particulares en cada país y momento.

Si el marco institucional facilita o perjudica el proceso de coordinación de decisiones en el mercado, es importante también destacar su influencia en un aspecto particular del comportamiento de los agentes económicos. A éstos se les supone convencionalmente una intención de maximizar sus rentas, aceptando las reglas del juego de la competencia perfecta; esta es una condición para la eficacia del sistema. Sin embargo, la existencia de una autoridad capaz de imponer regulaciones a los mercados, abre la posibilidad de que también se puedan obtener rentas consiguiendo regulaciones favorables a un grupo con intereses especiales. Ciertos marcos institucionales y determinados comportamientos de las autoridades, estimularán la organización de grupos para presionar en busca de este tipo de rentas, invirtiendo recursos que resultan ser socialmente improductivos. Es decir, la estructura institucional contribuye a encauzar las actuaciones de los agentes económicos –dada su voluntad de maximizar rentas- en un sentido que puede ser o no productivo. En resumen, los diferentes marcos institucionales para la actividad económica provocan resultados dispares, de modo que no se puede hacer abstracción de ellos.

En esta tesis, al referirse a la estructura institucional de la economía española y portuguesa, se está aludiendo a la suma de lo que podríamos llamar el ámbito de la economía pública y el conjunto de condiciones o cautelas que la autoridad pone a las posibilidades de actuación de los agentes privados. En el primer caso, se trata de intervenciones en las que el sector público utiliza recursos financieros, y en el segundo, las diversas formas de regulación de la actividad económica. En otras palabras, el marco institucional de la economía nos ilustra sobre qué funciones asume el sector público en la vida económica y también sobre el margen de maniobra que le deja al sector privado. Un cambio en el marco institucional implicará, en consecuencia, una redefinición de los

ámbitos público y privado en la economía nacional o de los márgenes en que se mueven ambos.

8.6. El proceso institucional de la reforma del sector público en España y Portugal

8.6.1. El legado de la dictadura

a) El caso de España

Lo más gravoso de la herencia que recibió del franquismo la naciente democracia, no estuvo tanto en la magnitud de los desequilibrios que la economía española padecía a mediados de los años 70, cuanto en lo inadecuado del conjunto de las instituciones que regulaban su funcionamiento. Porque ellas colocaban a la economía en una vía muerta a la hora de enfrentarse a la crisis. La falta de flexibilidad de unos mercados de factores muy intervenidos, dificultaba el ajuste; la escasa entidad del sector público financiero, le impedía tener un margen de maniobra para actuar; y las pautas de comportamiento que ese marco institucional había inducido en los agentes económicos durante años, eran rémoras para dar vida al juego cooperativo que es una economía de mercado. Voy a examinar brevemente estas cuestiones, para que se comprenda la magnitud de la tarea a la que había de enfrentarse el régimen democrático, como paso previo a la recuperación de la senda del crecimiento con estabilidad.

La tradición intervencionista

Si había un elemento diferenciador en el marco institucional de la economía española a comienzos de los 70, respecto a las de su entorno, era el excesivo intervencionismo que el sector público condicionaba al sector privado. Sobre todo porque se trataba de un intervencionismo instrumentado por la vía de las regulaciones y no

mediante la utilización de los recursos financieros, contra lo que era habitual en las economías de mercado de los países industrializados.

Lejos de ser una característica particular de los últimos años del franquismo, este abuso del intervencionismo regulador hunde sus raíces en las primeras décadas del siglo. Los rasgos han sido descritos en la literatura académica: su extensión e intensidad; su alto grado de ineficacia, desde el punto de vista del crecimiento económico; la proliferación de barreras de entrada y de prácticas restrictivas de la competencia, que consolidaron amplios sectores; la estructura corporativa a que dio lugar y en la que se amparó y, en fin, la falta de transparencia y control social².

Este intervencionismo no puede ser contemplado como un intento de articulación de un sector público moderno, capaz de hacer que el sector privado actúe con mayor eficiencia. Antes al contrario, constituye un mal sucedáneo, nacido de la continuada precariedad política del Estado durante el s. XX. En condiciones tales, es más fácil para la autoridad repartir privilegios que introducir impuestos. De ahí que se prefiera la intervención reguladora a aquella otra que exige la utilización de recursos financieros detraídos al sector privado mediante la fiscalidad.

Así, en la década de 1970, la economía española mantuvo un sector público caracterizado por un gasto prácticamente estático. La vinculación entre un sector público estático y una estrategia defensiva como el proteccionismo integral son algunas de las explicaciones sobre el atraso relativo de la economía española hasta los años 1970.

b) El caso de Portugal

Durante el régimen de la dictadura Salazarista en Portugal, se instituyó un régimen corporativista por la Constitución de 1933,

² José Luis García Delgado, "Nacionalismo económico e intervención estatal", en N. Sánchez Albornoz (comp.), *La modernización de la economía de España 1830-1930*, Madrid, Alianza, 1985.

consolidando y preservando una economía de autosuficiencia a través de una política de sustitución de importaciones y basada en el aislamiento de los mercados internacionales. La derrota del fascismo italiano y del nacional-socialismo alemán en la II Guerra Mundial contribuyó para el aislamiento del salazarismo, que, en Europa, apenas contaba con el apoyo ideológico del franquismo. Y, en África, el proceso de descolonización, iniciado por Gran Bretaña y seguido por Francia, estimuló la organización de movimientos de liberación en Angola, Guiné y Mozambique, mientras que en las conferencias afroasiáticas y pan-africanas se condenaba enérgicamente el colonialismo portugués.

A través de un elaborado sistema de estructuras, la representación de intereses fue restringida y el régimen fuertemente centralizado. La movilización de la población fue reducida al mínimo y, en general, Salazar gobernó el sistema como quien gobierna una finca. En la medida de lo posible, Salazar minimizó los contactos con el mundo exterior en lo que se refiere, no sólo a la sociedad en general, sino también a la población en particular. Las inversiones extranjeras se mantuvieron al mínimo, la industrialización fue severamente restringida, Portugal aceptó muy poco la ayuda del Plan Marshall a pesar de ser miembro de la NATO desde 1949, y una censura severa mantenía aislada a la población del exterior.

Las instituciones corporativas, crearon dificultades para un desarrollo económico a largo plazo. Condujeron a un sector privado escasamente competitivo; facilitaron la especulación a corto plazo, en detrimento de la inversión industrial; hicieron depender la producción de mercados domésticos con escasa capacidad adquisitiva; y dificultaron el suministro de bienes de equipo y las materias primas necesarias para la industrialización

El modelo de desarrollo industrial, creado y aplicado en un contexto de protección, carente de elementos dinámicos intrínsecos, una vez que eran confrontados con nuevos desafíos económicos asociados a la apertura al exterior, a las guerras en África y a la dinámica de crecimiento de la economía internacional, no generará respuestas espontáneas a las nuevas

situaciones. Frente a estas dificultades, la rigidez institucional, política y social presentes en el sistema industrial portugués, no irán a permitir una reformulación de la estrategia de referencia, sino que intentarán integrar nuevos elementos, a veces de naturaleza contradictoria en el marco del anterior modelo económico.

El empeño en continuar las guerras, asociado a los problemas que la economía enfrentaba a medida que se integraba más, llevó a una pérdida de autoridad del régimen y, finalmente, al golpe de Abril de 1974. En otras palabras, la dependencia o interdependencia, causadas por las decisiones políticas generales relativas a África, provocaron la caída del régimen.

Si los proponentes de la perspectiva estadista en América Latina manifiestan que las coaliciones, la inflación y los problemas de autoridad conducen a la caída de los regímenes populistas debemos recordar que pueden también conducir a la caída de regímenes autoritarios.

8.6.2. Debilidad de la estructura institucional en la fase inicial de la Transición Política

a) El caso de España

En la etapa final del franquismo, la actividad empresarial se vio aquejada en España de una falta de legitimación, causada en buena medida por el tipo de intervencionismo que aquí se había practicado. En la medida en que las actividades empresariales venían, en general, influidas por una maraña de regulaciones y concesiones obtenidas en la relación y negociación con el poder político, las ganancias eran percibidas socialmente como rentas de privilegios, en lugar de ser consideradas el producto legítimo de una actividad desarrollada en condiciones de riesgo y de competencia. De ahí la influencia del intervencionismo en la ausencia del reconocimiento social de la figura del empresario y de la cultura empresarial moderna. Hemos de señalar que el

panorama mejoró con la liberalización de 1959, cuando desaparecieron las regulaciones más llamativas. Pero no de un modo definitivo, porque en los años 1960 y 1970 apareció la figura del «empresario concertado» que también obtenía privilegios moviéndose en el entorno del poder.

El clima social beligerante con instituciones básicas de la economía moderna como el empresario y la empresa, constituyó uno de los pasivos más importantes que el intervencionismo franquista transmitió a la sociedad democrática. Fue la contrapartida del escaso papel que el mercado y las instituciones socioeconómicas que le acompañan tuvieron en la sociedad española hasta 1977. La ausencia de organizaciones autónomas de empresarios y trabajadores y la falta de un marco de relaciones industriales, en que unos y otros negociasen los variados aspectos de la actividad empresarial que les conciernen, desdibujó a ésta. La falta de un marco jurídico y contable que fomentase la transparencia y la seguridad en las relaciones de la empresa con terceros, perjudicó la legitimación de la misma como instancia eficiente en la toma de decisiones para la asignación centralizada de los recursos.

El otro aspecto en que el marco institucional perjudicó el papel de la empresa en la economía española de la transición, deriva de la escasa capacidad financiera del Estado, que le incapacitaba para redistribuir significativamente la renta. Ante ello, los esfuerzos de los trabajadores para participar en la creciente riqueza y bienestar colectivos se centraron exclusivamente en las luchas por salarios nominales más elevados. De modo que la distribución directa de la renta efectuada en las empresas en torno a los salarios constituyó el objetivo básico de toda la lucha social para mejorar los niveles de vida, al contrario de lo que ocurría en los países desarrollados de economía mixta, donde buena parte de esa responsabilidad recaía en el sector público a través de un gasto creciente en bienes y servicios colectivos.

El resultado de todo ello parece evidente: en España la empresa, además de un instrumento de provisión de bienes y servicios, fue la principal instancia de las luchas distributivas en

los años 1970. El hecho de tener que asumir este papel tuvo especiales costes a partir del inicio de la crisis, cuando se agudizaron las pugnas entre salarios y beneficios para no perder posiciones como consecuencia de la elevación de los precios del petróleo. Esta situación se tradujo en un debilitamiento de la posición financiera de las empresas y en una escalada de costes y precios que disparó la inflación.

b) El caso de Portugal

La debilidad de la estructura institucional también se refleja en Portugal al seguir al 25 de Abril de 1974. Inicialmente, el poder fue controlado por el Movimiento de las Fuerzas Armadas, pero los oficiales fueron incapaces de monopolizarlo debido a conflictos internos, a la falta de organización y a los desacuerdos en materia de estrategia. Fue precisamente el conflicto entre el MFA y el general Spínola en torno a las cuestiones coloniales que condujo a la radicalización de política en Portugal entre Junio de 1974 y Marzo de 1975. En este conflicto, las estructuras del antiguo régimen fueron desmanteladas, los grupos y los partidos políticos surgieron muy rápidamente y el Partido Comunista Portugués (PCP) asumió un papel preponderante en todos los campos de la situación política, incluso en el seno del propio MFA. En el amago de la lucha por el poder estaban los tres 'D' prometidos por el MFA en su programa, pero definidos apenas por la dinámica de las fuerzas políticas que competían. La Descolonización no fue fruto del acuerdo entre las fuerzas políticas en confronto, ya que la propia fuerza de los movimientos de guerrilla y el interés de las potencias extranjeras tuvieron más que ver con la descolonización que cualquier otro asunto en Portugal. La Democracia se transformó rápidamente en materia de conflicto, debido a las diferentes interpretaciones de la democracia, con especial contraste entre las formas democráticas liberales y los prometidos beneficios socioeconómicos de la democracia popular. Sin embargo, el empeño inicial en la

realización de las elecciones y, por consiguiente, la forma democrática-liberal constituyeron la base para que los agentes extranjeros adoptasen esa misma forma. Por último, el Desarrollo se hizo también materia de conflicto, porque, como defendía la izquierda, dicho desarrollo sólo se podía efectuar a través de un proceso de redistribución, nacionalización y, claro está, mediante la ruptura de las estructuras de dependencia. En resumen, todas estas cuestiones relativas al régimen y a la sociedad, fueron debatidas en el inicio del proceso democrático, mientras que las estructuras del antiguo régimen se desintegraban.

8.6.3. La reforma institucional del sector público empresarial

a) El caso de España

La realidad del marco institucional de la economía española a la altura de 1977 podemos sintetizarla en los siguientes rasgos. Por una parte, tenemos un intervencionismo regulador particularmente intenso en los mercados de factores productivos; el mercado de trabajo se caracteriza por su fuerte rigidez y otro tanto se puede decir de los mercados financieros, en los cuales los tipos de interés son meros precios administrados y los canales de financiación intervenidos por la autoridad son norma. Esto confería al sistema económico español una fuerte rigidez que era especialmente contraproducente en momentos en que se necesitaba responder con prontitud a cambios en las condiciones de la economía internacional. Por otra parte, el proteccionismo había mantenido en España actividades que no eran capaces de competir en mercados abiertos debido a una insuficiencia que no se hacía notar por la presencia del arancel. El crecimiento continuado exige una integración progresiva en el ámbito de los países industrializados y ello implicaba un proceso de progresiva desprotección.

Si el mercado de trabajo, el sistema financiero o la estructura arancelaria, no eran adecuados para un país que pretendía alinearse entre los industrializados, otro tanto ocurría en el sector

público. Una hacienda obsoleta y rígida, poco eficiente ante el ciclo y escasamente equitativa, junto con el complejo entramado de intervenciones mediante las que el Estado se empeñaba en tutelar y dirigir la economía, ejerciendo un paternalismo sobre los agentes económicos. Tales eran las características del esquema institucional público, que resultaba por completo ajeno al de cualquier país avanzado.

a.1. Las dos reformas de la economía en transición

En estas condiciones, estaba claro que una tarea pendiente de cualquier gobierno que contemplara el medio plazo era la reforma de dicho marco institucional. Una reforma que modernizase el sistema económico español, dando un impulso liberalizador al sector privado para ganar en eficiencia y ampliando el sector público para hacerlo suficiente y más redistribuidor.

La crisis de los setenta estimuló, además, el planteamiento de otro tipo de reformas. Se trata de aquellas que tienen por objeto profundizar la flexibilización de la economía reduciendo el intervencionismo estatal y conteniendo, o incluso invirtiendo, la tendencia expansiva del sector público.

La realización de los programas de reforma se concentró en dos periodos de tiempo. El primero se extiende entre los Pactos de la Moncloa y la aprobación de la Constitución. El segundo, se abre en 1985.

Las tareas en las que se centró la reforma fueron la modernización del sector público y el comienzo de la desregulación. Los cambios en el sector público tuvieron dos direcciones en el ámbito institucional: de una parte, la ampliación del Estado de Bienestar; de otra parte, la descentralización para responder a ciertas demandas sociales y, al menos en teoría, ganar en eficacia. La culminación del nuevo orden económico fue la Constitución de 1978, aprobada por consenso de las principales fuerzas políticas. En ella se recogen los principios de una economía mixta, similar en sus instituciones a las del entorno de

los países industrializados, y una Administración descentralizada por medio de las Comunidades Autónomas y unos municipios fortalecidos. Es, en definitiva, un nuevo contrato social, que traslada a España lo que se había hecho en Occidente al final de la última guerra mundial.

La reforma de mediados de los ochenta pone el énfasis en la apertura exterior y en la desregulación, estimulada por la incorporación a las Comunidades Europeas. Y trata también de frenar el proceso de crecimiento del sector público –como se estaba haciendo en otros países–, aceptando incluso una parcial política de privatizaciones. Es, por tanto, el resultado institucional de la reforma de la flexibilización de la economía.

a.2. Un nuevo marco institucional

El gobierno que surge de las primeras elecciones democráticas en junio de 1977, tiene como tareas en lo económico corregir los fuertes desequilibrios en precios y balanza de pagos y además, renovar el marco institucional de la economía española. En esa oportunidad, los procesos de saneamiento o estabilización y reforma, eran presentados como los dos términos indisociables de una misma política económica. Una política que tenía que materializarse en cuatro actuaciones estratégicas:

(i) Crear un marco de instituciones y normas estables y eficientes, capaces de producir un clima favorable a las actividades empresariales y a la economía de mercado;

(ii) Liberalizar los mecanismos de asignación descentralizada de recursos, descargándoles de la función redistributiva que tenían anteriormente para hacer posible la búsqueda de mercados y empresas más competitivas;

(iii) Definir y crear un sector público capaz de producir un reparto más equitativo del bienestar y de fomentar el desarrollo, sin distorsionar los mecanismos de asignación descentralizada de recursos;

(iv) Instrumentalizar una política de control macroeconómico, que corrigiera los desequilibrios del momento y ayudase a encontrar una senda de crecimiento estable.

El acuerdo sobre estas cuatro actuaciones venía a constituir una especie de nuevo marco institucional implícito a largo plazo, en el que se iba a apoyar el Estado democrático y sobre el que se reconstruirían las relaciones entre el sector público y privado de la economía española. Unas relaciones que acabarían por asimilarse a las que regían en las sociedades de economía mixta. En ellas, el mercado tiene un mayor protagonismo en los procesos de asignación de los recursos, mientras el sector público se reserva un papel más activo en las vertientes estabilizadora y redistributiva.

Quizá el momento que fueron mejor percibidas socialmente unas relaciones internas entre las actuaciones de reforma y estabilización, fue el de la firma de los Acuerdos de la Moncloa. Entonces, existía una visión global de los problemas económicos españoles donde resaltaban los nexos entre la perturbación más visible, la inflación y la necesidad de introducir reformas institucionales en la hacienda y la regulación de los distintos mercados. De esa manera, se vinculó la moderación de las luchas salariales y la liberalización de los mercados a la reforma del sector público y, en particular, de la fiscalidad. A pesar de sus limitaciones, y aun deficiencias, la reforma fiscal abierta en el 77 permitió una ampliación y modernización de las actuaciones económicas del Estado. Desde ese momento, fue posible desplazar presiones distributivas sobre los salarios hacia una mayor provisión de bienes y servicios públicos, y sustituir regulaciones de contenido distributivo por mayores dotaciones de capital público y ayudas directas a las empresas. Conviene señalar lo que a mi juicio son los tres efectos principales de esa política.

En primer lugar, permitió iniciar la lucha contra la inflación al aceptar los trabajadores desvincular las demandas salariales de los aumentos previos en los precios a cambio de una mayor provisión de bienes públicos y de ampliar la cobertura social antes de emprender una estabilización rigurosa.

En segundo lugar, la ampliación del sector público financiero, favorecida por la mayor potencia recaudadora del nuevo sistema tributario, hace posible la reforma de la regulación económica y la apertura exterior. Los mayores recursos permiten al sector público atender por la vía del gasto demandas que en el pasado se respondían a través de las regulaciones. Así, con más capacidad financiera, en el Estado, es más fácil liberalizar el sistema financiero privado. Con mayores dotaciones para desempleo, reciclaje profesional y pensiones, se puede emprender la flexibilización del mercado de trabajo sin tantas tensiones y resistencias. Y la apertura exterior de la economía tiene más posibilidades tras la transferencia de recursos al sector productivo para favorecer su reconversión y viabilidad en condiciones de mayor competencia.

Pero estos efectos positivos de crecimiento del sector público sobre la estabilización y la desregulación también han tenido costes. La dinámica del gasto público no ha sido un fenómeno controlado, sino compulsivo y falto de mecanismos de control y eficiencia. El sector público ha podido ser considerado, en muchos momentos del proceso, como un *Deus ex machina*, capaz de atender tanto los costes de cambio político como los derivados de la crisis económica, todo ello reforzado a través de una política de consenso que pone en marcha procesos de presión por parte de los diferentes grupos de intereses especiales.

La tercera consecuencia de la política de 1977, claramente positiva, ha sido el favorecer la legitimación social del empresario y de las instituciones de la economía de mercado como formas organizativas adecuadas de la actividad económica. Esta legitimación se ha consolidado en los años 1980 cuando la recuperación del crecimiento y el empleo ha demostrado la idoneidad del sistema institucional. En la medida en que el empresario y el mercado son elementos esenciales de una economía moderna, su legitimación ha sido uno de los grandes éxitos que ha aportado el nuevo régimen democrático.

b) El caso de Portugal

Fiel reflejo al proceso de ruptura con el régimen anterior, la Constitución de la República de 1976 instituyó un sistema político de gobierno *sui generis*, que no se identificaba con ninguno de los sistemas de tradición histórica (parlamentario, de convención, presidencialista, y semi-presidencialista), ya que en el texto, se manifiesta que el centro del poder residía en el Consejo de la Revolución, confiriéndole una supremacía política por encima del resto de los órganos de soberanía. Por eso, se dice que la CRP de 1976 define un sistema de gobierno híbrido, que no es parlamentario ni presidencialista, y mucho menos es un sistema de convención o asamblea, ni se identifica con el sistema semi-presidencialista francés. Por el simple hecho de consagrar un órgano de soberanía de índole militar –el Consejo de la Revolución– la Ley Fundamental de 1976 definió un nuevo modelo de sistema político de gobierno, que algunos autores denominaron de «modelo mixto semipresidencial y directoria militar» y otros «un modelo de semipresidencialismo, pero que prefiero llamar de «sistema híbrido», portador de elementos característicos de los sistemas presidencialistas (elección del Jefe de Estado por sufragio universal, directo y secreto, y separación de poderes y de funciones), de los sistemas parlamentarios (responsabilidad política del Gobierno frente al Parlamento y facultad de disolución de este por el Jefe de Estado) y de los sistemas directorales militares (consagración de un órgano de directoria militar –el Consejo de la Revolución– con funciones legislativas a nivel militar y de fiscalización política de la actividad de los otros órganos de soberanía).

La Constitución de la República de 1976 había previsto un tiempo para su vigencia sin que pudiese ser alterada, entendiendo este como una fase transitoria del proceso revolucionario iniciado el 25 de Abril de 1974; pero admitía su revisión transcurrido el período de la I legislatura. Y, como estaba previsto, el 12 de Agosto de 1982, fue aprobada por la Asamblea de la República la Ley Constitucional nº 1/82, que entró en vigor tras su

promulgación, el 24 de Septiembre de ese año, consumándose así, la revisión de la Constitución de la República de 1976.

La revisión constitucional de 1982 alteró la estructura del Aparato del poder del Estado: redujo a cuatro los órganos de soberanía –Presidente de la República, Asamblea de la República, Gobierno y Tribunales- eliminando del texto constitucional el Consejo de la Revolución y creando en su sustitución el Consejo de Estado, al cual atribuyó apenas competencia consultiva; instituyó el Tribunal Constitucional como garantía del respeto de la constitucionalidad de las leyes y de los actos administrativos, en sustitución de la Comisión Constitucional que funcionaba bajo la dependencia del Consejo de la Revolución; alargó las competencias a la Asamblea de la República, tanto en materia legislativa, como en materia electiva y de fiscalización política (reducción de dos para una moción de censura necesarias para derrumbar al gobierno); modificó el sistema de relaciones entre los órganos de la Dirección del Estado (Jefe de Estado, Parlamento y Gobierno).

En suma, las alteraciones introducidas por la Ley Constitucional nº1/82 modificaron legalmente el régimen político y el sistema de gobierno.

El régimen político se hizo verdaderamente democrático, una vez que la constitución de todos los órganos de la Dirección del Estado está determinada por el resultado de la manifestación de la voluntad popular a través del sufragio universal, directo y secreto, y el sistema de gobierno dejó de integrar el elemento directoria militar.

Transcurridos cinco años después de la primera revisión constitucional, la Asamblea de la República adquirió automáticamente poderes de revisión. Y de ahí que la Asamblea parlamentaria, resultante de las elecciones de Julio de 1987, procediese a la revisión del texto constitucional, cuyos trabajos constituyen el texto de la Ley Constitucional nº 1/89, publicada oficialmente el 8 de Julio de 1989.

La Segunda revisión de la Constitución de la República, consustanciada en la Ley Constitucional nº1/89, que entró en vigor

el 7 de Agosto de 1989, no alteró la estructura del Aparato del poder del Estado, ni las reglas que orientan las relaciones entre los órganos de soberanía, es decir, la forma política del Estado. Se mantiene, por consiguiente, el mismo régimen político y el mismo sistema de gobierno definidos por la primera revisión constitucional.

Así, la Ley Fundamental en vigor, aparte de consagrar los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, comporta los mecanismos legales de defensa y perpetuación del régimen democrático y pluralista y prescribe la forma política de Estado y el sistema político de gobierno.

Concretamente, en materia de organización económica, fueron eliminados algunos conceptos de naturaleza ideológica, pero se mantuvieron muchos otros. Así, el artículo 2, que enuncia los principios fundamentales, mantiene la idea de que la República portuguesa es un Estado en transición para el socialismo, dejando, sin embargo, de consagrar que esta se realizará mediante la creación de las condiciones para el ejercicio democrático del poder por las clases trabajadoras. Queda apenas explícito, que la transición para el socialismo se hará mediante la realización de una democracia económica, social y cultural y mediante la consolidación de la democracia participativa.

En el artículo 80, por ejemplo, desaparece el principio de que la organización económica se basa en el desarrollo de las relaciones de producción socialistas, pero se mantiene la idea de la apropiación colectiva de los principales medios de producción, de los suelos y de los recursos naturales.

En el punto 1 del artículo 91, sobre los objetivos del Plan, desaparece la parte inicial donde se hacía referencia a la construcción de una economía socialista, a través de la transformación de las relaciones de producción y de acumulación capitalistas, pero permanece aún, que la organización económica y social del país debe estar orientada, coordinada y disciplinada por el Plan.

Sin embargo, sería la revisión del artículo 83º el que habría permitido que el proceso portugués de las privatizaciones se

iniciase mucho antes, lo que no ocurrió, permaneciendo así, el principio de irreversibilidad de las nacionalizaciones efectuadas después del 25 de Abril de 1974.

En la secuencia de las elecciones del 25 de Abril de 1983, los dos mayores partidos formaron una coalición gubernamental –el Bloco Central- que, en materia de apertura a la iniciativa privada, queda señalada con la reapertura de la actividad bancaria y de seguros a la iniciativa privada.

8.6.4. Un nuevo orden institucional en el proceso de privatización

a) El caso de España

Desde 1977 ha tenido lugar una reforma de la regulación económica que ha transformado sustancialmente las bases del sistema económico heredadas del franquismo. La reforma no se distribuyó uniformemente en el tiempo a lo largo de estos años. Como ya he señalado, se ha producido una aceleración evidente desde mediados de los 1980, que podemos atribuir a una triple coincidencia. De una parte, la ampliación del margen de maniobra del sector público, que le ha permitido financiar los costes iniciales de la liberalización. De otra, la integración en las Comunidades Europeas, que ha obligado a adaptar la legislación española reduciendo las resistencias de los grupos de intereses. Finalmente, un clima internacional favorable a las privatizaciones, ratificado con el éxito de las experiencias liberales en ciertos países y el fracaso de los intervencionismos más conspicuos e intensos.

La reforma de los años 1980 ha tenido dos vertientes: la apertura exterior de la economía española, que ha permitido liberalizar las transacciones con el extranjero tanto de mercancías como de capitales, y la privatización de la actividad económica interna. El programa de privatizaciones ha ampliado la libertad de industria en su triple vertiente de acceso, de ejercicio y de cese de actividad; ha suprimido en buena medida los controles sobre

precios y salarios; liberalizado los mercados de factores productivos, tanto los de capitales como el de trabajo; regulado de forma diferente los servicios profesionales, especialmente los más relacionados con la actividad de los sectores productivos; y privatizado, en fin, empresas y servicios públicos³.

El sentido general de la reforma regulatoria ha sido ampliar el área de actuación del mercado en cada uno de los campos citados. El objetivo perseguido, la búsqueda de una asignación más eficiente de los recursos y, por consiguiente, una mayor competitividad del sistema económico.

Este redescubrimiento del mercado como institución proveedora no significa, como en ocasiones se señala de forma apresurada, que el Estado se retire de sus funciones asistenciales, redistributivas o reguladoras. El programa desregulador tanto en España como en los demás países, va dirigido, sobre todo, a hacer retroceder los excesos administrativos, que eran evidentes en los Estado de Bienestar. En los cuales se habían creado Administraciones públicas que estaban omnipresentes en los procesos económicos.

En este punto, conviene señalar que bajo los términos desregulación o liberalización, con los que frecuentemente se designa la redefinición de campos entre el sector privado y el público –o entre el mercado y la intervención-, subyace una paradójica mezcla de desregulaciones y nuevas regulaciones en todos los países. Más que a un proceso de desaparición o disminución de la intervención reguladora pública, estamos asistiendo a una sustitución de unos regímenes reguladores por otros más flexibles. Y correlativamente se produce la desaparición de viejos organismos reguladores y su reemplazo por otros, más adecuados a las nuevas funciones.

Así, en unos casos, como en actividades relacionadas con el sistema financiero, con el mercado de valores o los mercados de servicios financieros y profesionales (agentes de cambio y bolsa o

³ Una explicación más completa puede verse en Antón Costas Comesaña y Jose María Serrano Sanz, "La reforma institucional de la economía española. Impulsos y resistencias", en *Revista de Economía*, nº 1, 1989.

auditores, por ejemplo), lo que está ocurriendo es que se sustituyen regulaciones de estructura –que implican restricciones a la competencia y en especial barreras de entrada en los mercados– por regulaciones de conducta –que delimitan el comportamiento de quienes participan en estos mercados⁴. Esto implica también la aparición de nuevos organismos de control (como la Comisión Nacional del Mercado de Valores) o una mayor exigencia de información por parte de los mismos (como el endurecimiento de las facultades inspectoras del Banco de España respecto al sistema financiero que ha seguido a la liberalización de éste). En otros casos, como en la regulación del sistema productivo, o los mercados de bienes y servicios, se sustituyen las viejas técnicas reguladoras que atendían, por ejemplo, el control de precios, por otras derivadas de la tutela de ciertos bienes públicos, como la seguridad, la sanidad o el medio ambiente. Por último, en ciertas ocasiones se trata de aumentar la transparencia y seguridad de las actividades mercantiles dando mayor protección a los intereses que concurren en la empresa, como en la nueva y más estricta regulación del ordenamiento jurídico-contable de la empresa.

b) El caso de Portugal

Tras la autorización legislativa, el gobierno del Bloco Central, a través del Decreto de Ley nº 406/83 de 19 de Noviembre, se altera la ley de delimitación de sectores, pasando a permitir a la iniciativa privada, inversiones en los sectores de la banca, de los seguros, en el sector de los abonos y de cementos.

Esta ley marca el inicio de la apertura del sistema institucional a la iniciativa privada. Asimismo, va a permitir, en casos excepcionales y por razones imperativas, el acceso de las empresas privadas a las industrias de armamento, refinería de petróleos, petroquímica de base y siderurgia, desde que lo hagan en asociación con capitales públicos y teniendo estos una posición

⁴ Véase John Kay y John Vickers, “Regulatory reform in Britain”, en *Economic Policy*, octubre de 1988.

mayoritaria. Este paso constituyó un importante marco en términos económicos y abrió el camino a significativas alteraciones en la estructura económica nacional.

A pesar de que el artículo 37° del Decreto de Ley n° 260/76, de 8 de Abril, permitiese la extinción y liquidación de las empresas públicas, solo será en 1986 cuando esto ocurra (se extienden CNN, CTM, SNAPA, EPPI, etc.)

Siguiendo en línea con la evolución definida, fue finalmente posible, en 1987, la aprobación por la Asamblea de la República, de una ley presentada por el Gobierno, en el sentido de establecer el régimen de privatización de las participaciones del sector público.

El Régimen Legal de las ventas de participaciones del sector público

Con la aprobación de la Ley n°71/88, del 24 de Mayo, se crea el marco legal necesario para dar inicio al proceso de reorganización de la actividad económica a través de la venta de determinadas participaciones públicas. El texto de la ley aprobado por la Asamblea de la República deja explícito lo que se entiende por participación mayoritaria y minoritaria de empresas públicas. De hecho, la participación mayoritaria tendrá que corresponder al control de más del 50% del capital social, excluyendo las acciones propias, mientras que cualquier participación por debajo de ese nivel se considera minoritaria. En el seguimiento de la ley anterior, el gobierno presenta a la Asamblea la propuesta de ley n° 18/v, referida a la transformación de las empresas públicas en sociedades anónimas de capitales públicos.

Con la aprobación de esta propuesta se había dado un paso decisivo que permitió el inicio de las privatizaciones. En realidad, con la ley n°84/88, de 20 de Julio, se concluía que el marco legal que permitía la venta de participaciones sociales que el Estado controlaba en empresas públicas y que, al abrigo de dicho

diploma, se podrían transformar en sociedades anónimas de capitales mayoritariamente públicos.

Estaba así implícito que se cumplía el texto constitucional del polémico artículo 83º, si el Estado apenas vendiese a la iniciativa privada posiciones minoritarias, manteniendo de esa forma, el control absoluto de la empresa. Prevalecía, también, el principio que el objeto de la nacionalización sería el capital de las empresas tal y como históricamente se presentaba en el momento en que ocurrieron las nacionalizaciones.

Así, sólo este valor específico se encontraba al amparo de la irreversibilidad, por lo que los lucros y los beneficios que se generaron y no se distribuyeron, las dotaciones de capital realizadas e incluso el aumento de *'goodwill'*, se encontraban fuera del ámbito de la imposición constitucional.

En su artículo 2 de la ley nº84/88 del 20 de Julio, determinaba que la transformación de las empresas públicas en sociedades anónimas, no implicaba la privatización del capital nacionalizado, salvo en los casos previstos en el nº2 del artículo 83º de la CRP, debiendo ser asumidos por la parte pública.

El mismo artículo prevé explícitamente que la mayoría absoluta del capital tenía que ser controlada por la parte pública y que la representación de esta en los órganos sociales tenía que ser mayoritaria.

El diploma prevé que en la venta de las acciones hubiese reservas para los pequeños ahorradores, los trabajadores de la propia empresa y los emigrantes. Determinaba, así, que los ingresos deberían dirigirse, exclusivamente al refuerzo de capital en el ámbito del sector empresarial del Estado, amortizando la deuda pública y la cobertura del servicio de deuda proveniente de las nacionalizaciones y expropiaciones anteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1976.

Es, por tanto, al abrigo de este nuevo marco legal, que el gobierno da inicio al proceso de privatizaciones con la venta, durante 1989, de las acciones correspondientes al 49% de los capitales de Unicer, del Banco Totta y Açores, de Aliança

Seguradora y de Tranquilidade, obteniendo en ese periodo, unos ingresos totales de setenta mil millones de escudos.

Aún en 1988, a través del Decreto de Ley nº449/88 de 10 de octubre, que alteró la ley de delimitación de sectores, son abiertas a la iniciativa privada la mayor parte de las industrias. Más tarde, en 1991, es permitido el acceso al transporte aéreo regular internacional y a la explotación de los aeropuertos. En 1993, en el ámbito de las alteraciones de la ley 46/77, es permitida la participación de capitales privados en empresas intervenidas en los sectores de distribución del agua, tratamiento de líquidos y tratamiento de residuos sólidos.

La Revisión Constitucional de 1989

En 1988, se da inicio a la discusión de la II revisión constitucional, que sería aprobada en la Asamblea de la República el 1 de Junio de 1989. Quince años después del 25 de Abril de 1974, son eliminados de la parte económica de la Constitución los principios más ideológicos. El art. 2, deja de consagrar que Portugal es un Estado a camino del socialismo, pasando apenas a salvaguardar los principios fundamentales de un Estado de derecho democrático, sin cualquier connotación ideológica.

En la parte II, dedicada a la organización económica, desaparecen también, definitivamente, algunas expresiones de fuerte cariz ideológico. La CRP, pasa así, a permitir una gestión de la economía portuguesa en la base de un Estado más regulador e incentivador y menos interventor. Prevalece, en el fondo, la lógica fundamental de la economía social de mercado, con la idea de que el Estado sólo debe intervenir cuando la sociedad civil no fuese capaz de hacerlo de una forma más natural y eficaz.

La apertura institucional a las privatizaciones quedó, por tanto, consagrada a través de una alteración radical del artículo 83º que dejó de defender la irreversibilidad de las nacionalizaciones tras la revolución. Fue en la sesión plenaria del 23 de Marzo de 1989, que el nuevo artículo 85 sustituyó al antiguo Art.83º y que sería

votado y aprobado. Estaban, por tanto, creadas las condiciones institucionales para que la Asamblea de la República aprobase la ley-marco de las privatizaciones que, el nuevo artículo 85, había previsto para su actual redacción.

La ley-marco de las privatizaciones

En la sesión parlamentaria del 8 de Febrero de 1990, es votada la propuesta de ley 121/V que dio origen a la Ley nº11/90 del 5 de Abril. A parte de las objeciones iniciales que surgieron por las posiciones ideológicas específicas, las principales objeciones presentadas a la propuesta de ley resultaron esencialmente de divergencias en cuanto al texto que, según algunos diputados, no garantizaba una suficiente transparencia en el proceso de privatizaciones. Estas divergencias se basaron esencialmente en tres aspectos concretos: en cuanto a la composición de la Comisión de Acompañamiento de las privatizaciones, en cuanto a la co-responsabilidad del parlamento y en cuanto a la definición de las entidades que no deberían poder adquirir las acciones en procesos de privatización. La nueva ley entra en vigor en Abril de 1990 y Portugal inicia, entonces, sin cualquier constreñimiento institucional, su proceso de privatizaciones el 11 de Mayo de 1990, con la privatización del 86,23% del capital del Jornal de Noticias, procediéndose, el 28 de Junio de 1990, a la privatización del 51% de Unicer.

8.7. Conclusiones: El proceso de decisión de política económica

Las decisiones de política económica se pueden adoptar mediante dos tipos de procesos: en forma unilateral por parte de la autoridad, o a través del consenso con los intereses en presencia. En el primer caso, el economista, cuando realiza sus recomendaciones, y los poderes públicos, cuando toman sus decisiones, asumen la tarea de definir los objetivos que consideran

más adecuados para la sociedad. En el segundo, por el contrario, se trata de incorporar a la toma de decisiones a los intereses relevantes en cada momento, entendiendo que representan grupos sociales suficientemente poderosos como para condicionar la propia eficacia de las medidas a adoptar. Ambos mecanismos tienen posibilidades diferentes en función de la naturaleza de los problemas a abordar, del contexto institucional y del clima económico existente en cada momento. En términos generales, puede decirse que las medidas de ajuste acostumbran a hacerse mediante procesos corrientes o unilaterales. En cambio, como las reformas suponen modificaciones en las reglas de juego del sistema, frecuentemente se exige la iniciación de procesos de consenso por parte de los diversos grupos de interés. Ahí radica precisamente la dificultad de llevar a la práctica políticas reformistas, ya que la aparición de intereses rivales bloquea la acción en múltiples ocasiones. Por eso, los reformistas tienen más oportunidades de implantar sus medidas a través de actuaciones unilaterales rápidas, que no dan tiempo a generar reacciones.

Incluso se ha llegado a teorizar sobre una “estrategia de la reforma” que consistiría en aprovechar la existencia de un problema, percibido como acuciante por la sociedad, para obtener un margen de maniobra amplio en manos de la autoridad. Al destacar el problema, se paralizan en buena parte las resistencias, por lo que se pueden introducir las medidas de reforma. Para ello los economistas deben construir una estructura teórica en la que aparezcan asociados estrechamente la dificultad más vistosa y las reformas pendientes. Pueden tratar, por ejemplo, de persuadir a la sociedad de que es imposible encontrar una solución sin adoptar ciertas reformas. En otras palabras, la estrategia reformista resultaría más fácil cuando concurriesen los siguientes elementos. En primer lugar, una situación de «estado de necesidad», provocada por un problema económico grave y ante el que han fracasado soluciones tradicionales; esto ayuda a reducir las resistencias sociales. En segundo lugar, una teoría que aporte soluciones, pero ligadas a las reformas, es decir, que desvíe la presión social para resolver el problema hacia la puesta en marcha

de las reformas. Por último, capacidad de persuasión sobre la sociedad y, ante todo, sobre las instancias donde reside el poder de acción.

Un esquema de este tipo permite explicar los procesos reformistas más espectaculares que han tenido lugar en España en las últimas décadas. Así, por ejemplo, el Plan de Estabilización de 1959, que supuso el desmantelamiento de buena parte de las estructuras intervencionistas de los años de la autarquía, fue posible, en opinión de uno de sus protagonistas, Juan Sardá, «ante lo acuciante de la situación y sobre todo ante la energía y convicción de los ministros responsables y los técnicos empeñados en el cambio de rumbo».⁵ Situación de estado de necesidad, caracterizado por la quiebra del sector exterior, una teoría que permite explicar el problema visible en función de las deficiencias organizativas de la economía española, y la capacidad de persuasión. De esta forma, las medidas no se limitan a corregir el déficit exterior o la inflación sino que emprende una verdadera reforma institucional liberalizadora.

En los casos de la transición que aquí he examinado, las reformas han sido vinculadas a dos argumentos principales: de un lado, la existencia de desequilibrios macroeconómicos acuciantes que aportan la tensión previa a la reforma; de otro, la integración en las Comunidades Europeas, que obliga a homogeneizar el marco institucional con el de nuestros vecinos.

Las cuestiones macroeconómicas utilizadas como impulso para la reforma –es decir, como nexo entre el ajuste y la reforma– durante estos años han sido la inflación y, ocasionalmente, el desequilibrio exterior y el déficit público.

En cuanto a la inflación, Hirschman ha señalado que la presión generada por experiencias inflacionistas puede tener utilidades positivas en las estrategias de reforma. Más allá del umbral de tolerancia, la inflación es la clase de problema apremiante de política económica que aumenta la disposición de los gobiernos para actuar, a pesar de la oposición de intereses poderosos, si

⁵ Juan Sardá, *Escritos (1948-1980)*, Banco de España, Madrid, 1987, p.336.

existe una expectativa firme de que la acción o reforma propuesta ayudará a frenarla⁶.

La experiencia española desde 1974, y aun antes, muestra la capacidad de la inflación prolongada para plantear interrogantes acerca de ciertas fallas en la organización económica y social que pueden causar esa inflación. Deficiencias como unos mercados demasiado rígidos, unas actitudes sociales que buscan escapar de los costes de ajuste, un crecimiento desmesurado de los gastos públicos, o un exceso de reglamentación e intervencionismo estatal en la economía. Pues bien, los análisis sobre la inflación en España muestran generalmente una clara vocación reformista, y han aprovechado la atmósfera de crisis creada por la misma para proponer modificaciones de pautas sociales y transformaciones en las instituciones sobre los que no existía consenso.

Otro problema que ha servido de impulso para la reforma ha sido, como decía, la situación de las cuentas exteriores. Lógicamente, en este caso el problema no es permanente sino esporádico, ya que la balanza de pagos no puede mantener una situación prolongada de déficit, al ser limitadas las reservas de divisas y la capacidad de endeudamiento. Pero esto mismo lo hace particularmente relevante en ciertos momentos y permite justificar actuaciones rápidas y decididas, dando un margen para la introducción de reformas, si se argumenta sólidamente que existe una relación entre el déficit exterior y problemas de naturaleza estructural. El profesor Fuentes Quintana, refiriéndose a la experiencia del Plan de Estabilización, pero generalizando el argumento, ha afirmado:

“existe una ley fundamental de la política económica española que es la que afirma que ninguna decisión trascendente de cambio de la política económica se ha producido sin un apuro grave de la balanza de pagos. Si se repasan todas las decisiones importantes que España ha adoptado en materia de política económica se comprobará que están asociadas a una crisis más o menos grave de la balanza de

⁶ Albert O. Hirschman, *De la Economía a la Política y más allá*, Madrid, 1984.

pagos con el exterior. Pues bien, un año más tarde se podía comprobar que aquella situación de apuro había pasado y naturalmente renació esa fuerza que en España siempre ha tenido cualquier actitud contraria a practicar reformas con una situación de bonanza en los pagos exteriores. Se amplió así una Segunda ley de nuestra política económica en virtud de la cual no es posible realizar reformas perceptibles en las instituciones económicas españolas en situación favorable de balanza de pagos. Las reservas exteriores matan la voluntad reformadora en España de los gobiernos de cualquier signo político”⁷.

La inflación y el déficit exterior no tienen sólo estas cualidades, a las que me acabo de referir, como llaves para una política reformista: la creación de una atmósfera de crisis y de estado de necesidad o las posibilidades relacionadas con fenómenos de naturaleza estructural. Su elección como núcleos estratégicos de la política de ajuste no podría hacerse sin otro factor que no hemos citado hasta ahora, pero que es común. Ambos temas cuentan con un cuerpo teórico consistente en el análisis económico y se prestan a la formulación de recomendaciones de política económica fáciles de instrumentar por la autoridad y con resultados visibles. En el caso de la inflación, podemos además considerarla posibilidad de que los gobiernos obtengan ventajas electorales de la lucha antiinflacionista. En efecto, el comportamiento de las democracias industriales en este punto parece poner de manifiesto que en los últimos quince o veinte años los electores han premiado los resultados obtenidos en la lucha contra la inflación en mayor medida que los conseguidos en otros temas, como el mismo desempleo.

En cuanto al déficit público, su percepción por el ciudadano y el político no especializado en economía puede asimilarse a la que

⁷ Enrique Fuentes Quintana, “La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959: el papel del sector exterior”, en VVAA, *Mercado y desarrollo económico en la España contemporánea*, Madrid, Sglo XXI, 1986, p. 143.

éstos tienen del déficit exterior. Es el tipo de problema sobre el que se puede argumentar que tiene un techo, constituido por la capacidad de endeudamiento de la nación y las posibilidades de financiarlo, así como que dificulta el crecimiento económico si absorbe una parte elevada del ahorro. El problema del déficit público, por comparación con el exterior, es que resulta mucho más difícil de abordar, porque no es técnico sino sociopolítico; de forma que no se puede atacar con medidas rotundas –como la devaluación en el otro caso– y presenta unas resistencias elevadas a corto plazo⁸.

El otro punto de apoyo que ha permitido perseverar en la reforma, y también en el ajuste, ha sido la integración de España en las Comunidades Europeas. En un sentido estricto, la misma integración consiste en una de las reformas que más se viene hablando en la literatura económica española, la reducción del proteccionismo arancelario. Tradicionalmente, los economistas españoles habían considerado que podría mejorar la eficiencia de nuestra economía si se aumentaba su grado de apertura al exterior, sometiéndola a una mayor competencia mediante una rebaja de la tarifa que, en términos generales, se juzgaba excesiva. Si la reducción del arancel estaba en la agenda de la reforma, la entrada en la CE la imponía en el grado máximo frente a los otros miembros y en una cuantía considerable ante el resto del mundo. Un condicionante institucional externo obligaba a ello sin dar opción para articular presiones en contra, excepto en el establecimiento de períodos transitorios. Además, el argumento de la integración ha permitido poner en marcha otras reformas, mentalizando las resistencias con su estela de destino ineludible. El caso más claro es la reconversión industrial o la reestructuración de las empresas públicas que encontraron impulso en la idea de Europa.

Estos argumentos para la reforma se han utilizado en España sucesivamente. En los años 1977 y 1978, fueron dominantes los

⁸ Una excelente argumentación de cómo el déficit público no puede ser solucionado sin cambios estructurales puede verse en Luis Angel Rojo, “El déficit público”, en *Papeles de Economía Española*, nº 21, 1984.

problemas macroeconómicos, y el método elegido para llevar adelante la reforma fue el consenso, como se plasmó en los Acuerdos de la Moncloa y la Constitución. A mediados de los años 1980, se articuló en torno a la incorporación a Europa y ocasionalmente se argumentó con los problemas de inflación, el déficit exterior, el desempleo o el déficit público, como imperativos para la reforma. En este caso, la estrategia elegida para la reforma fue la de actuaciones unilaterales desde el Gobierno, eludiendo el consenso.

Una estrategia como la descrita puede ser útil para aplicar medidas de ajuste y algún tipo preciso de reformas, por ejemplo, la del sistema financiero, pero ese enfoque de ingeniería social tiene muchas limitaciones cuando se quiere basar toda la reforma en él. La actuación unilateral acentúa la incertidumbre en que se desenvuelven los agentes económicos, que acostumbran a reaccionar planteando resistencias a la reforma. Así, cambios repentinos en la Seguridad Social o en la fiscalidad incrementan la incertidumbre con que trabajadores, empresarios o ahorradores ven la situación de cada uno en el futuro, e inducen comportamientos defensivos que impiden avanzar en la flexibilización de la economía. En ocasiones provocan también procesos de aprendizaje social perversos, cuando aparece la evidencia de que elevando el tono de protesta, acaba ésta por ser atendida, a pesar del planteamiento unilateral inicial (así se ha materializado muchos extremos de reconversión industrial).

De manera que el avance de las reformas en la organización del sector público requiere en múltiples ámbitos estrategias de consenso, si no se desean soportar costes elevados. Así lo ha reconocido, por ejemplo, la OCDE en el campo de la flexibilización de las relaciones laborales. Sin embargo, he de señalar, para concluir, que los economistas han prestado escasa atención a las variables que determinan la conducta de los agentes sociales y cómo estas conductas podrían vincularse al apoyo de las reformas.

CONCLUSIONES

REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL EN ESPAÑA Y PORTUGAL: DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS PRINCIPALES

Introducción

El proceso de la reforma del sector público en España y en Portugal durante los últimos veinte años pone de manifiesto que el sector público empresarial ha experimentado cambios importantes durante el período democrático. Del sector público, heredado del período de la dictadura, que mantenía una posición relevante en los sectores básicos y estratégicos de la economía, basado en un sistema protegido y fuertemente centralizado en cuanto a su organización y gestión, se pasa a un sector público empresarial más reducido, en el que se concede plena autonomía a la determinación de los objetivos, se somete el sector empresarial a los dictados de la eficacia en el mercado, y sobre todo, se adopta un nuevo sector donde la propiedad y el control público pasan a perder todo el sentido.

Estos cambios se adoptan plenamente durante los años ochenta y noventa. Durante esta última década, además, el sector público español y portugués muestran un considerable dinamismo en la

introducción de las propuestas internacionales de reforma más innovadoras, lo que supone una ruptura con respecto a la pauta histórica predominante en el pasado, caracterizada por un notable retraso en la introducción de las reformas adoptadas por los países avanzados de su entorno.

Este estudio destaca un entrecruzamiento entre las preferencias políticas, las coaliciones sociales y políticas y los factores institucionales para explicar el contraste entre estos dos países en cuanto a la adopción de las diferentes medidas de reforma en el sector público empresarial. En primer lugar, las ideas o preferencias políticas juegan un papel importante en los procesos de cambio y formación de políticas, favoreciendo el éxito cuando coinciden con circunstancias favorables desde el punto de vista de la coyuntura económica y política y desde el punto de vista de su plausibilidad, para que las posibilidades de cambios lleguen a hacerse realidad. Tanto en España como en Portugal, un conjunto de ideas enmarcó el debate político desde la transición y contribuyó a diseñar una estrategia de política económica. El poder de las preferencias o ideas ha sido analizado en esta investigación a través del debilitamiento gradual de lo que podemos llamar la política economía intervencionista y su reemplazo por aproximaciones de libre mercado.

En segundo lugar, la adopción de una determinada estrategia política conduce a la configuración de coaliciones dominantes, especialmente en su capacidad para delimitar la manera en que las fuerzas sociales y políticas interactúan en su búsqueda de poder. Así, por ejemplo, es razonable pensar que el antiguo esquema corporativista formado por amplias burocracias, empresas orientadas al mercado interno subsidiado y el movimiento sindical sea reemplazado, en tanto en cuanto la nueva estrategia política sea capaz de forjar una coalición dominante de funcionarios públicos renovados, grupos de empresarios más concentrados y accionistas. Esto sugiere que un cambio en el tipo de estrategia política conduce, de una manera u otra, a una redefinición del juego de coaliciones. En este punto, la reforma orientada al mercado induce a que los actores cambien sus roles, a que las

antiguas coaliciones se descompongan y a que otras nuevas emerjan. Es concebible también que aquellos que toman parte en estos procesos cambien, si no su visión del mundo, al menos su conducta electoral.

En tercer lugar, el compromiso que se establece entre las fuerzas políticas y las coaliciones sociales con una estrategia política hacia el sector público empresarial, viene determinado por el tejido institucional, para que aquellos actores puedan articular y expresar sus intereses. Dado que los intereses y recursos son distintos, y entran en interacciones diferenciadas, con pautas de juego distintas para cada estrategia política, se genera el entramado institucional que encauza o sirve de marco en el proceso de elaboración, formación y puesta en práctica de las políticas. Las instituciones vinculan, por tanto, a los actores pero no determinan las opciones que son elegidas en el sector público.

La historia del auge y caída de la política del sector público en estos países analizado a lo largo de esta investigación, ha permitido conocer los factores que determinan las cambiantes ideas y actitudes que forjan una identidad política en el tiempo y que, a su vez, sirven para caracterizar una política económica dada. Así, los diferentes logros conseguidos a lo largo de este proceso, iniciado a raíz de los movimientos de oposición al franquismo y al salazarismo dentro del propio sector público, son en gran medida, el resultado del diferente impulso político que se confiere en la etapa inicial del proceso de transición política y que se prolonga durante el período de consolidación democrática.

En cuanto a la ejecución de las reformas, la configuración de las instituciones estatales, la naturaleza de las coaliciones dominantes, el compromiso entre fuerzas políticas y coaliciones sociales con las estrategias del sector público y el grado de exposición a la influencia internacional son necesarias para explicar la adopción de un curso determinado de políticas económicas y para entender la rapidez y la profundidad o la lentitud y dificultad con que se aplican los cambios aprobados por los gobiernos de estos países a lo largo de los años 80. En este sentido, instituciones generalmente difíciles de cambiar, presentan

fuertes obstáculos para la implementación de reformas en las políticas. Pero una vez que la innovación gana una posición en aquellas instituciones, su capacidad se convierte en un recurso para un cambio efectivo en el modelo de estrategia económica.

En resumen, la importancia del proceso político emerge del análisis realizado en estas páginas como un factor de considerable importancia para entender la trayectoria de las reformas del sector público en España y Portugal durante los últimos veinte años. El aumento sustantivo de la capacidad de reforma y de innovación del Estado parece depender en gran medida de la capacidad de presión y el dinamismo mostrado por los diferentes actores que pretenden impulsar o evitar el cambio en la política del sector público empresarial. Las principales fuerzas son: la Administración central, los empresarios y sus organizaciones, los sindicatos mayoritarios y los académicos.

En este contexto, el objetivo de este capítulo consiste en presentar las conclusiones principales de la investigación sobre los diferentes modos de formulación de políticas y las diversas maneras de introducir (o de no introducir) las reformas del sector público empresarial en España y Portugal. La primera parte del capítulo presenta las conclusiones teóricas y empíricas con respecto a los determinantes de los cambios en las estrategias políticas que suponen una transformación sustantiva de los límites entre el Estado y la sociedad. En la segunda parte, se desarrolla la trayectoria de la reforma del sector público en el contexto de los países del sur de Europa, con el objetivo de examinar la especificidad del caso español y portugués en perspectiva comparada.

1. Causas del cambio de las estrategias políticas

Los principales factores explicativos que se derivan del análisis empírico de los procesos de reforma del sector público en España y Portugal son los siguientes. Si aceptamos las hipótesis contrastadas a lo largo de la tesis, se puede concluir que:

Primero, el éxito en la introducción de cambios profundos en el sector público empresarial requiere la existencia simultánea de estrategias políticas y de coaliciones favorables a las reformas. Estas experiencias históricas contribuyen a explicar, a su vez, la emergencia de modelos políticos o paradigmas que integran ideas, valores culturales y principios ideológicos propios, y que condicionan en definitiva el contenido de las preferencias políticas de los diferentes actores con respecto a las opciones de reforma que se manejan en el debate político.

Segundo, la existencia de una esfera institucional facilita considerablemente el éxito de la reforma, para que los actores puedan articular y expresar sus intereses, donde reconocen y analizan condicionamientos e influencias recíprocas en los procesos de formulación e implementación de las políticas. En concreto, hay de destacar la influencia de las instituciones en la toma de decisiones, al estimar que las preferencias políticas están determinadas por el marco institucional en el que los actores y decisores se confrontan y que, de hecho, los acaba moldeando. Las instituciones son facilitadoras del cambio, en el sentido que pueden determinar la forma específica del proceso de formulación e implementación de las políticas, pueden vincular a los diferentes actores pero, sin embargo, no determinan las opciones o estrategias políticas adoptadas.

Tercero, el grado de exposición a la influencia internacional favorece el éxito de las medidas de reforma, en tanto que promueve una tendencia a adoptar un patrón común de estrategia económica, aunque no determina la opción que será tomada. Si bien es cierto que la influencia internacional tiende a constreñir el grado de autonomía de los países en el proceso de formulación de una política, las diferentes opciones que sean adoptadas dependerán, en último término, del grado de compromiso de los actores políticos y su capacidad para introducir las políticas.

1.1. La formulación de las reformas en España y Portugal

Los países analizados presentan notables divergencias respecto al tipo de estrategias políticas que adoptan en el sector público empresarial. Un país optará por un tipo de estrategia política en el sector público empresarial dependiendo: del grado de compromiso del gobierno con las preferencias políticas de su partido, de la coherencia del paradigma internacional con las preferencias ideológicas del gobierno, y del grado de apoyo de las coaliciones sociales al nuevo paradigma internacional. El peso de estas tres variables va a ser determinante sobre el tipo de estrategia política que se adopte en cada país a lo largo del tiempo.

a) Determinantes principales de la moderación política en España

Para empezar, el fracaso de los intentos de reforma del sector público empresarial durante 1976-1982 puede atribuirse al escaso impacto de las estrategias de los gobiernos centristas en la introducción de la política de reforma en el sector público empresarial, que se explica en parte por la ausencia de planificación y concertación y una falta de visión de conjunto, sin referencias de un paradigma internacional que apoyase las prioridades establecidas en su programa político. Durante esta etapa, el paradigma internacional favorece el aumento de la intervención estatal en el ámbito de las empresas del sector público, que cuenta con el apoyo de una amplia coalición de izquierdas. La política de nacionalización de empresas en el periodo de 1978-1982 tiene un carácter defensivo, en la que prima esencialmente la función de legitimación. El que el gobierno careciese de un plan o normativa supuso que el mismo no se pudiese negociar con las fuerzas políticas, económicas o sociales. Esto parece confirmar los presupuestos teóricos con respecto a su papel causal: el apoyo de las estrategias políticas nacionales e internacionales con respecto a los proyectos de reforma del sector público empresarial es un factor necesario pero no suficiente para

explicar el éxito de la reforma; la coherencia, derivada en parte de la compatibilidad del paradigma internacional con los presupuestos ideológicos del partido en el gobierno, es el factor clave para explicar el lanzamiento de los cambios. Si analizamos el mismo argumento con algo más de detalle, se puede afirmar que las razones por las cuales los gobiernos centristas no mantienen estrategias políticas con respecto al modelo de reforma dominante a nivel internacional son las siguientes:

1) Primero, porque las experiencias internacionales con las instituciones públicas no son compartidas por el gobierno y su base electoral, que favorecen una política de «parcheo», basada en la negociación parcial. La política del sector público aplicada por los gobiernos centristas se caracteriza por la ausencia en ella de planificación y concertación, constituye de hecho uno de los principios ideológicos centrales del partido en el gobierno: la ausencia de mecanismos efectivos de control y seguimiento de las ayudas y acuerdos, lo que ayuda a explicar su falta de implicación con el modelo del sector público empresarial apoyado por las instituciones internacionales y por la mayoría de los países de nuestro entorno entre finales de los años 70 y principios de los 80. En otras palabras, la inexistencia, durante el periodo de inicio de la transición política, de un paradigma internacional de reforma coherente con los objetivos ideológicos del gobierno, contribuye decisivamente a debilitar su compromiso de estrategia política con respecto a la reforma, puesto que supone la inexistencia de un modelo político e institucional contrastado que ayude a llevar estos objetivos a la práctica. Además, la oposición del gobierno de UCD a la pretensión de las centrales sindicales, del partido comunista y del partido socialista para que la reforma del sector público empresarial fuese negociada y acordada con los trabajadores de las empresas contribuye a desincentivar los planes de reforma centristas, que pueden contribuir a restarle apoyo electoral.

2) Un segundo factor que puede ayudar a explicar el reducido compromiso de los gobiernos de centro-derecha con respecto a sus planes de reforma es la crisis económica general y la crisis

financiera de las empresas públicas, que debilita la capacidad del Estado para embarcarse en cambios institucionales ambiciosos. Sin embargo, estas mismas circunstancias también están presentes durante la primera legislatura socialista, y a pesar de estas dificultades prácticas, la reforma del sector público sale adelante durante este periodo. Una hipótesis tentativa a este respecto es que la cuestión de los recursos materiales del Estado influya sobre todo el proceso de aplicación de las reformas, pero no en su proceso de formulación. Parece razonable asumir que la aprobación de la reforma del sector público dependa principalmente del contexto político, mientras que su ejecución esté condicionada en mayor medida por la disponibilidad de recursos económicos suficientes.

El grado de compromiso con las estrategias políticas por un grupo mayoritario del partido socialista y de su electorado a favor de la transformación del sector público empresarial constituye un factor importante para explicar la aprobación final de la reforma. Resulta paradójico que siendo el sector público empresarial un ámbito de intervención prioritario y especialmente emblemático para los socialistas, asumiesen, sin embargo, una postura claramente contemporizadora hacia las empresas públicas, adoptando un compromiso más pragmático que ideológico en períodos de recesión económica. Por otra parte, la existencia de un paradigma internacional coherente y con una larga implantación práctica en Europa basado en los mismos principios ideológicos apoyados por el PSOE, irá a contribuir a reforzar el compromiso de las elites políticas y los profesionales socialistas por la implantación en España de una reforma basada en este paradigma socialdemócrata.

Algunos aspectos de este modelo socialdemócrata a mediados de los años 80, y en particular, la ampliación progresiva de la provisión pública y la disminución paralela del papel del sector privado, no consiguen durante este periodo un apoyo suficiente de la opinión pública, que está considerablemente dividida en cuanto a este tema: aunque hay un amplio sector favorable al sector público empresarial, los datos de opinión ponen de manifiesto que

existe otro amplio sector del electorado a favor de la extensión del papel del sector privado, mientras que existe un número importante de indecisos. Estas diferencias de opinión van a afectar también al equipo ministerial que lanza la reforma, lo que puede contribuir a explicar el abandono de los planes iniciales de reforma intervencionista en este campo. Además, el cambio de paradigma internacional en el sector público empresarial, iniciado en la segunda mitad de los años 80, afecta especialmente a esta cuestión, puesto que el nuevo paradigma que defiende la liberalización de la economía, favorece abiertamente la ampliación del papel del sector privado. Esto explica, a su vez, que el gobierno socialista no replegase la participación del sector privado frente al sector público, durante estos años.

El caso de la reforma del sector público, aprobada a principios de los años 90, que supone la adopción de los principales elementos del nuevo paradigma internacional (que defiende las reformas orientadas al mercado), ilustra también la importancia del compromiso con las estrategias políticas. La difusión de las experiencias positivas de otros países con las instituciones privadas y su carácter emblemático en relación a la identidad nacional parecen estar en la base del nuevo compromiso con las estrategias políticas de corte liberal. Este compromiso se refleja en los sucesivos intentos de reforma basados en este modelo, que se inician en 1985 y permanecen en la agenda política del gobierno a lo largo de la década de los 90. No puede descartarse, en este caso, la cuestión de los recursos económicos, puesto que durante los últimos años 80, el gasto público aumenta notablemente, mientras que disminuyen simultáneamente las incertidumbres financieras de los holding públicos con respecto a su participación en los fondos transferidos por el gobierno central. (el aumento de autonomía de las empresas públicas reduce la dependencia en relación a las ayudas estatales).

La entrada en el gobierno del Partido Popular en el año 1996 plantea un caso de estudio de considerable interés para la investigación futura. La trayectoria de la reforma del sector público durante sus primeros meses de gobierno parece sugerir

que el alto grado de compromiso con sus estrategias políticas hacia el sector público no contribuye a garantizar el éxito de los cambios institucionales si no se acompaña de un apoyo suficientemente amplio a este compromiso en la opinión pública. Tanto los populares como las coaliciones sociales y políticas que apoyan sus preferencias mantienen un considerable grado de compromiso con respecto a la reforma del sector público. La segunda mitad de los años 1990 es además un momento de claro auge del paradigma internacional favorable al papel del sector privado en la gestión de la política industrial.

Sin embargo, el obstáculo principal con el que se enfrenta el gobierno del PSOE en los primeros años 90 sigue presente en el contexto político español durante la segunda mitad de la década: amplios sectores de la población y de los líderes políticos de izquierda mantienen un compromiso considerablemente fuerte con respecto al sector público empresarial, como reflejan las movilizaciones políticas en contra de los planes de reforma de los populares que tienen lugar en España desde el año 1995. En estas circunstancias, el éxito de los planes de reforma favorables a la adopción de un modelo mixto de prestación de servicios depende, según el marco teórico desarrollado a lo largo de la tesis, de la capacidad de persuasión política del gobierno con respecto a este tema, de modo que consiga inclinar las preferencias de la mayoría del electorado a su favor.

b) Determinantes principales del carácter radical de las reformas en Portugal

El contexto de la Revolución Portuguesa (1974-1976)

Debido a la ruptura que el 25 de Abril introdujo en el proceso político portugués, la articulación política asumió en Portugal algunos aspectos peculiares que condicionaron de forma determinante la evolución económica y política del país: la ruptura

brusca con el pasado, la explosión de las reivindicaciones sociales, la retórica revolucionaria del MFA y el carácter ideológico de los gobiernos provisionales.

Debido al carácter más o menos inesperado del golpe de 25 de Abril de 1974, el carácter político de articulación de los intereses precedió a la propia organización de los mismos en el ámbito social, dadas las limitaciones que se deparaban a cualquier expresión autónoma de los intereses durante el régimen anterior.

El segundo elemento característico de la articulación política en Portugal tras 1974 se refiere al carácter súbito y simultáneo de la emergencia de los intereses sociales en la arena política. De hecho, se verificó una verdadera explosión de reivindicaciones sociales, dificultando el control político de esos movimientos. Los actores sociales formulaban rápidamente todo tipo de reivindicaciones, sin esperar a que el nuevo régimen político tuviese oportunidad de institucionalizarse.

Los acontecimientos político-militares de Abril de 1974 alteraron profundamente la situación. En 1975, en la secuencia de las alteraciones políticas, económicas y sociales, desencadenadas por la Revolución, fueron nacionalizadas todas las empresas del sector público en los sectores básicos de la economía. El proceso de las nacionalizaciones, que se desarrolló en un contexto marcado por una gran inestabilidad política, estuvo lejos de haber seguido una estrategia política de racionalidad económica basada en criterios objetivos. Sin embargo, en algunos casos, el propósito que estuvo en la base de la nacionalización de las empresas fue el de asegurar el control de todo un sector, lo que supone una intención clara de dotar al Estado de un importante poder intervencionista en el conjunto de la economía, de acuerdo con los presupuestos del movimiento nacionalizador.

Este proceso de las nacionalizaciones llevó a la constitución de un sector empresarial del Estado tan alargado que se desarrolló fuera de cualquier marco legal. Sin embargo, dichas nacionalizaciones llegaron a estar consagradas en la Constitución elaborada por la Asamblea de la República que resultó de las

primeras elecciones realizadas después de la Revolución de Abril de 1974.

En vez de promover un desarrollo económico basado en una mayor actividad del Estado y en un incremento de la demanda interna, las nacionalizaciones tuvieron como contrapartida un aumento del déficit público, de la deuda externa, un desequilibrio de la balanza comercial, una fuga de capital y una crisis de la inversión. Estos problemas económicos se solaparon con una considerable inestabilidad política. Durante un tiempo, dicha inestabilidad derivó de la tensión entre un modelo de democracia directa y otro de democracia representativa. Los enfrentamientos entre los sectores más radicales y más moderados del nuevo régimen democrático, se produjeron también en el seno del MFA y se debieron tanto a esa cuestión como a la contradicción entre un modelo económico colectivista y un modelo basado en el mercado.

Las primeras elecciones legislativas para formar una Asamblea constituyente en 1975, sin embargo, no legitimaron esa tendencia hacia la izquierda revolucionaria. Por el contrario, una gran mayoría votó al Partido Socialista (37,9%), y también al Partido Social Demócrata que era el principal partido de centro-derecha (16,6%). Con estos resultados, los partidos pluralistas, especialmente el Partido Socialista, ganaron un mayor terreno para elaborar la Constitución con mayor independencia, no sólo de los militares, sino también de los comunistas, una vez que la Asamblea se liberó de las presiones de los militares radicales.

La Constitución de 1976 y la debilidad de las iniciativas de los gobiernos (1976-1983)

Entre 1976 y 1983, ciertos aspectos de la organización del Estado, desde la legitimidad paralela del Consejo de la Revolución, a la estructura bipolar del gobierno semi-presidencialista, acabaron por debilitar los mecanismos legales, permitiendo que la Constitución se transformase en un dispositivo

capaz de bloquear ciertas iniciativas, condicionando la formulación de las propuestas legislativas, lo que provocaría una permanente congelación de todas las propuestas de carácter político y económico que implicasen una apertura de la economía portuguesa a la competencia internacional.

De hecho, durante este período nunca se procedió a una reestructuración de fondo del sector empresarial del Estado, que permanecía de una forma pasiva, tal y como fue creado a partir de las nacionalizaciones, ni se definieron las condiciones concretas de funcionamiento de las empresas, especificando cuáles deberían funcionar en términos de mercado y cuáles podrían beneficiarse de indemnizaciones compensatorias.

Tanto la Constitución como la legislación complementaria crearon, así, un sector público fuerte, actuando en condiciones de monopolio y sometido a una estrecha dependencia del poder político que lo protegía de los poderes concretos de intervención sobre las decisiones empresariales, como de los poderes de nombramiento y despido de los gestores públicos. La consagración del sector público en esos términos fue realizada con un amplio consenso en la Asamblea Constituyente, donde recogió el voto de las fuerzas políticas que representaban más del 90 por ciento del electorado y apenas registró una pequeña oposición del CDS. Dicho consenso era comprensible por el entusiasmo que suscitaba la Revolución como por la virtualidad de la intervención del Estado para corregir una situación de atraso económico estructural y de desigual distribución del rendimiento, como por las reglas de funcionamiento de la economía, apoyadas por el paradigma internacional. De hecho, la economía portuguesa era, antes de la revolución, una economía caracterizada por una fuerte intervención del Estado, por ejemplo, existía la ley de fomento industrial, pero se prolongaba a la existencia de toda una serie de organismos de coordinación económica y en la práctica se subvencionaba toda una serie de actividades o empresas.

El aislamiento del exterior que fue incentivado por una política proteccionista y que el régimen alteró de forma muy limitada, en la negociación de la adhesión a la EFTA, permitió el

mantenimiento de ese marco no competitivo de la economía portuguesa. Fue, por tanto, una economía dotada de una fuerte regulación, de escasa capacidad empresarial y sin hábitos de competencia que caracterizó a la política económica a partir del 25 de Abril. En este contexto, el sector público empresarial estaba lejos de representar el factor de desarrollo y bienestar que las esperanzas que emergieron de la revolución habían depositado en él, convirtiéndose en un rápido factor de perturbación de la economía.

La acumulación de pérdidas, por parte de una parcela significativa del sector público, determinó la necesidad urgente de transferencias presupuestarias, mientras que las necesidades financieras de esas empresas junto al sector bancario, se mantuvieron elevadas determinando, junto con los déficit del sector público, una restricción drástica de las posibilidades de financiación del sector privado. Las pérdidas acumuladas por las empresas públicas resultaron de circunstancias incontrolables, ya sea por la situación de la economía general, con la sucesión de tasas de crecimiento negativas o muy reducidas, o el hecho de que algunas empresas actuaran en sectores confrontados con graves crisis, como el de la siderurgia, la construcción naval y la reparación naval.

Más importante para la acumulación de las pérdidas fue la contribución dada por el marco jurídico y por la forma como fueron controladas las empresas a lo largo de los años, y que estuvo lejos de proporcionarles las mejores condiciones de funcionamiento. Las intervenciones tutelares se traducían en la práctica en precios ruinosos para las empresas, en la celebración de acuerdos salariales improcedentes o en la opción de soluciones financieras que se revelarían negativas. Un ejemplo claro de este tipo de opción determinado por el gobierno a las empresas públicas fue el que se refería al endeudamiento externo, cuando las empresas fueron obligadas a contribuir para el equilibrio de la balanza de pagos, endeudándose en el exterior, como sucedió en el período de 1977-1978 y, de nuevo, en 1981-1982.

Un consenso que se pierde

El mal funcionamiento del sector empresarial del estado se conjugó con una progresiva alineación de las principales fuerzas políticas portuguesas y con la afirmación generalizada de las orientaciones económicas neo-liberales para hacer que desapareciese el consenso inicial en cuanto a las virtualidades de un sector público fuerte, funcionando progresivamente en condiciones de monopolio.

La evolución que se registra y que marcó en varios aspectos la revisión constitucional de 1982 no tuvo, sin embargo, una expresión directa en esta materia, ya que el artículo 83º se mantuvo en su redacción original, haciendo inviable, la plasmación de un programa de privatizaciones que era reclamado por algunos sectores de la sociedad portuguesa. De hecho, si en 1976 el Partido Socialdemócrata estaba de acuerdo en garantizar la irreversibilidad de las nacionalizaciones, en 1982 pasó a defender la necesidad de la revisión del principio o, por lo menos, la admisión de la posibilidad de que la privatización fuese decidida por una mayoría de dos tercios. Dicha evolución no fue, sin embargo, acompañada por el Partido Socialista que, junto con las formaciones aliadas que habían integrado el Frente Republicano y Socialista, mantuvo la defensa de la redacción original del art. 83º, posición naturalmente acompañada por el Partido Comunista.

La revisión constitucional no constituyó, sin embargo, un mecanismo bloqueador del movimiento en el sentido de la privatización, sino que antes dio inicio a un proceso de reformulación de las relaciones entre el sector público y el sector privado que se desarrolló especialmente por dos vías: por un lado, por la apertura a la iniciativa privada de sectores reservados al Estado y, por otro, por el reconocimiento de la posibilidad de privatización de las empresas indirectamente nacionalizadas y por la búsqueda de soluciones jurídicas menos rígidas en el marco constitucional existente.

En este sentido, se explica hasta qué punto la Constitución, sin ser un bloqueo jurídico-económico, continuó siendo un bloqueo

político, con repercusiones económicas. También se reflejaba en la creación de las Bases Generales de los Estatutos de las Empresas Públicas, en la creación del IPE y en la creación de la Ley de Delimitación de Sectores.

La congelación de la estructura económica portuguesa en 1975, con todas las contradicciones que tenía debido al cambio en el paradigma internacional, por razones de preservación del poder político comunista, tuvo consecuencias muy graves para la competitividad internacional de las empresas y de los trabajadores portugueses, visibles en todos los sectores, comenzando por la crispación en torno al «área laboral». Pero la contradicción entre estas condiciones iniciales, profundamente estáticas y retrógradas, en el sentido de impedir la entrada de empresas en ciertos sectores de la economía y el programa constitucional fue brutal. Tan brutal que afectó a las condiciones políticas y económicas. La revisión de 1982 lo reconoció e introdujo en la parte final del art. 81ºC), que incumbe al Estado velar “por la eficiencia del sector público”. Esta serie de bloqueos impidió que se diesen pasos significativos en el desarrollo económico y social. Asimismo, la inestabilidad gubernamental fue una constante desde 1976 hasta 1985. La rápida sucesión de elecciones y la variedad de experimentos políticos fueron diluyendo el impacto inicial que había tenido el periodo revolucionario sobre la política económica. Aunque, durante un tiempo, la inestabilidad política influyó en el experimentalismo económico, los gobiernos a partir de la década de 1980 fueron rectificando el rumbo de su política. Durante estos años, la conducción de la política económica se caracterizó por una alternancia de la siguiente tónica: las políticas que actuaban por el lado de la demanda fueron, ahora restrictivas, ahora expansivas y, con frecuencia, iban en sentido opuesto a la evolución de la economía internacional. Fue las llamadas políticas de «*stop and go*», la alternancia entre austeros programas de estabilización y períodos de relativa expansión, cuyo desequilibrio eliminó la posibilidad de lanzar las reformas estructurales que el atraso en la modernización de la economía reclamaba.

Apertura a la Iniciativa Privada (1983-1985)

En las elecciones del 25 de Abril de 1983, los dos principales partidos (PS y PSD) forman una coalición gubernamental -Bloco Central- que, en materia de política económica, quedará señalada como el inicio de la apertura del sector bancario y de los seguros a la iniciativa privada. De hecho, tras una autorización legislativa, el Gobierno altera la ley de delimitación de sectores, pasando a permitir las inversiones privadas en varios sectores de la economía. Al mismo tiempo, permite el acceso de las empresas privadas a determinadas industrias, siempre que lo hiciese en asociación con capitales públicos y manteniendo una posición mayoritaria. Este paso constituyó un importante marco en términos económicos y abrió el camino para que tuviera lugar significativas alteraciones en la estructura económica portuguesa. Por otra parte, esta transformación irá a provocar una pérdida de apoyos respecto a la estrategia intervencionista. A partir de 1985, se inicia en Portugal una etapa caracterizada por un cambio profundo en las ideas y decisiones políticas en el campo de la intervención del Estado en el área económica y social. En el sector productivo, el modelo consagrado en la Constitución de 1976 y desarrollado en la legislación posterior acabó perdiendo el apoyo de las coaliciones políticas y sociales. Por una parte el PSD, denuncia el modelo claramente intervencionista del orden económico que se defendía en la Constitución, lo que provoca una división dentro del partido. Por otra parte, dentro del PS también surgen divergencias que estuvieron en el origen de dos conflictos políticos: quienes defendían sus principios originarios y quienes se oponían a una línea colectivista. La defensa de las empresas nacionalizadas se mantenía como línea de orientación del PS, sin embargo, los objetivos de crecimiento económico imponían una actuación gubernamental con tendencia a la consolidación del sector privado.

Las estrategias políticas que se adoptaron en el sector público empresarial comenzaron a perder apoyos por diversos motivos: En primer lugar, existía una contradicción entre los intereses de las

empresas orientadas al mercado y los objetivos de las políticas de carácter nacional; en segundo lugar, existía una falta de definición, a largo plazo, en la orientación política respecto al sector público empresarial; y, por último, la crisis económica y financiera de los años 1980/1981 dominaba el sector de las empresas públicas. Este contexto, de alguna manera, trataba de justificar las malas inversiones realizadas en las empresas públicas, así como los errores de gestión que contribuyeron a un deterioro económico y financiero en gran parte de las empresas del sector público.

Las razones que facilitaron este cambio fueron varias: En primer lugar, la adhesión definitiva de Portugal a la CEE en Enero de 1986, cuyo tratado fue negociado y firmado por el Bloco Central, trajo beneficios incalculables para la economía portuguesa, básicamente el libre acceso a mercados amplios y un mayor poder de compra. La expansión de los mercados con libre acceso tuvo un importante impacto en el estímulo a la inversión en Portugal. En segundo lugar, la estabilización del régimen político como estado de derecho, con pocas posibilidades de que repitiera un proceso de nacionalizaciones, ya que el régimen jurídico y judicial quedó sometido, en última instancia, al Tribunal Europeo. Este nuevo marco institucional hizo disminuir el riesgo político del país y contribuyó a mejorar la opinión externa respecto a Portugal. En particular, mejoraron las perspectivas de inversión extranjera en este país. Por tanto, a partir de 1986, el gobierno disfrutaba de una coyuntura externa muy favorable, se beneficiaba de la entrada en la CEE y heredaba positivas condiciones de recuperación de la economía nacional.

Derivado de la incapacidad de gobernar en coalición, el nuevo primer ministro Cavaco Silva, optó por formar un gobierno minoritario monocolor. Esta opción condicionó su política económica, en la medida en que temía nuevas elecciones en cada momento, ya que estaba siempre en una posición políticamente insegura. Por eso, promovió sistemáticamente una política económica electoralista hasta las elecciones de 1987. Así, después de tres años de austeridad, la política presupuestaria volvió a ser

expansiva. Durante este período Portugal se benefició de una coyuntura internacional muy favorable. La economía portuguesa se benefició de una rara conjunción de circunstancias: los mercados mundiales en expansión, de un lado, y la reducción de los precios de las materias primas, de otro. Aprovechando la misma coyuntura deflacionista externa, el gobierno aceleró el crecimiento del crédito, incrementó los salarios reales por encima de los incrementos de productividad y aumentó los gastos públicos. Sin embargo, a pesar de la pérdida paulatina de apoyo a las estrategias intervencionistas, aún existían resistencias para cambiar el curso de las estrategias políticas. En este sentido, el Tribunal Constitucional denuncia la resistencia de algunos actores políticos para alterar la ley de delimitación de sectores. Un conjunto de razones justifican el rechazo a la alteración de la estrategia política intervencionista: la independencia del poder político respecto al poder económico, la defensa del proyecto de socialización de los medios de producción consagrado constitucionalmente, y el apoyo de un amplio sector público en las áreas estratégicas de la economía.

Fase de Liberalización Económica: (1987-1995)

La victoria electoral del Partido Social Demócrata en Julio de 1987 y la obtención de la mayoría absoluta abre una nueva fase en este proceso, asumiendo el XI gobierno provisional un objetivo de reducción del sector público y de privatización parcial de las empresas, mientras la revisión constitucional no permitiese una privatización total.

La traducción de esa nueva orientación fue una apertura muy amplia de los nuevos sectores a la iniciativa privada, y la aprobación de una ley que permitía la transformación en sociedades anónimas de empresas públicas y su consecuente privatización parcial, conservando el Estado la mayoría del capital social.

De cualquier forma, los problemas constitucionales y legales que hasta ahora habían dificultado la ejecución de un programa de privatizaciones, parecen estar en vías de desaparecer, una vez que el Partido Social Demócrata y el Partido Socialista que disponían de la mayoría necesaria para la revisión constitucional, acordaron suprimir el principio de irreversibilidad de las nacionalizaciones.

El resto de los partidos, con excepción del Partido Comunista y las coaliciones aliadas, todas las restantes fuerzas políticas con asiento parlamentario manifestaron su intención de revisar el artículo 83º, aunque con soluciones diversas ya que inicialmente, el Partido Socialista, se inclinaba a que las privatizaciones fuesen objeto de decisión por una mayoría de dos tercios, solución que no fue incorporada en el acuerdo entre el PSD y el PS.

Con la revisión constitucional de 1989, la Constitución va a permitir una gestión de la economía portuguesa a partir de un modelo de Estado más regulador e incentivador y menos interventor. Prevalece, en el fondo, la lógica fundamental de la economía social de mercado con la idea de que el Estado sólo tiene que intervenir cuando la sociedad civil no fuese capaz de hacerlo de una forma más natural y más eficaz. La apertura a las privatizaciones quedó consagrada a través de una alteración radical del art. 83º que dejó de consagrar la irreversibilidad de las nacionalizaciones y pasó a determinar el régimen de las privatizaciones. Se crearon así las condiciones para que la Asamblea de la República aprobase una ley marco de las privatizaciones.

El inicio de la década de 1990, queda marcado, sin embargo, por la crisis internacional, que irá a tener un impacto sobre la economía y sobre la política portuguesa. En 1991 (año de elecciones) se verificó una fuerte desaceleración de la actividad económica originada por la desaceleración del crecimiento a nivel mundial y por la acción de la política monetaria restrictiva. La inversión disminuyó, la producción y las exportaciones desaceleraron. Aparecieron los primeros síntomas de desempleo pero ello no impidió que los salarios aumentasen sin justificación técnica válida. La inflación disminuyó a 11,5%, pero el déficit del

presupuesto aumentó sustancialmente. El amplio apoyo electoral de Cavaco Silva no consiguió inmunizar al gobierno de la crisis. De hecho, la política económica se resintió y el PSD retrocedió sustancialmente en las encuestas de opinión de voto. Esta pauta, sin embargo, ya era común a otros países europeos, de lo que se puede deducir que Portugal acababa de perder la especificidad propia que le había caracterizado durante el periodo de la transición democrática.

1.2. Los casos de España y Portugal en perspectiva comparada: Efectos institucionales, políticos e internacionales sobre la reforma del sector público

Una cuestión importante a tener en cuenta es si el análisis del caso español y portugués en el contexto de otros países de su entorno más cercano puede ayudarnos a entender mejor la naturaleza de las relaciones entre nacionalización y privatización en España y Portugal.

Los países del sur de Europa constituyen el referente inmediato para este análisis comparado. De hecho, algunos autores señalan que los gobiernos de España y Portugal, cuando llegaron al poder, se enfrentaron a los mismos estreñimientos económicos, sociales, culturales y políticos, diferentes de las que sostenían los países de Europa occidental. Dichos condicionamientos influyeron sobre sus estrategias políticas. En este sentido, los problemas que presentan las reformas en el sector público empresarial fueron semejantes a finales de los años 70: ambos países presentaban una reducida competitividad en sus economías en un contexto internacional en rápido proceso de cambio, pero ambos deciden aplicar un modelo de intervención estatal en las empresas públicas, adoptando Portugal una reforma más radical que España, pero en el mismo sentido. De acuerdo con diversos autores, estos cambios institucionales son el resultado de la presión ejercida por los partidos socialistas y comunistas, apoyada en subculturas de izquierda profundamente arraigadas en

estos países. En este sentido, la evidencia empírica para el caso de España y Portugal confirma plenamente estas hipótesis, claramente compatibles con el marco teórico de esta investigación.

La segunda característica común de los países del sur de Europa en cuanto a las reformas del periodo es que muchos de los compromisos formales de cambio institucional no se llevan a la práctica posteriormente. En este sentido, a pesar de las reformas legislativas aprobadas, el débil compromiso de los gobiernos del sur de Europa con los objetivos de reforma contribuye a explicar por qué los cambios formales no se aplican luego en la práctica. La falta de compromiso político responde a su vez a la débil capacidad de las instituciones del Estado en estos países, a la inexistencia de una cultura liberal y a su menor desarrollo económico relativo.

Aunque las similitudes entre ambos países con respecto al grado de ejecución de las reformas puede parecer en general plausible, las diferencias entre estos países son importantes. En primer lugar, las configuraciones partidarias en los dos regímenes democráticos son bastante divergentes. En España, la votación se dividió muy equilibradamente entre el centro-derecha y el centro-izquierda, con la victoria para la Unión del Centro Democrático, de centro-derecha. En Portugal, la victoria perteneció al Partido Socialista del centro-izquierda. En conjunto, los partidos de la derecha y del centro-derecha en Portugal alcanzaron menos del 35% de los votos, mientras que sus congéneres en España alcanzaron el 44%.

En segundo lugar, la transformación del régimen en ambos países fue divergente. Los partidos de derecha y de centro-derecha fueron perjudicados por la ruptura portuguesa, pero quedaron en ventaja con la transición española. La Revolución portuguesa irrumpió precisamente porque el régimen de Salazar fue incapaz de iniciar su propia reforma. Por el contrario, la naturaleza reformista de la transición española colocó comparativamente, a la derecha española en una posición de ventaja. Mientras que en Portugal, el viejo orden y las coaliciones ligadas a ella fueron

desacreditados en su conjunto, en España fue legitimada por su aparente capacidad para autodestruirse.

En tercer lugar, la ideología de los gobiernos provisionales contrastó profundamente con el caso español, pero una diferencia mayor reside en el hecho de que la ruptura del régimen en Portugal provocó una gran movilización popular. El 1 de Mayo, unos días después de seguir al golpe, los portugueses participaron en las mayores manifestaciones de su historia.

Por último, las causas por las que algunos elementos de la reforma no se aplicasen, divergen en ambos países. En primer lugar, la debilidad del compromiso político con la ejecución de las reformas puede entenderse de un modo adecuado en términos de compromiso y resistencias de las estrategias políticas por el cambio. Según esta interpretación, la inexistencia de un compromiso que favorezca el cambio, y la fuerte resistencia social a la reforma pueden explicar por qué los cambios no se aplican finalmente en España. Por el contrario, en el caso portugués, el fuerte compromiso de los sindicatos y del partido socialdemócrata ayudan a explicar por qué los elementos principales de la reforma se aplican plenamente en la práctica.

Las razones que contribuyen a explicar el debilitamiento relativo del compromiso del gobierno socialista con la aplicación de la reforma a lo largo del periodo de estudio, y que pueden probablemente ayudar a comprender también por qué muchos de los cambios tampoco se consiguen llevar a la práctica en Portugal hasta la década de los 90, son las siguientes:

1) En primer lugar, el cambio de paradigma internacional de intervención en materia económica que tiene lugar a mediados de los años 80 contribuye probablemente a bloquear, en distintos grados, la implantación de reformas en estos países, puesto que la adopción del modelo intervencionista se produce en estos países con un considerable retraso con respecto a sus vecinos europeos. En cuanto a este aspecto, el marco teórico elaborado a lo largo de esta investigación sugiere que el cambio de paradigma puede tener el efecto de debilitar las estrategias políticas de los líderes políticos con respecto al cambio institucional.

2) Un segundo factor que puede ayudar a explicar la debilidad del compromiso estatal con respecto a la aplicación de las reformas es la profunda crisis económica que afecta a los países europeos entre la primera mitad de la década de los 70 y la segunda mitad de los 80. Al contrario de lo que ocurre en el caso del resto de países en Europa Occidental, la ejecución de las reformas económicas en los países del sur de Europa se realiza durante un periodo caracterizado por la escasez de recursos materiales para llevar a la práctica los cambios. Los efectos de la crisis económica aparecen reforzados, en este caso, por la emergencia de un nuevo paradigma en materia de política económica, abiertamente desfavorable a la expansión del gasto público. El nuevo paradigma se deriva en definitiva de las experiencias internacionales negativas con respecto al aumento del déficit público que suele asociarse al aumento de los compromisos de gasto del Estado, y del cambio correlativo en los presupuestos ideológicos dominantes.

Este paradigma canaliza sus efectos sobre los gobiernos nacionales a través de varios factores mediadores. La socialización profesional de los expertos y las elites políticas estatales encargadas de la política económica es uno de ellos. Además, los compromisos internacionales de estos países, y en concreto, su pertenencia a la Comunidad Europea, ejercen una presión política considerable sobre los gobiernos del Sur de Europa, que en su mayoría dependen crucialmente del empuje económico que estos acuerdos internacionales pueden imprimir a sus economías nacionales. Por último, los riesgos que pueden derivarse de una expansión excesiva del gasto son más marcados en un entorno económico internacional crecientemente competitivo. En conclusión, pues, los límites que afectan a la ejecución de las reformas del sector público empresarial en el sur de Europa parecen deberse tanto a factores contextuales internacionales como a las características político-institucionales específicas de los países del Sur de Europa. Estos cambios en el contexto internacional pueden ayudar a explicar, por ejemplo, el mantenimiento del peso del sector privado en ambos países. En

conexión con lo anterior, el caso español y portugués presenta también una especificidad considerable con respecto a la segunda ola de reformas que tiene lugar durante los años 90 en Europa. Un rasgo en común que comparten ambos países es la rápida incorporación de las medidas de reforma aplicadas en otros países europeos occidentales, que tienden a expandir el papel de desintervención y la privatización de empresas públicas. La introducción rápida de estas reformas destaca especialmente en relación al retraso de casi treinta años con el que adopta la ola de reformas previa, basada en el paradigma del keynesianismo en el sector público intervencionista.

De nuevo, una explicación posible de estos cambios es la combinación entre las estrategias políticas de los líderes políticos por las nuevas propuestas de reforma, que pueden derivarse de los factores internacionales analizados; y la aceptación por parte de la opinión pública a estas propuestas, como resultado de las experiencias nacionales negativas con el funcionamiento de unas empresas públicas poco financiadas e insuficientemente reformadas.

El caso español resulta considerablemente interesante a este respecto, puesto que las propuestas de reforma internacionales no se aplican con la misma profundidad a lo largo de la década de los 90. En contraste con el resto de los países del sur de Europa. La línea de reformas predominante durante esta década es considerablemente más moderada, en cuanto parece orientarse a aumentar la eficiencia del sector público más que disminuir su tamaño y su peso con respecto al sector privado. De acuerdo con los argumentos desarrollados a lo largo de la investigación, un factor explicativo importante a este respecto pueden ser las experiencias positivas de las coaliciones sociales y políticas con las instituciones públicas a nivel estatal. El hecho de que la reforma se aplique casi plenamente en Portugal, junto con la capacidad de innovación mostrada puede quizás contribuir a explicar las experiencias nacionales específicas de los portugueses con respecto a las instituciones del Estado en el ámbito de las empresas públicas. A su vez, estas experiencias pueden contribuir

a explicar la pervivencia de importantes sectores dispuestos a movilizarse políticamente y a activar a la opinión pública en contra de las nuevas propuestas de reforma, como ocurrió en la primera mitad de la década de 1980 en Portugal.

BIBLIOGRAFÍA

A) FUENTES PRIMARIAS

1.1. Publicaciones periódicas consultadas

a) Prensa

El País, 1978-2001 (publicación diaria)

O Público, 1985-2001 (publicación diaria)

O Independente, Semanario de Informação Geral. 1989-2001 (publicación semanal)

Expresso. Semanario de Informação Geral. 1989-2001 (publicación semanal)

Financial Times. 1987-2001 (publicación diaria).

The Economist. 1987-2001 (publicación semanal).

b) Publicaciones Oficiales

GAFEPP. Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas. 1993. *Análise do Sector Público Administrativo e Empresarial*. 1987-1996. Lisboa: Ministerio das Finanças. Publicación Anual.

IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). *El Sector Público Empresarial. Informe Económico y Financiero*. 1984-1994. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. Publicación Anual.

Banco de Portugal. *Boletín Trimestral Relatorios do Conselho de Administração*, Banco de Portugal. FMI. *Fondo Monetario Internacional*, Estoril, January, 1985

c) Otras

Cadernos de Economia. Mensual. 1985-1995.
Boletín Económico del ICE. Semanal. 1978-2000.
Papeles de Economía. Vários números.
OECD Economic Surveys, Spain. Paris: OECD. 1980-1995.
OECD Economic Surveys, Portugal. Paris: OECD. 1980-1995.
OECD *Conference on Medium Term Assessment*, Lisbon, Sept. 83
EIU. Economist Intelligence Unit.
INI. Vários años. Informe Anual. Madrid, Instituto Nacional de Industria.

1.2. Principales documentos consultados sobre el Sector Público

a) Documentos oficiales

Ministério das Finanças. 1991. *Privatizações: Balanço e Reflexões Estratégicas*. Lisboa: CIEF -Centro de Investigação de Economia Financiera do ISEG -Instituto Superior de Economia e Gestão. Conferência realizada no 14 de Fevereiro de 1991.
Ministerio das Finanças. 1992. *A Política Económica Global. Os Primeiros Seis Meses*. Lisboa: Maio 1992.
Ministerio das Finanças. 1993. *Política Económica Global para 1993*. Lisboa: Janeiro 1993.
Ministerio das Finanças. 1993. *Programa de Convergência Revisto*. Lisboa
Ministerio das Finanças. 1993. *Orçamento do Estado para 1994. Orçamento Suplementar para 1993. Programa de Convergência Revisto*. Lisboa. Outubro 1993.

- Ministerio das Finanças. 1994. *Orçamento do Estado. 1994*. Lisboa, 1994.
- Ministerio das Finanças. 1995. *Orçamento do Estado. 1995*. Lisboa, 1995.
- Ministerio das Finanças. 1995. *A Política Económica em 1994. Balanço Sumário*. 8 de Fevereiro de 1995.
- Gabinete de Estudos e Planeamento. 1994. *O PEDIP e a Evolução da Indústria Portuguesa. Perspectivas de uma Avaliação: 1988-1992*. Lisboa: Ministerio de Industria e Energia.
- Ministerio de Industria e Energia. 1987-1995. *Cadernos de Divulgação: 1-32*. Lisboa.
- Ministerio de Industria e Energia. 1994. *A Indústria Portuguesa*. Boletim Mensual, *Banco de Fomento Nacional*, 1987 e 1988
- IED Conferencia. *Políticas de Desenvolvimento Económico e Social*, Febrero 1984
- Mercado Financiero Portugues. 1990. *Directorio sobre Informação para Gestão de empresas*. Loures: MOPE.
- Mendoça, A y Saúde, A.P. 1993. *Empresas Portuguesas*. Lisboa: Texto Editora.
- Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa. Maio 1991. *Operação de Privatização de 40% do Capital Social*.
- Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa. Dezembro 1991. *Operação de Privatização de 60% do Capital Social*.
- Banco de Portugal. 1993. *Report of the Directors and Economic and Financial Survey for the Year 1992*. Lisbon.
- Banco de Portugal. 1994. *Report of the Directors and Economic and Financial Survey for the Year 1993*. Lisbon.
- Banco de Portugal. *Quarterly Bulletin*. Estadística e Estudos Económicos. Vol. 15 (4), Dezembro 1993.
- Banco de Portugal. *Quarterly Bulletin*. Estadística e Estudos Económicos. Vol. 16 (2), Junho 1994.

b) Documentos sobre la legislación del proceso de reforma

- Privatizações. Legislação Nacional: 1988-1994.* Centro de Documentação do GP PS. Novembro 1994. Vol. I-II.
- Decreto-Lei. Diário de Governo (Nº 540-A/74 serie I, nº 238, 12 Oct 74; 553-A/74 serie I, nº 253, 30 Oct 74; 660/74, serie I, suple. nº274, 11 Nov 74.
- Enquadramento Jurídico do Processo das Privatizações.* Setembro 1991. Banco Espírito Santo e Comercial de Lisboa.
- Legislação Comercial e Comunitaria: 1989-1995.* Banco Espírito Santo. Centro de Documentação e Informação. DMKE.
- Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações. *Relatórios 1990-1995.* Diário da República: (nº 60/90-229/90-66/91-37/92-129/92-86/93-76/94-106/95)
- Assamblea da República. *Programa do XI Governo Constitucional: 1987-1991.* Debate sobre Privatizações.
- Inquérito Parlamentar do Partido Comunista Portugues: *Apreciação dos Criterios de Avaliação e Processos de Privatização das Empresas Nacionalizadas: 1992, 1993, 1994.*
- Diário da Assamblea da República. *Reunião Plenaria* do 1992-1993 sobre os Inqueritos Parlamentares.

c) Documentos sobre Programas de los Partidos Políticos

- Alianza Popular, Programa Electoral, 1986.
- Coalición Popular, *Programa de Gobierno de Centro Derecha. Para Ordenar bien las cosas.* 1986, Madrid, ed. CP.
- Resoluciones Políticas del Congreso Extraordinario del PSOE, 1979.
- Resoluciones Congreso del PSOE, 28º-33º, 1980-1984.
- PSOE - Comisión del Programa 2000.1988. *La Economía Española a Debate: Programa 2000,* Madrid: PSOE.
- PSOE. Anexo del acta del 30 Congreso: 13-16 de diciembre de 1984, Madrid.
- Atlas Eleitoral: Resultados Eleitorais 1975-1980.
- Atlas Eleitoral: Resultados Eleitorais 1974-1984.

- Declaração de Princípios e Programa do PS.* Aprobados en el VI Congreso Nacional del Partido, Lisboa, 1986, ed. PS.
- Declaração de Princípios, Programa e Estatutos do Partido Socialista.* Aprobados en Diciembre de 1974, Lisboa: ed. PS.
- Plano de Médio Prazo 77-80.* Lisboa, Casa da Moeda, Imprensa Nacional, 1987.
- As Grandes Opções do Plano para 1986* (propuesta presentada por el gobierno en la Asamblea de la República.
- Programas do MFA e dos Partidos Políticos, 1975,* Lisboa.
- Programa do CDS –Partido do Centro Democrático e Social.* Aprobado en Porto, en Enero de 1975, ed. CDS.
- Programa do CDS- Partido Popular.* Aprobado en el XI Congreso Extraordinario, Enero 1993, ed. CDS.
- Programa do PPD –Partido Popular Democrático.* Aprobado en el I Congreso en Noviembre de 1974, Lisboa, ed. PPD.
- Programa do PSD –Partido Social Demócrata.* Aprobado en el XVI Congreso Nacional, Porto, Noviembre 1992, ed. PSD.
- Programa do XI Governo Constitucional.* Presidencia do Conselho de Ministros. 1987.
- Programa e Estatutos do Partido Comunista Português.* Aprobados en el VII Congreso, 1974. Lisboa, Ed. Avante.
- Programa e Estatutos do PCP.* Aprobados en el XII Congreso. Diciembre de 1988, Lisboa, Ed. Avante.
- Programa e Estatutos do PCP.* Aprobados en el XIV Congreso realizado en Diciembre de 1992, Ed. Avante.
- Programas electorales de partidos y coaliciones de las elecciones legislativas portuguesas de 1976, 1979, 1980, 1983, 1985, 1987, 1991.
- XII Governo. O Primeiro Ano.* 1993. Lisboa: Imprensa Nacional.
- XII Governo. O Segundo Ano.* 1994. Lisboa: Imprensa Nacional.

B) FUENTES SECUNDARIAS

2.1. Informes Anuales, memorias y Congresos

- Cisep. Conferencia 14,15, 16 MAIO 1986. *O Comportamento dos Agentes Económicos e a Reorientação da Política Económica*. Vol. I-II. Instituto Superior de Economia. Universidade Técnica de Lisboa.
- II Congresso das Actividades Económicas. Janeiro de 1991. *Portugal e a Transição para a União Económica e Monetária*. Lisboa: AIP.
- Jornadas de Reflexión organizadas por la *Associação Industrial Portuguesa*. 27 e 28 de Junho de 1989. *Privatizações e Indemnizações*. Lisboa: AIP.
- Sousa Ferreira, E y Villaverde Cabral, M. 1992. *Portuguese Studies in International Perspective. Meeting of the International Conference group on Portugal*. Sintra: CEDEP, Universidad Autónoma de Lisboa.
- Conferência: 14 de Fevereiro de 1991. *Privatizações: Balanço e Reflexões Estratégicas*. Lisboa: CIEF, Centro de Investigação de Economia Financiera do ISEG.
- Seminário dos 80: 16 e 17 de Fevereiro de 1986. *Portugal face à III Revolução Industrial*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais Políticas.
- Conferência: 14, 15 e 16 de Maio de 1986. *O Comportamento dos Agentes Económicos e a Reorientação da Política Económica*. Vol. I-II Lisboa: ISEP, Instituto Superior de Economia Portuguesa. Universidade Técnica de Lisboa.
- Conferência: 27, 28 e 29 de Abril de 1983. *Evolução Recente e Perspectivas de Transformação da Economia Portuguesa*. Vol. I-IV. Lisboa: CISEP.
- AIP: II Congresso das Actividades Económicas. Janeiro de 1991. *Portugal e a Transição para a União Económica e Monetária*. Lisboa: AIP.

AIP: Jornadas de Reflexão organizadas pela Associação Industrial Portuguesa. 27 e 28 de Junho de 1989. *Privatizações e Indemnizações*. Lisboa: AIP.

2.2. Artículos de Revistas Especializadas

- Vol. 16. Nº2. Junho 1994. Lisboa: Departamento de Estadística e Estudos Economicos.
- _____. 1993. *Boletín Trimestral*. Vol. 15. Nº4. Dezembro 1993. Lisboa: Departamento de estadística e Estudos Economicos.
- _____. 1993. *Report of the Directors and Economic Financial Survey. For the Year 1992*. Lisbon.
- _____. 1994. *Report of the Directors and Economic and Financial Survey for the Year 1993*. Lisbon.
- A Industria do Norte*. 1994. "AIP: O proceso de Privatizações em Portugal". 2º Semestre.
- A Industria do Norte*. 1994. "AIP: O proceso de Privatizações em Portugal". 2º Semestre.
- A Industria do Norte*. Jose Carlos Ferreira. 1994. "Privatizações: A opinião dos Empresarios". 2º Semestre.
- A Industria do Norte*. Jose Carlos Ferreira. 1994. "Privatizações: A opinião dos Empresarios". 2º Semestre.
- Acena, Pablo Martin & Francisco Comin. 1988. "Una Nota Sobre los Origenes del Instituto Nacional de Industria," *Economia Industrial* 262, Julio-Agosto
- Alcaide Inchausti, Julio. 1988. "El Gasto Publico en la Democracia Espanola: Los Hechos," *Papeles de Economia Española*, 37
- Alvarez Blanco, Rafael. 1988. "El Gasto Publico: Referencia a Algunos Problemas Concretos," *Papeles de Economia Espanola*, 37
- Aranzadi, Claudio. 1989. "La Politica de Desinversiones en el INI," *Papeles de Economia Española*, 38
- Arias Fernandez, Angel M. & Juan A. Vazquez. 1986. "Situacion y Perspectivas del Sector Industrial en Asturias," *Informacion Comercial Espanola*, 635 Julio.

- Boyer, Miguel. 1975. "La Empresa Publica en la Estrategia Industrial Espanola: El INI," *Informacion Comercial Española*, Abril.
- Brotéria. Cultura e Informação*. 1995. "Política Economica 1986-1995". Vol.140. Abril 1995.
- Brotéria. Cultura e Informação*. 1995. "Política Economica 1986-1995". Vol.140. Abril 1995.
- Buesa, Mikel & Jose' Molero. 1988. *Estructura Industrial de España*. Madrid: Fondo de Cultura Economica.
- Cadernos de Economía*. João de Oliveira. 1992. "Privatização de Servicios Públicos". Nº 20.
- Cadernos de Economía*. Manuel Carvalho Fernandes. 1988. "As Privatizações e a Reestruturação do Sistema Financiero Português". Nº 3.
- CEOE. 1992. *Financiacion y Gasto de las Comunidades Autónomas Informes y Estudios de CEOE* 2:65.
- Ciência e Técnica Fiscal*. 1988. "Algunos Aspectos de problemática Jurídica das Privatizações". Nº 352.
- Corporacion de la Siderurgia Integral. 1992. *Plan de Competitividad Conjunto de AHV-ENSIDESA*: Presentación a Directivos. Abril. Tordesillas: CSI.
- CREP. 1992. *Informe sobre la Empresa Publica Industrial del INI en el Principado de Asturias: Antecedentes y Perspectivas de Futuro*. Diciembre. Oviedo: CREP.
- Cristina Sanz, Maria. 1988. "El Control de las Ayudas de Estado en las CCEE", *Economia Industrial* 259 Enero-Febrero.
- Cuadrado, Juan Ramon.1980. "Sociedades de Desarrollo Regional con Participacion Publica: El Caso Espanola," Ministerio de Hacienda, ed. *La Empresa Publica Espanola: Estudios*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Cuervo Garcia, Alvaro. 1984."La Empresa Publica Espanola en 1984" *Economistas* 11 Diciembre
- De la Fuente, Gloria. 1985."Confemetal y sus Organizaciones Sectoriales," *Papeles de Economia Española* 22
- Democracia e Liberdade*. 1984. "Sugestões de Política Económica para un Programade governo". Nº 109-908.

- Economistas* 11 Diciembre.
- ENSIDESA. 1984. *Proyecto de Reestructuración - Plan Estratégico de Ensidesa 1984-1990*. Diciembre. Avilés: ENSIDESA.
- Exame* (1991). "Melhores e Maiores". Edição especial. Novembro.
- Exame* (1991). "Melhores e Maiores". Edição especial. Novembro.
- Exame* (1991). "Portugal a Exame". Edição especial. Junho.
- Exame* (1991). "Portugal a Exame". Edição especial. Junho.
- Expresso*. 1991. "O Grande Colosso". Nº 32: Novembro 1991.
- Fernandez Rodriguez, Zulima & Juan A. Vazquez. 1990. "La Empresa Pública en Asturias," *Economistas* 45-46 Agosto-Noviembre
- Fernandez Rodriguez, Zulima. 1984. "Los Problemas de Dirección de las Empresas Públicas," *Economistas* 11 Diciembre
- Fernandez, Felipe F. & Francisco M. Mateo. 1986. "Situación Actual de la Economía Asturiana," *Información Comercial Española* 635 Julio.
- Fuentes Quintana, Enrique & Jaime Requeijo. 1984. "La Larga Marcha hacia una Política Económica Inevitable," *Papeles de Economía Española* 21.
- García Fernández, Julio. 1985. "Política Empresarial Pública: Tiempos de Capitulación, (1974-V. 1984)," *Información Comercial Española* 617-618 Enero-Febrero.
- Hunosa & Sindicatos. 1994. *Plan de Empresa 1994-1997 y Convenio Colectivo 1995/1997*. Mayo. Asturias: HUNOSA/INI.
- Hunosa. 1995. *Plan de Empresa, 1991-2000*.
- Maroto Acín, Juan Antonio. 1984. "¿Qué Hacemos con Nuestras Empresas Públicas?" *Economistas* 11 Diciembre.
- Melguizo Sanchez, Angel. 1984. "La Financiación de la Empresa Pública en los Presupuestos del Estado, 1984-1985," *Economistas* 11 Diciembre.
- Myro, Rafael. 1984. "Empresa Pública," *Economistas* 11 Diciembre.
- Myro, Rafael. 1984. "La Política de Empresa Pública en los dos Últimos Años",

- Myro, Rafael. 1988. "Las Empresas Públicas," Jose Luis Garcia Delgado, ed. *España: Economía*. Madrid: Espasa-Calpe, S.A.
- Navarro Arancegui, Mikel. 1989. "La Política de Reconversión Industrial en España," *Información Comercial Española*, 665 Enero.
- Negocios*. Antonio Dias da Cunha. 1989-1990. "Privatizações: O Fundo, O Tempo e O Modo". Nº 102-103.
- Negocios*. Antonio Dias da Cunha. 1989-1990. "Privatizações: O Fundo, O Tempo e O Modo". Nº 102-103.
- Novales, Alfonso et al. 1987. *La Empresa Pública Industrial en España*, Madrid: FEDEA.
- Ortiz Junquera, Pilar & J. A. Roldan Mesanat. 1988. "La Evolucion del Sector Público Territorial desde la Aparición de las Comunidades Autónomas," *Papeles de Economía Española*, 35.
- Ortun, Pedro. 1988. "Las Ayudas e Intervenciones Públicas en los Procesos de Reconversión Industrial," *Economía Industrial*, 259 Enero-Febrero.
- Revista de Banca*. "O Regime Jurídico Geral de Alienação de Participações do Sector Público". Nº8.
- Revista de Banca*. "O Regime Jurídico Geral de Alienação de Participações do Sector Público". Nº8.
- Revista de Banca*. Eduardo Paz Ferreira. 1989. "Do Mito do Sector Empresarial do Estado ao Mito das Privatizações". Nº 9.
- Revista de Banca*. Eduardo Paz Ferreira. 1989. "Do Mito do Sector Empresarial do Estado ao Mito das Privatizações". Nº 9.
- Revista do Centro de Estudos "Economia e Sociedade". CESO*. 1989. "Modernização e Desenvolvimento em Portugal: Ideologias e Práticas". Nº 1, Novembro 1989.
- Revista do Centro de Estudos "Economia e Sociedade". CESO*. 1989. "Modernização e Desenvolvimento em Portugal: Ideologias e Práticas". Nº 1, Novembro 1989.
- Rodriguez, J., L. Parámio & L. Ortega. 1989. "El Estado en la Estrategia Socialista", *Leviatán*, 38 Invierno.
- SADEI. 1974. La Incidencia del Sector Publico en la Economía Asturiana. Oviedo: *Caja de Ahorros de Asturias*.

- SADEI. 1990. *HUNOSA y ENSIDESA: La Incidencia de dos Empresas Públicas en Asturias*. Oviedo: Servicio de Publicaciones.
- Schwartz, Pedro & Manuel-Jesus Gonzalez. 1978. *Una Historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Madrid: Editorial Tecnos.
- Segura, Julio. 1992. "Política Microeconómica, Política Industrial y el Instituto Nacional de Industria," J.L. García Delgado & J.M. Serrano Sanz, eds. *Economía Española, Cultura y Sociedad: Homenaje a Juan Velarde*. Madrid: EUDEMA, S.A.
- Serven, Luis. 1989. "La Empresa Pública en un Sector Estratégico: HUNOSA," *Papeles de Economía Española*, 38.
- Torrero Manas, António. 1984. "El Papel de la Banca Pública," *Economistas*, 11 Diciembre.

2.3. Referencias Bibliográficas

- Águila, R y Montoro, R. 1984. *El Discurso Político de la Transición Española*. Madrid: CIS.
- Alba, V. 1979. *El Partido Comunista en España: Ensayo de interpretación histórica*. Barcelona: Planeta.
- Albert O. Hirschman, 1984. *De la Economía a la Política y más allá*, Madrid.
- Albi, E, González-Páramo, J M y Zubiri, I. 2000. *Economía Pública I: Fundamentos, Presupuestos y Gasto, Aspectos macroeconómicos*. Barcelona: Ariel Económica.
- Albi, E; González Páramo, J M y Casanovas, G L. 1997. *Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos*. Barcelona: Ariel.
- Almeida, J F .1990. *Portugal os Próximos 20 anos*, vol. VII. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gubelkian.
- Alonso, A. 1986. "El marco constitucional económico español y la adhesión a las comunidades europeas", en García de Enterría, E y González Campos y Muñoz Machado (eds.) *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, vol.1. Madrid: Civitas.

- Alvaro Espina Montero, 1997. *Veinte Años de Concertación y Dialogo social en España*.
- Ames, Barry. 1987. *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Anderson, C.W. 1974. *The Political Economy of Modern Spain*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Ariño Ortiz, G., 1983. "Sobre la Asunción de actividades y bienes del Estado" en Cuétara Martínez, J.M. *La Actividad de la Administración*, Madrid: Tecnos.
- As Nacionalizações, Defesa e Dinamização*, 1978. Textos de la Conferencia de las Organizaciones del PCP para la Defensa y Dinamización del Sector Nacionalizado de la Economía, Lisboa, Edições Avante.
- Ascher, K. 1987. *The Politics of Privatization: Contracting-Out Public Services*. Londres: Macmillan.
- Balladur, E. 1987. *Je crois en l'homme plus qu'en l'Etat*. Paris: Flammarion.
- Barreto, J. "A Formação do sindicalismo em Portugal, 1968-1988". Lisboa: ICS.
- Barro, 1991. Economic Growth In A Cross Section Of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, 56: 407-44
- Bates, R. 1994. 'Comments', en Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Studies.
- Bates, R. y Krueger, A. O. 1993. *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*. Oxford: Blackwell.
- Bayón, I. 1981. 'La política de reconversión industrial: opiniones sobre su importancia, estrategia y costes', en *Papeles de Economía Española*, nº 5.
- Becker, G.D. 'A Theory of competition among pressure groups for political influence', *The Quarterly Journal of Economics*, 98: 371-400.
- Behn, R.D. 1992. 'El análisis de políticas y la política' en Aguilar Villanueva, L (ed) *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.

- Berger, S. D. 1981. *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bettencourt da Câmara (coor). 1986. *Portugal face à III Revolução Industrial. Seminário dos 80*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bishop, M y Thompson, D. 1992. *Privatization in the U.K: Internal Organization and Productive Efficiency*. Londres: Centre for Business Strategy, Business School.
- Blyth, M. Any more bright ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, 29 (2).
- Bobbio, N. 1989. "The Great Dichotomy: Public/ Private" en *Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Boix, C .1996. *Partidos Políticos, Crecimiento e Igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza Universidad
- Boix, C. 1994. "Partisan Strategies and Supply-Side Policies in Advanced Nations, 1960-1990", paper presentado en Harvard University, 16-8-1994
- Bonet Ferrer, J.L. 1976. *El Instituto Nacional de Industria y sus Empresas*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona.
- Boudon, R. 1984. *Theories of Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Boyer, M. 1975. 'La Empresa Pública en la estrategia industrial española: el INI', *Información Comercial Española*, nº 500.
- Boyer, M., 'La empresa pública en la estrategia industrial española: el INI', *Información Comercial Española*, nº 500.
- Braña, J., Buesa, M. y Molero, J., 1980. 'Los años 60-79: el auge del crecimiento dependiente en España', en *Transnacionalización y Dependencia*, Madrid: Cultura Hispánica.
- Brandão, F (ed). 1994. *Perspectivas sobre o Liberalismo em Portugal*. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

- Bresser Pereira, L.C. 1993. 'Economic Reforms and the Cycles of the State', *World Development*, 21(8).
- Bresser Pereira, L.C., Maravall, J.M., y Przeworski, A. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A socialdemocratic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruneau, T.C, Da Rosa, V M.P & Macleod, A. 1984. *Portugal in Development. Emigration, Industrialization, the European Community*. University of Ottawa Press.
- Buchanan, J M (ed.). 1978. *The Economics of Politics*. London: Institute of Economic Affairs.
- Buesa, M. 1982. *El Estado en el proceso de industrialización: contribución al estudio de la política industrial española en el periodo 1939-63*. Tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense.
- Buesa, M. y Molero, J. 1984. 'La especialización industrial en la configuración del sistema productivo español durante la década de los años setenta', *Economía Industrial*, nº 235, enero-febrero.
- Caciagli, M. 1986. *Elecciones y Partidos en la Transición Española*. Madrid: CIS
- Campbell, J.L y Lindberg,L.N. 1990. 'Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State', *American Sociological Review*, vol. 55 (5).
- Campbell, J.L. y Lindberg, L.N. 1990. "Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State", *American Sociological Review*, vol. 55.
- Carrillo, S. 1977. *Eurocomunismo y Estado*.
- Catoga, E. 1995. "Política Económica 1986-1995". *Brotéria. Cultura e Informação*, vol. 140 (4).
- César Das Neves, J .1994. *The Portuguese Economy. A Picture in Figures XIX and XX Centuries*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- CISEP. 1983. *Evolução Recente e Perspectivas de Transformação da Economia Portuguesa*. 27-29 Abril. Vol. I-IV

- CISEP. 1986. *O Comportamento dos Agentes Economicos e a Reorientação da Política Económica*. Lisboa: II Conferência: 14-16 Maio, Vol. I-II.
- Coalición Popular, 1986. *Programa de Gobierno de Centro Derecha. Para Ordenar bien las Cosas*.
- Cohen, Elie. 1996. "Europe between Market and Power: Industrial Policies. Specialization, Technology, Competition and Foreign Trade", en Mény, Y., Muller, P y Quermonne, J.L., *Adjusting Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*.
- Comín et al. 1992. "Problemas Actuales de la Empresa pública en España", *Papeles de Economía Española*.
- Comín, F y Martín, P (eds). 1991. *História de la empresa pública en España*. Madrid: Espasa Calpe.
- Constituição da República Portuguesa. Com as Revisões do 1982, 1989 e de 1992*. 1993. Lisboa: Lusolivro, LDA.
- Cool, K; Neven, D J y Walter, I .1992. *European Industrial Restructuring in the 1990s*. London: MacMillan.
- Corkill, D. 1991. "Menos Estado, Melhor Estado: Portugal's Privatization Program". *Journal of the Association for Contemporary Studies*. Vol. 4, nº1. Spring: 41-47.
- Corkill, D. 1993. *The Portuguese Economy Since 1974*. Edinburg University Press.
- Costas Comesaña, A. y Serrano Sanz, J.M. 1989. "La Reforma Institucional de la Economía Española. Impulsos y Resistencias", en *Revista de Economía*, nº 1.
- Crespo, A. 1995. *Portugal Economia Abierta. Crónicas sobre Finanças e Emprego na Economia Global*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Croissier, L C. 1983. "Spain: The Industrial Sector", en Sampedro, J L y Payno, J A (eds). *The Enlargement of the EC: Case Studies of Greece, Portugal and Spain*. Lomdres: Macmillan.
- Crozier, M. Huntington, S. y Watanuki, J .1975. *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the trilateral Commission*. New York: New York University Press.

- Damgaard, E; Gerlich, P & Richardson, J J .1989. *The politics of Economic Crisis*. Aldershot: Avebury.
- De la Dehesa, G. 'La política industrial frente a la crisis', *Papeles de Economía Española*, nº1: 1980.
- De la Dehesa, G., Ruiz, J.J y Torres, A., 'The Timing and Sequencing of a Trade Liberalization Policy: The Case of Spain', en Michaely, M. et. al, eds. *Liberalizing Foreign Trade*, Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- Dehousse, R. and Majone, G. 1993. "The dynamic of the European Integration: The Role of Supranational Institutions", Paper presented at the *European Community Studies Association*. Third Biennial International Conference, May 27-29, 1993. Washington, D.C.
- Dermine, J .1990. *European Banking in the 1990's*. Oxford: Basil Blackwell.
- Deyo, FC .1987. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca & London: Cornell University Press
- Dez Congressos, Dez Anos de Vida*. 1984. Ed. Progresso Social e Democracia, Lisboa.
- Di Maggio, y Powell. 1983. "The Iron Cage: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48 (2): pp. 147-60.
- Di Maggio y Powell,W. 1993. "The Iron Cage: Institutional isomorphism and Collective rationality in organizational fields", en Powell y Di Maggio (eds), 1991.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (eds). 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Dunning, J H; Kogut, B y Blomstrm, M .1990. *Globalization of Firms and the Competitiveness of Nations*. Lund: Lund University Press
- Eggertsson, T .1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press
- Eisfeld, R . "Portugal and Western Europe". en Kenneth Maxwell. 1986. *Portugal in the 1980s. Dilemmas of Democratic Consolidation*. London: Grenwood Press

- El Sector Empresarial del Estado, Informe Económico-Financiero, 1989-1996.* Intervención General de la Administración del Estado: Ministerio de Economía y Hacienda. 1995: 181
- El Sector Público Empresarial, 1988-1992, informe anual.* Ministerio de Economía y Hacienda: IGAE.
- Enrique Fuentes Quintana, “La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959: el papel del sector exterior”, en VVAA, *Mercado y desarrollo económico en la España contemporánea*, Madrid, Sglo XXI, 1986, p. 143.
- Espina, Álvaro. 1991. *Empleo, democracia y relaciones industriales*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Estaban, J. y López Guerra, L. 1982. *Los Partidos Políticos en la España Actual*. Barcelona: Planeta
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy*, Princeton: PUP
- Evans, P. y Rueschemeyer, D., “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”, en Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. *Bringing the State Back in*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985: pp. 44-77.
- Feigenbaum, H. 1992. ‘Public Enterprise in Comparative Perspective’, *Comparative Politics*, 15: p. 101-122.
- Fernandes Stock, M.J. 1989. “O Centrismo político e os partidos do poder em Portugal”, en Mário Barradas Coelho (ed). *Portugal –O sistema Político e Constitucional 1974/1987*. Lisboa: ICS, 1989;
- Fernández Ordoñez, M.A. y Servén, M., ‘Economic Reform in Southern Europe’, *paper*, Junio 1992.
- Ferreira, J M. 1983. *Portugal Os próximos 20 anos. IV vol. Posição de Portugal no Mundo*. Lisboa: Fundação Calouste Gubelkian
- Filomena Mónica, M. 1990. *Os Grandes Patrões da Industria Portuguesa*. Lisboa: Dom Quixote.
- Fraser, R. 1988. *Privatization: The UK Experience and International Trends*. London: Longman

- Friedman, M, 'The methodology of positive economics', en *Essays in Positive Economics*, Chicago: University of Chicago Press, 1953
- Frischtak y Atiyas, 1996. *Governance, Leadership and Communication*, Washington: The World Bank.
- Frogner, A P, 'Logique(s) de la Politique Comparée', *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 1, nº1, 1994
- Fuentes Quintana, E. 'Tres decenios de la economía española en perspectiva', en García Delgado, J.L. (dir), *España. Economía*, Madrid: Espasa Calpe, 1990.
- Fundación Empresa Pública, 1989. *La industria española en la crisis*, Madrid: Alianza.
- GAFEEP –Gabinete para a Analise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas. *Privatizações em Portugal. Uma Reforma Estructural*, Ministério das Finanças, Informe anual (1985-1998).
- Gamble, A .1988. *The Free Economy and the Strong State, the Politics of Thatcherism*. Londres: Macmillan.
- García Delgado, J.L. 1985. "Nacionalismo económico e intervención estatal", en N. Sánchez Albornoz (comp.), *La modernización de la economía de España 1830-1930*, Madrid, Alianza, 1985.
- García Santesmases, A., 1985. "Evolución ideológica del socialismo en la España actual", *Sistema*, nº 68-69.
- Garret G. y Lange, P., 'Political Responses to Interdependence: What's Left?' *International Organization*, 45, 1991: 539-564.
- Garrett, G. "Economic Internationalization and Economic Policy in the Advanced Industrial Democracies", *paper* en Stanford University.
- Garrido Falla, F. 1981. *El Modelo Económico en la Constitución Española*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos
- Garrigues, J & A. 1990. *Mergers & Acquisitions in Europe*. London: Simmons & Simmons
- Gaspar, C. "As aventuras das associações empresariais e a democracia portuguesa".

- Gereffi, G y Wyman, D. L. (eds). 1990. *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton University Press.
- Gillespie, R .1989. *The Spanish Socialist Party: A History of Factionalism*. Oxford: Clarendon
- Glade, W P .1986. *State Shrinking: A Comparative Inquiry into Privatization*, Austin, Texas: Institute of Latin American Studies.
- Glade, W.P. (ed). 1986. "Sources and Forms of Privatization", *State Shrinking: A Comparative Inquiry into Privatization*. Austin: University of Texas, 1986: p. 2-23.
- Gomà, R. y Subirats, J. (coords.) .1998. *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel Ciencia Política
- González Romero, A. y Myro, R., "La recuperación de la inversión industrial en España (1985-1988): sus objetivos y los factores determinantes", *Moneda y Crédito*, 188, 1989.
- Gormley, W .1991. *Privatization and Its Alternatives*. Madison: University of Wisconsin Press
- Gourevitch, P .1986. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press, 1986
- Gourevitch, P. 1986. "Keynesian Politics: The Political Sources of Economic Policy Choices"
- Gourevitch, P. 1993. "Democracy and Economic Policy: Elective Affinities and Circumstantial Conjunctures", *World Development*, 21 (1993).
- Graham, C y Prosser, T .1991. *Privatizing Public Enterprises*. Oxford: Clarendon Press
- Graham, L S y Wheeler, D L .1983. *In Search of Modern Portugal. The Revolution and its Consequences*. The University of Wisconsin Press.
- Graham, L S y Wilson, R H (eds) .1990. *The Political Economy of Brazil: Public Policy in an Era of Transition*. Austin: University of Texas Press

- Grant, W .1982. *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Butterworths
- Grindle, M y Thomas, J. W. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Guillermo de la Dehesa, "Spain", en Williamson, 1995: pp. 136-137.
- Gunther, R; Sani, G y Shabad, G .1988. *Spain after Franco: The Making of a Competitive Party System*. Berkeley: University of California Press
- Haagard, S. y Kaufman, R.R. 1989. "Economic Adjustment in New Democracies", en Joan Nelson, ed., *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. Washington, D.C: The Overseas Development Council.
- Haas, P. 1992. 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', *International Organization*, 1992, 46(1): 1-35.
- Haggard and Kaufman.1994. "The Challenges of Consolidation", *Journal of Democracy*, Vol.5, núm.4.
- Haggard, S y Kaufman, R (eds) .1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press
- Haggard, S y Kaufman, R . "Economic Adjustment in New Democracies", en Joan Nelson, ed., *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. Washington: The Overseas Development Council, 1989: 57-59.
- Haggard, S. y Chung-in Moon, 1988. "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study", Cambridge, Mass: CUP.
- Haggard, S. y Kaufman, R.R. eds. 1992. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press.
- Haggard, S. y Webb, S. (eds). 1994. *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*. New York: Oxford University Press.

- Hall, P (ed.) .1989. *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press
- Hall, P .1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press
- Hall, P. 1989. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hall, S y Jacques, M (eds.) .1983. *The Politics of Thatcherism*. London: Lawrence and Wishart
- Hanke, S , "Privatización del Sector Público", Rev. *Estudios Económicos*, N°1/1992 La Revisión del Sector Público en los 90".
- Harbison, J y Pekar, P .1999. *Smart Alliances: A Guide to Repeatable Success*. Booz-Allen & Hamilton.
- Hart, J. 1992. *Rival Capitalists. International Competitiveness in the United States, Japan and Western Europe*, Ithaca, New York: Cornell University
- Hayek, F .1948. *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press
- Hayward, J .1995. *Industrial Enterprise and European Integration: From National to International Champions in Western Europe*. Oxford: Oxford University press
- Hayward, J. 1995. 'Industrial Enterprise and European Integration: From National to International Champions in Western Europe', Oxford: Oxford University Press.
- Heath, J .1990. *Public Enterprise at the Crossroads*. London: Routledge
- Hibbs, D. 1977. Political Parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71: 1467-87.
- Hirschman, A O.1991. *The Rethoric of Reaction*. Cambridge: Harvard University Press
- Hirst, P. y Thompson, G .1996. *Globalisation in Question*. Cambridge: Polity Press

- Howlett, M y Ramesh, M "Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience. *Policy Studies Review*, 1989, 12:1/2.
- Humbert, M (ed) .1993. *The Impact of Globalization on Europe's Firms and Industries*. London: Pinter Publishers
- Ikenberry, G J, "The International spread of privatization policies: Inducements, learning and policy bandwagoning en E. N. Suleiman y J. Waterbury, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Oxford: Westview Press, 1990.
- Ikenberry, J. 1996. "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and 'Policy Bandwagoning'", en E.N. Suleiman y J. Waterbury (eds), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder: Westview Press.
- INI, Datos de varios años.
- Jacobsen, J.K. 1995. 'Much ado about Ideas: The Cognitive factor in Economic Policy'. *World Politics*, 47 (Enero): 283-310.
- Janoski, T y Hicks, A .1994. *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: CUP.
- Johnson, N .1990. *Reconstructing the Welfare State*. Hemel Hemstead: Harvest Wheatsheaf
- José María López de Letona, *Instituto de Estudios Fiscales*, 1973: 19-29.
- Joskow, P.L. y Noll, R, 'Regulation in theory and practice: An overview', en Fromm, G (ed), *Studies in Public Regulation*, Cambridge: MIT Press, 1981: 36.
- Katsimi, M. "Explaining the size of the Public Sector", *Public Choice*, 96, p.117-144.
- Katzarov, K .1963. *Teoría de la Nacionalización*, Instituto de Derecho Comparado. Universidad Nacional Autónoma de México
- Katzenstein, P .1978. *Between Power and Plenty*. Madison: University of Wisconsin Press
- Katzstein, P J .1985. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca & London: Cornell University Press

- Kay, J y Vickers, J. 1998. "Regulatory Reform in Britain". *Economic Policy*, 7 Oct. 1998
- Kay, J. y Vickers, V. 1988. "Regulatory reform in Britain", en *Economic Policy*.
- Kay, J.A. y Thompson, D.J., "Privatisation: a policy in search of a rationale", *The Economist Journal*, 96, 1986, p. 18.
- Keeler, J. 'Opening the Window for Reform. Mandates, Crises and Extraordinary Policy Making'. *Comparative Political Studies*, 25 (4): 433-86.
- Keeler, T.S., 'Opening the Window for Reform: Mandates, Crises and Extraordinary Policy-Making', *Comparative Political Studies*, Vol. 25, nº 4, January 1993: 433-486.
- Kent, C .1987. *Entrepreneurship and the Privatising of Government*. New York & London: Quorum Books.
- Kenworthy, L .1995. *In Search of National Economic Success. Balancing Competition and Cooperation*. California: Sage Publication
- Keynes, John Maynard. (1963).
- Kingdon, J W .1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. London: Scott, Foreman
- Knight, J .1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kormendi and Meguire, 1985. Macroeconomic Determinants of Growth: cross country evidence. *Journal of Monetary Economics*, 16: 141-163
- Krueger, A .1993. *Political Economy of Policy Reform in developing Countries*. Cambridge: The MIT Press, 1993.
- Krueger, A. 'The political economy of the rent-seeking society', *American Economic Review*, 64 (3), Junio 1974.
- Kurth, J y Petras, J .1993. *Mediterranean Paradoxes. The Politics and Social Structure of Southern Europe*. Oxford: Berg Publishers
- Landau, 1983. Government Expenditure and Economic Growth: A cross-country study. *Southern Economic Journal*, 49: 783-92

- Larre B y Torres R .1991. *Is Convergence a Spontaneous Process? The Experience of Spain, Portugal and Greece*, OECD Economic Studies, 16
- Léonard, Y .1993. *International. Le Portugal Vingt and Après le Revolution des Oeillets*. Les Etudes de la Documentation Français.
- Levi, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Levine and Renelt, 1992. A sensitive analysis of cross-country regressions. *American Economic Review*, 82: 942-63
- Levy, Brian. 1996. *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewin, L .1988. *Ideology and Strategy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindblom, Ch. 1991. *El proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: MAP.
- Linz, J.J. 1973. Opposition in and under an authoritarian regime: the case of Spain”, en Robert Dahl, ed., *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press.
- Little, I. et al. Boom, 1993. *Crisis and Adjustment: The Macroeconomic Experience of Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Livro Branco do Sector Empresarial do Estado. Grupo de Trabalho Interministerial para a Análise e Avaliação da Situação e das Perspectivas de Evolução do Sector Público Empresarial*, Ministério das Finanças, 1998.
- Lopes, J S .1993. *Portugal and EC Membership Evaluated*. New York: St. Martin's Press
- Loyrette, J .1986. *Dénationaliser, comment réussir la privatisation*. Paris: Dunond.
- Lucena, M. 1985. “Neocorporativismo: conceito, interesses e aplicação ao caso português”, en *Análise Social*, números 87-88-89, triplo, 1985.
- Macavoy, P .1989. *Privatization and State-Owned Enterprises*. London: Kluwer, Academic Publishers.

- Maier, C .1987. *Changing Boundaries of the Political*. Cambridge: Cambridge University press
- Majone, G .1996. *Regulating Europe*. Londres: Routledge
- Majone, G, 'Paradoxes of privatization and deregulation', *Journal of European Public Policy*, 1(1), June, 1994.
- Majone, G. 'Market Integration and Regulation: Europe after 1992', *Metroeconomic*, June 1992: 3-4.
- Makler, H. 1983. "The Consequences of the Survival and Revival of the Industrial Borgeoisie", en Graham and Wheeler., en *In Search of Modern Portugal*. The University of Wisconsin Press.
- Maravall, 1992. 'From opposition to Government: the Politics and Policies of the PSOE', en *Socialist Parties in Europe*, Jose María Maravall et al. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.
- Maravall, J M .1981. *La política de la transición, 1975-1980*. Madrid: Taurus.
- Maravall, J M .1993. "Politics and Policy: Economic Reforms in Southern Europe", en Luíz Carlos Bresser Pereira, José María Maraval y Adam Przeworski: *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, J M .1995. *Los resultados de la democracia. Un estudio del sur y este de Europa*. Madrid: Alianza Universidad.
- Maravall,J.M., 1992. "What is Left? Socialdemocratic Policies in Western Europe", *Working Papers, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones*, núm. 1992/36: pp.27-28
- March, J.G. y Olsen, J. P. 1984. 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', *American Political Science Review*, 78, 734-749.
- March, J.G. y Olsen, J.P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- March, J.G. y Olsen, J.P. 1994. Institutional Perspectives on Political Institutions, Oslo: *Arena Working Paper*, nº 2.
- Martín Aceña, P. y Comín, F. 1990. *INI: 50 Años de industrialización en España*, Madrid: Espasa Calpe.

- Martín, C., "Spain", en *The Impact of the Internal Market by Industrial Sector: The Challenge for the Member States* (eds. Buigues, P., Ilzkovitz, F. y Lebrun, J.F.), Commission of the European Communities, Special Edition, 1990.
- Maximiano Martins y Rui Guimarães, "Effects of integration into the EC and the process of Industrial adaptation: the 1980s and 1990s in Portugal"
- Maxwell, K.1986. *Portugal in the 1980s. Dilemmas of Democratic Consolidation*. London: Greenwood Press
- Mendoça Pinto, A . 1995. *União Monetária Europeia*. Estudios e Monografías. Portugal.
- Mendoça, A y Saúde, A P .1993. *Empresas Portuguesas. 1º Semestre 1993*. Lisboa: Texto Editora
- Mény, Y; Muller, P y Quermonne, J .1996. *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*. London: Routledge
- Milner, H .1988. *Resisting Protectionism; Global Industries and the Politics of International Trade*. Princeton: PUP.
- Ministerio do Emprego e Segurança Social. Información estadística de la Divisão de Sociologia.
- Mira Amaral, L .1991. *Indústria e Energia: As Apostas Portuguesas*. Lisboa: Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, Ministerio da Industria e Energia.
- Mishra, R .1990. *The Welfare State in Capitalist Society*. Hemel Hempstead: Harvest Wheatsheaf;
- Mochón, F y Rambla, A .1999. *La Creación de Valor y las Grandes Empresas Españolas*, Barcelona: Ariel Sociedad Económica
- Moe, T.M. 1987. 'Interests, Institutions and positive theory: The politics of the NLRB', *Studies in American Political Development*, 2: 236-299.
- Morais, J y Violante, L.1986. *Contribuição para uma Cronologia dos Factos Económicos e Sociais. Portugal 1926-1985*. Lisboa: Livros Horizonte.

- Morais, L.1990. *Privatização das Empresas Publicas. As Opções de Venda*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Morodo, R.1979. *Los Partidos Políticos en España*, Barcelona: Politeia
- Murteira, M.1979. *Desenvolvimento, Subdesenvolvimento e o Modelo Português*. Lisboa: Editorial Presença.
- Musgrave, R. 1997. "Reconsidering the fiscal role of government", *American Economic Review*, 87, p. 156-159.
- Myro, "Competitividad y Política Industrial en España", *Economía Industrial*, Madrid: Espasa Calpe, pp. 627-640.
- Myro, 1981. 'La estrategia de la empresa pública concurrencial en España: un análisis de la actuación del Instituto Nacional de Industria', *Investigaciones Económicas*, nº 15, mayo-agosto.
- Myro, R. 1980. *El INI en la Industria Española: Especialización Sectorial, Eficacia Económica y Rentabilidad*, tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense.
- Myro, R, 'La estrategia de la empresa pública concurrencial en España: un análisis de la actuación del Instituto Nacional de Industria', *Investigaciones Económicas*, 15, mayo-agosto.
- Myro, R. 1988. 'La industria: expansión, crisis y reconversión', en García Delgado, J.M (ed), *España: La Economía*, Madrid: Espasa Calpe, 1988.
- Nelson, J. 1989. *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick: Transactions Books.
- Nelson, J. 1990. *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Nelson, J. 1992. "Poverty, equity and the politics of adjustment", en S. Haagard y R. Kaufman (eds), *The politics of Economic Adjustment*", Princeton: Princeton University Press.
- Nelson, J. 1993. "Economic Reforms and the Cycles of the State", *World Development*, 21(8).
- Nelson, J. 1994. *A precarious Balance*. San Francisco: ICS Press.

- North, D. 1987. "Markets and Other Allocation Systems in History; The Challenge of K. Polanyi." *The Journal of European Economic History*, N°3
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. 1994. "Economic Performance Through Time". *The American Economic Review*, 84: n°3.
- O'Connor, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: Saint Martin Press.
- Offe, C. 1984. "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State", en *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge: MIT Press.
- Oliveira Martins, G. 1991. *Portugal. Instituições e Factos*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Olson, M. 1993. "Dictatorship, Democracy and Development", *American Political Science Review*, 87.
- Orloff, A.S., y Skocpol, T. Why not equal protection? Explaining the politics of public social spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880-1920", *American Sociological Review*, 49, 6: 726-750.
- Padgett, S y Paterson, W. 1991. *A History of Social Democracy in Postwar Europe*. Longman Group UK Limited.
- Parris, H; Pestieau, P y Saynor, P (eds). 1987. *Public Enterprise in Western Europe*. London: Croom Helm.
- Paterson, W y Thomas, A H. 1986. *The Future of Social Democracy. Problems and Prospects of Social Democratic Parties in Western Europe*. Oxford: Clarendon Press.
- Pechman, J A. 1989. *The Role of the Economist in Government. An International Perspective*. Washington: New York University Press.
- Pedro Santana Lopes, "PPD/PSD: a Dependência do Carisma", en Mario Barradas Coelho (ed). 1989. *Portugal –O sistema Político e Constitucional 1974/1987*. Lisboa: ICS.
- Peltzman, S. 1989. 'The Economic Theory of Regulation after a decade of deregulation', *The Brookings Papers on Economic Activity*, Washington: Brookings Institution, 1-41.

- Perlmutter H V y Heenan D A. 1979. *Multinational Organisation*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Pierson, Paul. 2000. 'The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change', *Governance*, 13 (4): p. 491-493.
- Porter, M. 1989. "How Competitive forces shape strategy?", en Asch, D. y Bowman, C. eds. *Readings in Strategic Management*. Basingstoke, Macmillan.
- Posner, R.A. 'Theories of Economic Regulation', *Nell Journal of Economics and Management Science*, 5 (2): 335-358.
- Pratt, J W y Zeckhauser, R. 1985. *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press
- Prike, R. 1988. *The Nationalized Industries: Policies and Performance since 1968*. Oxford: Martin Robinson.
- Prindham, G. 1984. *The New Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain, Greece and Portugal*. London: Frank Cass.
- Prosser, T. 1989. *Nationalised Industries and Public Control: Legal and constitutional and Political Issues*, London: Blackwell.
- Przeworski .1994. "The Political Dynamics of Economic Reform" en *Democracy and the Market*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A. 1985. "Social Democracy as a Historical Phenomenon", en *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: CUP.
- Przeworski, A. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramamurti, R y Vernon, R. 1991. *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*. Washington: World Bank.
- Ranis, Gustav y Mahmood, Syed Akhtar. 1992. *The Political Economy of Development Policy Change*. Cambridge, MA and Oxford: Basil Blackwell.
- Rebello de Sousa, M. 1991. *Portugal em Mudança*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Rebello de Sousa, M. 1994. *Um Ano em Exame*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

- Remmer, Karen. 1990. *Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience*.
- Richardson J. J. *Privatization and Deregulation in Canada and Britain*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Rodrigues Lopes, E; Marçal Grilo, E; Nazareth, J M; Aguiar, J; Amaral Gomes, J; Pena do Amaral, J. 1989. *Portugal. O Desafio dos Anos 90*. Lisboa: Editorial Presença.
- Rodrigues Pintado, M y Mendoça, A.1989. *Os Novos Grupos Económicos*. Lisboa: Texto Editora.
- Rodrik, D. 1996. 'Understanding Economic Policy Reform', *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, March 1996: 9-41.
- Rodrik, D. "Why do more open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, 106, p. 997-1032.
- Rogério, F. Pinto, 2000. 'Un Enfoque Institucional a la Reforma del Estado', manuscrito presentado en el Congreso CLAD, Agosto 2000.
- Rojo, L.A. 1984. "El déficit público", en *Papeles de Economía Española*, nº 21.
- Rolo, J.M.1977. *Capitalismo Tecnologia e Dependência em Portugal*. Lisboa: Editorial Presença.
- Sá, L. 1994. *O Lugar de Assembleia da República no Sistema Político*.
- Sabatier, P y Jenkins-Smith, H C (eds). 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. 1991. "Toward better theories of the policy process", *Political Sciences and Politics*, Junio 1991: 141-157.
- Sampaio Mello, A. e Lucena, D. 1990. *Política Económica para as Privatizações em Portugal*.
- Sardá, J. 1987. *Escritos (1948-1980)*. Madrid: Banco de España.
- Scharpf, F. 1991. *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schwartz, P. y González, M J .1978. *Una Historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*. Madrid: Tecnos.

- Scully, 1989, The size of the state, economic growth and the efficient utilization of national resources. *Public Choice*, 63: 149-64.
- Segura, J. 1992. *La Industria y la Competitividad*. Madrid: Espasa Calpe.
- Segura, J. 1999. 'Del primer Gobierno socialista a la integración en la CEE: 1983-1985', en García Delgado, J.L., *España, Economía*. Madrid: Espasa, 1999: 59-77.
- Servicio de Estudios del Banco Urquijo, 1982. *La Economía Española en la década de los 80*, Madrid: Alianza.
- Share, D. 1985. "Two Transitions: Democratisation and the Evolution of the Spanish Socialist Left", *West European Politics*, vol. 7(1): pp. 82-104, p. 85-86.
- Shepsle, K. 'Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach', *Journal of Theoretical Politics*, 1 (2): 131-147.
- Silva Lopes, J. 1993. *Portugal and EC Membership Evaluated*. London: Pinter Publisher.
- Skocpol, T. 1985. "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research", en Peter Evans, T. Skocpol y D. Rueschemeyer, D., *Bringing the State Back in*, New York: Cambridge University Press.
- Soares, M. 1975. *Democratização e Descolonização, Dez Meses no Governo Provisório*, Lisboa: Dom Quixote.
- Sousa Franco, A L y Castelo Branco, M. 1984. *Empresas Públicas e Participações do Estado. Legislação Económica*. Lisboa: Associação Académica.
- Sousa Franco, A L y Oliveira Martins, G. 1993. *A Constituição Económica Portuguesa. Ensaio Interpretativo*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Stallings, B y Kaufman, R. 1989. *Debt and Democracy in Latin America*. San Francisco & London: Westview Press.
- Starr, P. 1988. "The Meaning of Privatization", *Yale law and Policy Review*, 1988: 6, p. 6-41.
- Stigler, G.J. 1971. 'The Theory of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics*, 2: 3-21.

- Stoleroff, A. 1987. *Political Trade Unionism and Industrial Relations Research in Contemporary Portugal*. Lisboa.
- Stoleroff, A. 1988. "Labor and Democratization in Portugal: Problems of the Union-Party relationship" Paper for the *Conference on Labor Movements and the Transition to Democracy*, South Bend-Ind.
- Strange, S. 1994. *States and Markets*. London: Pinter.
- Subirats, J y Gomà, R. 1998. *Políticas Públicas en España*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Suleiman, E. N. y Waterbury, J. 1990. *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Oxford: Westview Press.
- Swan, D. 1988. *The Retreat of the State: Deregulation and Privatization in the UK and the US*. New York and London: Harvest Wheatsheaf.
- Targetti, F. 1992. *Privatization in Europe: West and East Experiences*. Aldershot: Dartmouth Publishing House.
- Taylor, L. (eds). 1993. *The Rocky Road to Reform*. Cambridge, The MIT Press.
- The World Bank, 1990. *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*.
- Thelen, K. y Steinmo, S. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. 1984. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation.
- Trullén i Thomas. 1993. "Fundamentos Económicos de la transición política española. La política económica de los Acuerdos de la Moncloa", Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Tsoukalis, L. 1991. *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*. Oxford: Oxford University Press.

- Tsoukalis, L. 1993. *The European Economy: The Politics and Economics of Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- UN *World Investment Report: Transnational Corporations as Engines of Growth*, New York, United Nations, 1992.
- Valdés, J.G. 1995. *Pinochet's Economists. The Chicago School in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valdés, J.G. 1995. *Historical Perspectives on Modern Economics. Pinochet's Economists*.
- Velarde Fuertes. 1978. *Economía y sociedad de la transición*. Madrid: Editora Nacional.
- Vickers, V y Wright, V (eds). 1989. *The Politics of Privatization*. London: Frank Cass.
- Víctor Pérez Díaz, 1987. *El Retorno de la Sociedad Civil*.
- Vilela, J. 1995. *Construir Portugal. Algumas Reflexões*. Lisboa: EG
- Villar Rojas, F.J. 1993. *Privatización y Servicios Públicos*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Viñas (ed.) 1979. *Política comercial exterior de España (1931-1975)* Madrid: Banco Exterior de España.
- Vincent Cable, 1995. 'The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power', *Daedalus*, 124 (2), Spring 1995.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*. Princeton: PUP.
- Wagener, H.J. 1993. "Transformation as a Political-Economic Process", en Wagener, H.J. (ed), *The Political Economy of Transformation*. Frankfurt: Physica-Verlag.
- Waterbury, J. 1993. *Exposed to Innumerable Delusions. Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico and Turkey*.
- Williamson, J. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.
- Williamson, John, 1994. "In Search of a Manual for Technopols", en Williamson, J. *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Economics.
- Wright, V. *Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes*, London: Pinter Publishers Limited.

- Wright, V. "Reshaping the State: The Implications for Public Administration", *West European Politics*, 17 (3): p. 103-138.
- Wright, V. "Redrawing the Public-Private Boundary: Privatisation in the United Kingdom 1979/92", *Instituto Juan March: Estudios/Working Papers*, 1992/37, Madrid.
- Yarrow, G .1986. "Privatization in theory and Practics" en *Economic Policy*, 2 Abril.
- Yves Mény, Y. Muller, P. y Quermone, J.L. 1996. *Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*. London: Rotledge.
- Zaragoza, A. 1994. *Pactos Sociales, sindicatos y patronal en España*. Madrid: Siglo XXI.