

Crisis económica y transición política

José María Serrano Sanz

El punto final al franquismo se pone en España en medio de una crisis económica de calado internacional, que es generalmente conocida como la crisis del petróleo. Esta coincidencia temporal de dos acontecimientos que, incluso por separado, habrían sido trascendentales para el devenir de la sociedad española, marcó el decenio que comienza en 1974. Diez años en los que se hilvanan los acontecimientos políticos y los problemas económicos formando una trama en muchos aspectos inseparable. Los vientos de la crisis se abaten sobre la economía española a finales de 1973, en un momento de manifiesta debilidad del régimen franquista, y la precariedad-política de los años inmediatos alargará la estela de los desequilibrios macroeconómicos dando a la crisis española un *lempo* diferente. Sólo en el período que va de las primeras elecciones de 1977 a la aprobación de la Constitución se encuentra un gobierno que por su ganada legitimidad parece capaz de reconducir a la economía hacia la senda del equilibrio. Sin embargo, desde 1979 de nuevo los problemas económicos y políticos se entremezclan desbaratando la recién estrenada estabilidad. La primera mayoría absoluta en 1982 y el inicio de la recuperación económica internacional permiten un nuevo impulso para el ajuste, que esta vez resulta definitivo, apoyado por la reducción de precios del petróleo a mediados de los ochenta.

Proponer una fecha como cierre del período de la transición política es complejo, pero, desde la perspectiva de la economía, 1985

es una buena opción para poner el punto final a ese entramado que forman en España la crisis económica y la transición política. En ese año los más acuciantes desequilibrios macroeconómicos están conjurados por primera vez desde 1974, con una inflación por debajo del 10 por 100 y un superávit en la balanza de pagos, que son una base sólida para el crecimiento posterior, el encargado de la creación de empleo. En ese año también se consigue la integración europea, símbolo y garantía de normalidad democrática y progreso económico.

El período estudiado lo hemos dividido en dos grandes apartados, que abarcan los años 1973 a 1977 y 1977 a 1985. En el primero domina la incapacidad para hacer frente a la crisis económica por la precariedad política y el segundo es un prolongado esfuerzo por alcanzar el ajuste, que no siempre pudo ser ejercido con la intensidad requerida. Terminaremos con un breve balance de lo ocurrido, desde la óptica de la economía ¹.

1. El tiempo de los desequilibrios (1973-1977)

A mediados de 1973 la economía española había alcanzado un crecimiento del 8 por 100 en términos reales respecto a igual época del año anterior, las reservas de divisas superaban los 6.000 millones de dólares, y el desempleo apenas llegaba al 2 por 100 de población activa. Eran tres síntomas expresivos de la intensidad que tenía en

¹ Los trabajos sobre la crisis económica de los años setenta en España son muy abundantes, pero conviene recordar cuando menos los siguientes: ROJO, L. A., *Inflación y crisis en la economía mundial*, Madrid, 1975; GARCÍA DELGADO, J. L., Y SEGURA, T., *Reformismo y crisis económica*, Madrid, 1977; ROJO, L. A., «La magnitud de la crisis», en *Revista de Occidente*, núm. 1, 3.ª época, 1980; PUNSET, E., *La salida de la crisis*, Barcelona, 1980; FUENTES QUINTANA, E., «Economía y política en la transición democrática española», en *Pensamiento Iberoamericano*, 1, 1982; MARTÍNEZ MÉNDEZ, P., *El proceso de ajuste de la economía española 1978-1980*, Madrid, 1982; ANTONDOÑA, A., *Para entender la crisis económica española*, Madrid, 1983; SEVILLA SEGURA, J. V., *Economía política de la crisis española*, Barcelona, 1985; GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.), *Economía española de la transición y la democracia*, Madrid, 1990; BANDRÉS, E., *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta*, Madrid, 1990; GARCÍA DELGADO, J. L., Y SERRANO SANZ, J. M., «La economía», en TUÑÓN DE LANA, M. (dir.), *Transición y Democracia 1975-1985*, t. X bis de Historia de España, Barcelona, 1992; FUENTES QUINTANA, E., «Tres decenios largos de la economía española en perspectiva», en GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.), *España, Economía*, Madrid, 1993, y SERRANO SANZ, J. M., Y COSTAS COMESAÑA, A., *Diez ensayos sobre economía española*, Madrid, 1993.

nuestro país el ciclo expansivo de la economía internacional. El único aspecto negativo de la situación era la presión de la demanda sobre los precios, que colocaba a la tasa de inflación en un 12 por 100 anual, el doble que los países de la OCDE.

1.1. La primera crisis energética

La alternativa de lucha contra la inflación que se esboza en los principales informes técnicos sobre la economía española publicados a mitad de 1973 (el del Banco de España, el del Instituto de Estudios Fiscales o el citado de la OCDE) es dar un nuevo impulso liberalizador al esquema institucional de la economía española. Un impulso que debería consistir, ante todo, en aumentar la apertura exterior, suprimiendo regímenes especiales de comercio, como los que afectan a productos agrícolas, y rebajando aranceles; pero que habría de extenderse también al desmantelamiento de algunos intervencionismos en el interior. La ocasión es óptima, debido al considerable superávit de la balanza por cuenta corriente, el alto nivel de las reservas y el bajo endeudamiento exterior. Los tres informes que hemos citado evocan en apoyo de sus propuestas la fecha de 1959, pidiendo una revitalización del espíritu que entonces existió y que fue ahogándose en la maraña del neointervencionismo planificador a partir de 1963. Esto venía a indicar que los expertos nacionales o extranjeros veían los problemas de la economía española en su estructura institucional, más que en las condiciones de la coyuntura. El diagnóstico de que se trataba de una economía demasiado cerrada al exterior, con un exceso de intervencionismo regulador y con un sector público insuficiente y poco equitativo está generalizado entre los economistas y hará que los programas de reforma institucional sean un tema recurrente en todo el decenio posterior, pero es importante dejar anotado que se trata de algo previo a la crisis energética².

En esa situación tiene lugar la primera crisis del petróleo. El precio del crudo (Arabia ligero) pasa de 3 dólares por barril, en los primeros días de octubre, a 11,65 dólares a comienzos de enero de 1974; una inmensa perturbación afectará a partir de ese momento a las eco-

² Véase un tratamiento de la cuestión en SERRANO SANZ, J. M.^a, Y COSTAS COMESAÑA, A., «La reforma institucional en la economía de la transición», en GARCÍA DELCADO, J. L. (dir.), *Economía española*La...

Cuadro 1. Los datos básicos de la economía española en la transición (1973-1985)

	PIB		Precios		Mercado de trabajo		Sector exterior		Ahorro	Sector público	
	Crecimiento PIB real (%)	IPC	Diferencial precios España-OCDE	Población ocupada (miles de personas)	Desempleo (%)	Apertura (%) X+MBy S/PIB	Saldo Balanza CC. (mil. dól.)	Heservas oro y divisas (mil. dól.)	Ahorro PIB (%)	Gasto p/PIB (%)	Saldo pres/PIB (%)
1973	7,8	11,4	4,1	13.053	2,2	24,4	555	6.799	25	23,3	1,1
74	5,7	17,5	5,1	13.222	2,6	29,3	-3.235	6.0205	24,3	23,3	0,2
75	1,1	15,6	5,3	13.000	3,8	26,6	-3.544	5.9005	23,3	25	0
1976	3	16,8	8,7	12.762	4,9	28,5	-4.294	4.952	21,3	26,2	-0,3
77	3,3	24	16,8	12.7056	5,3	26,9	-2.0512	6.132	20,7	27,6	-0,6
78	1,8	19,2	12,1	12.605	7,1	25,4	1.632	10.015	21,2	29,4	-1,7
79	0,2	16,2	7,6	11.896	8,7	25,9	1.1205	13.117	20,3	30,6	-1,7
1980	1,5	15,6	4,5	11.376	11,5	30	-5.187	12.269	18,8	32,6	-2
1981	0,4	15,1	5,2	11.172	14,4	34	-4.980	15.224	18,3	34,3	-3
82	0,9	14,2	6,4	11.061	16,2	34,6	-4.124	11.052	17,6	36,8	-5,3
83	2,1	12,2	6,2	11.984	17,7	37,9	-2.679	10.726	18	37,8	-5
84	2	11,1	5,3	10.668	20,1	39,2	-2.008	15.213	20,4	37	-4,9
1985	2	7,4	3,1	10.0571	21,9	39	2.653	13.301	20,7	39,4	-6,1

Banco de España y elaboración propia.

nomías de todos los países importadores, incluida la española. Durante el primer trimestre de 1974 España siguió recibiendo petróleo a 5 dólares el barril, merced a los contratos firmados con anterioridad; pero a partir de abril, las importaciones recogían ya los elevados precios que han pasado a la historia como desencadenantes de la primera crisis energética de los setenta³.

Una elevación súbita y muy intensa del precio de un factor productivo esencial, en este caso la energía, es caracterizada por los economistas como un *shock* de oferta. La primera y más obvia consecuencia para un país importador es un encarecimiento de la factura energética nacional. Como la demanda es muy rígida a corto plazo, porque no tiene sustitutivos, no queda otro remedio que aceptar el nuevo precio, debiendo transferir una mayor proporción de renta, y en divisas, a nuestros suministradores. El crudo importado por España en 1974 aumentó en volumen un 6 por 100 respecto al año anterior; sin embargo, su coste se triplicó, pasando de 62.000 a 199.000 millones de pesetas. En consecuencia, para consumir prácticamente el mismo petróleo, se tuvo que entregar a los países productores una cantidad adicional equivalente al 3 por 100 de la renta nacional de 1974; y algo parecido ocurrió en 1975, 1976 y 1977, si se toma como referencia los precios de 1973.

Toda disminución de la renta disponible, como la que se acaba de describir, provoca automáticamente una contracción en la demanda de bienes de consumo; y también se refleja en las exportaciones hacia otros países importadores de petróleo, pues ellos han sufrido idéntica minoración en sus rentas. El efecto conjunto de estas dos reducciones de las ventas es una caída del nivel de actividad y un empeoramiento de las expectativas de beneficios empresariales.

La subida de los precios del petróleo tiene también consecuencias, por el lado de la oferta, en las condiciones de producción. Una energía más cara se traduce en una elevación de los costes para cada nivel de producción real; es decir, con la misma cantidad de inputs, en términos monetarios, se obtendrán menores volúmenes de producción que antes del aumento de costes. Si los niveles de empleo se mantienen, la productividad aparente del factor trabajo disminuye; esto redundará en una reducción de beneficios que, si es muy pronuncia-

³ Una explicación de la economía del petróleo y la crisis energética puede verse en CENTENO, R., *El petróleo y la crisis mundial*, Madrid, 1981.

da —como de hecho podía serlo en muchos sectores ante la intensidad del encarecimiento de la energía—, pone en peligro la viabilidad misma de las empresas. El restablecimiento del equilibrio anterior sólo puede venir por una caída de los salarios reales o de los niveles de empleo, que restauren la productividad aparente del trabajo. Nada de esto ocurrió en España en los primeros compases de la crisis; por el contrario, los salarios reales en la industria aumentaron fuertemente entre 1974 y 1977, sin disminuir tampoco al principio el empleo industrial, con el inevitable resultado de un empeoramiento de la productividad en el sector, ya en 1975.

Por otra parte, las perturbaciones del equilibrio inicial hacen disminuir la rentabilidad y, por tanto, el valor del capital. Además, en empresas muy afectadas por el aumento de los costes energéticos, con instalaciones envejecidas o en el límite de la rentabilidad, puede ser tan intensa la reducción de salarios requerida para subsistir, que resulte materialmente inviable, sufriendo los equipos instalados un súbito proceso de obsolescencia, que les hace perder todo su valor. Por ambas vías, que constituyen el denominado efecto riqueza, se produce un empobrecimiento adicional de la sociedad.

La caída de la renta disponible, el aumento de los costes de producción y el efecto riqueza, son las consecuencias más visibles, ya en el corto plazo, del encarecimiento de la energía; aunque no son las únicas importantes. La estructura productiva es una compleja red, en la cual los precios de cada bien y cada factor son referencias para tomar decisiones sobre qué producir, qué demandar y en qué cantidades. Un cambio en el precio de un factor como la energía, con presencia diversa en los procesos productivos, altera los precios relativos de toda la economía; aquellos sectores que utilicen más intensivamente dicho input energético, y con menores posibilidades de reemplazarlo, verán mermada su competitividad, en favor de otros no tan afectados. Esto acabará desplazando la demanda en beneficio de los últimos y poniendo en marcha un proceso de sustitución de actividades: son los efectos microeconómicos, lentos y silenciosos, pero más decisivos a largo plazo, ya que, o se realizan las transformaciones estructurales necesarias para reconstituir la competitividad, absorbiendo el impacto exógeno, o en otro caso el empobrecimiento será definitivo. Ahora bien, tal modificación de una estructura productiva es tarea compleja y laboriosa, que exige múltiples requisitos como capacidad tecnológica o flexibilidad adaptativa, no siempre presentes en toda sociedad.

Hasta ahora se han resumido los que pueden considerarse efectos más directos de la crisis energética; ocurre, sin embargo, que los procesos descritos pueden desembocar en agudos desequilibrios macroeconómicos y convertirse en terreno propicio para unos conflictos en que todos los grupos sociales pugnan por mantener sus rentas anteriores a la crisis. Si una sociedad y su gobierno no son capaces de contener ese deterioro, los desequilibrios se reproducirán o ampliarán, más allá de 10 que cabe atribuir a la crisis original. Y esto fue en muchos aspectos 10 que ocurrió en la economía española entre 1973 y 1977. El impacto de las nuevas condiciones predominantes en el mercado energético fue recibido por una estructura productiva con escasos recursos para reaccionar, si se compara con las de otros países industriales; el marco institucional de la actividad económica, repleto de rigideces, no facilitaba los cambios; la falta de legitimidad con que buena parte de la sociedad veía al régimen político, dificultaba actuaciones vigorosas de la política económica. La crisis acabó siendo, por todas estas razones, más dilatada que en otros países.

Aunque tampoco se debe contemplar el caso español como atípico o excepcional en relación con un supuesto modelo general. Las combinaciones de factores señaladas dieron lugar más bien a una amplia diversidad de situaciones. Había países que venían atravesando una larga fase de declive, como Gran Bretaña; otros, con elevada conflictividad social, como Italia; algunos que tuvieron cambios de régimen político, como Portugal o Grecia; unos disponían de más recursos tecnológicos, otros tenían menor dependencia energética... En fin, la variedad es tal que desde luego no cabe considerar que España fue el único país que se separó de una pauta común al resto.

1.2. La imposible política compensatoria

Hablar de la política económica en el período finales de 1973-mediados de 1977, no puede hacerse sin aludir a la incertidumbre política reinante en esos años. En los tres años y medio considerados se suceden los Jefes de Estado, tres presidentes de gobierno y, en nuestro ámbito, cuatro ministros de Hacienda, todo ello con un cambio de régimen por medio. En el caso de la política económica, más que la brevedad de los diversos ministros, lo dominante es el clima mantenido de incertidumbre, la sensación de provisionalidad en los mis-

mos gobernantes y el escaso reconocimiento social de su autoridad. Por eso, aunque pueden y deben distinguirse matices, el rasgo que resulta más común en sus actuaciones es la búsqueda de una imposible política que evite los costes y manifestaciones de la crisis.

La primera decisión que había que tomar ante la elevación de los precios del petróleo era en qué proporción hacer notar a los consumidores esa subida. En España, la precariedad política debió aconsejar una actitud temporizadora, porque se compensó una parte del aumento con cargo a la hacienda pública; esto equivalía a introducir una subvención sobre el consumo de petróleo respecto a la situación anterior. Entre 1973 y 1978 el coste del crudo adquirido por nuestro país se multiplicó por 5,3, mientras el precio interior de su principal subproducto, el fuel-oil, sólo 10 hizo por 2,6. Esto tuvo desastrosas consecuencias, porque hizo que pareciese innecesario el ahorro energético y además contrastó con el comportamiento de los demás países industriales, que sí elevaron los precios interiores de la energía en la proporción en que habían subido en origen 4.

Las razones de los sucesivos gobiernos para hacer esto, seguramente tuvieron que ver con su deseo de aliviar momentáneamente el impacto de la crisis en las rentas y el empleo y de no agravar el problema de la inflación; pero éste era un objetivo insostenible largo tiempo. Es cierto que la crisis apenas se notó en 1974 y hasta se redujo el diferencial de precios con la OCDE -algo insólito- como resultado de que los demás países habían trasladado a los precios interiores una proporción mayor del aumento en origen de los costes del petróleo. Ahora bien, el precio que hubo que pagar por esta política fue elevado. Lo de menos es el trastorno para la hacienda pública, que pasó de recaudar 26.355 millones de pesetas en 1973 por el monopolio de petróleos, a sólo 234 en 1974, renunciando aproximadamente a un 5 por 100 del total de ingresos presupuestarios (que compensó con un aumento de tarifas en otros impuestos). Lo grave es que los agentes económicos no tuvieron información sobre la intensidad de la crisis y continuaron utilizando proporciones crecientes de energía en relación al PIB, algo que dejó de ocurrir en los otros países de la OCDE, ya en 1974. Y como los consumos energéticos españoles dependían en muy alto grado de las importaciones petrolíferas

4 SJDRÍA, C., «El sector energético: condicionamientos y posibilidades», en CARCIA DELCADO, J. L. (dir.), *España, Economía*.

ras, el desequilibrio exterior se convirtió en un problema permanente.

Fueron éstos los primeros efectos de la denominada política compensatoria que, en esencia, consistía en sacrificar a corto plazo el sector exterior para reducir el impacto en precios, empleo y actividad interna. Partía de dos premisas: la solidez inicial de las cuentas exteriores, con superávit en la balanza corriente, muchas divisas y escasa deuda, y el supuesto carácter breve de la crisis. Pero a la política compensatoria le falló la segunda premisa, porque la crisis no era breve, y además resultó más intensa y generalizada de lo que se había previsto. De modo que no había posibilidad de soportar unos desequilibrios tan intensos y prolongados como los que se avecinaban, por más brillante que fuera la situación del sector exterior en el origen.

El déficit de la balanza por cuenta corriente, ya grave desde 1974, se va ampliando hasta mediados de 1977. Al encarecimiento de las importaciones se unen las dificultades de exportar por la recesión internacional y la caída de los ingresos procedentes del turismo en 1974, 1975 y 1976. Además, la coyuntura exterior no sólo afecta a la balanza por cuenta corriente, sino también a las inversiones extranjeras -perjudicadas asimismo por el clima de incertidumbre política-, que se reducen en 1974 y de nuevo en 1975. En esas condiciones, el déficit sólo puede ser compensado con una disminución de las reservas de divisas y un creciente endeudamiento; y así sucede, en efecto, aunque esto tiene un límite, porque convierte en cada vez menos solvente a la posición exterior de la economía española. Por otra parte, para entonces se ha demostrado sobradamente algo que no era difícil adivinar: el ajuste exterior es imposible si no se consigue al tiempo cierto equilibrio interno. Una devaluación, como la que se hizo en febrero de 1976, en el contexto de una política monetaria expansiva, queda inutilizada en pocos meses; los precios interiores siguen aumentando y el nuevo tipo de cambio no resulta creíble.

En el segundo semestre de 1974, la crisis es ya una evidencia, porque los maquillajes monetarios no pueden seguir ocultando el empobrecimiento en términos reales, ni el deterioro de las expectativas en las empresas y los inicios de 1975 traen la certidumbre de que la recesión internacional es intensa. No cabe proseguir con una estrategia confiadamente compensatoria, porque el sector exterior no la resiste y la inflación vuelve a alejarse de la media europea; pero tampoco hay posibilidades de pasar a la vía de un ajuste expeditivo, dada la precariedad política y el temor a un crecimiento masivo del desem-

pleo. De ahí que se acabe optando por una suave estabilización, en realidad un compromiso entre las dos alternativas que trata de eludir el ajuste drástico. Esta línea de actuación se mantendrá con pocas variaciones hasta la primavera de 1976, precisamente durante los meses en que la situación política parece más bloqueada. Combina una levísima estabilización monetaria y cambiaria con una política fiscal tenuemente expansiva: se impide la aceleración en el crecimiento de las disponibilidades líquidas y se permite una depreciación de la peseta, en 1975, ante las monedas europeas y al año siguiente, también frente al dólar con la devaluación de febrero; entre tanto se deja deslizar el saldo presupuestario desde un mínimo superávit, en 1974, a un mísmo déficit, en 1976.

La timidez y escasa entidad de las acciones en uno y otro sentido deja las cosas prácticamente en tablas. Los desequilibrios en precios y balanza de pagos se mantienen, sin agravarse ni corregirse de forma notoria; en contrapartida, se reduce el crecimiento y aumenta más el desempleo. Serán los severos resultados cosechados en estos dos terrenos, a pesar de lo suave de la presión estabilizadora aplicada, lo que determine un cambio de actuación a mediados de 1976, cuando la reforma política cobra también un nuevo impulso. El temor a que un agravamiento de la recesión económica perturbara el proceso político, llevó a eliminar los frenos de la expansión monetaria. La tónica de la política económica desde entonces hasta las elecciones en junio de 1977 fue la ausencia de cualquier voluntad estabilizadora. Se consiguió así animar un efímero crecimiento, a costa de disparar la inflación y el déficit del sector exterior, hasta límites difícilmente sostenibles.

La inflación fue, junto con el desequilibrio exterior, el emblema de los años estudiados. A la subida del coste del petróleo sólo cabe achacar un aumento inicial en 1974 que, como en otros países, hubiera debido agotarse en sí mismo; los precios habrían quedado a un nivel más elevado pero estable, de no mediar nuevos impulsos. Estos los proporcionaron las reivindicaciones de diversos grupos sociales, al proponerse mantener o aumentar sus rentas nominales, como si fuera posible eludir cierto empobrecimiento colectivo en términos reales; reivindicaciones que contribuyeron a conceder los sucesivos gobiernos, con una política monetaria permisiva y una notoria incapacidad para mediar en las luchas sociales con las políticas de rentas adecuadas. De este modo, la inflación fue agravándose progresiva-

mente en España, mientras en la media de la OCDE había alcanzado el máximo en 1974 y dos años más tarde ya estaba por debajo del 10 por 100.

Por su parte, el desempleo se mantuvo en España hasta 1976 por debajo de la cota media de la OCDE. Tal vez porque era conocida nuestra vulnerabilidad en tal punto, se le convirtió en argumento único de la imposible política compensadora. La industria y los servicios tenían que proporeionar empleo a la población que llegaba a la edad de trabajar, cada año más numerosa como efecto del crecimiento demográfico de los sesenta. Además la agricultura continuaba expulsando mano de obra que, en parte, quería integrarse en los mercados urbanos de trabajo; el proceso no era fácil de detener, pues la crisis de una agricultura tradicional con empleos superfluos era irreversible (desde 1973 a 1977 se pierden 700.000 empleos agrarios). De otro lado, en los años sesenta y primeros setenta, la emigración exterior era la vía para aliviar la presión sobre el mercado de trabajo, pero su comportamiento se invierte desde el comienzo de la crisis: si entre 1969 y 1972 emigran, en términos netos, 245.000 españoles, de 1974 a 1977 retornan 230.000. Ahora bien, la industria española había crecido en los años sesenta por una senda de especialización capital-intensiva, y el progreso técnico en la misma se hacía con ahorro de trabajo; de forma que la generación significativa de empleo exigía elevadas tasas de crecimiento y fuertes inversiones⁵. Todo auguraba, por consiguiente, pocas posibilidades de absorber la oferta de trabajo, por leve que fuese la crisis, y grandes dificultades con el desempleo, si se prolongaba la recesión. No tardaría en confirmarse este sombrío diagnóstico: ya en 1977 el paro en España supera, en porcentaje de la población activa, la media de los países de la oEDE.

Contando con poco margen de maniobra en la vertiente presupuestaria, la actuación ante la crisis se basó en una política monetaria permisiva y una exacerbación del intervencionismo regulador. Los controles de precios, tan abundantes y reiterados como ineficaces, los aumentos en los coeficientes que condicionaban las inversiones del sistema financiero o la intensificación del proteccionismo comercial y del aislamiento financiero son moneda corriente en los numerosos «paquetes» de medidas que en estos años se presentan como el remedio de cada ministro contra la crisis. Un intervencionismo que, an-

⁵ CARCEA DELGADO, I. LO, Y SEGURA, T., *Reformismo y...*

tes que otra cosa, se revela como obstáculo para afrontar la crisis, pues reduce la flexibilidad de los agentes económicos y de los mercados, condición necesaria para adecuarse con rapidez a las nuevas circunstancias. En resumen, también para ensayar un rumbo distinto en este terreno, el de la liberalización, habrá que esperar -como en la cuestión de los desequilibrios macroeconómicos- al cambio de política que se producirá tras las elecciones del 15 de junio de 1977. No casualmente, saneamiento y reforma institucional liberalizadora serán los dos ingredientes fundamentales de esa nueva política económica, cuyo emblema son los Pactos de la Moncloa.

2. El largo ajuste (1977-1985)

Las elecciones de junio de 1977 son un hito esencial en la reciente historia española y también en 10 económico abren una nueva etapa. La constitución de un gobierno investido de legitimidad democrática y el reconocimiento público de quienes representaban las ideologías e intereses del pueblo español, dotan a la acción política de un margen de maniobra más amplio. La política económica -que es política por el sustantivo- se beneficiará, ciertamente, de esta nueva situación, porque el clima de mayor cohesión social y el menor recelo con que se contempla la acción de gobierno, son dos activos esenciales que antes no existían.

2.1. *Los Pactos de la Moncloa*

A las fuerzas políticas representativas, la actitud de responsabilidad que asumieron para preservar la frágil democracia, les estimulaba a establecer un espíritu de colaboración, que debía desembocar en una Constitución de elevado consenso. Sobre este sustrato pudo introducirse y cuajar la idea de que para evitar que la crisis económica entorpeciese la consolidación del nuevo régimen era conveniente extender el consenso al terreno de la política económica; así nacieron los Pactos de la Moncloa. Quien fuera artífice principal de los mismos, el profesor Fuentes Quintana, entonces vicepresidente del gobierno para Asuntos económicos, ha resaltado esta vinculación al señalar que «la suerte de los “Pactos” estuvo asociada a la suerte de la

Constitución»⁶. Los Pactos de la Moncloa fueron firmados el 25 de octubre de 1977 por las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria y pueden ser consideradas el punto culminante, en cierto modo el emblema, de una nueva política económica para hacer frente a la crisis. Aunque ésta había empezado a practicarse desde que asumió sus responsabilidades el gobierno democrático en julio de 1977.

A mediados del 77 la economía española estaba creciendo menos que el conjunto de los países que forman la OCDE, pero lo peor era que conseguía tan magros resultados desde bases mucho más precarias, porque el emplazamiento del ajuste estaba llevando ciertos desequilibrios macroeconómicos a una situación insostenible. La inflación iba camino de alcanzar un 40 por 100 de tasa anual, de persistir en la segunda mitad del año el ritmo de los meses centrales. El déficit de la balanza de pagos crecía sin cesar desde 1974 y sólo podía ser compensado con un aumento de la deuda externa, ya que las reservas de divisas no bastaban para financiarlo. En 1973, al comienzo de la crisis, las reservas doblaban el monto de la deuda, mientras en 1977 la posición era la inversa, un índice expresivo de cómo se había reducido la solvencia exterior de la economía española.

Con la legitimidad recién adquirida el gobierno constituido en julio de 1977 emprende la primera política firme para combatir los desequilibrios de la crisis desde 1973. A los pocos días de tornar posesión, devalúa la peseta un 20 por 100 respecto al dólar norteamericano, un margen suficiente para modificar la tendencia de la balanza de pagos, e incluso resistir durante meses la presión del mayor aumento de los precios españoles sobre la competitividad. La devaluación del 77 se encuentra además con el ambiente más propicio para devenir un éxito, ya que a una economía nacional que empieza el ajuste se contraponen la expansión de la economía internacional. En esa circunstancia las importaciones se contraen por un doble motivo, el ajuste y la devaluación, mientras los exportadores tienen buenas oportunidades para aumentar sus ventas al exterior. El efecto positivo de la medida se notó de inmediato; ya en el segundo semestre del año apareció el superávit en la balanza por cuenta corriente, que, aun no llegando a compensar el saldo negativo de los primeros meses, eliminó la amenaza de quiebra del sector exterior. En 1978 el su-

⁶ FUENTES QUINTANA, E., «Economía y política...».

perávit fue una realidad y las reservas de divisas a final de año doblaban las que tenía el Banco de España al acabar 1976.

La política para hacer frente a la inflación tuvo, a lo largo del segundo semestre de 1977, dos momentos que se pueden identificar por el énfasis que en cada uno de ellos se puso en un diferente instrumento. Esto no significa que hubiera cambio de estrategia, sino que la adoptada tenía dos fases. En el verano se endureció la política monetaria para frenar la imparable inflación de los meses anteriores, apoyar la devaluación de julio y transmitir a los agentes económicos la idea de que se abría una nueva etapa en la política económica. En el otoño se intentó la segunda fase, una política de moderación de las rentas salariales a través de un acuerdo social. Este es el origen de los Pactos de la Moncloa, un activo que permitió a la sociedad española afrontar la segunda etapa de la transición a la democracia sin los apremios de una bancarrota económica ⁷.

Los Pactos fueron firmados el 25 de octubre de 1977 por los representantes de todas las fuerzas políticas parlamentarias de algún relieve y ratificados en el Congreso de los Diputados y el Senado, mediante resoluciones en las que se pedía el apoyo de las fuerzas sociales para su cumplimiento. Significaban un refrendo de la política económica que se venía practicando desde julio y tenían por finalidad profundizar los dos ejes de la misma: la estabilización y las reformas institucionales. En el primer caso, mediante una limitación en el crecimiento de los salarios, que efectivamente se respetó y ayudó de un modo eficaz a contener la inflación. Otro fue el destino de la política de reformas institucionales, a la que nos vamos a referir a continuación.

No sólo entre los economistas, sino en extensas capas de la sociedad había acuerdo, hacia el final del franquismo, en que el marco institucional de la economía española era profundamente insatisfactorio. Había, por así decirlo, expectativas de cambio que difícilmente podían ser eludidas —el ejemplo paradigmático era la reforma fiscal—, aunque no era cuestión sólo de deseos ampliamente compartidos. El problema de fondo era que el marco legal en que se asentaba la actividad económica era ineficiente, a la par que injusto, en diversos aspectos, entre los que destacaban dos: la hacienda pública

⁷ *Ibidem*.

y la regulación de los mercados de factores productivos (capital y trabajo) ⁸.

La hacienda pública se nutría por medio de un sistema fiscal nada equitativo en la distribución de la carga tributaria, muy poco flexible a la hora de adecuar los ingresos a la coyuntura económica, y claramente insuficiente para atender a los servicios públicos que presta una hacienda moderna. Por otra parte, se trataba de una hacienda extraordinariamente centralizada, lo que hacía difícil organizar el crecimiento sin aumentar su ineficiencia porque muchos servicios sólo se pueden prestar adecuadamente cerca del ciudadano. Así las cosas, en el propio mes de julio de 1977 se pone en marcha el proceso de reforma fiscal, a través del Proyecto de Ley de medidas urgentes. La rapidez con que se acometió el problema era una prueba del compromiso del nuevo gobierno con la reforma y de su sensibilidad ante lo que era considerado generalizadamente un sistema fiscal injusto y atrasado; por ello se convirtió en un elemento de legitimación del régimen democrático. La reforma de 1977 consistió esencialmente en introducir un impuesto sobre la renta de las personas físicas progresivo, como eje de la imposición directa y un impuesto sobre el patrimonio, para ayudar en el control del anterior; en definitiva, se iniciaba por la vía de los impuestos directos el camino de aproximación del sistema fiscal español al europeo.

En agosto se da un impulso a la liberalización del sistema financiero con el objetivo de conseguir un funcionamiento del mismo más eficaz y transparente. La reforma institucional del mercado de trabajo era necesariamente más lenta, porque exigía cierta prudencia para obtener acuerdos con los sindicatos, recelosos ante la liberalización que pudiese aumentar el ya preocupante desempleo. En los Pactos de la Moncloa se planteó la necesidad de elaborar un Estatuto de los Trabajadores que plasmase un nuevo marco institucional; esto se consiguió en 1980. También se mejoró la cobertura del seguro de desempleo para compensar el previsible aumento del paro que acompañaría a la estabilización. Por último, se introdujo la práctica de que una parte de los gastos de la Seguridad Social fuese cubierto con dotaciones presupuestarias de la hacienda pública, a fin de no tener que recargar las cuotas que trabajadores y empresarios pagaban a dicho organismo; cuotas que habían sido calificadas repetidamente

⁸ SERRANO SANZ, J. M., Y COSTAS COMESAÑA, A., *La reforma institucional...*

como un impuesto sobre el empleo, que encarecía la contratación.

No se detenían aquí los planteamientos de reforma institucional de la economía española contenidos en los Pactos de la Moncloa. Se atendía también a la necesidad de modificar el papel de la empresa pública, racionalizándolo en un estatuto que recogiese los objetivos a conseguir y las formas organizativas y de control a potenciar, superando una realidad de aluvión. Se prestaba una atención especial a la agricultura, que venía sufriendo una prolongada crisis de transformación, con el anuncio de una equiparación entre la Seguridad social agraria y la del régimen general, la modificación de la legislación sobre arrendamientos, cooperativas y reforma de la propiedad entre otras. Se reconocía la necesidad de una política energética nueva que tuviese en consideración el encarecimiento del petróleo. Y en fin se aludía a la necesidad de modificar en algún grado las políticas de urbanismo, suelo y vivienda, educativa, de comercialización de productos agrarios o de control del gasto público, estableciéndose diversas fechas de referencia para ir reformando los más variados aspectos de la estructura institucional de la economía española. En este sentido podemos decir que los Pactos de la Moncloa contenían un catálogo de los cambios pendientes para modernizar la economía española. Pero la política de reformas institucionales es más compleja en su desarrollo que en su diagnóstico o planteamiento, y un año después de los Pactos no se habían abordado aún cuestiones tan decisivas como la reforma de la empresa pública, la política energética o los problemas de comercialización que podían incidir en las elevaciones de precios, por citar sólo unos pocos ejemplos. Seguramente fue el éxito mismo de la nueva política económica ¹⁰ que agostó el impulso reformista, ya que los costes de continuar la reforma no aparecían asociados a la contrapartida de conseguir mejoras claras en la situación económica ⁹.

Si la devaluación de julio había cambiado el curso del sector exterior, la política monetaria a partir del verano y sobre todo la moderación salarial acordada en los Pactos de la Moncloa habían logrado a final de año contener la inflación. Aunque 1977 se cerró con un aumento de los precios al consumo del 24,5 por 100, se había alejado el peligro de un completo descontrol y el nuevo rumbo se ratificó en 1978 cuando el crecimiento se situó ya por debajo del 20 por 100

¹⁰ Véase FUENTES QUINTANA, E., *Tres decenios...*

y en 1979 en que se redujo al 15. Todo ello con una continua disminución del diferencial que separaba el crecimiento de los precios en España y en la GCDE.

En la mejoría experimentada por las cuentas exteriores y en el control de la inflación estuvieron los principales éxitos de la política económica comenzada en julio de 1977, y 10 decisivo es que se trataba de los dos desequilibrios más apremiantes. Ahora bien, una operación estabilizadora, aunque sea moderada y gradualista, como fue la que describimos, tiene siempre unos efectos no deseados que van apareciendo con el transcurso de los meses: la desaceleración del crecimiento económico y el aumento del desempleo ¹⁰. Esto fue 10 que ocurrió a 10 largo de 1978 y aún podría haber sido más fuerte la recesión de no mediar una coyuntura internacional expansiva, que convirtió al sector exterior en el principal motor del crecimiento español, desde mediados de 1977 hasta comienzos de 1979. La reducida expansión del consumo nacional en 1978, consecuencia de la moderación salarial y la estabilización, combinada con una caída de la inversión, que reflejaba el encarecimiento del dinero y las expectativas pesimistas, dieron por resultado que en tal año la demanda interior no aportase contribución alguna al crecimiento de la producción. Fue la contención de las importaciones y el excelente comportamiento de las ventas al exterior ¹⁰ que dio el impulso que hizo aumentar la renta un 1,8 por 100, una cifra que no era espectacular pero alejaba el peligro del crecimiento cero o negativo y contenía la progresión del desempleo.

Entre tanto, a finales de 1978 se aprueba la Constitución con un amplio grado de acuerdo entre las fuerzas políticas democráticas. La propia existencia del texto, así como su aceptación generalizada, se convierten en un factor de estabilidad, al eliminar las incertidumbres de años anteriores sobre el destino al que conduciría la disolución del régimen político del franquismo. Desde la perspectiva de la economía la estabilidad política y social es también un valor de primer orden, que no por difícilmente cuantificable es menos decisivo. La Constitución de 1978 consagra en España un sistema de economía mixta, como el que está vigente en los países del occidente europeo desde el fin de la segunda guerra mundial. Una economía cuya base

¹⁰ Una posición crítica con el ajuste, al que se considera poco gradualista, es la de PUNSET, E., *La salida...*

es la propiedad privada y la libertad de empresa, como elementos esenciales de la economía de mercado, pero en la que el sector público se reserva una cierta capacidad de actuación en cuestiones asignativas, distributivas, estabilizadoras y de orientación general de la actividad económica. Junto a estos principios, la Constitución ofrece también el soporte legal para proceder a una descentralización del sector público en beneficio de las Comunidades Autónomas, un proceso que tiene claras repercusiones económicas.

2.2. La crisis energética del 79

A comienzos de 1979 la economía española se encontraba en un compás de espera. El ajuste macroeconómico impulsado desde mediados de 1977 continuaba dando sus frutos en el ámbito de los precios y del sector exterior, gracias a la inercia del enérgico proceso y a la perseverancia de la política monetaria. La inflación seguía desacelerándose y los moderados convenios laborales firmados a finales de 1978 eran una garantía de que no volvían las espirales precios-salarios. El sector exterior cosechaba los frutos de la devaluación, la relativa estabilidad política y la buena coyuntura internacional en forma de continuas entradas de divisas, que respondían al impulso exportador, a la recuperación del turismo y a una inversión extranjera que se triplicó entre 1976 y 1978. Si la inflación y el desequilibrio exterior eran cuestiones bien encauzadas a finales de 1978, otros problemas habían pasado a primer plano. Por una parte, el desempleo se había agravado y, por otra, la economía española no recuperaba la senda del crecimiento tan rápida ni intensamente como se esperaba que lo hiciera.

Sin embargo, las cosas cambian radicalmente en el curso de 1979: la segunda crisis del petróleo viene a ocupar el centro de la escena y ya nadie piensa en un ilusorio relanzamiento, sino en cómo afrontar de nuevo una etapa de serias dificultades. En 1978 el barril de crudo (Arabia ligero) se vendía a 12,70 dólares, sube a 14,55 en abril de 1979 y en junio del mismo año la Conferencia de la OPEP en Ginebra fija en 23,5 dólares su precio máximo. Las tensiones en los mercados aún iban a continuar en los meses siguientes, pero alcanzarían un nuevo clímax en septiembre de 1980, cuando Irán sea invadido por las tropas de Iraq y se produzca una interrupción de las exportaciones.

Crisis económica y transición política

taciones de ambos contendientes a causa de los daños ocasionados por operaciones bélicas. En ese año se superan los 30 dólares por barril y en 1981 y 1982 continúa la escalada, en medio de una creciente pérdida de control por parte de la propia OPEP, que da lugar a un abanico de precios cada vez más amplio entre el petróleo de unos y otros países y el de distintas calidades. Casi simultáneamente, a partir de 1980-1981, la política monetaria norteamericana se torna muy restrictiva por la estrategia antiinflacionista del presidente Reagan y el dólar se aprecia intensamente frente al resto de las monedas, incluida la peseta, hasta alcanzar su máximo en 1984. Como el petróleo ha de pagarse en dólares, esta apreciación encarece aún más, y por otra vía, el precio del crudo para un país como España. Si medido en dólares el aumento de los precios del barril es continuo desde 1979 hasta 1982, considerado en pesetas el proceso aún se prolonga hasta 1984 ¹¹.

Las subidas son tan intensas, que estimulan de nuevo el ahorro energético y la sustitución en los países consumidores y el crecimiento de la producción de los exportadores, de modo que en 1982-1984 aparecen con fuerza los síntomas de que existe exceso de oferta. Una realidad que provocará el derrumbe de los mercados petrolíferos a partir de 1985-1986, cuando el precio del crudo llega a situarse por debajo del vigente en 1974. En los años siguientes una cierta estabilización de los mercados sólo pudo conseguirse con unos precios moderados que anulaban las subidas de 1979-1982.

El nuevo encarecimiento de la energía provocó en los países importadores, como España, unos efectos similares, en cuanto a su planteamiento general, a los descritos en el episodio de 1974. En primer lugar hubo que transferir a los exportadores una parte adicional de la renta por la compra del mismo volumen de petróleo; en el caso de España se estimó que equivalía aproximadamente a un 4 por 100 de la renta nacional de 1980, un impacto mayor que en 1974, cuando se había evaluado en un 3 por 100. Desde este punto de vista la crisis era más grave. Los precios en términos relativos habían crecido más entre 1972 y 1974, pero en valores absolutos el aumento fue superior entre 1978 y 1980 (16 dólares frente a poco más de 8) y esto es lo que importa, ya que determina las unidades de renta adicional.

¹¹ MARTÍNEZ ESTÉVEZ, A., *Manual de economía aplicada. Modelos interpretativos de la economía española*, Barcelona, 1987.

les de que se ha de desprender un país para financiar las mismas compras. Considerando, por otro lado, que el precio en dólares continuó aumentando y que la depreciación de la peseta respecto el dólar encarecía aún más las importaciones, se puede deducir que la transferencia suplementaria de renta fue creciendo en los años sucesivos. Y, en definitiva, se ha de concluir que el impacto sobre la renta nacional de la segunda crisis energética fue considerablemente más negativo que el de la primera.

Por otro lado, los efectos microeconómicos se hicieron definitivamente visibles a raíz de esta segunda crisis energética. El aumento de los costes energéticos modifica los precios relativos de los diferentes productos en perjuicio de aquellos en los cuales el peso de la energía es mayor. El segundo *shock* petrolífero dejó al descubierto que muchos sectores, particularmente industriales, no podrían ser competitivos sin una profunda transformación que modificase sus procesos o reorientase sus producciones, para acomodarse a las nuevas condiciones de los mercados internacionales. A partir de 1979 la crisis económica es ya claramente una crisis industrial, una crisis del lado de la oferta y la política para hacerle frente no puede confiar en los impulsos de la demanda, sino que ha de incluir estímulos para la reconversión de la estructura productiva, denominados en la jerga técnica, medidas de ajuste positivo ¹².

Conviene señalar en este punto que la intensidad con que España sufrió la segunda crisis energética hay que achacarla, en una parte al menos, al retraso con que abordó el problema de su dependencia del petróleo después de 1973. En ese momento el 67 por 100 de la energía consumida tenía su origen en el petróleo, frente a una utilización muy reducida de otras dos fuentes primarias, el carbón y la hidroelectricidad (un 16 y un 12 por 100, respectivamente), y una presencia simbólica de la energía extraída de las nucleares o del gas, natural. La dependencia del petróleo no era mucho más elevada que en la media de los países industriales, ya que se trataba de una energía barata y era razonable emplearla masivamente. Pero la utilización del petróleo en la OCDE comenzó a disminuir de inmediato, como consecuencia del aumento de los precios, las medidas de ahorro energético y los planes de diversificación. No ocurrió así en España, donde siguió consumiéndose más petróleo cada año hasta 1979 y don-

¹² Véase *Papeles de Economía Española*, núm. 1, 1980.

de la dependencia se redujo muy levemente en ese período, pues, a la llegada del segundo *shock*, todavía el 61 por 100 de la energía tenía como fuente primaria el petróleo. La política de precios compensadores y la falta de una estrategia energética son la causa de este desajuste respecto a lo que ocurrió en otros países ¹³.

2.3. El núcleo de la crisis

El segundo *shock* energético fue más pausado en su desarrollo que el primero, pero la economía española estaba en tal posición de debilidad, como consecuencia del retraso en el ajuste y de la estabilización de 1977-1978, que sus efectos fueron fulminantes en el propio 1979. De inmediato se dispararon las esperanzas de relanzar la actividad económica que habían animado la escena durante los últimos meses de 1978 y los primeros de 1979. El crecimiento del producto interior bruto en este año no llegó al 1 por 100, algo que no ocurría desde 1959, y que implicaba una leve caída de la renta per cápita, porque el aumento de la población había sido mayor. Culminaba así un cuatrienio poco afortunado desde el punto de vista del crecimiento para la economía española, que no había participado de la expansión internacional de esos años por el retraso en el ajuste; entre 1976 y 1979 las economías de la OCDE crecieron a una tasa media anual del 4 por 100, frente a una del 2 por 100 para España. El tiempo haría buena esa cifra, ya que desde 1979 a 1982 el crecimiento de la producción española no alcanzó el 1 por 100 en promedio, bien que en un contexto internacional igualmente deprimido.

La crisis energética vuelve a abrir el frente de los viejos desequilibrios macroeconómicos que requieren un nuevo ajuste, pero la falta de decisión por las dificultades políticas de estos años impide que se haga con la intensidad necesaria. El resultado es que la inflación y déficit exterior se mantienen estacionarios entre 1980 y 1982; son problemas graves que no presentan tendencia hacia el empeoramiento ni hacia la corrección. En esta ocasión, el coste de no hacer el ajuste lo soportan principalmente las cuentas públicas, con un déficit presupuestario que crece año a año de forma espectacular. Y todo ello sin evitar que el desempleo supere, al iniciarse la nueva década, la

¹³ SIIDRIÁ, E., «El sector energético...».

tasa del 10 por 100 y se convierta rápidamente en un problema insoluble a corto o medio plazo. Entre tanto la política económica, sin margen de maniobra para alcanzar el ajuste, sólo trabajosamente va avanzando en la reforma del obsoleto esquema institucional y en la reconversión de la estructura productiva, tareas estas últimas cuyos frutos nunca son visibles a corto plazo, para decepción de quienes las asumen. Son, por todo lo dicho, los peores años de la economía española en la recesión de los setenta y los ochenta, aquellos en que cabe situar el epicentro de la crisis.

Precisamente porque en esta etapa que va de 1979 a 1982 la crisis se encuentra en su estado más puro, podemos localizar en ella los elementos que mejor la definen. La crisis es esencialmente una crisis industrial y por eso las reducidas tasas de expansión de la renta se corresponden perfectamente con un estancamiento de la producción industrial ¹⁴. En cambio, el sector servicios mantiene una modesta pero continua progresión, que sostiene el tono positivo de la actividad económica y la agricultura se comporta erráticamente, como es habitual. El peso del sector primario es tan reducido, en todo caso, que ni siquiera cuando sus tasas de crecimiento o contracción rondan un espectacular 10 por 100, como en 1980 y 1981, respectivamente, se altera gran cosa la senda de la evolución de la renta. La construcción, sensible a 10 que ocurre en el resto de la economía y sin un estímulo decisivo de la inversión pública, acompaña la atonía general.

Examinando la perspectiva de la demanda, destaca el comportamiento esencialmente negativo de la inversión, reflejo del desconcierto y escaso optimismo de los empresarios ante una situación a la que era difícil verle salida. Las oportunidades de inversión -entendida ésta como ampliación o renovación del aparato productivo- escasean cuando la tecnología apropiada a las nuevas condiciones de la producción no es fácilmente accesible o es dudoso que exista demanda esperando al final del proceso productivo. Añádase a esto que los tipos de interés -un coste a descontar de los beneficios esperados- estaban subiendo rápidamente desde 1977 en términos reales, y se entenderá por qué la inversión no empezó a crecer de un modo sistemático y firme hasta 1985. El consumo es una variable mucho me-

¹⁴ Un documentado trabajo sobre la industria en la crisis es SEGURA, I. (dir.), *La industria española en la crisis*, Madrid, 1989.

nos autónoma, más relacionada con la evolución de la propia renta, de modo que su escaso impulso refleja, primordialmente, el reducido crecimiento económico anterior. Claro que es natural que aparezcan pequeñas desviaciones entre uno y otro porque las familias pueden alterar la proporción entre la parte de su renta que destinan al ahorro y al consumo o recibir préstamos del exterior, pero esto nunca dará lugar a cambios muy aparatosos. En los años a los que nos estamos refiriendo se produjo una caída del ahorro nacional que pasó de ser un 20,3 por 100 de la renta en 1979 a un 17,6 en 1982; esto permitió mantener en ese lapso de tiempo unos crecimientos del consumo superiores a los de la propia renta nacional. En conjunto la demanda interior, que resume la evolución del consumo y de la inversión, tuvo un comportamiento expansivo en los dos primeros años del cuatrienio, que se vio frenado por el sector exterior. En efecto, en 1979 y 1980 el crecimiento de las importaciones, más acentuado que el de las ventas al exterior, restó una parte de la demanda al aparato productivo nacional, con lo que el producto interior bruto creció menos que la demanda interior. En 1981 y 1982 ocurrió lo contrario: el fuerte aumento neto de las exportaciones convirtió a la demanda exterior en motor del minúsculo crecimiento del producto interior bruto español.

El estancamiento de la actividad no fue la contrapartida de una severa contención de los desequilibrios macroeconómicos ya que, si bien el déficit de la balanza de pagos y la inflación no llegaron a adquirir las proporciones alarmantes de mediados de los setenta, el déficit presupuestario y el desempleo superaron con creces las cotas anteriores. La inflación se mantuvo entre el 14 y el 16 por 100 durante todo el cuatrienio y el déficit por cuenta corriente en el 2 por 100 del PIB; unos porcentajes que alejaban a la economía española progresivamente de lo que ocurría en la OCDE, donde el ajuste se hacía de un modo más rápido. El déficit presupuestario era al comienzo de los ochenta un problema cada vez más preocupante por su crecimiento progresivo y la manifiesta dificultad de controlar el gasto público. Ahora bien, como quiera que las deudas acumuladas por la hacienda española hasta entonces eran muy reducidas, parecía existir un amplio margen de maniobra antes de que la solvencia hubiese de ser motivo de inquietud. Por el contrario, el desempleo, que es el otro desequilibrio que ilustra el deterioro de la situación durante estos años, toma desde el principio un cariz alarmante.

El retraso en el ajuste había permitido que hasta 1977 el desempleo no alcanzase en España la media de la OCDE; pero como a los efectos adversos sobre el empleo de la estabilización de ese año vinieron a añadirse sin solución de continuidad los derivados de la crisis de 1979, a la altura de 1980 la tasa de desempleo española doblaba a la de los países OCDE. En los años siguientes el problema no haría sino agravarse de un modo especialmente intenso; si en 1979 se había superado el millón de parados, en 1982 se sobrepasan los dos millones y en 1985 sólo faltan unos pocos miles para alcanzar el tercer millón; todo ello sobre una población activa que se movía en el entorno de los trece millones de personas. Una escalada de tal proporción venía a confirmar los sombríos diagnósticos que en los primeros años de la crisis se habían hecho sobre la fragilidad de la estructura productiva española en el aspecto del empleo y ponía en claro la imposibilidad de absorber a corto o medio plazo el desempleo aun si empezaba la reactivación; era una hipoteca con la que habría de convivir largo tiempo la economía española.

Entre los años 1978 y 1982 se perdió casi uno de cada ocho empleos existentes en la economía española, un proceso de una magnitud desconocida. Por sectores la caída de la ocupación afectó principalmente a la industria, como ilustración de que se trataba ante todo de una crisis industrial; nada menos que 700.000 ocupados dejaron de estarlo en este sector y otros 300.000 en la construcción. La agricultura continuó expulsando mano de obra; en estos años los ocupados del sector primario descendieron en 500.000 personas, una parte de ellas se dirigió a los improbables mercados de trabajo urbanos y la otra a la jubilación, reflejando la envejecida estructura de la población rural. Tan sólo el sector servicios fue capaz de crear empleos en términos netos, pero en una cifra bien modesta, 150.000, que no compensaba ni de lejos el comportamiento del resto de la economía. En conjunto el número de ocupados descendió entre 1978 y 1982 en 1.350.000 persona, que pasaron a engrosar las cifras del desempleo o se retiraron del mercado de trabajo, bien por desanimarse y dejar de buscar empleo, bien por jubilación, anticipada en muchos casos. Por otra parte llegaban a la edad de trabajar un número de personas sensiblemente mayor que el de cuantos se jubilaban; era el resultado del intenso crecimiento demográfico de los sesenta. En torno a 300.000 jóvenes accedían cada año al mercado de trabajo y muchos de ellos no encontraban empleo en un contexto económico deprimi-

do, de modo que el paro no clasificado, que recoge esencialmente a este colectivo, fue también aumentando; concretamente desde 1978 a 1982 lo hizo en 500.000 personas.

2.4. El impulso definitivo para el ajuste

El 28 de octubre de 1982 se celebraron las terceras elecciones generales desde 1977 y por primera vez un partido, el PSOE, iba a conseguir la mayoría absoluta. El resultado introdujo mayores dosis de estabilidad en la vida política española, un requisito necesario, aunque no suficiente, para practicar una política económica estabilizadora en una situación en que existen fuertes desequilibrios, como nos muestra la experiencia internacional. Para que se elija el ajuste hace falta, además, que las autoridades estén convencidas de que vale la pena asumir los costes que necesariamente acarrea esta política; en otras palabras, que piensen que no hay alternativa racional. En este punto conviene señalar que a los socialistas españoles les allanó el camino la experiencia inmediatamente anterior de sus correligionarios franceses. Como es sabido, éstos se embarcaron en 1981 en un intento de eludir el ajuste relanzando la actividad interior para reducir el desempleo y el resultado fue una quiebra del sector exterior y un aumento de la inflación que obligó en pocos meses a suspender tal política y volver a la senda del ajuste desde una posición peor. El fracaso podía servir de contrapunto a los éxitos de quienes, como Alemania, Estados Unidos o Gran Bretaña, habían optado por la prudencia y el saneamiento. Con estos antecedentes y a la vista de los graves desequilibrios que presentaba la economía nacional, el gobierno socialista no sólo eligió en 1982 la estrategia del ajuste, sino que la desarrolló con cierta energía.

En diciembre de 1982, cuando toma posesión el nuevo gobierno, la economía española se enfrentaba a dos tipos de problemas: unos eran visibles y hasta apremiantes, los desequilibrios macroeconómicos; otros eran menos llamativos aunque no por ello menos importantes, las insuficiencias de la estructura productiva y del marco institucional.

Los desequilibrios macroeconómicos se pueden resumir con cierta facilidad: la tasa de inflación se hallaba estancada en el 14 por 100 anual mientras se reducía en otros países; el continuado déficit de la balanza de pagos volvía a poner en cuestión la solvencia exte-

rior; el déficit público alcanzaba un preocupante 5 por 100 del PIB. El desempleo superaba los dos millones de personas. De ellos el paro resulta socialmente más relevante, sin embargo desde un punto de vista lógico no puede ser abordado en primer lugar. El desempleo no se puede absorber sin crecimiento, pero éste no se sostiene en el tiempo si no se fundamenta en una posición equilibrada de las cuentas exteriores, las públicas y los precios. Consideraciones de este tipo seguramente fueron las que llevaron al nuevo gobierno a postergar cualquier tratamiento voluntarista – a la postre poco eficaz – del desempleo para concentrarse en los otros **desequilibrios**, particularmente el exterior y la **inflación**, aun contando con que ello afectaría negativamente al propio desempleo.

Desde 1980 la balanza por cuenta corriente venía registrando un déficit que superaba el 2 por 100 del PIB, y provocaba una continua caída de las reservas, aumento de la deuda externa y debilidad de la peseta. Su corrección definitiva sólo podía darse en el marco de una política de ajuste **global**, ya que una devaluación sólo resulta creíble primero y eficaz después si va acompañada de una política antiinflacionista seria. A los pocos días de tomar posesión el nuevo gobierno se devalúa la peseta y unos meses más tarde ha quedado clara la voluntad de practicar una política monetaria estricta, de forma que el sector exterior comienza a reaccionar positivamente y ya en 1983 se reduce de un modo apreciable el déficit por cuenta corriente.

El superávit llega en 1984, se repetirá en 1985 y de un modo más espectacular en 1986, cuando la factura petrolífera se reduzca a la mitad respecto al año precedente. La recuperación de la economía internacional hacia la mitad de la década no sólo animó las exportaciones **españolas**, sino que hizo aumentar los ingresos por turismo y las inversiones extranjeras; estas últimas recibieron otro impulso mucho mayor como consecuencia de la integración de España en las Comunidades europeas a partir de 1986. Con tales resultados las reservas de divisas superan desde 1987 a la deuda externa, algo que no ocurría desde 1974 al comienzo de la crisis. El dato es todavía más llamativo si se piensa que en 1983 España debía tres dólares por cada uno que tenía en sus reservas de oro y divisas. La solvencia exterior estaba plenamente recuperada, lo que ampliaba el margen de manobra de la política económica en el frente interno.

El otro desequilibrio sobre el que se actúa de una forma más decidida es la **inflación**. A finales de 1982 el índice de precios al con-

sumo había aumentado un 14 por 100 respecto a comienzos de año y el diferencial con los países de la OCDE se había ampliado. También en este terreno el contexto internacional ejercía un cierto -aunque no tan intenso— influjo positivo: la firme política antiinflacionista que practicaban Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania elevaba sus tipos de interés y forzaba a otros países, como España, a seguir su camino si querían atraer o conservar el capital extranjero. Alentada por estas circunstancias, la política monetaria restrictiva -un componente esencial de la estrategia antiinflacionista- era más fácilmente admitida, a pesar del coste que suponía para la inversión y el empleo.

El segundo componente de la estrategia antiinflacionista seguida a partir de 1982 era conseguir la moderación salarial. El crecimiento de los salarios durante los setenta, especialmente en los años centrales de la década, había sido tan intenso que algunos autores han llegado a afirmar que la economía española sufrió, junto al petrolífero, un segundo *shock*, el salarial. Al incremento de los salarios se le achacaba responsabilidad no sólo en el mantenimiento de elevadas tasas de inflación, sino también en el aumento del desempleo, porque las empresas tenderían a ahorrar trabajo debido a los costes laborales ¹⁵. Con esta línea argumental, que defendieron las autoridades responsables de la política económica, la moderación salarial se convertía en un requisito igualmente imprescindible para contener la inflación y para hacer mejorar el empleo, ¹⁰ que le dotaba de una mayor fuerza persuasiva, dada la sensibilidad social por el problema del paro. La moderación salarial junto con la política monetaria restrictiva lograron finalmente en 1985 que la tasa de inflación se redujese por debajo del 10 por 100, algo que no había ocurrido desde 1972.

El ajuste lleva aparejada inevitablemente una caída del nivel de actividad económica y, por tanto, un deterioro del empleo; esto fue ¹⁰ que ocurrió entre 1982 y 1985, como era de esperar ¹⁶. La población ocupada disminuyó en casi medio millón de personas entre uno y otro año, mientras el desempleo aumentó en 825.000. Con ello se declaraban en paro 2.971.000 trabajadores, el 21,9 por 100 de la población activa, ¹⁰ que representaba la cifra y la tasa más elevadas de

¹⁵ Véase ROJO, L. A., «Desempleo y factores reales», en *Papeles de Economía Española*, núm. 8, 1981.

¹⁶ Una posición crítica hacia el ajuste practicado, SEVILLA SEGURA, J. V., *Economía política...*

toda la crisis. Por sectores, era la industria quien había destruido un mayor número de empleos, más de doscientos mil, seguido de cerca por la construcción y, a distancia, por la agricultura. Únicamente el sector servicios había creado empleos en términos netos, aunque tan solo 33.000. A pesar de lo negativos que parezcan estos resultados hay que aclarar que el ritmo de caída de la ocupación se había reducido aproximadamente a la mitad respecto al período anterior; si entre 1978 y 1982 se perdían 337.000 empleos por año, desde 1982 a 1985 el promedio bajó a 163.000. Esta tenue mejoría en la situación del mercado de trabajo se debe a un variado conjunto de razones: la superación de la fase más intensa de destrucción del tejido empresarial, el comportamiento positivo de la demanda exterior y de los precios energéticos y la moderación salarial, son, sin duda, las más importantes. La moderación salarial, por otra parte, permitió un aumento del ahorro de las empresas que no se distribuyó en forma de beneficios, sino que se destinó al saneamiento interno y a reducir la dependencia del sistema financiero. Un proceso que estuvo en la base del decidido crecimiento de la inversión que se dio a partir de 1985 y que en 1986, 1987 y 1988 alcanzó ritmos desconocidos desde los años sesenta; inversión que explica el fuerte crecimiento del empleo y la pronunciada caída del desempleo en la segunda mitad de los ochenta. El cuarto de los desequilibrios, el déficit público, tampoco mejora en los años 1982-1985, como es lógico en medio de una depresión.

En suma, el período 1982-1985 es para la economía española el tiempo de un ajuste macroeconómico largamente aplazado por las interferencias de nuevos problemas económicos o políticos. A partir de ese momento llega una recuperación que se prolonga al hilo de la prosperidad internacional porque parte de bases saneadas. Aunque la recuperación de la segunda mitad de los ochenta saca también a la luz algunos de los problemas de fondo de la economía española, menos visibles que la inflación o el desequilibrio exterior, pero no menos decisivos. Unos problemas que en ocasiones han pasado a segundo plano por una visión de la economía sistemáticamente difundida en la que las cuestiones financieras parecen ser las únicas importantes, al menos para la política económica 17.

17 Una explicación del período más reciente de la economía española en SERRANO SANZ, J. M.ª, Y COSTAS CÔMESAÑA, A., *Diez ensayos...*

3. Epílogo: Un **balance**

Concluiremos el trabajo, como habíamos anunciado, con un breve balance de lo acontecido en la economía española entre 1973 y 1985, un tiempo marcado simultáneamente por la crisis económica y la transición política. Una crisis económica es en esencia un proceso de transformación de la estructura productiva, y por eso no conviene tener únicamente una visión coyunturalista, que hace perder la perspectiva de los grandes cambios que se suceden entre el inicio de la crisis y el comienzo de la reactivación. Al reducirse a proporciones modestas el fuego deslumbrante de los grandes desequilibrios macroeconómicos en 1985, se pudo apreciar que la economía española había cambiado intensamente en el decenio anterior. Más allá de las tasas de inflación o los problemas del equilibrio en la balanza de pagos, lo decisivo era que se habían producido grandes transformaciones en la estructura productiva e institucional, de manera que la economía de 1985 poco tenía que ver con la de 1973.

Dos breves referencias ilustrarán los cambios en la estructura productiva española. Si en 1973 la agricultura representaba el 13 por 100 del PIB, en 1985 el porcentaje había descendido al 6, en línea con lo que ocurre en otros países industriales y reflejando que el proceso conocido como «crisis de la agricultura tradicional» no se detuvo ni en medio de los problemas industriales. En contrapartida la terciarización se aceleró, de manera que la aportación de los servicios a la renta nacional ascendió del 47 al 58 por 100. Es decir, la crisis industrial no significó ni un retroceso hacia lo agrario ni un freno a la modernización.

Las transformaciones han sido sin duda más intensas de lo que estas cifras agregadas indican, ya que han alcanzado al interior de cada uno de los sectores productivos y no sólo al equilibrio del conjunto. Una buena prueba de ello es lo que ha ocurrido con el sector exterior, un termómetro particularmente sensible de lo que sucede en una economía, que a través de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios alcanzaba a ser en 1973 un 24 por 100 de la renta nacional, mientras en 1985 ascendía al 39; es decir, los años de la crisis son también años en que la economía española es capaz de abrirse al exterior y de competir con las de otros países industriales. Porque el factor que más ha contribuido a este cambio son las exportaciones de productos industriales que han reducido a una dimen-

sión mínima a las agrícolas y han relegado a un papel muy secundario al turismo, las inversiones extranjeras o los recursos de emigrantes, como fuentes de divisas; si en 1973 la suma de estos tres epígrafes de la balanza de pagos superaba a los ingresos por exportaciones, en 1985 no alcanzaba ni a la mitad de éstas.

En cuanto a los cambios institucionales, cabe decir que en 1985 la economía española tenía una estructura institucional menos rígida que la de un decenio antes, aunque aquí los avances habían sido más tímidos y lentos; el abuso de las regulaciones seguía siendo una característica peculiar. En cambio la hacienda pública sí experimentó grandes cambios, que se pueden resumir en un gasto público que alcanza casi el 40 por 100 de la renta nacional en 1985, cuando en el 73 no llegaba al 24, en una reforma fiscal que aumentó la equidad en la distribución de la carga tributaria y en un amplio y rápido proceso de descentralización. Todo ello no quiere decir que no queden grandes problemas pendientes en el sector público español, pero la trascendencia de lo realizado es indudable y, en general, clara la buena dirección del rumbo emprendido.

En suma, a pesar de las dificultades que había en el camino recorrido, y aunque persistan problemas que sería ingenuo ocultar, es claramente positivo el legado de la transición, un tiempo en el que se pudieron hacer compatibles la modernización política y la económica.