

José Luis García Delgado\*

# LAS VENTAJAS DE LA ESTABILIDAD EN PERSPECTIVA. UNA NOTA

*Una mirada retrospectiva que alcance los últimos siete lustros de la democracia española revela la fecunda interacción entre los tres vértices del triángulo formado por la estabilidad (institucional, social y económica), Europa (garantía y estímulo, exigencia y galvanizador de esfuerzos y realizaciones) y la cultura del acuerdo como bien democrático. Ante los cambios que hoy se prevén en el escenario de fuerzas políticas, conviene subrayar que el régimen de mayorías absolutas no es insustituible para dotar de estabilidad al sistema; la mejor y más creativa estabilidad se asienta en una cultura de pactos y de cooperación política que vele por la calidad institucional.*

**Palabras clave:** estabilidad, democracia, instituciones, acuerdos Europa, apertura económica

**Clasificación JEL:** H00, H11, F55

## 1. Introducción

El paso del tiempo sitúa a la estabilidad como rasgo distintivo de la democracia española y de sus mayores logros: el asentamiento del régimen de libertades y avances sustantivos en los derechos individuales, un amplio sistema de protección social, la seguridad jurídica, la apertura internacional y el crecimiento económico. La suma de ya casi cuatro décadas facilita una perspectiva —esa visión más ajustada a la realidad que viene favorecida por cierta hondura temporal, según la 6ª acepción del Diccionario—muy clarificadora. Una estabilidad que, a su vez, ha encontrado en Europa su referencia más constante, el factor más aglutinante de esfuerzos y realizaciones: Europa como

aspiración y garantía durante los primeros pasos en la consolidación de la democracia; como estímulo y emulación después, al incorporarnos al club; como disciplina de políticas y catalizador de reformas estructurales, finalmente. Siempre Europa al fondo.

Consecuentemente con tal apreciación, en las breves páginas que siguen, primero se precisa qué se entiende aquí por estabilidad y luego se subraya el papel que el referente europeo ha jugado en los diversos tramos del recorrido. Unas líneas finales, referidas al escenario cambiante que dibuja el año en curso, servirán de epílogo.

## 2. Una apuesta crucial

La democracia española —volvámoslo a decir— ha apostado por la estabilidad, y en tres planos fecundamente entrecruzados: el institucional, el social y el económico.

---

\* Catedrático de Economía Aplicada. Cátedra «la Caixa» Economía y Sociedad de la Universidad Complutense de Madrid.

Estabilidad institucional, ante todo. Una apuesta ganada. La vigencia sin restricción alguna de la Constitución —tampoco, no se olvide, mientras el combate del terrorismo alcanzó sus momentos álgidos— es, sin duda, la prueba más concluyente. Cualquier comparación con la época de la Restauración o con la Segunda República— cuando garantías y derechos constitucionales quedaban frecuentemente en suspenso para afrontar conflictos políticos y turbulencias sociales— aún realza más la exitosa continuidad ahora conseguida. Y con la Constitución, todo el amplio edificio institucional en ella prescrito y por ella amparado, el que corresponde a una democracia representativa homologable y a un país que ha conocido un profundo proceso de modernización.

La estabilidad institucional ha quedado reflejada también en la propia duración de los gobiernos, con alargamiento de presencias y mandatos, en contraste asimismo con lo vivido en los períodos antes mencionados de la historia contemporánea de España, y desmintiendo de paso la simplona identificación de estabilidad gubernamental, esto es, gobiernos duraderos, con regímenes dictatoriales (en nuestra experiencia, tanto la dictadura primorriverista como el franquismo). Algún dato, indicativo a su vez de continuidad en ingredientes básicos de política económica, resulta a este respecto apabullante: en los 26 años de régimen parlamentario que median entre el comienzo del reinado de Alfonso XIII (1902) y el de la guerra civil (1936), esto es, descontando los de la dictadura primorriverista, el Ministerio de Hacienda tiene 60 sucesivos titulares; en cambio, durante los 36 años que median entre el primer Gobierno formado tras aprobarse la Constitución de 1978 (6 de abril de 1979) y la fecha en que esto se escribe (julio de 2015), solo cambia nueve veces de titular la cartera de Hacienda (García Añoveros, Boyer, Solchaga, Solbes, Rato, Montoro, Solbes, Salgado y Montoro).

En el plano social, la estabilidad se traduce antes que nada en una relativamente escasa conflictividad social, particularmente desde la mitad de los años

ochenta. Escasa —tomando como referencia los países de nuestro entorno— en las fases de auge económico, pero también en las fases de recesión, incluso en situaciones tan adversas como las que han contemplado, en la primera mitad del decenio de 1990 y en el lustro más cercano, las cifras extraordinariamente altas de parados y un rápido aumento de la desigualdad de rentas. Esto es un signo evidente de estabilidad social. Como lo son, cada uno a su manera, otros rasgos característicos de la sociedad civil del tiempo que nos ocupa: la vitalidad del asociacionismo, con múltiples iniciativas desde los primeros momentos; la alta capacidad de la sociedad española para integrar al muy caudaloso flujo de inmigrantes o el admirable papel amortiguador de los efectos más agudos de la crisis que ha asumido en los años más recientes la estructura familiar, hechos todos reveladores de un tejido social con una muy apreciable consistencia, de una sociedad civil, en definitiva, más vigorosa de lo que a veces se reconoce.

No ha sido, pues, cuestión únicamente de estabilidad económica, si bien esta —estabilidad monetaria y fiscal— se haya perseguido con particular tesón. El tesón que ha sido necesario para desprenderse de resistentes adherencias desestabilizadoras que han acompañado en ocasiones al crecimiento y para neutralizar el descreimiento generalizado que desde antaño ha dominado acerca de las ventajas de apostar resueltamente en esa dirección, comenzando por las que trae el valor estable de la moneda. Por suerte, un principio básico ha acabado por calar hondo en la opinión mayoritaria: que no hay prosperidad duradera sin estabilidad; que la falta de esta siempre se resuelve, antes o después, en una contribución negativa a la actividad económica; que la estabilidad aporta confianza, el mejor lubricante de tratos y contratos, de iniciativas inversoras y de proyectos empresariales. La savia que nutre eso que ha dado en llamarse capital social, que sirve para resaltar la importancia de la cohesión y de la confianza recíproca entre sujetos individuales y grupos para el progreso material y moral de un país.

La estabilidad así entendida no es ajena, por consiguiente, a dos de los hechos que mejor definen, en su continuidad, la época aquí considerada y que forman parte de sus más valiosos activos. Por una parte, la legitimación social del empresario y de la función empresarial, superponiéndose a los vaivenes de los ciclos políticos y económicos. Ello implica el reconocimiento del lugar central que ha de ocupar la libertad de empresa en el ámbito de una sociedad libre y el mejor entendimiento del papel de la empresa como creadora de riqueza y bienestar social. Este es un tema capital, que supone, a su vez, apostar por la renovación de técnicas de gestión, a favor de la profesionalización de las funciones directivas, y de la cualificación y la formación de quienes las ejerzan; a favor, en suma, de un empresariado responsable y creativo.

Este hecho tiene que ver, ante todo, con la apertura de la economía española y con el predominio creciente del mercado: solo se innova cuando se compete, de la misma forma que solo la competencia tensa las capacidades creativas de los empresarios. En una economía intervenida, basta con meros administradores las más de las ocasiones; en una economía libre, por el contrario, el empresario es la piedra angular, el que innova, que atisba oportunidades de negocio, que concita recursos y voluntades, y que se expone. Pero la centralidad ya adquirida por la figura del empresario en la economía española ha de guardar también relación con el clima de estabilidad institucional y de confianza interpersonal que anima a afrontar nuevas actividades e inversiones. A mayor estabilidad macroeconómica, menor resistencia a asumir riesgos en la esfera macroeconómica.

El otro hecho al que la estabilidad ha dado indudablemente, más aún que apoyo, un impulso continuado, ha sido la apertura de España al concierto internacional en todos los órdenes y facetas, ganando como país presencia e interlocución en foros plurinacionales y organismos multilaterales. Ello es evidente en la dimensión de la política y la diplomacia, y no es menos reconocible en la deportiva o la académica, por

ejemplo. Y lo es, desde luego, en la dimensión que ahora más interesa destacar: la económica. Apertura económica, en una doble proyección: interior, en forma de liberalización y flexibilización de resortes intervencionistas, otorgando primacía al mercado, y exterior, combatiendo el vivir de espaldas a los mercados exteriores, para insertar plenamente a la economía española en las relaciones internacionales. Este es un proceso de apertura que se reforzará —ocioso es señalarlo— con la adhesión al espacio comunitario en el ecuador del decenio de 1980, cuando la tercera ampliación de la Comunidad prácticamente coincida con la firma del Acta Única Europea y la creación de un mercado unificado. Reforzada apertura que, en su flanco exterior, devendrá en internacionalización empresarial, constituyéndose esta en otra auténtica señal identificativa, y acaso la más fecunda, de la economía española que salta la barrera del siglo.

En efecto, la internacionalización de una porción significativa del tejido empresarial español es, probablemente, en una época pródiga en cambios y novedades, el fenómeno más novedoso, sobre todo si se considera la secular dependencia de la industria española de proyectos e inversiones extranjeras. La internacionalización ha supuesto una multiplicada y creciente toma de posiciones en la economía globalizada de nuestro tiempo. Desde el comienzo de los años noventa, las empresas españolas han hecho gala de una capacidad, no poco extraordinaria, de iniciativa y de capacidad gestora, de ambición estratégica y de saber hacer. Sin duda, todo un formidable ejercicio de extravención empresarial participado por miles de firmas, que ha convertido a España en país emisor neto de capitales, accediendo a la élite de los países inversores del mundo.

Internacionalización que, primero, se ha afirmado en Iberoamérica —aprovechando las ventajas de un condominio lingüístico que reúne a cuatrocientos cincuenta millones de hablantes en una veintena de países y doce millones de kilómetros cuadrados—, pero que después ha ampliado el espectro de su irradiación

hacia toda Europa, hacia América del Norte y, paso a paso, hacia Asia y Australia, al compás de una también mayor diversificación de firmas y actividades productivas. Esto ha sido todo un signo de empuje económico y dinamismo gestor, sí, pero también de las ventajas de un entorno inmediato dominado por la estabilidad.

### 3. Europa, estímulo y exigencia

La España democrática ha hecho realidad la mantenida aspiración intergeneracional de los españoles desde hace más de un siglo: incorporarse plenamente al curso central de la historia europea occidental. Así como nuestra neutralidad durante la Primera Guerra Mundial simboliza la posición algo marginal de España en la Europa que conoce el fin de los Imperios Centrales y el auge de los regímenes totalitarios, y así como la posición extramuros de España a la hora del Tratado de Roma resume en cierto modo el sino del franquismo, la integración en la Europa unida es inseparable de la modernización en la España democrática.

El repaso somero de las sucesivas etapas del recorrido a lo largo del extenso tercio de siglo que quiere abarcar esta perspectiva, así lo constata. Cuatro tramos son los más fácilmente distinguibles: el que corresponde a los años de la Transición, el que tiene la adhesión a la Europa comunitaria como eje vertebrador, el que salta sobre la convencional frontera secular y conoce el nacimiento de la eurozona y, por último, el que se adentra en el escenario de la Gran Recesión y las políticas de ajuste y reforma obligadas para sortearlo. En los cuatro la referencia europea ha sido determinante, aportando un componente de estabilidad —en tanto que sostenido objetivo, referencia permanente— a todo el trayecto.

En el primero de ellos, el paso decisivo se dará al solicitar España la adhesión a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE). Es a finales de julio de 1977, en los compases iniciales del nuevo Gobierno que el presidente Suárez ha formado, una vez obtenido el respaldo legitimador de unas urnas libres el 15

de junio de ese mismo año. Las negociaciones no se iniciarán formalmente hasta febrero de 1978, avanzando además durante cursos enteros muy lentamente, pero el paso, con toda su trascendencia, ya está dado, y con la voluntad de que sea definitivo. Europa se configura como garantía de irreversibilidad del proceso de recuperación de las libertades y construcción de la democracia. También implica que la economía ha de adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado internacional provocadas por alzas meteóricas de los precios del petróleo y por la competencia de nuevos países en curso de rápida industrialización. Los Acuerdos o Pactos de la Moncloa, en octubre de 1977, y la aprobación del texto constitucional en diciembre de 1978, señalan los hitos de un período tan difícil como creativo en muchos aspectos.

El frustrado golpe de Estado de febrero de 1981 y la difícil corrección tanto de los desequilibrios macroeconómicos heredados como de las dificultades que viene soportando el tejido empresarial, no harán sino otorgar más prioridad a nuestra integración en un orden supranacional. El ingreso en la Alianza Atlántica —OTAN— en mayo de 1982, con Calvo Sotelo de presidente, y el reimpulso de las negociaciones para la adhesión a la CEE, a partir de la cumbre de Stuttgart en junio de 1983, ya con González en la Moncloa, son la consecuencia. Europa como asidero, como ancla.

Con la firma solemne del Tratado de Adhesión dos años más tarde, el 12 de junio de 1986, se abrirá una nueva etapa. La ansiada integración actúa como galvanizador de iniciativas y esfuerzos, dibujando durante un quinquenio un frondoso paisaje. Plurales factores concurren para crear las condiciones necesarias para alentar entonces un crecimiento de más que notable vigor. Por lo pronto, la estabilidad política que procuran los resultados electorales de 1986 y 1989, facilitando una amplia maniobrabilidad gubernamental, despejadas también ya las incertidumbres involucionistas que salpicaron la transición a la democracia. Igualmente, la mejora del clima empresarial, a partir del saneamiento financiero de las empresas, con

recobrados márgenes de beneficio y recuperada credibilidad. Otra circunstancia favorable será la caída de los precios del petróleo y de otras materias primas a niveles relativamente moderados, con el auxilio adicional que supone la depreciación nominal del dólar respecto de la peseta. Son años de persistentes vientos de prosperidad en los principales países desarrollados y, dentro de Europa, de recuperado dinamismo en su proceso de integración económica: además de la ampliación de la Comunidad a España y Portugal, se firma el Acta Única en febrero de 1986 —como ya se ha dicho— y, a la vez que se asienta el sistema monetario europeo y se integra en él la peseta —junio de 1989—, se dan los pasos que culminarán en el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, ya en 1992.

Es precisamente el desafío de cumplir los criterios establecidos en Maastricht para formar parte de la fase posterior de la unión económica y monetaria, con la puesta en circulación del euro, lo que actuará de espolleta en la subsiguiente etapa de nuestro recorrido, la que, a partir de la recuperación del episodio recesivo del primer tercio del decenio de 1990, se extiende por los años finiseculares, adentrándose en una buena parte de la primera década del nuevo siglo. Una etapa, la tercera que cabe diferenciar, dominada en sus compases iniciales por la disciplina que exige y los alicientes que ofrece la incorporación de España a la unión monetaria continental. Cumplir los criterios de convergencia para «aprobar» el examen que el Consejo de Ministros de la Unión Europea realiza al comenzar el mes de mayo de 1998, se convierte así en un poderoso revulsivo para alentar las políticas y actuaciones necesarias para alcanzar tal objetivo. Una vez más, Europa actúa como catalizador de voluntades y esfuerzos, haciendo posible que España sea uno de los once países que inaugurarán la eurozona, cuando se fijen los tipos de conversión irrevocables de las respectivas monedas frente al euro, el día postrero de ese mismo año, 1998.

La última etapa de este itinerario es la que enlaza ya con nuestro presente, cuando tan palmariamente

se han revelado las obligaciones que impone pertenecer a la eurozona, reduciendo de hecho los márgenes de la soberanía nacional e impulsando políticas económicas de ajuste y reforma. Primero con la rectificación a que se ve impelido el presidente Rodríguez Zapatero en mayo de 2010, y después con los sucesivos compromisos adquiridos por el presidente Rajoy, que enlazan hoy con el Programa de Estabilidad 2015-2018 remitido a la Comisión Europea en la primavera del año en curso. Europa actúa ahora como instancia disciplinante, velando por el cumplimiento de acuerdos colectivamente establecidos y asumidos por cada miembro del club. Es así una salvaguarda frente a comportamientos arbitrarios, una apelación a la responsabilidad. En definitiva, Europa es el más enérgico factor de estabilidad, desde la óptica que aquí hemos adoptado.

#### 4. Epílogo. Por una cultura del acuerdo

Estabilidad y Europa: dos vértices del triángulo que completa un tercer componente capital de nuestra democracia: la reconocida preferencia de la sociedad española en este tiempo histórico por la negociación, por la búsqueda de acuerdo. Y la interacción entre los tres —estabilidad, integración europea y acuerdo— ha sido tan intensa como fructífera. Lo dicho anteriormente puede servir para ilustrar cómo han interactuado los dos primeros: una estabilidad que facilitará la interlocución con Europa, encontrando a la vez en esta su mejor avalador. Por su parte, la voluntad de acuerdo ha contribuido decisivamente a la estabilidad y a hacer de la integración en Europa un objetivo compartido, con resultados en ambos frentes —los otros dos vértices— que han servido para vivificar y mantener activa la búsqueda de pragmáticas coincidencias en objetivos de interés común.

Un tercer elemento fundamental, pues, de nuestra combinación es la voluntad de acuerdo, que constituye la base misma de la transición a la democracia. Fue en su día «consenso», un término que remite a la

naturaleza misma de la Constitución de 1978; ha sido una y otra vez encuentro de soluciones pactadas para afrontar los temas más sustantivos, se trate del combate al terrorismo o del sistema de pensiones. Y ha sido y es, cuando ha desfallecido esa voluntad entre los representantes políticos o los agentes sociales, reclamo de grandes pactos por parte de la opinión pública: pactos de Estado como instrumento idóneo para afrontar los problemas mayores, para eliminar incertidumbres y para ganar estabilidad. La ciudadanía española se ha decantado invariablemente a favor de acuerdos, tanto en épocas de gobiernos sin mayoría absoluta parlamentaria como en los que esta ha proporcionado un amplio margen de maniobra a la tarea gubernamental.

Y bien es cierto, que la «hegemonía dual» característica de nuestro escenario político desde las elecciones del otoño de 1982, cuando el PSOE obtuvo la primera mayoría absoluta, ese bipartidismo con alternancia pactada durante todo un tercio de siglo, ha contribuido a dotar de estabilidad a los gobiernos de la nación, apoyándose en mayorías absolutas o cercanas a serlo. Pero la estabilidad no la procuran únicamente mayorías absolutas o gobiernos monocolors de partidos con muy amplia mayoría de escaños añadiendo, en estos casos, el concurso de partidos nacionalistas de implantación territorial limitada. Ahora que la emergencia de nuevos partidos de rango nacional y las tendencias de voto anticipan cambios en aquella composición de nuestro escenario político, conviene alertar contra la idea de que el régimen de mayorías muy abultadas resulta insustituible para dotar de estabilidad al sistema y para combatir la incertidumbre. Las pulsiones más desestabilizadoras provienen siempre del mal funcionamiento de las instituciones, ya sea por impericia, ya sea por corrupción, o por las dos causas a la vez; ineficacia o corrupción es lo que horada la estabilidad, lo que mina la credibilidad del sistema y lo deslegitima.

Más aún: la experiencia española más próxima revela cómo, en ciertas circunstancias, la estabilidad política basada en el juego competitivo de los dos partidos hegemónicos ha ido con el tiempo gestando el uso partidario de las instituciones y todo un conjunto de prácticas de gestión que los ha distanciado de buena parte de sus votantes habituales, provocando grados elevados de malestar ciudadano y, también, de repudio de lo establecido. Una desafección —repárese en ello— tanto mayor cuanto el electorado ha percibido que los grandes partidos huían de la concertación de intereses públicos para atender prioritariamente los que redundaban en su particular provecho.

En el corto plazo, en todo caso, se abrirá un tiempo político en el que la cultura de pactos y de cooperación política va a ser asignatura obligatoria, no optativa. Una asignatura que incluso debería considerarse «troncal» —por decirlo con la jerga de los planes de estudio universitarios—, pues el pacto es el medio mejor para la solución de la mayoría de los problemas políticos y sociales en democracia, y más en sociedades plurales y complejas como es la española hoy. El acuerdo como bien democrático. La negociación como base de la democracia para rehuir de los excesos del principio de la mayoría («ese abuso de la estadística», que escribiera Borges). La cultura del compromiso, de la transacción en ese «antagonismo estructurado» que es la democracia. La disposición y la capacidad para buscar puntos de encuentro al servicio de intereses generales.

Si tal actitud y tal aptitud las tuvieran unos y otros actores políticos, y si la cultura del acuerdo calara hondo en el conjunto de la ciudadanía, entonces la estabilidad, que tan saludables efectos ha tenido en nuestra democracia, quedaría a buen resguardo, y el cambio, en vez de amenaza, podría constituir una oportunidad: la oportunidad de construir una democracia más vigorosa y un tejido institucional de mayor calidad.