



Capítulo

El progreso económico y la distribución equitativa de la renta

- Artículo 40.** *Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa...*
- Artículo 131.1.** *El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.*

7.1.- La economía como motivo de preocupación constitucional

Un breve repaso del tratamiento dado en nuestros textos constitucionales a la materia económica muestra el escaso predominio que se le asignaba, sobre todo en comparación con otras materias correspondientes a la estructura de poder (Corona, Cortes, Diputaciones, Ayuntamientos, etcétera), al capítulo de libertades, al funcionamiento del sistema judicial y, en general, a todos aquellos aspectos que, en cada periodo histórico, eran considerados esenciales para el funcionamiento de la sociedad.

No obstante, a pesar de lo lejos que se estaba de asignar a la economía un papel fundamental en el desarrollo social, en nuestras antiguas constituciones no faltan referencias importantes a determinados aspectos económicos. Así, la Constitución de Cádiz de 1812 ya en su capítulo I establece la obligación de conservar y proteger la propiedad, a través de "leyes sabias y justas", y en el Capítulo II fija la obligación de todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción a sus haberes para los gastos del Estado. En el capítulo VII, dedicado a las facultades de las Cortes, determina como tales múltiples aspectos económicos, como fijar los gastos de la administración pública, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, aprobar el repartimiento de contribuciones entre las provincias, promover y fomentar toda especie de industria y remover los obstáculos que la entorpezcan, etcétera. Es destacable también que esta Constitución dedique todo su Título VII a las contribuciones, insistiendo en las ideas de universalidad y proporcionalidad.

Sin la trascendental importancia de estas disposiciones constitucionales de 1812, por lo que suponían de ruptu-

ra con situaciones anteriores, de fuerte desigualdad en el reparto de cargas tributarias y otros privilegios que históricamente habían mantenido ciertos grupos e instituciones, las siguientes constituciones contienen referencias a materias económicas, sobre todo en lo relativo a las contribuciones y a unos derechos de propiedad cuya consideración presenta variaciones tan notables como la que se aprecia entre la Constitución de la Monarquía de 1876, que en su artículo 10 impone fuertes restricciones a la confiscación de bienes, y la Constitución de la República de 1931, que en su artículo 44 establece que toda la riqueza nacional, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, pudiendo ser expropiada o socializada con la correspondiente indemnización.



6 de diciembre de 1978. El Rey sanciona la Constitución

Por lo que se refiere a nuestra actual Constitución, además de artículos como el 40 ya citado, que figura en el Título Primero de Derechos y Deberes Fundamentales, dedica todo el Título VII a Economía y Hacienda, mostrando una preocupación constante hacia la función social que debe caracterizar a las decisiones económicas, tal y como se pone de relieve en el artículo 130, donde se puede apreciar la atención que merecen los sectores económicos primarios, más vulnerables con el desarrollo de los otros sectores, así como las zonas de montaña, que históricamente han sufrido inconvenientes por su aislamiento y escasez de recursos.

En el título VII, además, se tratan materias como la planificación económica, la elaboración de los presupuestos, la seguridad social y el sistema fiscal, resaltando en todo el articulado el papel que asigna nuestra Constitución a una actividad económica que siempre se entiende al servicio del hombre.

A pesar de la claridad con que están expuestos los objetivos económicos en nuestra Constitución de 1978, la complejidad de la materia económica lleva a que no sea sencillo enjuiciar el cumplimiento de dichos objetivos cons-

titucionales. Materias como el predominio que haya de tener la imposición directa sobre la de tipo indirecto, la conveniencia de que el sector público se reserve los recursos y servicios esenciales o, por el contrario, puedan privatizarse y otras cuestiones similares están en la actualidad sometidas a controversia, sin que existan análisis económicos universalmente aceptados sobre las consecuencias finales de políticas que pudieran calificarse de conservadoras o progresistas, en su acepción tradicional.

Dejando un tanto de lado este tipo de debates, en el presente capítulo se van a comentar los grandes cambios operados en los 25 años de vigencia de la actual Constitución, cambios que, como ocurre en el resto de campos de conocimiento, han sido objeto de una larga gestación a través de nuestra historia.

7.2. Un repaso al período preconstitucional

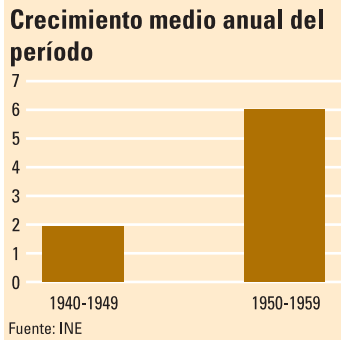
Hasta finales de la década de los cincuenta, la autarquía se asume en España como única vía posible para el desarrollo económico, especialmente debido a las condiciones del entorno internacional de la época (bloqueo económico, cierre de fronteras, etc) así como a la dificultad de reconstrucción después de la Guerra Civil de 1936. Ejemplos de esta conducta son la Ley de protección de las industrias de interés nacional (octubre de 1939) así como la Ley de creación del INI (septiembre de 1941), con las que se pretendió impulsar y financiar la actividad industrial interior y, como dice la última de las leyes citadas, en especial aquellas que se dirijan al desenvolvimiento de nuestra autarquía económica.

En cierta manera, la autarquía no vino impuesta por la actitud de terceros países sino que, por el contrario, obedeció a una política libremente decidida por el Gobierno. Mientras en Europa se caminaba hacia el multilateralismo, la



Los siete redactores del Texto constitucional

cooperación internacional, la disminución del proteccionismo y el desarrollo competitivo basado en altas calidades y bajos costes, España continuó arraigada en lo fundamental, a la autosuficiencia. Así, España se constituyó en un mero espectador de la creación del Mercado Común europeo que, entre otros objetivos, pretendía incrementar la liberalización del tráfico de mercancías así como construir un Sistema Cambiario de divisas a escala europea.

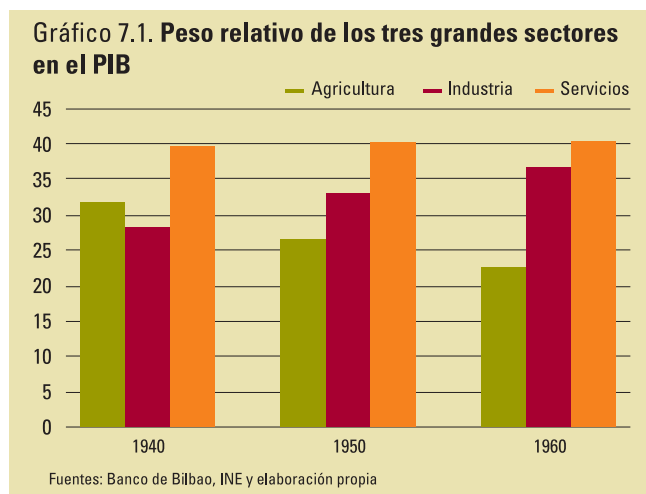


Este período de autarquía no se pudo mantener por los fuertes desequilibrios que sufrió la economía española, especialmente en la segunda mitad de los cincuenta. Durante toda esa década, España sostuvo continuos crecimientos de su producto interior, si bien, comenzaron a aparecer notables problemas de inflación y de balanza de pagos, especialmente a partir de 1956 (año en el que las autoridades decretaron un aumento general de los salarios), que condujeron a la toma de una serie de medidas de corrección que quedaron plasmadas en el denominado Plan de Estabilización.

En efecto, dicho Plan, recogido en el Decreto Ley 10/1959 de nueva ordenación económica, tenía un triple objetivo: por un lado, en el campo financiero, controlar la inflación; dentro del sector público, mejorar el sistema de formación de los precios y, finalmente, en el sector exterior, equilibrar la balanza de pagos. Este Plan fue tremendamente criticado debido a la dureza de sus medidas, si bien, no introdujo ninguna reforma estructural de importancia. Es más, como consecuencia directa de dichas medidas no se logró relanzar el crecimiento de la economía, sino que por el contrario, comenzaron a tomar importancia dos fenómenos que acompañaron durante mucho tiempo al panorama socioeconómico español: el paro y la emigración, que como ya se ha visto en los capítulos relativos a población y a trabajo, afectaron a un importantísimo número de españoles.



En referencia a las modificaciones sufridas en la estructura del producto interior bruto, la década de los cincuenta destacó por el cambio del motor de la economía española. Por primera vez el peso de la actividad industrial superó al de la agrícola, si bien ésta última continuó siendo muy importante, especialmente en el empleo, dado que en 1960, ocupó todavía a más del 40 por ciento de la población trabajadora. El peso relativo de los servicios permaneció prácticamente estable.



En el ámbito regional, no obstante, las diferencias fueron mucho más marcadas. Así por ejemplo, hacia finales de los cincuenta, aunque el producto agrícola suponía en media nacional algo más del 22 por ciento del total, en regiones como Extremadura o lo que ahora es Castilla-La Mancha, este porcentaje era superior al 45 por ciento, o bien en Galicia, donde más del 36 por ciento del producto generado era debido a las actividades primarias.

A principios de la década de los sesenta, más concretamente en enero de 1962, y debido a la escasa mejora de los

Primeros pasos del cambio

indicadores económicos, se creó la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico, cuya finalidad fue realizar una planificación indicativa, obligatoria para el sector público y orientativa para el privado, que reactivara la economía y ejerciera una cauta liberalización exterior. De esta manera se dió comienzo a una sucesión de Planes de Desarrollo plurianuales ubicados entre los años 1964 y 1976.

Así, el Primer Plan de Desarrollo, para el período 1964-1967, marcaba como directrices la disciplina en las empresas nacionales, la reestructuración de la industria, que se constituiría como eje central en lugar de la agricultura, el incremento de las exportaciones y el desarrollo regional. El objetivo de este Plan se centraba en seis puntos: máximo crecimiento económico, distribución más equitativa de la renta, flexibilidad del sistema económico, pleno empleo, equilibrio económico y progresiva integración en la economía mundial. Como objetivos instrumentales se pretendía modificar las estructuras productivas incrementando la productividad, perfeccionando el sistema financiero y aumentando selectivamente y de forma coordinada las inversiones.

Como resultado de estas medidas, se preveía un crecimiento de la tasa media que se situara en torno al 6 por ciento y que la renta per cápita, al final del Plan, en 1967, fuera de 468 dólares.

Posteriormente, entre 1968 y 1971 se llevó a cabo el Segundo Plan de Desarrollo, con el que se pretendía, entre otras cosas, conseguir una mejor integración de las inversiones públicas en el Presupuesto, sirviéndose de técnicas más depuradas. El hecho más importante que se produjo en este período fue la firma del Acuerdo Preferencial con el Mercado Común, en junio de 1970, primer paso para la futura integración en Europa. Este acuerdo suponía la eliminación de las trabas arancelarias entre España y los países del Mercado Común Europeo, así como el compromiso de un mayor dinamismo en los intercambios comerciales.

En los dos primeros Planes de Desarrollo, el impulso regional se basó en una política de Polos de Desarrollo, copiando la experiencia francesa, que representaban un compromiso entre el deseo estructuralista de una reforma integral de las estructuras económicas y la preferencia de la realización de planes de base provincial. Así, se marcaron dos tipos de actuaciones: los Polos de Desarrollo Industrial, en aquellos lugares en los que ya existiese un cierto grado de industrialización y, los Polos de Promoción Industrial, en lugares en los que hubiese poca actividad industrial, pero con una gran disponibilidad de recursos humanos y naturales. En esta época se inició asimismo la creación de polígonos industriales y de descongestión, con la finalidad de atenuar la presión sobre Madrid y fomentar la inversión de zonas no congestionadas. Ejemplo de esta actuación fue la creación de la Gran Área de Expansión Industrial (GAEI) en Galicia (con tres polos de desarrollo: Vigo, La Coruña y Villagarcía de Arosa), basada en la idea francesa de las industrias motrices, para conseguir bienes industriales sobre una base competitiva. Sin embargo, esta actuación no tuvo éxito, debido fundamentalmente a la falta de infraestructuras de acceso al área y, a la ausencia de una infraestructura básica.



La mayor crítica que se formuló a este tipo de actuaciones fue la de la selección de las zonas de localización, dado que no se situó ningún polo en las zonas relativamente más atrasadas. La atracción de nuevos puestos de trabajo se siguió dando en el Norte, en el Noreste y en Madrid.

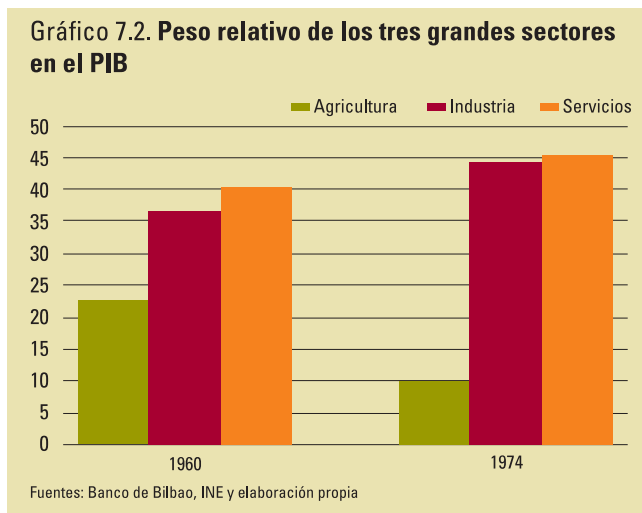
Entre 1972 y 1975 se desarrolló el Tercer Plan, que supuso un gran avance por la utilización de técnicas estadístico-económicas muy depuradas, así como por el uso del marco input-output, el análisis coste-beneficio, etcétera, dentro del ámbito de la economía.

Asimismo, se comenzaron a acometer ciertas reformas en el mercado sociolaboral, por ejemplo, en lo que supuso una mayor libertad para el despido y el comienzo de la acti-

vidad sindical. No obstante, para la integración en el Mercado Común se exigían cambios más profundos, especialmente en el ámbito de la competitividad económica.

En 1974 comenzó el Cuarto Plan de Desarrollo, con la doble finalidad de conseguir un mayor desarrollo sectorial y regional, si bien fue abortado en 1976 después de no haber conseguido implementar ninguna nueva medida ni reforma económica.

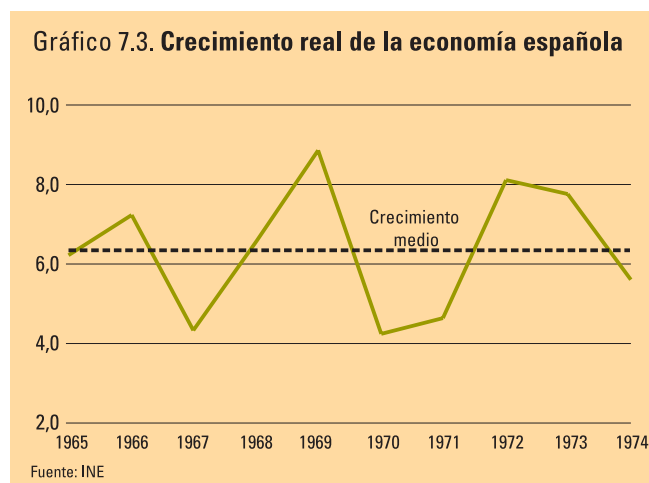
Desde el punto de vista de la estructura económica, los Planes de Desarrollo lograron la expansión de la actividad industrial y de los servicios, en detrimento de la agricultura, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:



Bajo una perspectiva regional, estos cambios fueron muchísimo más exagerados. Así, en 1974, Extremadura y Castilla-La Mancha continuaban siendo las regiones en las que el PIB agrario tenía el mayor peso relativo, pero en torno al 25 por ciento, más de veinte puntos porcentuales menos que al inicio del período. No obstante, y con la excepción, de las Islas Baleares y de Canarias, en las que el fenómeno

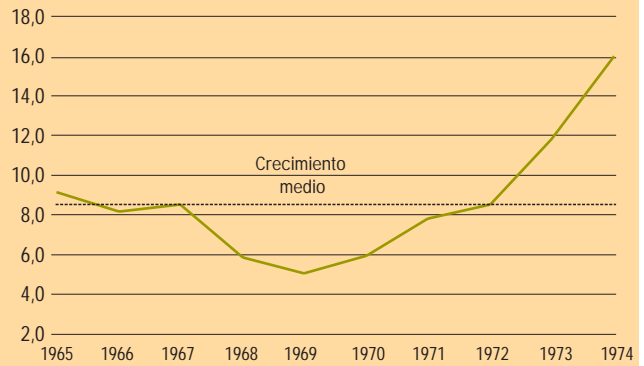
turístico receptor incrementó notablemente el peso de los servicios en su economía regional, los territorios que relativamente redujeron más el peso del sector primario en sus respectivos PIB fueron, y por orden decreciente, Madrid (67 por ciento), el País Vasco (60 por ciento), Navarra (59 por ciento), la Comunidad Valenciana (55 por ciento) y Asturias (51 por ciento).

El crecimiento económico del período en el que se enmarcaron los Planes de Desarrollo fue notable, al igual que el de las economías más fuertes del planeta. El favorable entorno internacional y el punto tan bajo del cual se partía determinaron que el PIB español se moviera a unas tasas reales de crecimiento entre el 4 y el 9 por ciento, marcando unos ciclos muy cortos, pero de especial intensidad, tal y como se puede contemplar en el gráfico siguiente:



Sin embargo, en materia de inflación no se lograron los mismos éxitos. La época en la que se desarrolló el Primer Plan redujo sensiblemente la tasa de inflación de la economía (prácticamente a la mitad, en torno a cinco puntos); pero a partir de 1969, ésta fue continuamente creciente, como se ve en el gráfico de la página siguiente:

Gráfico 7.4. Crecimiento de la inflación en la economía española



Al igual que en el Resto del Mundo, la economía española dio un vuelco considerable en sus perspectivas el 22 de diciembre de 1973, cuando la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) acordó doblar el precio del barril de crudo, dando comienzo a la primera crisis energética. España, como país netamente importador de petróleo, experimentó un incremento de la factura energética exterior que produjo un gran desequilibrio en la balanza de pagos así como un fuerte crecimiento de la inflación, que llegó a superar la barrera del 20 por ciento.

Una situación difícil de sostener

Debido al grado de apertura que tenía la economía española frente al exterior (mucho menor que en los países teóricamente más ricos), ésta no se vió completamente contagiada de la crisis hasta un año después, en 1975. No obstante, ante la creencia de que este período de contracción pudiera ser pasajero y no permanente, no se iniciaron en España, sino hasta pasados varios años, procesos de ajuste de la estructura productiva ni tampoco se desarrollaron políticas realistas de precios que incentivaran el ahorro energético y

que forzaran los procesos de sustitución. La competitividad de la producción nacional cayó como consecuencia fundamental de que la cantidad de inputs energéticos necesarios por unidad de producto era mayor que en el resto de las economías occidentales.

El panorama que siguió inmediatamente a la crisis energética fue muy desfavorable: el reducido crecimiento económico determinó que la tasa de ahorro de la economía cayera continuamente; los ingresos públicos crecieron a menor ritmo que los gastos estructurales, con el consiguiente aumento del déficit público (que superaba entonces el 3 por ciento del PIB), que debía financiarse monetariamente en un marco de tipos de interés altísimos en los mercados de capitales y gran inflación y, por último, el incremento de la factura energética determinó un desequilibrio en la balanza de pagos (comercial) de aproximadamente un 2,5 por ciento del PIB.



Desde la perspectiva sociolaboral, se comenzaron a materializar notables incrementos de la población activa, debidos a la entrada en el mercado laboral de los primeros individuos de la generación del *baby boom*. Este hecho, unido a la destrucción de puestos de trabajo que conllevó la crisis energética, determinó el aumento de la tasa de paro por encima del 11 por ciento, tasa nunca conocida con anterioridad.

El gráfico de la siguiente página muestran el crecimiento económico y de la inflación entre 1970 y 1977.

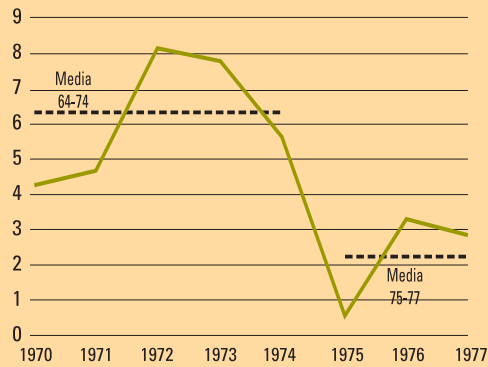
Como puede apreciarse, en el trienio que va desde 1975 hasta 1977, el producto medio descendió más de cuatro puntos con el estimado para la década anterior y la inflación, por el contrario, aumentó más de diez puntos.

De esta manera, se llegó al año 1977 con un desequilibrio general de los indicadores de la economía española, al que comenzaron a añadirse notables presiones sobre la

moneda, cuestiones que pusieron en evidencia la exigencia de una actuación económica y social capaz de corregir un rumbo insostenible.

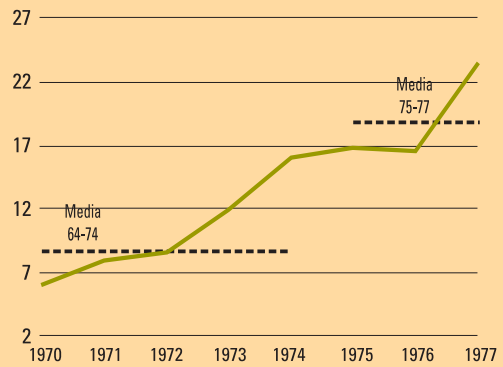
Gráfico 7.5. Crecimiento real y crecimiento de la inflación en la economía española

Crecimiento real



Fuente: INE

Crecimiento de la inflación



Fuente: INE

Todas las organizaciones políticas y sociales que se integraron en los denominados Pactos de la Moncloa planteron un conjunto de actuaciones socio-económicas con los objetivos prioritarios de poner freno a la inflación, asegurar el equilibrio exterior y apoyar el crecimiento sobre unas bases más saneadas que, no solamente permitieran un aumento del producto presente, sino también del futuro. Así, comenzaron a aplicarse políticas fiscales y monetarias de carácter restrictivo, devaluando la moneda y congelando relativamente los salarios, siguiendo una política de rentas que acompañase los crecimientos salariales a los de la inflación futura y no a la pasada. De la misma forma, se redujo el gasto público adoptando una estructura impositiva diferente.

Así, los retos que se impuso la economía española para el período postconstitucional, fueron los siguientes:

- Mejora de la estructura económica, reduciendo el peso del sector primario y acometiendo las reformas necesarias en la industria para aumentar la competitividad de los productos nacionales
- Una mejor distribución de la renta entre las diferentes regiones: la diferencia entre la renta disponible de Madrid y de Extremadura (Índice España = 100) era de más de 80 puntos (142 en la primera frente a 61 en la última)
- Mejora de las infraestructuras, que en este momento eran anticuadas y no favorecían el desarrollo uniforme de las distintas regiones
- Aumentar considerablemente el gasto social, introduciendo un mayor número de prestaciones sociales, especialmente para el desempleo
- Construir un sistema impositivo moderno, equitativo y no regresivo de forma que permitiese el crecimiento, debido a que con estas medidas se iba a aumentar el gasto público corriente así como de inversión
- Formar un sector público eficiente capaz de afrontar todas estas cuestiones

Todo ello con el objetivo común de reducir las grandes diferencias que se daban en el nivel de vida de los ciudadanos españoles. El camino a recorrer era largo, pues el nivel de partida era muy bajo: en 1978, el producto interior per cápita generado por la economía española se situaba en un índice 70 frente a la media de los países del Mercado Común, en términos de paridad de poder de compra.



Los firmantes de los Pactos de la Moncloa (25-10-77)

7.3. Logros del período constitucional y retos pendientes

La difícil situación económica requería acciones inmediatas que, entre otras virtudes, tendría la del asentamiento del propio sistema democrático. No obstante, era necesario legitimar la nueva situación, precisamente a través de una Constitución refrendada por el pueblo español, para poder lograr, por ejemplo, la definitiva apertura exterior de nuestra economía. En efecto, el objetivo fundamental, que era la entrada en el Mercado Común Europeo, no se produciría hasta que el sistema político español quedara democráticamente homologado. Así, la aprobación de la Constitución y la consiguiente implantación del sistema democrático hicieron posible la incorporación de pleno derecho de España en dicho Mercado Común y, por consiguiente, la irreversible apertura exterior de la economía.

Los retos que la democracia había de afrontar eran importantes. Por un lado, el proceso de reconversión industrial, necesario desde muchos años antes, llevado a cabo para lograr la modernización de la industria española y corregir sus desequilibrios; de manera similar, el proceso de redistribución de la renta, prácticamente inexistente hasta este momento y que, a través de sus instrumentos de actuación (sistema impositivo progresivo, prestaciones sociales, financiación regional solidaria, etcétera) conduciría a reducir los desequilibrios interiores en materia de renta y bienestar; por otro lado, como se ha citado arriba, la adhesión como socio al Mercado Común Europeo, fundamental para la apertura exterior española y para lograr una convergencia real con los ciudadanos europeos que tendría su culminación en el momento de la entrada en la Unión Monetaria Europea.

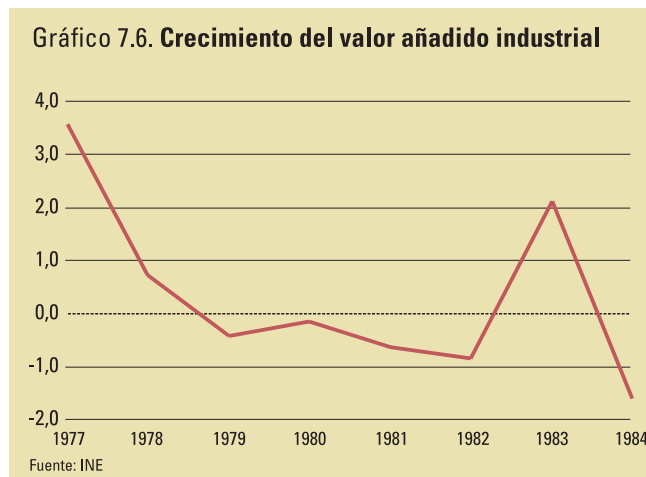
La reconversión industrial

Los Pactos de la Moncloa tuvieron éxito en lo que se refiere a la paulatina reducción anual de la tasa de inflación de la

economía. Ya en 1981 se había reducido a la mitad, aunque todavía era muy alta, en torno al 12 por ciento interanual.

Sin embargo, los desequilibrios internos y externos de los que todavía adolecía la economía española, a los que se unió el muy desfavorable panorama internacional, que en 1978 sufría por segunda vez una crisis energética, determinó que la señal de crecimiento económico fuera muy débil hasta 1985, perdiendo todo el semblante cíclico que la había caracterizado desde principios de los sesenta. El crecimiento medio de la economía española entre 1977 y 1984 fue del 1,1 por ciento, siendo éste incluso negativo en 1981.

Desde el punto de vista de la estructura económica, en los primeros años de la etapa postconstitucional, la agricultura continuó perdiendo peso en el producto interior, en beneficio de los servicios (especialmente los ligados al turismo y la hostelería), mientras que la industria, muy obsoleta y gran consumidora de inputs energéticos, mantenía su peso relativo en el output global, ofreciendo pérdidas continuadas de su valor añadido, tal y como se aprecia en el gráfico:



Sin embargo, en 1981 se comenzaron a adoptar medidas encaminadas a ajustar y sanear los sectores fuertemente afectados por la caída de la demanda de sus productos y por la falta de competitividad. A ello contribuyó el Real Decreto Ley 9/1981 sobre medidas para la reconversión industrial, posteriormente modificado en Ley, en el año 1982. Sus resultados cabe inscribirlos en la absorción de recursos financieros para apuntalar las pérdidas de las empresas en crisis. De todos modos, al no realizarse ningún ajuste en sus plantillas ni en la capacidad productiva, las empresas de estos sectores continuaban generando cuantiosas pérdidas.

La necesidad de instrumentar una nueva política de reconversión industrial orientada hacia la modernización de la industria española, de cara a hacerla competitiva en el mercado europeo fue la filosofía del Real Decreto Ley 8/1983 sobre reconversión y reindustrialización, convertido posteriormente en la Ley 27/1984, en la que se establecieron un conjunto de medidas de política económica para facilitar el ajuste productivo y para paliar los correspondientes costes económicos y sociales.

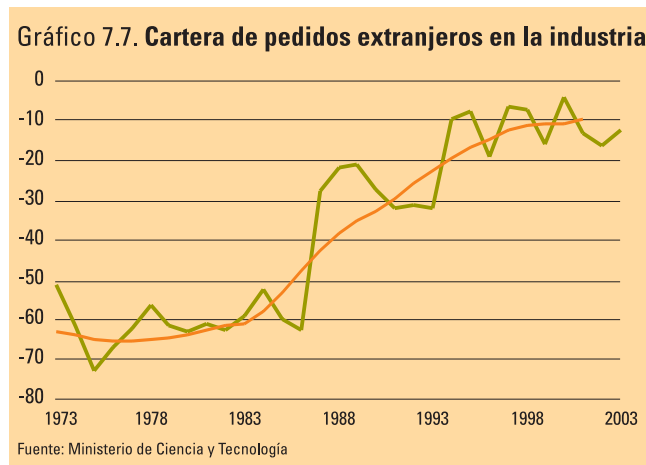


Manifestación contra la reconversión naval. (14-12-89)

Los sectores directamente afectados por esta reconversión industrial fueron los ligados a la construcción naval, la siderurgia integral, al acero y a los electrodomésticos. La fuerte concentración geográfica de este tipo de industria generó notables problemas sociales en determinadas regiones, al incrementarse de forma sensible la tasa de paro. El nivel de ocupación de la industria nueva era muy inferior a la anteriormente existente, la agricultura continuaba perdiendo peso en el producto y los servicios no eran capaces de ocupar toda la mano de obra que salía de la industria. Únicamente la mejora de las prestaciones por desempleo, tanto en nivel como en cobertura, palió en cierto modo este desfavorable panorama social.

La reconversión industrial dio como resultado un fuerte aumento del output potencial de la economía y de la

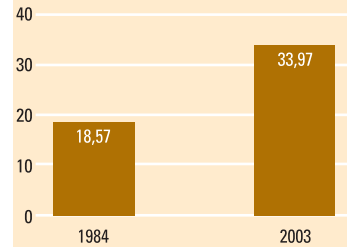
competitividad de sus productos, en un marco de mayor productividad (debida fundamentalmente a la mejora de la tecnología utilizada) y menores precios, hecho que se tradujo en un incremento considerable de los pedidos de bienes industriales españoles en el resto del mundo, fundamentalmente, en los países del Mercado Común. Los gráficos siguientes ilustran estos hechos:



Como se sabe, todo proceso de redistribución de renta ha de ir necesariamente ligado a diversas acciones entre las que tienen un lugar prioritario el establecimiento de sistemas de imposición directa que introduzcan elementos de progresividad, una mejora del sistema general de prestaciones sociales, tanto en dinero (pensiones, subsidios de desempleo, etcétera) como en especie (servicios educativos y sanitarios principalmente), así como un esquema político económico para compensar todo tipo de desequilibrios, como por ejemplo los de carácter regional.

Fruto del consenso político llevado a cabo en los Pactos de la Moncloa, se desarrolló en España un nuevo sistema impositivo más eficiente y redistributivo. Así, en 1979

Valor añadido por ocupado en la industria



Millones de euros constantes de 1995

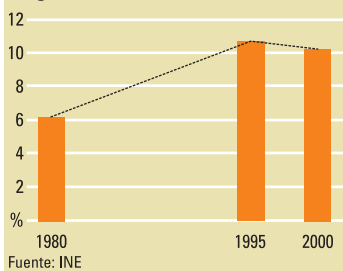
Fuente: INE

El proceso de redistribución de la renta

entraron en vigor, con relativa facilidad, las leyes de los Impuestos sobre la Renta de las personas físicas, del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre el Patrimonio, tres figuras que tienen como característica común la imposición acorde con los diferentes niveles de renta, patrimonio o de beneficio empresarial.

Los efectos de este nuevo sistema comenzaron a dejarse sentir muy pronto y, en el periodo comprendido entre 1980 y 1995, los hogares aumentaron progresivamente la parte de las rentas del trabajo y de la propiedad (rentas primarias) destinadas al pago de impuestos directos.

Peso de los impuestos directos en las rentas primarias de los hogares

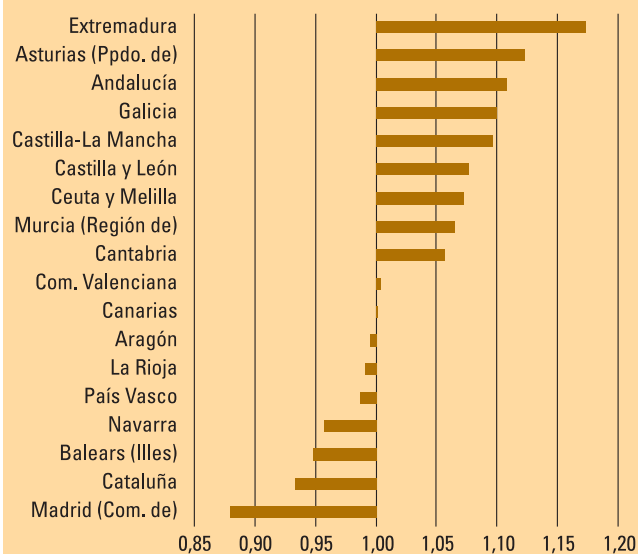


El efecto de la mejora del sistema impositivo y del sistema de prestaciones sociales y la decidida política de compensación interregional ha producido una redistribución que se puede constatar con sólo comparar la renta primaria de los hogares con su renta disponible, lo que permite apreciar un mapa regional diferente a la situación previa a las reformas en el que las Comunidades de menor renta han sido las más favorecidas en detrimento de las regiones que ocupaban los primeros lugares. El gráfico adjunto muestra la potencia del flujo redistribuidor entre las comunidades autónomas españolas en 2000:

La reforma de la imposición indirecta fue más laboriosa, intentándose varias veces la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido, hecho que no sería una realidad hasta la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, en 1986.

Por otro lado, el consenso de los Pactos de la Moncloa y la puesta en marcha de la Constitución sirvieron también para construir los cimientos que permitieran caminar hacia la consolidación y la racionalización de un nuevo sistema de protección social, hecho que se plasmaría inicialmente en la Ley de medidas urgentes de 1985 y posteriormente en 1996, en el Pacto de Toledo.

Gráfico 7.8. Renta disponible de los hogares frente a Renta Primaria



El objetivo básico inicial, en 1985, fue sanear y consolidar el sistema público vigente, reforzando su carácter contributivo y estableciendo un nuevo sistema de cálculo de las pensiones. Aún así, el establecimiento de medidas de carácter unilateral no ofrecía ninguna garantía de futuro, por lo que se hizo necesario llegar a un acuerdo más amplio de consolidación y racionalización del sistema de protección social, hecho que se alcanzó en el Pacto de Toledo, en 1996. Los principales avances consensuados entre todas las fuerzas políticas y sociales en dicho Pacto fueron, por un lado, el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas; por otro, la mejora de las prestaciones insuficientes, según las posibilidades del sistema y, finalmente, la adopción de medidas financieras encaminadas hacia la viabilidad futura del sistema de protección social.

En este sentido, como indicador básico de la mejora lograda en dicho sistema de protección social cabe mencionar que la pensión media, durante los 25 años del periodo constitucional creció, por término medio, en torno a dos puntos por encima de la inflación. Asimismo, el salario mínimo interprofesional ha mantenido su poder adquisitivo, en términos reales, al crecer de forma similar al IPC.

En relación con las Comunidades Autónomas, la Constitución determinó un nuevo modelo de política de distribución de renta, al atender al hecho de la consecución de un desarrollo armónico entre las distintas regiones, reduciendo las diferencias entre las mismas.

El modelo de organización territorial del Estado diseñado en la Constitución, denominado Estado de las Autonomías, posibilita que las distintas comunidades autónomas asuman competencias de índole política, social, económica, etcétera., adquiriendo así una gran importancia la política regional, que debe forzosamente complementar a la política de ámbito nacional.

Para el desarrollo de las competencias delegadas por el Estado en los distintos territorios, así como para reducir los desequilibrios de renta entre ellos, es necesario implementar mecanismos de financiación. La medida que se toma inicialmente para el logro de estos dos objetivos es la promulgación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en 1980.

Esta ley establece distintas formas de financiación de las distintas regiones, basadas, por ejemplo, en la cesión de tributos del Estado o en diferentes acuerdos con las comunidades. Asimismo, desarrolla distintos instrumentos de solidaridad interregional que permiten la redistribución de la renta entre las diferentes regiones y la corrección de los desequilibrios territoriales. En este sentido, se crea el Fondo de Compensación Interterritorial, regulado inicialmente

por la LOFCA y posteriormente, a partir de 1984, con una ley propia. De forma similar, la Ley de incentivos regionales de 1985 tiene por objeto fomentar la inversión productiva de las regiones de menor renta.

Esta gama de mecanismos de financiación y de compensación interterritorial han ido evolucionando en los últimos 25 años hasta llegar a actual Ley de Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas, promulgada en 2001. Con la nueva ley, los distintos territorios tienen una participación notable en la recaudación de diferentes impuestos (IVA, Impuestos especiales de hidrocarburos, alcoholes, cerveza, etc.), de cara a que puedan financiar el desarrollo de un gran número de competencias transferidas por el Estado.

La entrada de España en la Comunidad Económica Europea y, más concretamente, la entrada en vigor del Acta Única Europea, en 1987, supuso un fortalecimiento de la política económica a escala europea, consagrándose el principio de cohesión económica y social mediante la ayuda a los países de menor nivel de renta per cápita, entre ellos España, para lograr la convergencia de renta con la media europea. Este hecho determinó, además, que las regiones españolas con un índice de renta menor (inferior al 75 por ciento de la media europea) se beneficiaran de la recepción de un importante volumen de fondos estructurales, que han coadyuvado a su mayor desarrollo.

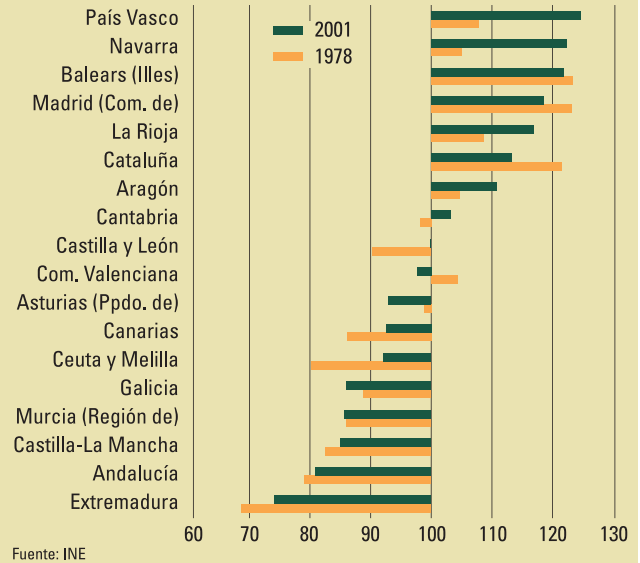
Desde una perspectiva práctica, si se observa el mapa autonómico de la distribución de la renta disponible de los hogares entre 1978 y 2001, se pueden extraer claramente conclusiones que permitirían calificar como exitosas las políticas de compensación y redistribución de renta regionales que se han llevado a cabo.



12 de junio de 1985. España se adhiere a la Comunidad Económica Europea

Gráfico 7.9. Renta disponible bruta per cápita de los hogares

Índice España= 100 correspondientes a 1978 y 2001



Por un lado, el hecho de que exista una mayor equidad entre las diferentes regiones, que se aprecia en una distancia menor entre los extremos y, por otro, el que algunas de las regiones que tenían la renta más alta en 1978, como Madrid y Cataluña, sean las que más han contribuido al proceso de compensación de los desequilibrios regionales de renta, durante el período, hasta el punto de verse superadas en la actualidad por el País Vasco y Navarra, posiblemente por la ventaja relativa que viene suponiendo la aplicación de los Conciertos, así como por las Illes Balears, en este caso principalmente por efecto de su desarrollo turístico.

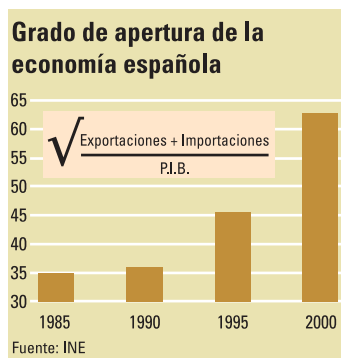
La entrada de España en la Comunidad Económica Europea, en enero de 1986, supuso la apertura definitiva de la economía española al resto del mundo, así como el inicio de un período de crecimiento sostenido no conocido hasta entonces, únicamente interrumpido por la crisis de 1993, que permitió el acercamiento del nivel de renta español a la media europea.

El acceso de los productos españoles a grandes mercados, como Alemania, el Reino Unido, Francia o Italia ha supuesto el despegue de nuestras exportaciones. De la misma forma, España ha podido importar una buena cantidad de productos a precios más competitivos que los producidos interiormente, especialmente maquinaria, material de transporte y otros bienes de equipo. El gráfico siguiente muestra el continuo aumento del grado de apertura de la economía, definido como el peso sobre el PIB de la suma de exportaciones más importaciones:

Después de un período de siete años, entre 1978 y 1984, en los que la señal de crecimiento se había perdido y el PIB real apenas aumentaba a una tasa inferior al 1 por ciento, 7.10. un ciclo expansivo que, como muestra el gráfico siguiente, tuvo dos características: su longitud (era desconocido hasta entonces un periodo tan largo de continuo crecimiento) y la magnitud de las tasas a las que se creció, una vez superada la grave recesión de 1993, que fueron superiores a las europeas (en más de un punto porcentual por año). De esta manera, se logró el paulatino acercamiento del PIB español al de la media europea.

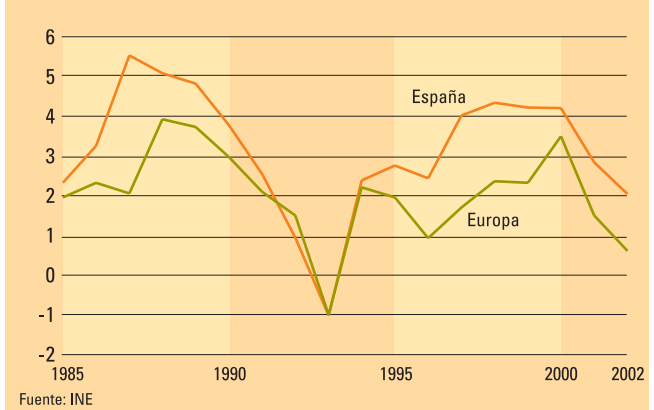
Este crecimiento no se produjo de forma similar en todas las actividades productivas. Al igual que en el período preconstitucional, la agricultura continuó perdiendo peso en la economía de forma notable a favor de los servicios (hasta llegar a un escaso 3 por ciento del PIB en 2002). Además, especialmente a partir de los primeros años de la década de los noventa, se produjo un importante cambio en la estructura económica de España y de los países más

España en la Comunidad Económica Europea y en la Unión Monetaria Europea



industrializados del mundo, que condicionó la composición del crecimiento. Las empresas industriales, que poseían internamente unidades de servicios asociadas a su producción (de contabilidad, jurídicos, de diseño, de informática, comerciales, de publicidad, etcétera) tendieron a externalizar estos servicios a otras unidades fuera de las empresas, de forma que éstas se quedaban únicamente con el proceso industrial de producción. Este fenómeno, denominado terciarización de la economía, hizo perder peso específico a la industria a favor de los servicios, a la vez que aumentaba la competitividad de ambos:

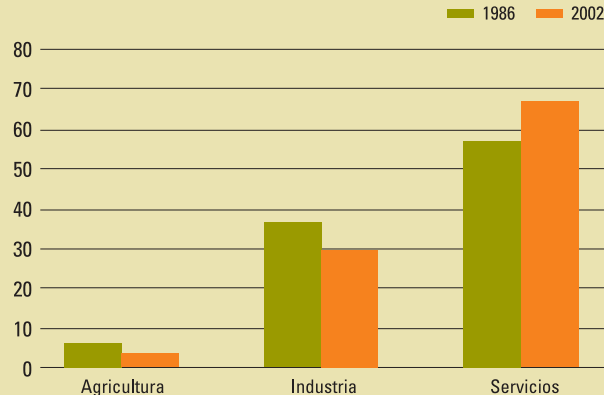
Gráfico 7.10. Crecimiento del Producto Interior Bruto



Si bien la entrada en la Comunidad Económica Europea relanzó el crecimiento económico, algunos indicadores clave de la economía española no conseguían mejorar sustantivamente, manteniéndose lejos de las medias de nuestros socios. Tal era el caso de las tasas de paro e inflación, los tipos de interés, el estado de las finanzas públicas y las diferencias de renta regionales.

Sin embargo, en febrero de 1992, con la aprobación del Tratado de la Unión Europea, en la que se integran los doce

Gráfico 7.11. Peso relativo de los tres grandes sectores en el PIB



Fuente: INE

países (quince en 1995) de la Comunidad Económica Europea, estos desequilibrios iban a comenzar a reducirse. El Tratado tenía una doble finalidad: por un lado, promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible a través, principalmente, de la creación de un espacio sin fronteras (Mercado Unico Europeo) y, por otro, el fortalecimiento de la cohesión económica y social. Todo ello encaminado hacia el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria, en la que una única moneda (el euro) sería el patrón de cambio de todos sus Estados Miembros. Además, el Tratado incorporaba la creación del fondo de cohesión económica y social y la reforma de los fondos estructurales, destinados principalmente a corregir los desequilibrios regionales, de los que España ha sido, y es todavía, uno de países más beneficiados.

La fecha para la entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria se fijó en el 1 de enero de 1999. Únicamente se permitiría el acceso a esta fase, a aquellos países que gozaran de un cierto equilibrio en su economía. Así, se definieron cuatro criterios (denominados de convergencia) que

los países debían cumplir a una fecha determinada, que fue en concreto, el 31 de diciembre de 1997:

- El logro de un alto grado de estabilidad de precios. La tasa de inflación, medida en términos del IPC armonizado, no podía exceder en más de 1,5 puntos de la media de los tres países con una tasa inferior.
- Sostenibilidad de las finanzas públicas, que quedaría demostrada en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto con un déficit público inferior al 3 por ciento del PIB y un nivel de deuda pública inferior al 60 por ciento del PIB
- Estabilidad cambiaria, que consistiría en respetar, durante dos años como mínimo, sin que se produjese devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado Miembro, los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo (SME)
- El carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado Miembro y de su participación en el mecanismo de tipos de cambio del SME, deberá verse reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo. Un año antes del examen, los Estados deberán tener un promedio de interés nominal a largo plazo que no exceda en más de un 2 por ciento el de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. Se medirán con referencia a los bonos del Estado a largo plazo u otros valores comparables



Únicamente se daría paso a esta fase si una mayoría de los Estados Miembros de la Unión Europea cumplían los criterios de convergencia. España fue un firme candidato desde el principio para la entrada en dicha Unión, pasando el examen de convergencia después de haber realizado un notable esfuerzo en materia de corrección de estos indicadores.

Así, se redujo la tasa de inflación, del 6 al 2 por ciento interanual, el déficit público del 7 al 3 por ciento sobre el PIB, los tipos de interés a largo bajaron del 11,5 al entorno del 5 por ciento y se mantuvo el tipo de cambio frente a las monedas del SME durante 1996 y 1997, si bien, después de aumentarse los márgenes de fluctuación del sistema.

La pertenencia de España a la CEE, en primer lugar, y a la UME, posteriormente, ha hecho prosperar su economía con mayor intensidad que la mayor parte de los estados miembros, lo que ha determinado el acercamiento de los niveles de renta españoles a los europeos. Así, el PIB per cápita (medido en paridad de poder adquisitivo) español, que a principios de la década de los ochenta se situaba 30 puntos por debajo de la media europea, ha recorrido prácticamente la mitad del camino hacia la convergencia (en 2002 es un 16 por ciento inferior a la media europea).

Sin embargo, desde la perspectiva regional, este progreso no ha sido compartido de forma similar por todas las comunidades autónomas. Regiones como Madrid han aumentado más de 30 puntos su índice en las dos últimas décadas, situándose claramente por encima de la media europea, al igual que Navarra, el País Vasco, las Illes Balears o Cataluña. Por otra parte, y sobre todo debido al notable impulso de los fondos estructurales, las regiones de menor renta han mejorado también su posición frente al estándar europeo, si bien de una forma más moderada.

La tabla siguiente muestra la comparación entre los valores de 1980 y de 2002, para todas las comunidades autónomas, medidas sobre el índice medio europeo (de valor 100).

Tabla 7.1. PIB per cápita en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA)
Índice Europa= 100

	1980	2002
Madrid (Com. de)	81	112
Navarra	90	107
País Vasco	89	105
Balears (Illes)	86	103
Cataluña	83	101
La Rioja	88	96
Aragón	76	91
ESPAÑA	71	84
Cantabria	78	83
Com. Valenciana	71	81
Castilla y León	70	79
Canarias	59	77
Asturias (Ppdo. de)	77	73
Murcia (Región de)	65	72
Castilla-La Mancha	61	67
Ceuta y Melilla	50	67
Galicia	61	66
Andalucía	56	64
Extremadura	45	54

Como se desprende del análisis de los epígrafes anteriores, los veinticinco años de período constitucional han supuesto una mejora incuestionable de la economía española. A

Retos pendientes



día de hoy, el crecimiento de la economía es saneado, existen más y mejores mecanismos de protección social, se ha creado un marco político y económico para la redistribución de la renta entre los distintos estratos de población y las diferentes regiones, etcétera.

Además, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento por el que los Estados Miembros de la Unión Europea están obligados a evitar en el futuro déficit excesivos (dado que las finanzas públicas saneadas son un medio para reforzar las condiciones para conseguir la estabilidad de los precios, así como un crecimiento fuerte y sostenible que favorece el empleo), garantiza el mantenimiento futuro del equilibrio en los indicadores económicos.

No obstante, todavía hay que seguir avanzando en la mejora de los mecanismos redistribuidores de renta. La entrada de nuevos socios en la Unión Europea, con unos índices de renta bajos, puede afectar negativamente la consecución de fondos europeos para las regiones españolas y, ante este riesgo evidente, deberán establecerse formas de solidaridad interregional para proseguir reduciendo los desequilibrios, lográndose el solidario objetivo marcado por el artículo 131.1 de la Constitución con el que se inició el presente capítulo.