

ESTABILIDAD POLÍTICA Y ECONOMÍA EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA (1976-2000) (1)

Por JOSÉ LUIS SÁEZ LOZANO

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. ECONOMÍA Y DEMOCRACIA.—3. ESTABILIDAD POLÍTICA EN ESPAÑA: 3.1. *Principales índices de estabilidad política y gubernativa*. 3.2. *Veintisiete ciclos políticos en la Transición y la Democracia*.—4. SUFRIMIENTO ECONÓMICO EN ESPAÑA: 4.1. *El índice de miseria económica de Okun y Barro*. 4.2. *El sufrimiento económico de los gobiernos de la Transición y la Democracia*.—5. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Desde que Lipset publicara su tesis sobre la relación entre desarrollo económico y democracia, han ido apareciendo diferentes estudios (2) que evidencian que no estamos ante una cuestión marginal e irrelevante dentro del panorama investigador de la economía política. En España no existe ningún estudio en donde se analiza la interrelación entre el ámbito económico y el dominio político, tras el restablecimiento del régimen de libertades públicas; de ahí que sea muy oportuno hacer esta primera aproximación empírica, ya que nos va a permitir dar respuesta a muchos interrogantes que actualmente se plantean en la vida pública, social y política de nuestro país.

Ello exige que comencemos revisando los fundamentos básicos (antecedentes, planteamientos teóricos, evidencia empírica...) de lo que se llegó a denominar *teoría de la modernización*. A continuación analizaremos la *estabilidad política* y el *sufrimiento económico* generado por los distintos gobiernos de la Transición y la Demo-

(1) Este artículo se enmarca dentro del proyecto PB 98-1304, financiado por la Comisión Interministerial Científica y Tecnológica (CICYT).

(2) Vid. A. ALESINA y D. RODRIK: *Distributive politics and economic growth*, 1994; G. BERTOLA: *Factor shares, saving prosperities, and endogenous growth*, 1993; R. PEROTTI: *Income distribution, politics, and growth*, 1992; y T. PERSSON y G. TABELLINI: *Is inequality harmful for growth? Theory and evidence*, 1991...

cracia en España. A la luz de todo lo anterior, podremos reflexionar sobre cómo han interactuado ambos dominios en estos veinticuatro años de convivencia en libertad.

No puedo finalizar esta introducción sin resaltar que este análisis no puede ni debe interpretarse como una reflexión retórica, en la línea de las *nuevas tesis liberales*. Tampoco pretendemos evidenciar, desde la praxis, que la razón económica prevalece sobre el institucionalismo político. Así pues, este artículo ha de interpretarse como una reflexión sobre el proceso de modernización en España, tras el restablecimiento del régimen de libertades públicas en 1976.

2. ECONOMÍA Y DEMOCRACIA

Hoy nadie pone en duda que el ámbito económico y el dominio político son dos elementos del sistema democrático que interactúan entre sí, a través de diferentes mecanismos e instrumentos. Desde mediados de la década de los cincuenta, los investigadores vienen planteando que los gobiernos democráticos utilizan algunos instrumentos de política económica con fines electorales y/o partidistas; pero esta línea de trabajo no alcanzó su máximo apogeo hasta que se publicaron los primeros trabajos de Public Choice, cuya hipótesis fundamental es que *el Estado no es neutral en su acción de gobierno*, tal y como defendía la Síntesis Neoclásica, que dominó el pensamiento económico desde mediados de los cincuenta hasta los años setenta. La desmitificación del político, como alguien que es inmune a cualquier preferencia ideológica o interés político, lo plasmó muy bien Buchanan: *El romanticismo se ha ido, quizás para nunca volver. Se ha perdido el paraíso socialista. Los políticos y los burócratas son personas comunes, bastante parecidas a nosotros, y la política es considerada como un juego, en el que muchos jugadores, con objetivos bastante dispares, se interrelacionan; de tal manera, que se genera una serie de resultados que pueden no ser coherentes ni eficientes bajo ningún criterio.*

Con anterioridad aparecieron algunas aportaciones relevantes, que resaltan las interferencias entre el dominio político y el ámbito económico. En los años treinta, Kalecki mantuvo una posición crítica respecto al papel estabilizador de los gobiernos. A finales de los años cincuenta aparecieron los trabajos de Downs, que alteraban la visión que se tenía hasta el momento del sistema democrático en las economías industrializadas. En esta revisión del panorama científico que precedió a la Síntesis Neoclásica, no podemos obviar el carácter pionero del trabajo de Lipset, que evidenciaba la relación causal entre desarrollo socioeconómico y democracia (3).

En los albores de la década de los sesenta, Schumpeter expuso de forma clarividente lo que ya había avanzado Antony Downs diez años antes: *los gobiernos son conscientes cuando aplican políticas que desestabilizan el orden social.*

(3) Vid. Ib. El corolario que se extraía del trabajo de LIPSET era: *el progreso económico conduce irremediablemente al restablecimiento del régimen de libertades públicas, allá donde impera la dictadura, y las democracias más estables son las más desarrolladas.*

Siguiendo esta revisión cronológica de los antecedentes de este programa de investigación, nos encontramos con la aportación de Black (1958), quien publicó el primer artículo desde el ámbito científico de la Public Choice, en donde se analizaba la toma de decisiones racionales en grupos y colectivos. A partir de ahí, éste ha sido el ámbito científico que más ha aportado al acervo literario de la interrelación entre economía y política en los sistemas democráticos. Sería injusto olvidar el trabajo de Arrow, al que le siguió la *teoría económica de la democracia* de Downs, el *cálculo del consenso* de Buchanan y Tullock y la *teoría de las coaliciones* de Riker.

Al margen de la Public Choice han ido apareciendo distintos trabajos en donde se investigaba la interacción entre el ámbito económico y el dominio político. En primer lugar destacaría la aportación primordial de Hirschman (1996), quien planteó que la interacción entre ambos elementos es intermitente: a períodos de acoplamiento le suceden fases atípicas, y viceversa. Otra cuestión es la dirección causal de esta relación y cómo se manifiesta la sincronía/diacronía de la misma. Según Hirschman, la España de los años sesenta y principios de los setenta era un claro ejemplo, en donde a una fase atípica (dictadura), que se caracterizó por el desarrollismo, le habría de suceder un período de acoplamiento que culminaría con la restauración de un régimen de libertades públicas. Hay otro grupo de trabajos más deductivos, en donde examina cuantitativamente cuál es el impacto de la democracia en el crecimiento económico (4). Por último, no podemos olvidar las aportaciones científicas que investigan también, desde una perspectiva eminentemente empírica, cuál es la relación entre distribución de la renta, las instituciones democráticas y el crecimiento económico (5).

A modo de conclusión, podemos reseñar que los estudios más recientes se centran en el análisis de la interacción entre economía y democracia a través de nexos de unión como la opinión pública y las instituciones. En estos trabajos se defiende que la política económica influye en la opinión pública (electores, *lobbys*, grupos financieros, sindicatos...); pero no es menos cierto que algunas instituciones democráticas reaccionan tras conocer la opinión pública.

3. ESTABILIDAD POLÍTICA EN ESPAÑA

Entre los factores que han determinado la evolución del ciclo económico en estos últimos veinticuatro años de convivencia en libertad destacan de manera especial algunos elementos del dominio político: Restablecimiento del orden constitucional, legalización de los partidos, asociaciones y sindicatos, la descentralización autonó-

(4) Vid. R. BARRO: *Democracy and growth*, 1996, págs. 1-27; A. PRZEWORSKI y F. LIMONGI: *Political regimes and economic growth*, 1993, págs. 51-69; y L. SIROWY y A. INKELES: *The effects of democracy on economic growth and inequality: A review*, 1990, págs. 126-157.

(5) Vid. A. ALESINA y R. PEROTTI: *The political economy of growth: A critical survey of the recent literature*, 1994, págs. 351-71; y R. PEROTTI: *Income distribution and investment*, 1994, págs. 827-35.

mica, las elecciones generales, regionales y locales... En cualquier caso, nuestro objetivo en este epígrafe es aproximarnos cuantitativamente al concepto de estabilidad política, pues como argumentan los estudios analíticos es fundamental para analizar la interacción entre el ámbito económico y el dominio político en la Transición y la Democracia.

Castles (6) decía que la estabilidad política viene definida por la probabilidad que otorgan los ciudadanos a un periodo placentero y duradero sin eventos, o al menos cuando no es necesario esperar mucho tiempo para consagrar el orden establecido. Duff y McCamant (7) sugieren que la estabilidad se manifiesta cuando hay ausencia de eventos que susciten el interés general y ello no reporta ningún cambio respecto al orden normal del sistema.

Frente al concepto de estabilidad surge la necesidad de aproximarse a lo que se entiende por inestabilidad política, que Ake (8) lo define como la regularidad de aquellos cambios que evidencian un desafío o reto respecto al orden normalmente establecido (9). En ese sentido, Sanders (10) asimilaba la idea de estabilidad política con la de normalidad a nivel institucional; de ahí que apuntase que un sistema político no es estable cuando los distintos elementos que configuran el orden establecido por un régimen, gobierno o comunidad, se alteran de tal forma que éstos no pueden alcanzar sus objetivos e incumplen así sus compromisos.

3.1. *Principales índices de estabilidad política y gubernativa*

Otra cuestión es aproximarse cuantitativamente a los conceptos de regularidad y normalidad de la que hablaban Ake y Sanders, respectivamente. Mientras que el primero propuso un índice estático, para medir el grado de inestabilidad política, la propuesta de Sanders era dinámica, ya que planteaba medir cómo los eventos que determinan la inestabilidad política en un momento desvían al sistema de la línea de tendencia de estabilidad (normalidad) observada hasta el período inmediatamente anterior.

A partir de la formulación de la teoría partidista del ciclo económico de Hibbs (1977) han ido apareciendo estudios en donde se introducía el nivel de estabilidad política como un factor explicativo del ciclo económico. En este sentido, Roubini y Sachs (1988) enfatizaron la influencia negativa que ejercen los gobiernos de coali-

(6) Vid. F. G. CASTLES: *Political stability. Comparative government and politics*, 1974

(7) Vid. F. D. DUFF y J. F. MCCAMANT: *Measuring social and political requirements for system stability in Latin American*, 1968, págs. 1125-43.

(8) Vid. C. AKE: *Modernization and political instability: A theoretical exploration*, 1974, págs. 576-91. ID.: *A definition of political stability*, 1975, págs. 271-83.

(9) Entre estos desafíos encontramos los votos de censura, rechazo de los presupuestos generales o cualquier otra propuesta que realice el equipo de gobierno...

(10) Vid. D. SANDERS: *Patterns of political instability*, 1981.

ción inestables en los objetivos de la política económica: los gobiernos de coalición, con dos o tres partidos, son los que más dificultades tienen para aplicar una política económica de ajuste, cuando ésta se hace necesaria.

En mi opinión, el índice de estabilidad política de Alesina (1989) puede considerarse como el más exhaustivo de cuantos indicadores se han propuesto para reflejar la situación institucional de un país, ya que incluye un número importante de factores, que sintetizan muy bien la situación del entorno político. No obstante, es un índice diseñado *ad hoc* para aproximarse a la interacción entre el ámbito político y el dominio económico en países desarrollados; mientras que los restantes índices de estabilidad política y gubernativa citados anteriormente no se diseñaron desde esa perspectiva.

A diferencia de estos indicadores de estabilidad política, los *índices de desarrollo político* de Cutright (1963) y Olsen (1968) se plantearon con el fin de medir la *estabilidad democrática*. La propuesta de Cutright es más bien un indicador de representatividad, que mide el nivel de pluralidad política; por el contrario, Olsen elaboró un *índice de desarrollo político*, a partir del indicador de representatividad política de Cutright y otras variables que reflejan la modernización democrática de un país.

Con el paso del tiempo se ha desviado la atención hacia otra cuestión colateral: la estabilidad gubernativa. En mi opinión, a la hora de investigar la interacción entre economía y democracia, también es necesario analizar la estabilidad/inestabilidad de los gobiernos (11). En esta línea, Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991) identificaron la estabilidad política con la duración de un gobierno, es decir, el número de periodos de tiempo que transcurren entre un ejecutivo y otro. En ese sentido, decimos que la estabilidad es menor cuanto más débil es un gobierno, y viceversa, afirmamos que hay una mayor estabilidad política cuanto más fuerte es un ejecutivo.

3.2. *Veintisiete ciclos políticos en la Transición y la Democracia*

Tras revisar los diferentes índices de estabilidad política propuestos nos planteamos elaborar un indicador dinámico que nos permitiese valorar el entorno político e institucional en España, tras el restablecimiento del régimen de libertades públicas. Ello nos llevó a incluir cuatro componentes políticos en dicho índice: la estabilidad gubernativa, las remodelaciones y ceses de gobierno, la duración de los ejecutivos y las crisis políticas (12).

(11) Vid. K. DOWDING y R. KIMBER: o.c., 1983; S. ERSSON y J. LANE: *Political stability in European democracies*, 1983, págs. 245-64; A. LIJPHART: *Measures of cabinet durability. A conceptual and empirical evaluation*, 1984, págs. 265-79; y T. SANDERS y V. HERMAN: *The stability and survival of governments in western democracies*, 1977, págs. 346-77. En todos estos trabajos se define de forma general el concepto de estabilidad/inestabilidad política, y se analiza su interacción con factores económicos, políticos y sociales.

(12) Vid. J. L. SÁEZ LOZANO: *Economía y política en democracia*, 1999. En este libro se analizan estos cuatro elementos del índice de estabilidad política en la democracia española.

Si analizamos la evolución del índice de estabilidad política durante la Transición y la Democracia constatamos que ha sido muy dispar, ya que a períodos de una gran estabilidad le han sucedido fases de inestabilidad. A partir del análisis de los períodos de máxima y mínima estabilidad identificamos veintisiete ciclos políticos tras el restablecimiento del régimen de libertades públicas: Transición a la democracia, primer gobierno constitucional, primera moción de censura de la democracia, último gabinete de Suárez, intentona golpista, primera remodelación del gobierno de Calvo Sotelo, segunda crisis de gobierno de Calvo Sotelo, última crisis de gobierno de Calvo Sotelo, primera crisis de gobierno de Felipe González, inicio de la segunda legislatura de gobierno de Felipe González, segunda moción de censura de la democracia, reajuste ministerial de 1988, huelga general de 1988, inicio de la tercera legislatura de gobierno de Felipe González, sale Manuel Chaves del gobierno, dimite Alfonso Guerra, salida de García Valverde del gobierno por el escándalo Renfe, comienza la cuarta legislatura de Felipe González con minoría parlamentaria, sale Corcuera del gobierno y la corrupción está en su máximo apogeo, dimite Asunción tras la fuga de Roldán, dimite el vicepresidente Serra por el escándalo del CESID, comienza un nuevo ciclo con el PP en el gobierno, Aznar realiza su primera remodelación antes del XIII Congreso del PP, a finales de abril de 1999, Loyola de Palacio deja el gobierno para ser la candidata del PP a las elecciones europeas del 13 de junio y, por último, Pimentel presentó su dimisión el 19 de febrero del 2000, al sentirse responsable político del caso Aycart.

La *legislatura de la Transición democrática* coincidió temporalmente con el primer gobierno de Adolfo Suárez. Este período se distinguió por la estabilidad política, si se exceptúa el mes de febrero de 1978, fecha en la que se materializó la primera crisis ministerial de la Transición: abandonó la vicepresidencia segunda de Economía Enrique Fuentes Quintana, que fue sustituido por Fernando Abril Martorell. El principal reto de este gobierno era ganar tiempo político (13), hasta que se aprobara la Constitución el 6 de diciembre de 1978, dado que era fundamental para consolidar el régimen de libertades públicas en España. En esas coordenadas hay que interpretar la mayoría de las medidas aprobadas en este período de Transición (Pactos de la Moncloa...), ya que la legitimidad de todo régimen democrático viene determinada tanto por la eficacia del gobierno para diagnosticar y corregir los verdaderos problemas que sufre un país, como por la efectividad de las medidas aplicadas para alcanzar los objetivos planteados.

Hay un segundo ciclo de estabilidad política que coincidió en el tiempo con el *primer Gobierno Constitucional*: se inició tras las elecciones legislativas celebradas el 1 de marzo de 1979. Uno de los retos prioritarios de este ejecutivo era alcanzar un mayor equilibrio social, con el fin de fortalecer y revitalizar el Estado de Derecho;

(13) Vid. E. FUENTES QUINTANA: *De los Pactos de la Moncloa a la Constitución (julio 1977-diciembre 1978)*, 1990, págs. 23-34. Incluido en J. L. GARCÍA DELGADO: *Economía española de la transición y la democracia*, 1990.

en segundo término, se planteó desarrollar la Constitución; tercero, impulsar el Estado de las Autonomías, con el fin de alcanzar un mayor reequilibrio; cuarto, afianzar e intensificar la acción encaminada a mejorar la seguridad ciudadana, al mismo tiempo que se profundizaba en la lucha antiterrorista; en quinto lugar, mejorar la política exterior de España, ya que éste era el único camino para integrarnos internacionalmente en la CEE, la OTAN...; y por último, este primer Gobierno Constitucional estaba obligado a delimitar el papel de las fuerzas armadas como factor de disuasión y respaldo de la acción internacional y de defensa del orden constitucional. Este segundo ciclo de estabilidad política culminó con el ajuste ministerial de 2 de mayo de 1980, tres semanas antes de que el grupo parlamentario socialista presentase la primera moción de censura de la democracia.

Una vez rechazada la moción de censura comenzó el tercer ciclo de estabilidad política, que sería muy efímero, ya que el 8 de septiembre de este año Adolfo Suárez nombró a su último gabinete tras someterse a una cuestión de confianza. El objetivo último de esta estrategia política instrumentada por Adolfo Suárez era infundir mayor credibilidad y confianza a la tramitación parlamentaria de sus propuestas, consiguiendo así un mayor consenso dentro de su propio grupo parlamentario.

El *último ejecutivo de la etapa de Adolfo Suárez*, de tendencia algo más socialdemócrata y liberal, no evitó que la estabilidad política entrase en una fase crítica, que culminaría en enero de 1981, con la mayor crisis de la Transición y la Democracia. En este mes, tras suspenderse la celebración del congreso nacional de UCD, que iba a celebrarse en Palma de Mallorca, Suárez presentó su dimisión como presidente del Gobierno. Este quinto ciclo se prolongó durante el mes de febrero, como consecuencia de la intentona golpista del 23 de febrero de 1981; alcanzándose en este período el mayor nivel de inestabilidad.

Tras recibir la confianza de 186 parlamentarios, el gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo tomó posesión el 26 de febrero de 1981. Éste era un ejecutivo con menos ministros, y que se distinguió por practicar una política continuista, en sintonía con el último Gobierno de Adolfo Suárez; sin embargo, este *sexto ciclo* también fue muy efímero, ya que en agosto Calvo Sotelo introdujo algunos cambios en el ejecutivo. Si el sexto ciclo de la Transición y la Democracia fue breve, el *séptimo* duró menos, ya que en diciembre de 1981, el último presidente de Gobierno de la UCD volvió a remodelar su equipo: creó dos vicepresidencias, que recayeron en Martín Villa y Juan Antonio García Díez.

Después de las elecciones autonómicas andaluzas, Calvo Sotelo modificó de nuevo su gobierno, con el fin de preparar los comicios que se atisbaban en el horizonte electoral de los próximos meses. Este *octavo ciclo* fue algo más largo que los dos anteriores, pero ello no evitaba que el país siguiese inmerso en una fase de inestabilidad política. Tan sólo unas elecciones generales anticipadas podían poner punto y final a esta situación.

Los comicios de 28 de octubre de 1982 facilitaron la alternancia partidista en el Gobierno de la Nación. El PSOE obtuvo 202 diputados, y pudo formar un grupo parlamentario mayoritario, que le otorgaban a Felipe González un gran respaldo.

Todo ello explica por qué el índice de estabilidad política continuó la senda de crecimiento iniciada en los últimos meses de gobierno de Calvo Sotelo. Este *noveno ciclo* habría durado más si no se hubiera convocado la huelga general de 20 de junio de 1985, y Felipe González no hubiese afrontado su primera crisis de Gobierno: dimitió Miguel Boyer, como ministro de Economía y Hacienda, y él cesó a Fernando Morán como máximo responsable de Asuntos Exteriores. Las pretensiones del primero, y la actitud díscola del segundo, ante el cambio de actitud sobre la permanencia de España a la OTAN, fueron los argumentos que explicaron esta remodelación ministerial realizada en julio de 1985.

El noveno ciclo culminó con la celebración de elecciones generales en junio de 1986. Tras estos comicios, Felipe González nombró su segundo ejecutivo, iniciándose así una fase de estabilidad política, que se vio truncada por la segunda moción de censura que se presentó tras el restablecimiento del régimen de libertades públicas. Antonio Hernández Mancha, como presidente de AP, aprovechó la crisis que se vivía en el interior del Gobierno, y presentó una moción contra el ejecutivo socialista, que comenzó a debatirse el 26 de marzo de 1987. La votación tuvo lugar el 30 de marzo, y tan sólo fue apoyada por los diputados de AP, a los que se agregó el de Unió Valenciana.

A diferencia de lo sucedido en 1980, cuando Felipe González presentó la primera moción de censura de la Democracia, el líder popular encontró una gran hostilidad en los portavoces de los restantes grupos de la oposición, que criticaron el carácter oportunista de esta iniciativa política. Todo ello facilitó que el grupo socialista pudiese mantener una actitud pasiva, y se iniciase así el *decimosegundo ciclo*, que se vio truncado por el reajuste ministerial de julio de 1988, el más amplio de la etapa González. El objetivo del ex presidente del Gobierno era combatir la imagen de cansancio y desgaste de los ejecutivos socialistas (14), dando entrada a ministros que *a priori* se les suponía un mayor carisma, al mismo tiempo que contribuían a sanear la vida pública, salpicada por los primeros casos de corrupción (15). Se vislumbraba ya en el horizonte electoral los comicios generales de 29 de octubre de 1989.

Este ciclo tan sólo duró cinco meses, ya que la huelga del 14 de diciembre de 1988 frenó el ascenso del índice de estabilidad política. La crisis interna del Gobierno, a la que no era ajeno el PSOE, estuvo impulsada por otros elementos, que conjuntamente con la huelga sumieron al país en una situación de inestabilidad política. La opinión pública culpaba a Felipe González de la inoperatividad de algunos servicios públicos, el fuerte incremento de la presión fiscal, se publicaban las primeras noticias sobre el GAL y la guerra sucia auspiciada por el Estado, había malas relaciones con los principales agentes sociales.... El 21 de diciembre de 1988, Felipe González tuvo que comparecer en el Congreso de los Diputados, tras el éxito de la

(14) Vid. J. MONTABES: *El gobierno*, 1997, pág. 182. Incluido en M. ALCÁNTARA y A. MARTÍNEZ: *Política y gobierno en España*, 1997.

(15) Los nombramientos de José Luis Corcuera y Enrique Múgica, como ministros de Interior y Justicia, respectivamente, fueron los cambios más relevantes del segundo Gobierno de Felipe González.

movilización social auspiciada por los principales sindicatos del país. Allí evidenció una actitud más receptiva: se comprometió a consensuar con la oposición la Ley de Huelga, prometió que aceleraría la puesta en funcionamiento del Consejo Económico y Social... Todo ello facilitó el inicio del *decimotercer ciclo de estabilidad política*, que alcanzó su punto más álgido en noviembre de 1989.

Las elecciones generales de 29 de octubre de 1989 depararon una pérdida de escaños para el PSOE (16). Comienza así el *decimocuarto ciclo*, que coincidió en el tiempo con la tercera legislatura socialista. En cualquier caso, no podemos obviar que fue el periodo de progreso político más breve de la Transición y la Democracia, ya que en abril se produjo un reajuste ministerial, debido a la salida de Manuel Chaves, que sería el candidato socialista a la Presidencia de la Junta de Andalucía en las elecciones autonómicas de 23 de junio de 1990.

Desde sus inicios se vislumbraba que esta legislatura iba a ser muy convulsiva, pues comenzó con la anulación de las elecciones generales en las circunscripciones de Melilla, Murcia y Pontevedra. El ambiente político estaba dominado por la inestabilidad: Felipe González se sometió en 1990 a una cuestión de confianza (una vez resueltos los recursos electorales), UGT ratificaba su independencia frente al PSOE, comenzaron a escucharse algunas voces críticas desde el interior del partido del gobierno, apareció el primer gran escándalo político que provocó la dimisión de Alfonso Guerra como vicepresidente del Gobierno... Todo ello puso fin al *decimosexto ciclo* de la Transición y la Democracia.

Otro gran escándalo de corrupción iba a cerrar el *decimoséptimo ciclo*: el ministro de Sanidad Julián García Valverde, que ocupaba esta cartera desde la última remodelación efectuada el 11 de marzo de 1991, hubo de abandonar su cargo, ya que cuando era presidente de esta empresa pública influyó en la recalificación de unos terrenos situados en el municipio de Alcobendas.

Cinco meses después, la enfermedad de Francisco Fernández Ordóñez obligó al presidente a realizar un reajuste ministerial en junio de 1992, pasando Javier Solana a ocupar esta cartera, mientras que Alfredo Pérez Rubalcaba fue nombrado ministro de Educación. Finalizó así una fase breve de progreso político, aunque en este caso, a diferencia de lo sucedido en el ciclo anterior, no estuvo motivada por un escándalo de corrupción.

Aunque el índice de estabilidad inició una nueva fase ascendente a partir de julio de 1992, sin embargo, los problemas de gobernabilidad siguieron acumulándose: incumplimientos en las proyecciones del Plan de Convergencia Económica, la polémica Ley Corcuera y sus problemas de inconstitucionalidad, la crisis económica dominaba al país... Todo ello condujo a Felipe González a anticipar las elecciones generales al 6 de junio de 1993, cerrándose así el *decimonoveno ciclo de estabilidad política* de la Transición y la Democracia.

(16) El PSOE obtuvo 175 diputados, es decir, el 50 por 100 de los escaños.

Los resultados de los comicios generales obligaron al PSOE a gobernar mediante pactos puntuales con CIU, ya que era la primera vez que no disponía de mayoría absoluta, desde que alcanzó el poder en 1982. En principio, ello le restaba estabilidad política al ejecutivo de Felipe González, ya que los nacionalistas podían retirar-le su apoyo en cualquier momento, obligándole a anticipar de nuevo los comicios. No obstante, el primer elemento distorsionador del equilibrio político vino marcado por la declaración de inconstitucionalidad de algunos apartados de la Ley de Seguridad Ciudadana (17). Todo ello dio lugar a un reajuste ministerial, en donde el ministro Corcuera fue sustituido por Antoni Asunción.

Si este ciclo fue breve, la duración del siguiente fue muy similar, ya que el nuevo ministro del Interior presentó su dimisión tras la fuga de Roldán a un paradero desconocido. Cuatro días después abandonaba el Ministerio de Agricultura Vicente Albero, como consecuencia del escándalo público que suscitó sus irregularidades con el fisco. El presidente González cerró esta crisis integrando las responsabilidades de Justicia e Interior en el ministro Belloch. A partir de este momento, la estabilidad política inició una fase de felicidad relativa y breve, ya que seguían aflorando multitud de casos de corrupción, que contaminaban la atmósfera de la vida pública; siendo uno de los más reseñables el del CESID, que obligó a dimitir al vicepresidente Narcís Serra y al ministro de Defensa Julián García Vargas. De este modo concluyó así el *veintidós ciclo* de la Transición y la Democracia.

A finales de 1995, los sondeos de opinión revelaban la mala percepción que tenían los españoles de la situación política y económica del país. El ambiente político estaba muy contaminado por la aparición continuada de escándalos públicos y casos de corrupción y por la crisis interna que se vivía dentro del PSOE; por el contrario, la coyuntura económica remontaba la fase de crisis, pero la opinión pública no lo percibía así, dado que ello no se reflejaba de forma directa e inmediata en algunas de las variables macroeconómicas que afectan al ciudadano (control de la inflación, rebaja de los tipos de interés, disminución del desempleo...). Este malestar de los españoles también se proyectó sobre la percepción que éstos tenían de la situación global del país (18). Aunque parezca paradójico, el final de este ciclo de estabilidad política no vino marcado por ningún escándalo político en el que estuviese implicado algún miembro del Gobierno; la remodelación del ejecutivo se debió a la salida de Javier Solana del gobierno para ser nombrado secretario general de la OTAN.

Este último gabinete de Felipe González permaneció en su cargo cinco meses, ya que el PSOE perdió las elecciones generales de 3 de marzo de 1996, y el PP consiguió formar un Gobierno minoritario, firmando un pacto de legislatura con CIU, PNV y Coalición Canaria. Comenzaba así el *veinticinco ciclo de la Transición y la Democracia*, que se ha distinguido por ser el de más larga duración tras el restable-

(17) Conocida como la ley Corcuera, por el apellido del ministro del Interior.

(18) Vid. J. L. SÁEZ LOZANO: *ESPAÑA 1998: Credibilidad, progreso y crecimiento*, 1998, págs. 103-214.

cimiento del régimen de libertades públicas. Los cuatro ejecutivos presididos por Aznar en su primera legislatura evidenciaron una actitud política que gozó de gran credibilidad entre los agentes económicos y sociales; de tal suerte, que favoreció el avance económico y el progreso político. No obstante, las dos remodelaciones de Gobierno que realizó José María Aznar en los primeros meses de 1999 perjudicaron su índice de estabilidad; además, estos cambios ministeriales respondieron a motivaciones de índole partidista y electoral.

4. SUFRIMIENTO ECONÓMICO EN ESPAÑA

El *índice de sufrimiento económico* es un indicador que nos permite calificar la gestión macroeconómica de un gobierno en términos relativos, a partir del análisis de las variables objetivo de política económica seleccionadas. El estudio de esta cuestión ha ocupado durante algún tiempo a diferentes investigadores, que se han centrado en el análisis de los EE.UU. y el Reino Unido; sin embargo, nuestra propuesta se plantea como una alternativa claramente diferenciada de las formuladas hasta ahora, superando las deficiencias estadísticas y teóricas de los índices propuestos hasta ahora.

4.1. *El índice de miseria económica de Okun y Barro*

Okun (1970), consejero económico del ex presidente norteamericano Johnson, propuso un *índice de miseria económica* simple, que consistía en sumar las tasas de paro e inflación: cuanto mayor era el valor del citado indicador, peor valoración merecía la política económica articulada por el gobierno, y viceversa, cuanto menor era este ratio, mejor calificación suscitaban las medidas económicas aplicadas por el ejecutivo. Uno de los grandes inconvenientes del índice de miseria de Okun es que no fijaba un punto de referencia, a partir del cual iniciamos nuestro análisis; y ello dificulta la valoración de los efectos de la política económica articulada por el gobierno de ese período; al mismo tiempo que dificultaba la asignación de los resultados económicos (al ejecutivo actual o al anterior).

Todas estas vicisitudes fueron superadas, en parte, por la reformulación que hizo Barro (1996) del índice de miseria. Este profesor de Harvard partía de un concepto más amplio, que se aproximaba al de sufrimiento económico, ya que nos permite comparar la variación que han experimentado la inflación, el paro, la actividad económica y los tipos de interés a largo plazo bajo el mandato de un gobierno, con respecto al valor medio de las citadas macrovariables en el último año de la legislatura anterior. La propuesta de Barro también presentaba algunos inconvenientes reseñables: desde un punto de vista teórico era difícil mantener el supuesto de que la tasa de variación del índice de miseria correspondía a la política económica articulada por el gobierno en el poder; y desde una perspectiva estrictamente cuantitativa, no

trabajaba con los valores subyacentes (19), de ahí que aumentase la probabilidad de equivocarnos a la hora de valorar la política económica aplicada por un gobierno, ya que podemos estar fundamentando nuestro juicio sobre datos que no reflejan la realidad.

4.2. *El sufrimiento económico de los gobiernos de la Transición y la Democracia*

Dadas las dificultades que presenta el cálculo del índice de miseria, proponemos un *índice de sufrimiento* económico de la Transición y la Democracia. Para ello, calculamos la tasa de inflación subyacente interanual, la tasa de paro mensual, el crecimiento interanual del PIB, el saldo presupuestario en términos de PIB mensual y los tipos de interés oficial (20) bajo el mandato de cada gobierno (21).

Si analizamos el índice de sufrimiento económico de los distintos gobiernos de la Transición y la Democracia apreciamos la presencia de cuatro etapas claramente diferenciadas: *el castigo de Suárez, el calvario de Calvo Sotelo, la redención de González y la esperanza de Aznar*. Efectivamente, la etapa de Adolfo Suárez fue la peor, si nos atenemos a la clasificación realizada a partir del índice de sufrimiento (22), ya que éste empeoró un 41,59 por 100 con respecto al ejecutivo que le precedió. Si investigamos los factores que contribuyeron a *castigar* la economía española durante el período que transcurrió entre 1977 y 1981 comprobamos que el dife-

CUADRO 1.—*Índice de sufrimiento económico en la Transición y la Democracia*

Periodo de Gobierno (*)	Mandato	Índice sufrimiento económico (%)	Calificación de los mandatos
Julio 1976 a febrero 1981	ADOLFO SUÁREZ	-41,59	<i>Castigo</i>
Marzo 1981 a noviembre 1982	LEOPOLDO CALVO SOTELO	-18,70	<i>Calvario</i>
Diciembre 1982 a abril 1996	FELIPE GONZÁLEZ	2,25	<i>Redención</i>
Mayo 1996 a febrero 2000	JOSÉ MARÍA AZNAR	17,36	<i>Esperanza</i>

Fuente: Elaboración propia.

(*) El 7 de julio de 1976 tomó posesión el primer Gobierno de Adolfo Suárez. Las primeras elecciones generales se celebraron el 15 de junio de 1977.

(19) El valor subyacente de una variable económica es aquel que resulta de eliminar de la serie originaria las oscilaciones estacionales e irregulares.

(20) En nuestro caso hemos seleccionado como tipo de interés oficial medio a corto plazo el de la subasta decenal que realizaba el Banco de España.

(21) *Vid.* J. L. SÁEZ LOZANO: *Economía y política...*, 1999. En este libro se define un índice de sufrimiento económico *ad hoc* para el caso español.

(22) Véase cuadro 1.

rencial en la tasa de inflación fue el elemento más determinante, ya que los precios crecieron a una tasa (interanual) media del 18,7 por 100 bajo el mandato del ex presidente Suárez. En segundo término, encontramos el fuerte impacto que ejerció el incremento de los tipos de interés a corto plazo, pues no olvidemos que el 15,17 por 100 de la variación que registró el índice de sufrimiento económico estuvo causado por el incremento que experimentaron los tipos medios de la subasta decenal.

El incremento que registró el desempleo bajo el mandato de Adolfo Suárez, en relación al período de gobierno anterior, fue el tercer factor que más castigó a la economía española, ya que la tasa de paro creció a un ritmo (interanual) medio del 8,74 por 100. No obstante, hemos de reseñar que el sufrimiento económico del mandato de Suárez habría sido aún mayor si el crecimiento del PIB no hubiese neutralizado parte del castigo generado por la inflación, los tipos de interés a corto plazo y el desempleo: la economía española creció a una tasa (interanual) media del 0,64 por 100.

Durante la etapa de Leopoldo Calvo Sotelo la economía española se liberó del castigo al que fue sometida en el período anterior, para pasar por un *calvario*. Si comparamos este mandato con el de Adolfo Suárez observamos que el índice de sufrimiento económico se situó en el -18,70 por 100 (23), debido sobre todo al mejor comportamiento de los precios en términos relativos: la tasa de inflación media anual bajo el mandato de Calvo Sotelo fue un 3,78 por 100 inferior, si se compara con la del período de gobierno de Suárez.

El índice de sufrimiento económico, bajo el mandato de Calvo Sotelo, habría sido inferior si el déficit presupuestario en términos de PIB no hubiese aumentado a una tasa (interanual) media del 12,49 por 100, si el desempleo y los tipos de interés a corto plazo no hubieran crecido a un ritmo (interanual) medio del 6,71 por 100 y el 2,33 por 100, respectivamente; y si la tasa de actividad económica del país no hubiese registrado una desaceleración (interanual) media del 0,95 por 100, con respecto al período de gobierno de Adolfo Suárez.

Si bien es cierto que el ciclo económico registró cambios a lo largo del período de gobierno socialista, no podemos obviar que Felipe González rescató a la economía española de ese cautiverio que supuso los años de la Transición y el período posterior de consolidación democrática. No obstante, toda redención tiene un coste, que en este caso se concretó en la herencia económica que legó al ejecutivo de José María Aznar: mayor tasa de paro y un déficit presupuestario bastante más elevado que el recibido.

Al margen de las consideraciones anteriores, si tuviésemos que valorar el período de gobierno socialista, deberíamos resaltar como rasgo más sobresaliente que el índice de sufrimiento se tornó positivo, si adoptamos como referencia el período de mandato de Calvo Sotelo. Efectivamente, el índice alcanzó la cota del 2,25 (24) debido sobre todo al mayor control de los precios, ya que la tasa de inflación (inter-

(23) Véase cuadro 1.

(24) Véase cuadro 1.

anual) media del mandato de Felipe González fue un 7,57 por 100 inferior, si se compara con la de su predecesor en el cargo. Algo similar sucedió con los tipos de interés a corto plazo, ya que los tipos medios de la subasta decenal se situaron 4,44 puntos porcentuales por debajo, si se toma como referencia el período de gobierno de Calvo Sotelo. A diferencia de él, Felipe González logró que la tasa de crecimiento (interanual) media de la actividad económica del país fuese un 3,38 por 100 superior.

La *redención* económica de la etapa de González habría sido más intensa si el diferencial en déficit presupuestario y desempleo no hubiese alcanzado las cotas del 8,49 por 100 y el 4,65 por 100, respectivamente.

La primera legislatura de José María Aznar ha sido la mejor, si nos atenemos a criterios estrictamente económicos. El índice de sufrimiento alcanzó la cota histórica del 17,36 por 100, como consecuencia de la nueva política económica que se ha aplicado durante los últimos cuatro años (25). Los primeros gobiernos del PP han evidenciando una mayor disciplina presupuestaria, profundizaron en el proceso de liberalización de algunos sectores muy representativos, intensificaron el control de la inflación, han fomentado las exportaciones...

La actitud política de los populares ha gozado hasta el momento de una gran credibilidad entre los agentes económicos y sociales; y ello ha contribuido a un avance económico sin precedentes en nuestra más reciente historia democrática. Los tipos de interés a corto plazo han descendido a una tasa media de 8,49 puntos porcentuales, la tasa de inflación se desaceleró a un ritmo interanual medio del 4,64 por 100 y el saldo presupuestario en términos de PIB mejoró un 3,84 por 100, con respecto a la etapa de gobierno socialista. No obstante, el progreso económico habría sido mayor si la acción de gobierno hubiese favorecido una mayor reducción del desempleo y mejores tasas de crecimiento económico más elevadas.

5. CONCLUSIONES

A la luz de lo relatado anteriormente, concluimos que, en estos veinticuatro años de Transición y Democracia, el ámbito económico y el dominio político han interactuado entre sí; de tal modo, que la situación económica no ha sido inmune a lo que acontecía en el sistema político. Bajo el mandato de la UCD apreciamos una situación atípica (en términos de Hirschman), con unos niveles de estabilidad política bajos y unos índices de sufrimiento económico muy elevados. Con los socialistas en el poder se entró en una fase de acoplamiento: la estabilidad política mejoró y, por extensión, España experimentó un progreso económico. En cualquier caso, no podemos olvidar que el mayor avance se ha gestado en la primera legislatura de gobierno del PP, donde la sincronía entre el dominio político y el ámbito económico ha alcanzado cotas históricas.

(25) Véase cuadro 1.

Independientemente de los juicios de opinión que pueda suscitar la interacción entre el ámbito económico y el dominio político a lo largo de estos veinticuatro años, sí podemos proclamar que la transición a la Democracia, que comenzó en 1976, cuando los españoles votaron mayoritariamente la Reforma Política, constituye un ejemplo paradigmático para otros países que iniciaron ese mismo proceso con posterioridad. Hay quienes hablan del *modelo español* (26) de Transición (con mayúscula), donde las negociaciones y los pactos prevalecieron, desterrando de la escena política y social española los actos de confrontación y otros hechos y acontecimientos luctuosos de nuestro pasado más reciente.

BIBLIOGRAFÍA

- AKE, C.: «Modernization and political instability: A theoretical exploration», *World Politics*, vol. 26., 1974.
- AKE, C.: «A definition of political stability», *Comparative Politics*, vol. 7, 1975.
- ALESINA, A. y PEROTTI, R.: «The political economy of growth: A critical survey of the recent literature», *European Economic Review*, vol. 39, 1994.
- BARRO, R.: «Democracy and growth», *Journal of Economic Growth*, vol. 1, 1996.
- BARRO, R. J.: *Getting it right*, Massachusetts Institute of Technology, 1996.
- CASTLES, F. G.: *Political stability. Comparative government and politics*, Block 1, Unit 2. Milton Keynes: Open University Press, 1974.
- CUTRIGHT, P.: «National political development: Measurement and analysis», *American Sociological Review*, vol. 28, 1963.
- DOWDING, K. y KIMBER, R.: «The meaning and use of "political stability"», *European Journal of Political Research*, vol. 11, 1983.
- DUFF, F. D. y MCCAMANT, J. F.: «Measuring social and political requirements for system stability in Latin American», *American Political Science Review*, vol. 62, 1968.
- ERSSON, S. y LANE, J.: «Political stability in European democracies», *European Journal of Political Research*, vol. 11, 1983.
- GRILLI, V., MASCIANDARO, D. y TABELLINI, G.: «Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries», *Economic Policy*, núm. 13, 1991.
- HIBBS, D.: «Political parties and macroeconomic policy», *American Economic Review*, núm. 7, 1977.
- HIRSCHMAN, A.: *Tendencias autosubversivas. Ensayos*, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- HURWITZ, L.: «Contemporary approaches to political stability», *Comparative Politics*, vol. 5, 1973.
- LIPHART, A.: «Measures of cabinet durability. A conceptual and empirical evaluation», *Comparative Political Studies*, vol. 17, 1984.

(26) Vid. J. J. LINZ y otros: *Informe sociológico sobre el cambio político en España 1975-81*, 1981; G. O'DONNELL, P. C. SCHMITTER y L. WHITEHEAD: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 1986; A. PRZEWORSKI: *El capitalismo y el mercado*, 1991; J. J. LINZ y A. STEPHAN: *Problems of democratic transition and consolidation...*, 1996. Entre otros autores que hacen referencia al *modelo español* de transición política hacia la Democracia.

- LINZ, J. J. y STEPHAN, A.: *Problems of democratic transition and consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- LINZ, J. J. y otros: *Informe sociológico sobre el cambio político en España 1975-81*, Euroamérica, 1981.
- MAURO, P.: «Corruption and growth», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 23, 1995.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. y WHITEHEAD, L.: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, 1986.
- OKUN, A. M.: *The political economy of prosperity*, Norton, New York, 1970.
- OLSEN, M. E.: «Multivariate analysis of national political development», *American Sociological Review*, vol. 35, 1968.
- PEROTTI, R.: «Income distribution and investment», *European Economic Review*, vol. 38, 1994.
- PRZEWORSKI, A.: *El capitalismo y el mercado*, Cambridge University Press, 1991.
- PRZEWORSKI, A. y LIMONGI, F.: «Political regimes and economic growth», *Journal Economic Perspectives*, vol. 7, 1993.
- ROUBINI, N. y SACHS, J.: «Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies», *European Economic Review*, núm. 33, 1988.
- SÁEZ LOZANO, J. L.: *Economía y política en democracia*, Pirámide, 1999.
- SANDERS, D.: *Patterns of political instability*, London Mcmillan, 1981.
- SANDERS, T. y HERMAN, V.: «The stability and survival of governments in western democracies», *Acta Política*, vol. 12, 1977.
- SIROWY, L. e INKELES, A.: «The effects of democracy on economic growth and inequality: A review», *Studies in Comparative International Development*, vol. 25, 1990.
- SUÁREZ GONZÁLEZ, A.: «La transición política», incluido en la colección *Historia de la transición*, *Diario 16*, 1983.