

LOS FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES DE LA TRANSICIÓN POLÍTICO ECONÓMICA EN ESPAÑA, 1975-1991: PRIMERA APROXIMACIÓN

Gonzalo Caballero y Xosé Carlos Arias
(Universidad de Vigo)

1.- Introducción

A lo largo de las dos últimas décadas, la ciencia económica ha asistido al retorno de las instituciones a su agenda de investigación principal. Este proceso fue protagonizado por el programa de investigación de la Nueva Economía Institucional, el cual crea un sólido cuerpo teórico edificado sobre la noción *coaseana* de costes de transacción y sobre la visión *northiana* de instituciones, facilitando el estudio de las relaciones entre cambio institucional y cambio económico. Además, este nuevo institucionalismo se ha adentrado también en la “caja negra” de la política, configurando el Análisis Político de Costes de Transacción, que permite especificar las relaciones entre instituciones, política y economía (Arias y Caballero, 2001).

Esta relevante literatura económica supone una nueva conceptualización del análisis positivo en economía pública. En particular, la investigación en política económica recupera un protagonismo que la economía neoclásica le negaba, y que otros programas como la *Public Choice* o la Economía Política Constitucional habían tratado con un excesivo reduccionismo economicista.

Los fundamentos teóricos del neo-institucionalismo concluyen la relevancia de la política económica por varias razones fundamentales: a) Al indagar en el origen del entramado institucional de la economía, la acción colectiva a través del proceso político aparece como fuente de diversas instituciones: la política económica determina muchas de las reglas de juego (es el *first order economizing* de Williamson (2000)). b) Además, la perspectiva cuasi-evolucionista de dependencia de la senda señala también el destacado papel de los actos políticos, incorporando la importancia del análisis histórico y de nociones como la credibilidad de las políticas, el capital reputacional o el riesgo del *holdup*. c) Un individualismo metodológico que asume la noción de racionalidad limitada y -en la versión *northiana*- de *shared mental models* (Denzau y North, 1994) justifica la importancia de las ideas e ideologías, así como de los procesos de aprendizaje social.

Por tanto, las reglas políticas, los actos políticos y las ideas políticas importan, por lo que la política económica deviene en cuestión central para la comprensión de la realidad de la

economía (escenario bien distinto al de una economía neoclásica que estudiaba un mundo ainstitucional y apolítico con costes de transacción nulos).

En este trabajo se propone un primer intento de análisis del proceso de transición de la política económica española a lo largo del período 1975-1991, desde una perspectiva neoinstitucionalista que asume los avances del Análisis político de costes de transacción. Durante estos años, la mutación política del Estado español genera un proceso de cambio institucional que permite la aparición de una política económica homologable a las del mundo occidental.

Los cambios en los fundamentos institucionales de la economía española provocaron el nacimiento de la política económica moderna, y se convirtieron en la variable explicativa clave para comprender el cambio económico del país. Frente a una metodología constitucionalista *de iure* que centrarse en el estudio de la Constitución de 1978 todos sus esfuerzos para explicar el nuevo marco económico y político económico, nuestro enfoque opta por un positivismo que requiere una perspectiva histórica de seguimiento de la senda evolutiva del proceso. Por ello, en este ejercicio seleccionamos este período de dieciséis años, en el cual se pueden desgranar la formación de las distintas políticas en España.

Pero además del interés que pueda tener para la comprensión de la realidad española (piénsese que ya Serrano y Costas (1990) reclamaban una mayor atención a esta línea de investigación), este trabajo constituye un estudio de caso sobre los procesos de cambio institucional, del cual se pueden extraer interesantes lecciones teóricas para la economía del desarrollo y para la economía de la transición, y en general para los estudios sobre el *policy-making*.

2.- Del Estado depredador al Estado contractual

A lo largo de la historia, el marco institucional español estuvo caracterizado por la existencia de un Estado depredador, conforme a la teoría del Estado de Douglass North (véase North (2000), o Arias y Caballero (2001) para una presentación de los desarrollos más recientes). Este escenario implicaba que el Estado estaba al servicio de intereses particulares y no incluyentes, y que no existía una división de poderes que garantizase los derechos de propiedad y la credibilidad del compromiso gubernamental. En definitiva, un marco institucional nada propicio para el desarrollo económico.

La dictadura franquista constituye la última forma en que el Estado depredador se concretó en España: una autocracia en la cual el régimen dictatorial decidía el tamaño del Estado y podía

apropiarse del residuo fiscal, entendido como la diferencia entre el *output* total y el coste del gobierno estatal, en la definición de Przeworski y Limongi (1993). No obstante, el régimen franquista experimentó un proceso de adaptación *darwiniana* que obliga a distinguir en él etapas bien distintas. Mientras en los años cuarenta el depredador franquista actuaba conforme a su génesis provocando una fuerte depresión económica, el “decenio bisagra” de los cincuenta supone un punto de inflexión que se refuerza de la mano del Plan de Estabilización y de la liberalización de mercados, generándose en los sesenta y primeros setenta el “desarrollismo español”. En efecto, la experiencia española corrobora las hipótesis de Barzel (1993), North (2000) y Olson (2000) sobre la posibilidad de que bajo un soberano maximizador de su riqueza surja con el paso del tiempo el crecimiento económico (al igual que podría ocurrir con un “bandido estacionario”). En términos olsonianos, la causa debe buscarse en la “segunda mano invisible” que lleva a los intereses predadores a usar el poder, en alguna medida, de forma coherente con el interés general, a pesar de no formar parte de su intención inicial.

La muerte del general Franco en noviembre de 1975 abrió un período de cambio institucional al desaparecer de la escena política la pieza clave del régimen dictatorial. Todo el entramado institucional formal e informal del régimen se basaba en contratos políticos implícitos o explícitos en los que el general era parte contratante. Su fallecimiento rompió ese entramado y abrió un nuevo proceso de contrataciones entre los agentes políticos en el que cada uno buscó reacomodar su posición. Además de este factor detonante del cambio, podemos señalar otras cuatro causas que motivaron la transición desde el modelo de Estado depredador de la dictadura franquista al modelo de Estado contractual de la Constitución de 1978 (Caballero 2001):

- 1- El desarrollo económico de los sesenta y primeros setenta se va a convertir en causa de la democracia. El argumento apunta a que con la modernización de los sesenta, la economía española entra en la “zona de transición” de Huntington, en la cual se multiplican las posibilidades de democratización. La democracia aparecerá como una consecuencia del desarrollo económico, no intencionada ni anticipada por la dictadura, como resultado de una mezcla de éxito económico y obsolescencia política¹. Si el objetivo político de la reforma económica franquista era promover un pacto autoritario que intercambiase consumo por aquiescencia política, este fracasó. El cambio primero económico y subsiguientemente social hizo crecientemente necesaria la representación organizada de los intereses ante la emergencia gradual de unas tradiciones “liberal-democráticas” en la

sociedad civil (Pérez Díaz, 1993). Una economía de mercado crecientemente compleja reclama un régimen político democrático, de forma que la reforma de mercado precede al cambio político (Maravall, 1995).

- 2- La crisis económica de 1973. Cuando fallece Franco, la economía española se ve afectada por los problemas derivados de la crisis internacional. Estos problemas son más graves en una economía menos flexible como la española que en las europeas desarrolladas. La crisis daña la legitimidad del franquismo, la cual desde los sesenta no se basaba ya en razones ideológicas sino en el rendimiento de la economía. Al fracasar este rendimiento, los agentes económicos exigen un nuevo marco institucional. En este sentido, se respalda la “hipótesis de la crisis” (Williamson y Haggard, 1993), señalando que en la experiencia española la crisis jugó un papel clave que estimuló la reforma².
- 3- Un moderno sistema de creencias basado en el aprendizaje social. Este sistema asumía la conveniencia del modelo político y económico de las sociedades europeas y además incorporaba los aprendizajes derivados de la propia experiencia española. Entre estos, todavía la guerra civil guardaba un lugar destacado como episodio que la sociedad no estaba dispuesta a repetir bajo ninguna condición. Esto generaba una disposición positiva para lograr soluciones cooperativas que reducía los costes de transacción, especialmente en un escenario de transición en el cual ningún sector tenía la fuerza suficiente como para imponerse (requisito apuntado por Olson (2000) para la emergencia autónoma de las democracias). También buena parte de las clases dirigentes compartían estas creencias.
- 4- El condicionante exterior. Un entorno europeo democrático exigía a España que asumiese un régimen democrático.

Podemos señalar que la transición política en España, que abarca desde diciembre de 1975 a diciembre de 1978, se compone de dos etapas distintas:

A)- De diciembre de 1975 (tras la muerte del dictador) hasta junio de 1977 (primeras elecciones democráticas, todavía pre-constitucionales). En este período, el Estado depredador todavía sobrevive al dictador, pero da los pasos necesarios para su propia autodisolución, constituyendo una primera fase del proceso de mutación estatal³.

¹ El caso español resulta un buen ejemplo del argumento que defiende que cuanto más éxito tienen las dictaduras en transformar la economía -y con ello la sociedad- tanto más amenazadas están por el fracaso político (Maravall, 1995).

² Conforme a las recientes conclusiones del trabajo empírico de Drazen y Easterly (2001), el caso español apuntaría a la relación directa entre problemas inflacionarios y probabilidad de la reforma.

³ En esta primera fase de la transición, las prioridades de la agenda política se centran en los elementos políticos de negociación y procedimiento que intentan inducir a los agentes con posiciones de poder en el Estado franquista a aceptar un cambio que rompe con su posición privilegiada. Se trata del “harakiri” del Estado depredador franquista (Colomer, 1998).

Durante los seis primeros meses de 1976, el gobierno presidido por Arias Navarro intentaba sostener un proceso de reforma que permitiese pervivir el modelo estatal depredador: se trataba de adaptar las leyes fundamentales franquistas como mucho a un régimen de democracia representativa limitada. Pero el fracaso del gobierno “aperturista” de Arias debe interpretarse como una derrota de la reforma frente a las opciones defensoras de la ruptura. Se refleja en la elección colectiva como *Ruptura > Reforma* (ruptura preferida a reforma).

Con la llegada de Adolfo Suárez a la presidencia del gobierno en julio de 1976, la apuesta por una transición a través de medios legales hacia un nuevo modelo estatal democrático se convierte en la prioridad gubernamental. El aplastante respaldo ciudadano a la Ley de Reforma Política, manifestado en referéndum en diciembre de 1976, supuso la disolución de las cortes franquistas y la introducción de un sistema democrático de gobierno. Esta ley desbloqueaba el camino hacia una nueva legitimidad sin romper con la legalidad del régimen anterior -aprovechando la legitimidad monárquica- y posibilitaba la elaboración de una nueva constitución. En la elección colectiva se prefería la reforma a la continuidad: *Reforma > Continuidad*.

B)- De junio de 1977 (elecciones generales) hasta diciembre de 1978 (aprobación por referéndum la Constitución de 1978). En esta fase ya han desaparecido los órganos de poder del régimen anterior, y se afronta un período de gestación y parto del Estado contractual.

El gobierno minoritario, encabezado por Adolfo Suárez tras las elecciones de 1977, desarrolló una política de consenso que lleva al límite la solución cooperativa, acción que no se corresponde con el ejercicio habitual de la actividad política. De este modo, el procedimiento para realizar el nuevo texto constitucional integró a todos los grupos parlamentarios, recogiendo el equilibrio de fuerzas para evitar a toda costa que algún sector se impusiese. Las transacciones entre los distintos grupos políticos permitieron elaborar un texto que es respaldado por las dos Cámaras entre julio y octubre de 1978, reflejándose el consenso logrado en el 87.9% de votos a favor en el referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978. De este modo, se constituía un moderno Estado democrático que suponía una ruptura con el régimen anterior.

Este proceso histórico, en el cual el gobierno reformista de Suárez apuesta por pactar con la oposición de izquierdas (rupturistas) la formación de un Estado contractual y democrático, supone una pérdida de influencia de las posiciones continuistas más aversas a la ruptura. En la elección colectiva la ruptura es preferida a la continuidad: *Ruptura > Continuidad*.

A lo largo de las tres elecciones distintas, el proceso histórico de elección colectiva fue seleccionando opciones:

Fracaso del Gobierno Arias:

Ruptura > Reforma

Suárez y la aprobación de la Ley de Reforma Política: *Reforma > Continuidad*

Proceso constituyente:

Ruptura > Continuidad

El proceso de elección colectiva manifiesta unas preferencias coherentes y transitivas que se expresan en el siguiente orden: *Ruptura > Reforma > Continuidad* (Colomer, 1998). La ruptura es así la opción preferente y estable que resulta del proceso de transición política y desemboca en la Constitución de 1978, la cual al ser aprobada por consenso abre un nuevo ciclo en la historia de España. Frente a la tradición española de imposición política, en la transición se pacta la formación de un Estado contractual en sentido *northiano*.

3.- El nuevo marco institucional: Estado, mercado y *policy-making*

La transición política genera un nuevo marco institucional para la economía española y también para el *policy-making*. Frente al régimen anterior que concentraba el poder en torno a la figura del dictador, el nuevo escenario viene determinado en la Constitución de 1978, estableciendo la división de poderes, el *third part enforcement* de un sistema judicial independiente, un Tribunal Constitucional, el derecho al voto mediante sufragio universal, y un sistema electoral competitivo que permite la alternancia en el gobierno. Evidentemente, un conjunto de reglas que permite, al reducir los costes de transacción, una importante ganancia de eficiencia respecto a la situación anterior, conforme a los postulados del análisis político transaccional.

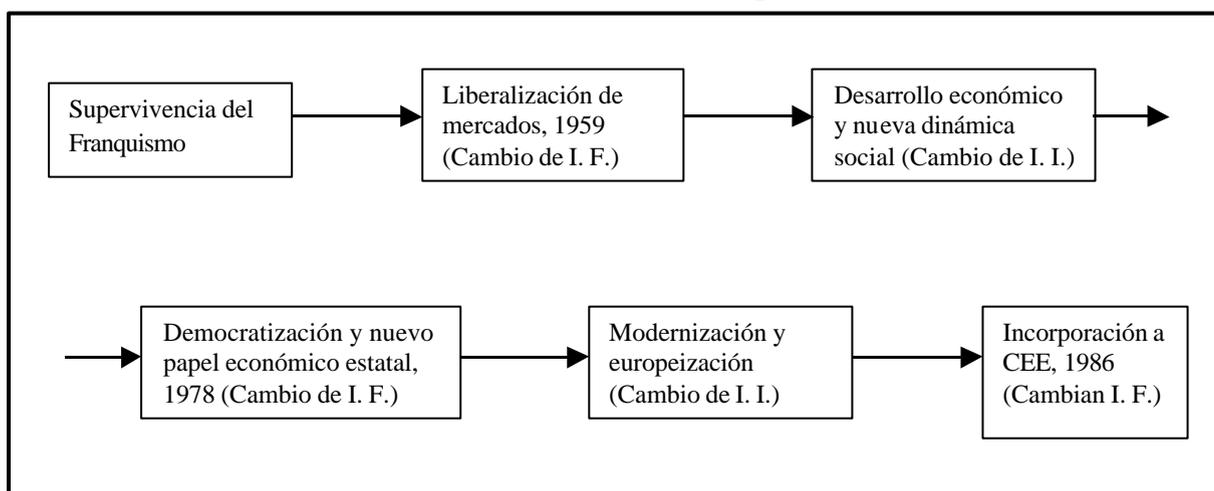
La nueva solución institucional generaba además una delimitación de lo público y lo privado más nítida que nunca. El tradicional intervencionismo discrecional del Estado depredador daba paso a un sistema reglado en el que las bases constitucionales y la estructura organizativa del Estado limitaban el alcance de los poderes públicos y configuraban un espacio de actuación propia para el sector privado, para el libre funcionamiento de la economía de mercado.

Realmente, desde la década de los sesenta la economía española ya funcionaba conforme a ciertos principios de mercado (a pesar de muchas deficiencias). Esto era sí porque en España la reforma económica de mercado precedió a la reforma política de democratización. Como ya se ha señalado, durante los cincuenta y especialmente en 1959, la política económica abandonó el absoluto intervencionismo autárquico sobre precios, cantidades y destinatarios, liberando a la economía de un conjunto de prácticas que la ahogaban. La reforma de 1959 supone un impulso en la construcción de una economía de mercado, concediendo un régimen de libertad económica que permite la coordinación descentralizada de las unidades económicas. No obstante, los fundamentos institucionales de la política económica española de la época no suponían una garantía para la economía de mercado. En este sentido, el modelo de Estado depredador implicaba la receptividad a las peticiones de vuelta a la “economía recomendada” que formulaban intereses particulares no

incluyentes, tal como se plasmó en el “despotismo ilustrado financiero” y en los Planes de Desarrollo en 1964.

Un problema grave para el Estado depredador lo constituía la escasa capacidad de su estructura institucional-organizativa para garantizar los compromisos, situación que –en un contexto histórico muy distinto- recuerda a la situación británica previa a la Revolución Gloriosa, conforme señalaron en su artículo seminal North y Weingast (1989). La creación de mercados libres de interferencia pública discrecional no resultaba creíble en el franquismo, porque nada impedía que el régimen, y en concreto el general Franco, renunciase a compromisos anteriores y los incumpliese. De este modo, los Planes de Desarrollo pueden analizarse como un fenómeno de *holdup*, que suponía una “vuelta atrás” al incumplir *ex-post* el contrato político que había constituido el Plan de 1959.

CUADRO 1: La senda del cambio institucional en España.



Fuente: Elaboración propia. I.F. son Instituciones Formales; I. I. Son Instituciones Informales

No obstante, debe señalarse que el régimen consiguió suplir buena parte de ese déficit en la capacidad de compromiso de su estructura institucional. Lo consiguió en base a las expectativas de unos agentes económicos que percibían acertadamente que el grueso de la reforma de mercado bajo el franquismo era imparable, pues el fortalecimiento de la sociedad civil exigía un ritmo de crecimiento económico que el franquismo, para sobrevivir y autosostenerse en el poder, tenía que ofertar a la población. El mercado era la única vía que le quedaba a un último franquismo que buscaba un capital reputacional también como mecanismo de legitimidad en base al rendimiento económico.

De este modo, el régimen convivió con una liberalización que permitió los mercados, pero que no edificó unas sólidas bases institucionales para que estos emergiesen eficientemente. Sólo la

transición política permitió superar ese reto, convirtiendo al Estado en parte activa que, al favorecer la reducción de costes de transacción, impulsó los intercambios eficientes.

De acuerdo con las recientes tesis *olsonianas*, dos condiciones son necesarias para la buena marcha de la economía: por un lado, el derecho garantizado y bien definido a la propiedad privada para todos y la ejecución imparcial forzosa de los contratos; y por otra, la ausencia de depredación. En ambas direcciones, la estructura política edificada en 1978 supone saltos cualitativos: España consigue dotarse de un “gobierno potenciador del mercado”, lo suficientemente poderoso como para proteger y establecer el derecho a la propiedad privada y la ejecución de contratos, y a la vez limitado para no poder privar a los individuos de esos derechos (Olson, 2000). Esta limitación al poder del gobierno incluye, entre otros, el ordenamiento constitucional defendido por el Tribunal Constitucional, el bicameralismo y la estructura territorial del poder, de forma que se abren vías para la presencia de actores de veto que resuelven el *trade-off resoluteness-decisiveness* a favor de garantías en el compromiso de no depredación (véase Tsebelis, 1995).

Junto a la obvia defensa que para los agentes económicos y sociales representó –frente a cualquier actitud depredadora- el derecho al voto, es de destacar que la transición española supuso también una progresiva acumulación de actores de veto en el juego político. Ello se produjo en tres fases: de inmediato, la división de poderes colocó en el centro de la escena política al parlamento y el poder judicial; más tarde, y de forma progresiva, la creciente descentralización del Estado dotó de fuerte capacidad de decisión a los gobiernos subcentrales; y finalmente, ya en los años noventa, y al menos desde un punto de vista formal, la creación de agencias reguladoras independientes –incluido el banco central- introdujo dosis mayores de complejidad en los procesos de formación de políticas. Todo ello provocó una profunda mutación en la estructura de gobernanza de la política pública en España, haciendo mucho más compleja la relación de agencia entre los sujetos decisores.

La economía de mercado encuentra ya unos fundamentos institucionales apropiados, que garantizan la irreversibilidad del proceso de transición económica capitalista iniciada en los cincuenta. El poder confirma al mercado su papel protagonista como mecanismo asignador. Pero a la vez, los “fallos del mercado” abren un campo de actuación para los poderes públicos, en busca de la corrección de las deficiencias en la asignación de recursos (razones de eficiencia). Esto implica tanto que el Estado tendrá que regular con máxima precisión –esto es, respetando los derechos de propiedad y la seguridad jurídica pero buscando la eficiencia general del sistema (piénsese por ejemplo en los fallos de competencia)- como que requerirá, para llevar a cabo ciertas actividades correctoras, de un volumen de fondos del que hasta entonces no disponía.

Además, de la mano del cambio político, otros dos frentes de la intervención pública se modifican sustancialmente: son las funciones de estabilización y de distribución. La primera

acapara gran relevancia debido a la coyuntura internacional de crisis económica iniciada en los setenta, e impulsa la formación de una política monetaria moderna. La segunda se incorpora a la agenda de las políticas públicas de la mano del sistema democrático y de la extensión de derechos al conjunto de la ciudadanía, y genera la aparición de una moderna política fiscal.

Tras la muerte del dictador, en un primer momento los *policy-makers* se centraron en los asuntos políticos, y abandonaron la política de ajuste frente a la crisis económica, dando paso a una política económica permisiva que impidió la corrección de los graves desequilibrios de la economía española. De este modo, España acabó sufriendo la crisis económica internacional con mayor intensidad que otros países del entorno, pudiéndose hablar de una “crisis diferencial española”⁴ (Fuentes Quintana, 1982).

Pero esta economía en crisis constituía un problema político de primer orden que dañaba la eficacia y la efectividad de los decisores políticos, y podía llegar a minar la credibilidad del nuevo modelo político para hacer frente a los problemas económicos⁵. Por ello, los *policy-makers* acabaron entendiendo que afrontar las dificultades económicas era requisito necesario, aunque no suficiente, para el éxito de la transición y la formación de una democracia estable.

La gravedad de la crisis económica convirtió a la política económica en asunto prioritario. La solución institucional se formuló a través de los Acuerdos de Moncloa, un programa político económico de ajuste y de reforma consensuado entre todas las fuerzas políticas en octubre de 1977 con la intención de afrontar la crítica situación económica y de reordenar en profundidad el marco estructural e institucional de la economía española (se produce un “pacto político con contenido de pacto social”). Los Acuerdos suponen un contrato entre los distintos agentes políticos que constituye una solución cooperativa sobre la cual se facilita la construcción de un marco político de consenso, una economía social de mercado, un Estado del bienestar y un ajuste en la desestabilizada economía de la época. La peculiaridad de la experiencia española de los Acuerdos de Moncloa dentro de la política de rentas de segunda generación es que aparece como contrapartida la configuración de un régimen democrático y de un sistema de economía de mercado (Trullén, 1993). Estos Acuerdos establecen las bases del modelo económico de la Constitución de 1978.

La experiencia de política económica de los Acuerdos constituye un excelente ejemplo de que las fronteras entre la definición de las reglas, incluso las de carácter más general, y los actos

⁴ Los resultados fueron fuertes procesos inflacionistas, el rápido descenso de las reservas de oro y divisas, las continuas devaluaciones de la peseta de 1975 a 1977, la crisis industrial, la caída de los excedentes empresariales y de la inversión, y la crisis fiscal del Estado en un escenario de desaceleración del crecimiento y aumento del desempleo

⁵ Esto resultaba especialmente grave en la medida en que el franquismo había convivido en sus tres últimos lustros con un claro proceso de expansión económica, mientras el régimen democrático se iniciaba en una situación de grave crisis económica.

político-económicos específicos pueden ser absolutamente erosionadas en determinadas circunstancias, tal y como apunta Dixit (1996, pp. 19-22) en su atinada crítica del enfoque de la política económica constitucional. En España, en 1978, el proceso de aprobación de la regla constitucional estuvo inextricablemente unido a la definición en las políticas económicas instrumentales o sectoriales.

A cambio de la política de saneamiento y ajuste que incorporan los Acuerdos se establecen una serie de contrapartidas no salariales. Entre ellas destaca una gran asignatura pendiente: la construcción de un Estado del bienestar, que implica asumir la función distributiva de los poderes públicos⁶. Esto era especialmente relevante porque la economía española a la altura de 1977 combinaba una situación de desarrollo económico considerable con unos niveles ínfimos de gasto en funciones del Estado consideradas básicas en el entorno europeo.

De este modo, se constata el papel prioritario que la política desempeña en las pautas de actuación pública en la economía: no fueron las tendencias de desarrollo y modernización económica vivida desde los sesenta las que motivaron paralelamente la generación de una política económica moderna en España, sino que hubo que esperar al cambio político de régimen para que, con unas nuevas bases institucionales, la política económica encontrase un espacio nuevo de actuación, un conjunto de instrumentos adecuados y una redefinición de sus objetivos.

La economía política de la democracia española se va a caracterizar por la formación de un “círculo virtuoso de la *gobernanza*” que oferta “bienes económicos y políticos” que la sociedad española demanda, y se adapta satisfactoriamente a distintas circunstancias políticas y coyunturas económicas, rompiendo con alguno de los lastres heredados de la historia del país. Un círculo virtuoso que, conforme a los planteamientos de Olson (2000), se inicia con una buena gobernanza que secuencialmente favorece la inversión, genera crecimiento, provoca el cambio institucional y conlleva de nuevo una buena gobernanza que inicia el ciclo. Además, la buena gobernanza discurre en paralelo a otra secuencia en la cual se suceden la protección de derechos individuales, su refuerzo en democracia, la restricción a la depredación, la mayor seguridad de los individuos y el fortalecimiento de los derechos individuales, retroalimentándose un nuevo ciclo. La estrecha relación entre poder y prosperidad exige el análisis riguroso de las relaciones entre la nueva estructura del poder constituido en 1978 y el comportamiento de la economía española. Además, la experiencia española muestra que, una vez las reglas democráticas del juego político se han establecido y aceptado, la reforma económica es más fácil de implementar (pues la legitimidad política puede mitigar las tensiones derivadas de las medidas de ajuste) (De la Dehesa, 1994).

El nuevo marco institucional define una estructura de incentivos para el *policy-maker* bien distinta a la que existía bajo el régimen anterior. En el último franquismo, la manera de agregar intereses y ordenar prioridades de gasto quedaba en manos del ministro de finanzas y del comisario de planes, que tenían un amplio margen de libertad a la hora de determinar las políticas de gasto siempre que sus propuestas cayesen dentro de las “zonas de indiferencia” del dictador (el cual no solía intervenir a no ser en cuestiones excepcionales que considerase esenciales) (Gunther, 1996). Obviamente, los ministros no estaban sometidos al control electoral y su permanencia en el cargo dependía de la decisión del dictador: la estructura de incentivos les llevaba a realizar políticas que no entrasen en conflicto con los fundamentos del régimen, así como a satisfacer los intereses de ciertos grupos con poder o influencia en el régimen. De este modo, y debido a la autonomía de cada ministro a la hora de asignar los gastos dentro de su área ministerial y a la falta de control, las negociaciones personales entre responsables ministeriales y representantes de esos grupos cobraron gran importancia, y dieron cabida a un escenario de amiguismo, corrupción, *lobbies* y captura del decisor político por parte de intereses restringidos. En este escenario, grupos bien articulados como la gran banca o el Opus Dei ejercitaban adecuadamente la acción colectiva, convirtiéndose en auténticos accionistas de un “negocio estatal” que les generaba altos dividendos. El Estado depredador generaba importantes efectos distributivos.

Si abrimos la “caja negra” del Estado construido en 1978, podemos comprobar como la estructura de incentivos del *policy-making* ha cambiado radicalmente respecto a la situación anterior. En un sistema parlamentario de listas cerradas y bloqueadas como el español, los partidos políticos desempeñan un papel central al convertirse en los protagonistas de la oferta electoral. El partido en el gobierno concentra en el poder ejecutivo la tarea de formación de las políticas, y garantiza además la disciplina de voto de su respectivo grupo parlamentario. Por ello, los incentivos de los actores políticos van a consistir en seguir las directrices de sus partidos, los cuales actuarán con el horizonte en la maximización de votos. Ello permite que en la definición de políticas se incorporen intereses incluyentes. Los efectos distributivos de este nuevo conjunto de reglas que afectan al *policy-making* son evidentes: la formación de las políticas públicas intenta agregar ahora una gama de intereses mucho más amplia.

⁶ Las experiencias del sur de Europa (España, Portugal y Grecia) evidencian que las reformas basadas en pactos no imposibilitan ni la reforma ni los cambios socioeconómicos: los pactos van a implicar incrementos

4- El horizonte de europeización

Durante la segunda mitad del siglo XX, la aspiración europea de la sociedad civil española constituyó uno de los principales motores de cambio del país. En la década de los sesenta, los españoles empezaron a percibir con claridad que las sociedades europeas disfrutaban de unos outputs políticos, económicos y sociales que no estaban disponibles en España, y que generaban unos niveles de bienestar muy superiores a los existentes en nuestro país. Esos países europeos lograban con marcos institucionales bien distintos al español (mercado, democracia, estado de bienestar, integración económica) unos resultados que la sociedad civil española quería para sí: de este modo, se fueron adaptando gradualmente los “shared mental models” españoles para empezar a aceptar la conveniencia de un continuo y gradual cambio institucional en España. La ciudadanía asume la conveniencia de europeizar el marco institucional español para lograr resultados similares a los europeos: Europa es vista como parte de la solución de los problemas españoles⁷.

Este proceso de cambio institucional informal que protagoniza la sociedad civil española se plasma también en el escenario político en un conjunto de decisiones que dirigen la senda evolutiva de España hacia la convergencia con el marco institucional europeo. La política europea del estado español parece en ciertos episodios como causa y en otros como efecto de las pujantes tendencias de europeización que se extienden en España, de forma que el proceso de cambio institucional español avanzó de la mano de impulsos continuos e inter-relacionados en los dos primeros niveles de análisis social de Williamson (2000). En concreto, las dos grandes modificaciones institucionales formales que se producen en España a lo largo del período 1975-1991 no pueden ser comprendidas al margen del proceso de europeización: hacemos referencia al establecimiento de un sistema democrático en 1978 y a la adhesión a la CEE en 1986 (ambas con efectos directos sobre las reglas de formación de la política económica)⁸.

en los niveles de políticas sociales y de gasto, como veremos.

⁷ Recogiendo la línea temática de Pérez Díaz (1993), De la Dehesa (1994, p. 125) expresa acertadamente que “los españoles comenzaron a aprender a ser europeos, y finalmente a admirar y a identificarse a sí mismos con las instituciones europeas y el modo europeo de vida. La mayoría de los ciudadanos se dieron cuenta de que el paleocorporativismo, el autoritarismo, el contrareformismo y los ideales autárquicos reforzados por Franco habían sido un fracaso total”.

⁸ El clima de receptividad generado en los sesenta hacia lo europeo se acaba plasmando políticamente en el Acuerdo Preferencial de 1970. Este clima de receptividad hacia Europa no existía con anterioridad. De hecho, cuando en 1960 la Convención de Estocolmo puso en marcha la EFTA, la CEE ofreció a España un cauce de vinculación que fue rechazado por el régimen franquista. En los setenta, se afianza un proyecto europeo que implicaba un intento de vinculación con la CEE, iniciándose en 1975 las negociaciones formales de adhesión. El Informe Birkelbach había establecido en 1962 que sólo los países democráticos podían incorporarse a la comunidad, de forma que el sueño europeo de la sociedad española incorpora desde entonces altas dosis de contenido político.

En este punto cabe introducir la noción neoinstitucionalista de dependencia de la senda, según la cual las posibilidades de elección del presente vienen determinadas por las elecciones realizadas en el pasado (Arthur, 1994). En España, las grandes elecciones públicas que afectan al marco institucional básico desde los sesenta fueron adaptadas con coherencia al proceso de europeización, y además se articularon en un orden que evidencia la inviabilidad de cualquiera de ellas si se intentase aplicar sin haber asumido previamente las anteriores. En este sentido, la democratización de 1978 sólo se comprende en una sociedad que había establecido ya en 1959 las bases mínimas para una economía de mercado (piénsese que no hay ejemplos de democracia sin mercado), y el ingreso en la CEE exigía a su vez de una situación previa de mercado y democracia (sin los cambios de 1959 y 1978 la vinculación española al proyecto europeo no hubiese sido viable). Asimismo, la adhesión española a la CEE modifica el marco institucional básico español en una dirección que proporcionará un sesgo para las políticas posteriores (economías de escala), piénsese en la incorporación al SME, en la autonomía del Banco de España o en la participación en la tercera fase de la UEM de la mano de las reglas establecidas en Maastricht. Cada decisión abre una nueva “ventana de oportunidad” para la profundización de la línea de reformas, y la estrategia secuencial de decisiones se perfiló en un claro sentido de europeización⁹.

En definitiva, el cambio institucional se produjo en España en un sentido de europeización, despertándose unos procesos de emulación de la experiencia europea que dotó a España de un sistema del *policy-making* del que carecía, y que la homologa con los que existían en el resto de Europa, como en los casos, por ejemplo, de la política fiscal y la política monetaria.

5.- La política fiscal.

A lo largo de los tres primeros cuartos del siglo XX, la economía española vivió con unos niveles de gasto público realmente reducidos. Esto afectó de lleno a un franquismo cuyo intervencionismo económico, debido a una insuficiencia presupuestaria y a un conservadurismo fiscal que hacían inevitables otras formas de actuación, consistía en el abuso de las regulaciones¹⁰.

⁹ Pero además, cada gran elección pública citada afianza las elecciones adoptadas con anterioridad. En este sentido, la Constitución de 1978 imposibilita la vuelta al discrecionalismo intervencionista que había existido en España antes de 1959, y el ingreso en la Comunidad permite instalar definitivamente la democracia en España, aspecto que el gobierno socialista consideraba un beneficio suficiente como para compensar los posibles costes económicos de la decisión.

¹⁰ El Estado depredador franquista no confiscaba a través de impuestos gravosos, sino a través de regulaciones que restringían los derechos de propiedad sobre los bienes –entendidos como los derechos a tomar decisiones sobre esos bienes–, se aplicaban de forma discriminatoria (beneficiando a ciertos intereses frente a otros) y se convertían en “impuestos implícitos”. Se trataba de un perverso mecanismo que aumentaba los costes de transacción y reducía el grado de eficiencia.

El sistema fiscal existente en el franquismo tenía una escasa capacidad recaudatoria y resultaba insuficiente, inflexible, confuso y regresivo. A pesar de estos rasgos que hoy en día son vistos como graves perversiones, este sistema se mantuvo hasta 1977, recurriendo el régimen en sus últimos años para solucionar algunas necesidades financieras a incrementos de tipos en varios impuestos como el IRTP o el ITE y especialmente a subidas de las cotizaciones sociales¹¹. La dictadura, en términos generales, estaba “satisfecha” con esta arcaica institución fiscal que constituía una pieza clave para el sostenimiento del régimen franquista en una sociedad no acostumbrada a un sistema impositivo moderno, favoreciendo además a ciertos intereses particulares que serían fuertemente gravados si España asumiese los principios tributarios modernos.

No obstante, en círculos académicos y de la administración se percibía ya en los primeros setenta la inviabilidad del sistema vigente y las limitaciones que conllevaba para el sector público. De este modo, en 1973 desde el Ministerio de Hacienda se formuló al gobierno una propuesta de reforma tributaria que intentaba aumentar la recaudación y la justicia distributiva. El dictador, que no solía intervenir en materia de política presupuestaria, se opuso radicalmente y paralizó la propuesta de reforma,¹² (Gunther, 1996). El dictador temía que una reforma fiscal moderna dañase el apoyo político de la clase media y profesional al régimen (sectores a los cuales el régimen “compraba” con bajos impuestos). La reforma fiscal amenazaba con romper los contratos de apoyo al franquismo, y el régimen buscaba por encima de todo sobrevivir y autoperpetuarse en el poder, aunque ello implicase el conservadurismo y la ineficacia fiscal. Por ello, hubo que esperar hasta el cambio político para que la reforma fiscal se llevase a cabo.

En la transición, la situación española chocaba con los patrones de política fiscal seguidos durante aquellos años en los países europeos más avanzados. Piénsese que, a la muerte de Franco, los ingresos públicos representaban en España el 19.5% del PIB frente al 32.7% de media en la OCDE, o que el peso de los servicios sociales sobre el PIB alcanzaba en España un 9.9% frente al 24% de la CEE. Todavía se puede recalcar más la excepcionalidad del caso español al constatar que el peso de los ingresos impositivos sobre el PIB, si no incorporamos las cotizaciones a la Seguridad Social, se redujo en España en el período comprendido entre 1965 y 1975. El franquismo dejaba así una amplia brecha en materia fiscal respecto a Europa, y la sociedad española, con ansias crecientes de europeización, reclamaba un acercamiento al modelo europeo.

¹¹ En el franquismo la mayor recaudación se lograba vía impuestos indirectos y cotizaciones. No obstante, la reforma fiscal de 1957 de Navarro Rubio supuso ciertos cambios como el incremento de recaudación del gravamen sobre el trabajo o del impuesto de sociedades.

¹² Esta propuesta de reforma tributaria salía de la “zona de indiferencia” del dictador, por lo que este decidió intervenir en materia de política presupuestaria e incluso llegó a clasificar el informe del Ministerio de Hacienda como documento secreto. La propuesta de 1973 constituyó el núcleo de la reforma fiscal de 1977.

Un requisito indispensable para solucionar la brecha que suponían los patrones de gasto del Estado español era formar un nuevo sistema fiscal que pusiese a disposición del Estado un volumen de recursos suficientes. Mientras el Estado depredador franquista había optado por convertirse en repartidor de privilegios en vez de afrontar una reforma tributaria moderna (Serrano y Costas, 1990), el cambio hacia la democracia avanzó de la mano del cambio en la organización del sistema fiscal y en el de la propia institución fiscal (Caballero, 2002)¹³. De este modo, y con los precedentes de las reformas fiscales de 1869 y 1932, se confirma que la imposición personal solo tiene cabida a lo largo de la historia española en las experiencias políticas democráticas: el nuevo Estado contractual asume la igualdad y justicia tributaria como valores, y un papel económico activo de recaudación tributaria, apostando en la reforma fiscal de 1977 por los principios de personalidad en la imposición directa y neutralidad en la indirecta.

A pesar de presentar ciertas deficiencias, el balance de la reforma tributaria llevada a cabo en el marco de los Acuerdos de 1977 es claramente positivo¹⁴. Entre otras cosas permitió aplicar la política de ajuste y configurar del modelo de Estado contractual, y favoreció la redefinición del papel económico del Estado y de las relaciones entre lo público y lo privado.

De este modo, la variable clave para comprender la introducción del nuevo cuadro fiscal en España fue la reforma política de democratización: el cambio político-institucional de la transición dio cabida al importante cambio en el sistema fiscal. Asimismo, la otra gran modificación del cuadro fiscal del período 1975- 1991 se explica también en función del otro gran cambio en el marco institucional básico español: hacemos referencia a la entrada en vigor del IVA en 1986, explicada en base a la incorporación española a la CEE (a pesar de que era una reclamación constante en busca de la racionalidad de la imposición indirecta). Como vemos, los cambios más importantes en materia de política fiscal se explican en función de variables de cambio político, y no como reacción del *policy-maker* a cambios en variables económicas.

Tras el impulso reformador de la etapa de 1977 a 1979, el gobierno de UCD vivió una etapa de “política de disenso” en la cual optó por una estrategia gradualista y no por la terapia de choque. En

¹³ El nuevo cuadro fiscal establecido en 1977 se basaba en un impuesto de la renta (IRPF), en uno sobre patrimonio, en uno nuevo de sociedades y en uno sobre el volumen de ventas. Asimismo, el Plan Económico de Urgencia de 23 de julio de ese año ya incorporaba el delito fiscal, levantaba el secreto bancario, postulaba la lucha contra la elusión fiscal y realizaba una moratoria fiscal (que se convertía en una amnistía de facto).

¹⁴ En el activo del balance de la reforma tributaria podemos señalar el acierto en los principios para el nuevo sistema tributario, la oportunidad del momento, la reforma administrativa o la consecución de una mayor recaudación (entre 1975 y 1982 los ingresos impositivos sobre el PIB pasaron del 19.5% al 25.6%). En el pasivo, puede encontrarse la traducción legislativa de los principios, la débil generalidad del IRPF, las deficiencias de la administración fiscal, los limitados avances en imposición indirecta, la inexistencia de presupuesto de gastos fiscales o las tensiones sobre el fallido Impuesto Extraordinario sobre Patrimonio Neto. Para un balance más completo véase Fuentes (1983).

este escenario, se produjo una cierta contrarreforma fiscal que, sin embargo, no llegó a afectar al grueso de la reforma de 1979 (Segura, 1999).

El nuevo escenario abierto con la mayoría absoluta socialista en 1982 permite al nuevo gobierno plasmar sus preferencias en la formación de políticas sin el condicionante de los actores de veto partidarios en el juego parlamentario. De este modo, un acto político como una victoria electoral se va a convertir en variable clave para comprender el proceso de transición de la política económica española, debido a que a pesar del peso de las reglas políticas sobre la formación de las políticas públicas, sigue existiendo un cierto número de grados de libertad para el decisor político¹⁵. Por ello, las preferencias del *policy-maker* son relevantes, también en materia de política fiscal¹⁶.

Los socialistas asumieron la necesidad de una fuerte política fiscal, para lo cual afianzaron la reforma fiscal, incrementaron los niveles impositivos y buscaron dosis mayores de progresividad. La etapa 1982-1985 supuso una ruptura con el pasado reciente y una reorientación en materia fiscal con implicaciones a medio plazo (González Páramo y Melguizo, 1999). La presión fiscal aumentó así considerablemente en la etapa socialista, debido a la rémora inflacionaria del IRPF, al aumento de impuestos indirectos y a la reducción del fraude fiscal. El hecho es que el gobierno socialista a finales de la década había conseguido sus principales objetivos en materia de recaudación: un fuerte incremento de la recaudación y una mayor progresividad (Boix, 1996).

Esta mayor presión fiscal aplicada por el gobierno socialista se explica, en el contexto de la estrategia de reducción del déficit público y disciplina macroeconómica, en función de las preferencias gubernamentales sobre dos prioridades de gasto: uno, el esfuerzo en protección social, conforme a la línea programática de la izquierda¹⁷; otra, el papel activo del sector público en la expansión de los factores productivos para promover al crecimiento, lo cual implica la ejecución de políticas de oferta que incrementen los niveles de capital público y capital humano¹⁸.

¹⁵ No obstante, la expansión del proceso descentralizador habría de generar la experiencia de nuevos actores de veto, con la consiguiente restricción a la capacidad discrecional del poder ejecutivo central.

¹⁶ En concreto, debe señalarse en este punto que el Partido Socialista vivía en un profundo proceso de adaptación ideológica que cambiaba sus preferencias de actuación política. Así, relevó al marxismo por la socialdemocracia, renunció a una política expansiva como la del gobierno francés de 1981 e incluso abandonó ciertas líneas de actuación incluidas en su programa electoral de 1982. El cambio institucional se reflejaba así en todos los agentes, incluidos los políticos.

¹⁷ De este modo, España consolida en un relativamente breve período de tiempo un conjunto de políticas de bienestar que incluyen acceso universal y gratuito a la sanidad, protección de desempleo con altas tasas de cobertura, salarios de reposición y duración, un sistema contributivo de pensiones y elementos de un programa de renta mínima (subsidio de desempleo, pensiones no contributivas, salarios de inserción social) (Segura, 1999).

¹⁸ El gobierno socialista impulsó una intensa política de formación pública de capital que situó en 1991 al gasto en infraestructuras básicas en el 5.2% del PIB y a la partida de educación en el 4.2%. Entre las políticas de oferta, y en cuanto a la política industrial, cabe señalar que la transformación del sector público empresarial español fue un proceso gradual en directa concordancia con las labores de otros gobiernos socialdemócratas (Boix, 1996).

Una variable importante del marco institucional es la estructura de negociación de la política de rentas, y conviene señalar como a partir de 1987 el gobierno no logra ya acuerdos globales con los agentes sociales, desembocando en un período de formación unilateral de las políticas públicas que rompe con el neocorporativismo socialdemócrata. Esta estrategia provocó tensiones evidentes.

6.- La política monetaria y financiera

La formación de una política monetaria moderna en España se inicia en 1974 con la libre fluctuación de la peseta. Desde entonces, el marco institucional que dispone de un espacio para la política monetaria en España ha evolucionado en un claro sentido de convergencia con las reglas y concepción europea de política monetaria, tendencia que concluye con la adhesión a la tercera fase de la unión monetaria europea. La adhesión española a la CEE supuso el punto de inflexión clave para orientar la política monetaria hacia una senda de europeización.

De nuevo, las claves políticas se convierten en determinantes de un proceso que requiere tener en cuenta las variables cambiarias y financieras. Desde los años sesenta, el depredador franquista había asumido un nuevo intervencionismo financiero que incorporaba perversos mecanismos como los “circuitos privilegiados de crédito” (crédito oficial y cuotas de inversión obligatoria) o el “statu quo bancario” que abrían márgenes enormes para la forma más descarnada de búsqueda de rentas. En este escenario, los tipos de interés no tenían relación con el coste real de los recursos financieros y la provisión de financiación privilegiada obligaba a una política monetaria expansiva de efectos inflacionistas (Serrano y Costas, 1990).

En el contexto de crisis del sistema monetario internacional y de la transición política española, el panorama descrito empieza a cambiar (piénsese que todavía en 1976 el 43% de los créditos estaban todavía regulados administrativamente). Con el estado contractual los mercados financieros se empiezan a liberalizar y la política monetaria ocupa un papel protagonista. El programa de ajuste de los Acuerdos de Moncloa rompió con la política de dinero barato, pero la posterior “política de disenso” supuso una momentánea suspensión en la aplicación de una política monetaria rigurosa. La llegada del gobierno socialista retomó la ortodoxia en política monetaria y apostó además por un acto político que se acaba convirtiendo en una auténtica regla para la política monetaria posterior: la eliminación del recurso al Banco de España para la financiación del déficit público.

Los mecanismos de regulación financiera experimentan una transformación radical entre 1978 y 1985. De hecho, se sustituye la vieja estructura de regulación –de carácter compulsivo y puramente administrativo- por una nueva: la regulación prudencial, basada en la supervisión y el control de los riesgos bancarios. La nueva definición reguladora produce resultados positivos

rápidamente, favoreciendo la obtención de significativas ganancias de eficiencia en el sistema financiero español. Pues bien, existe amplia evidencia –recogida en Arias (1999)- de que un manejo eficiente de la regulación prudencial solamente es posible cuando se cumplen determinadas condiciones institucionales; en particular, es fundamental contar con adecuados sistemas contables, de revelación de información y ejecución creíble de los contratos financieros: todo ello sólo pudo tomar una configuración precisa en España como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva Constitución y del nuevo marco institucional.

El ingreso de la peseta en el mecanismo de estabilidad cambiaria del Sistema Monetario europeo en 1989 supuso el cambio más relevante del período en cuanto a política cambiaria y a la propia articulación de la política monetaria por parte del Banco de España (aunque ya desde 1986 el Banco de España condicionaba su política monetaria en función de la cotización de la peseta).

La historia de la política monetaria española se caracteriza por la búsqueda continua de la credibilidad de la peseta, lo cual intenta lograrse a través de avances continuos en los compromisos institucionales y en la acumulación de capital reputacional del *policy-making* nacional. El examen de Masstricht y el acceso de la peseta al núcleo duro de la unión monetaria corroborarán con posterioridad el acierto de la senda seguida.

7.- Conclusiones

En la academia española existe un déficit de análisis institucional sobre la realidad económica de nuestro país, situación que contrasta con el creciente desarrollo de estudios institucionalistas en otros países. A lo largo de estas páginas se ha realizado una aproximación a los fundamentos institucionales de la economía española a lo largo de la etapa 1975-1991, intentando presentar las relaciones entre cambio institucional y cambio económico en España desde un enfoque neoinstitucionalista. En particular, se ha incidido en el proceso de modernización que la política económica experimentó en esos años.

Mientras el franquismo constituía un marco institucional que mezclaba lo público con lo privado, al depredador con el mercado, lo político con lo económico, España experimenta un cambio de régimen político que genera un nuevo sistema de reglas e incentivos favorecedor del crecimiento económico. Mucho se ha dicho ya sobre la transición política española. Pero quizás no se haya explicitado todavía suficientemente el efecto y relaciones de ese cambio político con las variables económicas y con el proceso de *policy-making*. En este trabajo se asume la relevancia de la política para la adecuada comprensión de lo económico, y se han aplicado al caso español nociones claves como la teoría del Estado *northiana*, la “hipótesis de la crisis”, la credibilidad de

los compromisos públicos, el cambio institucional, los *shared mental models*, la dependencia de la senda, los actores de veto, la búsqueda de rentas o la europeización española.

La llegada de la democracia afirmó la economía de mercado y fortaleció el papel económico del estado. En este trabajo hemos introducido la idea de transición desde una situación en el último franquismo en la cual España carecía de una política económica moderna (ni política monetaria, ni fiscal, ni de gasto social) hacia un nuevo escenario al final de los ochenta en el que se configura el entramado institucional para un *policy-making* homologable al europeo (permitiendo al estado afrontar sus funciones de asignación, estabilización y distribución). España transitó hacia una política económica moderna.

El análisis llevado a cabo intenta explicar un cambio, por lo que exige de una clara perspectiva dinámica en la que cada momento de la senda requiere para su comprensión de una visión histórica. De hecho, la propia presentación del período a analizar obligó a abordar la senda evolutiva española de un período más amplio.

En términos generales cabe afirmar que el cambio institucional español supuso un ejercicio de acercamiento al marco institucional de los países europeos. Este cambio institucional implicó tanto cambios informales en modos de vida, hábitos, rutinas, preferencias y modelos mentales subjetivos, como cambios en instituciones formales, tanto políticas como económicas como de otra índole. La convergencia de esos tipos de cambio en un sentido de europeización supone una de las claves más importante para comprender el éxito español en la transición estudiada. El hecho de que los cambios en las instituciones formales se hayan producido de un modo coherente con los cambios en las instituciones informales, y en una misma dirección, aparece como una de las destacadas lecciones que la experiencia española aporta para la economía de la transición.

En definitiva, la experiencia española constituye un laboratorio idóneo para abordar el estudio de las relaciones entre instituciones, estado, mercado y democracia. Las conclusiones que se logren resultarán de máximo interés para el conocimiento de la realidad económica española en la actualidad, así como para otras muchas economías que afrontan retos ya superados por España. En este trabajo se realiza un esfuerzo en esta línea de investigación.

BIBLOGRAFÍA

ARIAS, X. C. (1999): “Reformas financieras en América Latina, 1990-1998”, *Desarrollo Económico*, 39, 155, pp. 361-84.

ARIAS, X. C. y G. CABALLERO (2001): “Instituciones, Costes de Transacción y Políticas Públicas: Un panorama”, en proceso de publicación.

ARTHUR, W.B. (1994): *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

BARZEL, Y. (1993): “Parliament as a wealth maximizing institution: the rights to the residual and the right to vote”, University of Washington, mimeo.

- BOIX, C. (1996): Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial". Alianza Universidad.
- CABALLERO, G. (2001): "From the predatory State to the spanish contractual State, 1939-1978. A Northian vision on institutions and economy". Conference of the European Historical Economics Society: Structural Change in Historical Perspective: The Role of Institutions, Trinity College, Dublin.
- CABALLERO, G. (2002): "Sistemas fiscales: un análisis institucional", *Revista de Comercio Exterior*, México D. C. forthcoming.
- COASE, R. H. (1999): "The task of the Society". *ISNIE Newsletter*, Vol. 2, Nº2, pp. 1-6.
- COLOMER, J. M. (1998): *La transición a la democracia: el modelo español*. Editorial Anagrama.
- DE LA DEHESA, G. (1994): "Spain", pp.123-140, en Williamson, J. (ed): *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- DENZAU, A. T. Y NORTH, D. C. (1994): "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions". *Kyklos*, Vol. 47, pp. 3-31.
- DIXIT, A. K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction- Cost Politics Perspective*. The MIT Press. Cambridge
- DRAZEN, A. y W. EASTERLY (2001): "Do crises induce reform? Simple empirical tests of conventional wisdom", *Economics and politics*, Vol. 13, Nº 2, pp. 129- 157.
- FUENTES QUINTANA, E. (1982): "Economía y Política de la transición democrática española (Fundamentos y enseñanzas de una experiencia)", *Pensamiento Iberoamericano*, Nº1, 143-175.
- FUENTES QUINTANA, E. (1983): "Hacienda Democrática y Reforma Fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española", pp. 475- 521, en G. ANE, L. A. ROJO y P. TEDDE (eds) (1983): *Historia Económica y Pensamiento Social*. Alianza Editorial/ Banco de España.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. et al (1992): "El proceso constituyente de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile", *Revista de Estudios Políticos*, 76, p. 7-27.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y A. MELGUIZO (1999): " Reforma tributaria y política fiscal", pp. 579-612, en García Delgado, J. L. (dir): *España, Economía: Ante el siglo XXI*, Editorial Espasa.
- GUNTHER, R. (1996): *Spanish Public Policy: from dictatorship to Democracy* Working Paper 84. Center for Advanced Study in the Social Sciences of the Juan March Institute, Madrid.
- NORTH, D. C. (1993): "Institutions and Credible Commitment ". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 149/1, pp.11-23.
- NORTH, D. C. (2000): "La evolución histórica de las formas de gobierno". *Revista de Economía Institucional*, 2: 133- 148.
- NORTH, D. C. y WEINGAST, B. R. (1989): "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England". *The Journal of Economic History*, Vol. 49, Nº 4 (December), pp. 803-832.
- OLSON, M. (2000): *Power and Prosperity*, Oxford University Press, Oxford.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1993): *La primacía de la sociedad civil*. Editorial Alianza.
- PRZEWORSKI, A. y LIMONGI, F. (1993): "Political Regimes and Economic Growth". *Journal of Economics Perspectives*. Vol. 7, Nº 3 (Summer), pp. 51-69.
- SEGURA, J. (1990): "Del primer Gobierno socialista a la integración en la CEE: 1983-1985", pp. 59-77, en *Economía española de la transición y de la democracia*, CIS, Madrid.
- SEGURA, J. (1999): "Sector Público: análisis económico y perspectiva general", pp. 303-326, en García Delgado, J. L. (dir): *España, Economía: Ante el siglo XXI*, Editorial Espasa.
- SERRANO SANZ, J. M. Y A. COSTAS COMESAÑA (1990): "La reforma del marco institucional", pp. 505-525, en García Delgado: *Economía española de la transición y de la democracia*, CIS, Madrid.
- TRULLEN, J. (1993): *Fundamentos Económicos de la Transición Política Española*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- TSEBELIS, G. (1995): "Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism,. Multicameralism and Multipartism", *British Journal of Political Science*, Vol. 25, pp. 289-325.
- WILLIAMSON, J y S. HAGGARD (1994): "The political conditions for economic reform", en Williamson, J. (ed): *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- WILLIAMSON, O. E. (2000): "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature*, Vol.38, pp.595-613.