

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA TRANSICIÓN (1975-1982)

Juan Antonio García Díez
Ex-Vicepresidente del Gobierno

Introducción

Ha pasado casi un cuarto de siglo desde que España inició el paso del régimen franquista a un sistema democrático. Abundan, con calidad variable estudios sobre los aspectos políticos de esta transición. Es menos lo que se ha escrito sobre la transformación de la economía y sobre los problemas a los que hubo de enfrentarse la política económica. El propósito de mi intervención es hablar de esto, desde mi experiencia personal como miembro del Gobierno entre 1977 y 1982.

Quisiera empezar señalando que consideraciones y dificultades que hoy parecen tan lejanas como para no haber existido, tenían entonces una importancia de primer orden. Una sobre todas las demás; asegurar que el paso pacífico a una nueva situación política era posible. No debe olvidarse cómo, en un período muy corto, cambian los datos que, a comienzos de 1973 parecían condicionar la forma en que iba a producirse el fin del franquismo. El esquema previsto por el anterior régimen se apoyaba en dos pilares; el mantenimiento de un fuerte ritmo de desarrollo económico y el nombramiento del Almirante Carrero, en Junio de aquel año, como Presidente del Gobierno (el primero desde la Guerra Civil) y garante de la continuidad. Ambos desaparecen en pocas semanas. En Octubre de aquel año la primera crisis del petróleo desbarata la hipótesis de crecimiento continuado y en Diciembre Carrero es asesinado. Pocos meses después, en Abril de 1974, la revolución portuguesa pone fin a la larga historia del otro régimen autoritario en la Península Ibérica. Todo había cambiado.

Este es el arranque del período histórico que hoy llamamos «la transición». Para tratar de comprender la historia económica, pero no solo la económica de estos años, puede ser útil referirse brevemente a los tres hilos conductores que en mi opinión vertebran el proceso: crisis, cambio y aprendizaje.

En primer lugar, crisis. La crisis es, primero, una crisis de la economía mundial. El esquema de rápido crecimiento en las economías del primer mundo imperante desde que había iniciado la recuperación tras la 2.^a Guerra Mundial se ve bruscamente alterado por la primera crisis del petróleo. Alteración que se acentúa con la segunda crisis del petróleo. Se inicia así una etapa de menor crecimiento, de mayor dificultad para mantener los equilibrios internos y externos, y de debilidad acentuada de las finanzas públicas. España es uno de los países más vulnerables a esta crisis, que además entre 1973 y 1975 no es afrontada adecuadamente. En consecuencia entre 1977 y 1982 nuestra economía tiene que absorber, casi simultáneamente, los efectos de las dos elevaciones de precios del petróleo.

Hay también una crisis en las ideas económicas; tanto en las técnicas, sobre cómo manejar las economías industriales avanzadas, como en su sustrato ideológico. Se inicia el proceso que nos llevará del keynesianismo a la desregulación a ultranza, y en lo más puramente ideológico al fin del socialismo autoritario, a la crisis de la socialdemocracia y al revivir del liberalismo.

En España se vive además una profunda crisis política; el fin de un régimen y la necesidad ineludible de reemplazarlo por otro.

En segundo lugar, cambio. Cambio previo a la crisis y cambio exigido por esta. En los años del desarrollo ya se ha producido en España un profundo cambio social. Un país pobre se ha convertido en un país modestamente acomodado. En el proceso una sociedad básicamente rural, jerárquica y profundamente religiosa ha pasado a ser urbana, liberal y laica. Este cambio posibilita y exige el cambio político.

En lo político vivimos una transformación profundísima y acelerada. En tres años, entre Noviembre de 1975 y Diciembre de 1978 se pasa del régimen franquista a una Constitución Monárquica y Parlamentaria elaborada por unas Cortes elegidas en unas elecciones absolutamente libres. Y el cambio constitucional se acompaña por múltiples cambios en todo el sistema legal.

El cambio político lleva a un cambio en el funcionamiento de la economía. El peso de los distintos actores en la vida económica cambia radicalmente. Tal vez lo que más deba destacarse es que la nueva situa-

ción libera una capacidad de formular exigencias que antes no encontraban cauce de expresión:

- la sociedad en su conjunto va a exigir más servicios públicos y más Estado de Bienestar
- los sindicatos, ahora libres van a exigir más salarios
- los entes políticos de ámbito geográfico más reducido, es decir las Comunidades Autónomas que empiezan a nacer y los Municipios van a exigir competencias y recursos
- el Estado va a exigir más impuestos y más financiación que complete la insuficiencia de esos impuestos, lo que a su vez va a exigir tipos de interés más altos.

En tercer lugar, aprendizaje. Sobre los españoles va a recaer la tarea, nada fácil, de aprender a vivir en libertad. En el terreno económico se nos impone, primero, aprender a manejar las nuevas instituciones que surgen: sindicatos libres, organizaciones empresariales, poderes territoriales. Pero además hemos de aprender a cambiar ideologías estereotipadas, fijadas en el ambiente cerrado de los últimos años del franquismo. Como ya se ha indicado, se inicia el movimiento del socialismo a la socialdemocracia y de ésta y del intervencionismo de derechas al liberalismo. Y, por fin, hay que aprender a tomar decisiones compartidas o limitadas por el poder de los demás agentes sociales.

Teniendo en cuenta estos tres ejes vamos a desarrollar nuestro análisis. Empezando por una exposición de la situación de partida, tanto en lo estructural como en lo coyuntural. Veremos después como se comportó la política económica en el período que iniciado en 1973 puede llamarse de pre-transición. A continuación pasaremos revista a lo que fueron las líneas esenciales de la acción de los Gobiernos de UCD para examinar por fin la filosofía subyacente a esta acción y las limitaciones que a la misma imponía el comportamiento del conjunto de agentes sociales y políticos.

1. La situación de partida

En 1973, la economía española vio aumentar su PIB a la suculenta tasa real del 8.1 por 100, en una situación de super pleno empleo ¡1,2 por 100 era la tasa de paro!, y con la balanza corriente mostrando por tercer año consecutivo lo que para la época era un apreciable superávit (más de 500 millones de dólares). La única sombra en este cuadro brillante era la aceleración de la inflación; el aumento del IPC ha-

bía llegado en media anual hasta un 11,5 por 100, frente a un 8,3 por 100 el año anterior.

Por supuesto, no todo era color de rosa. Estábamos viviendo «el otoño del patriarca» y la proximidad del «cumplimiento de las previsiones sucesorias» introducía un elemento de incertidumbre importantísimo respecto a la futura evolución política del país. La dictadura se había ido suavizando; ni parecía tener fuerza suficiente para asegurar el futuro del Régimen ni, como la evolución de los salarios demostraba, éste era capaz, a pesar de actos aislados de represión, de dominar plenamente a la sociedad española.

Pero, desde el punto de vista que ahora nos ocupa tenía más importancia que el rápido crecimiento económico hubiera ocultado algunas debilidades de la economía española que se harían aparentes tan pronto como por cualquier razón, externa o interna, de carácter político o económico el ritmo del crecimiento económico disminuyera de forma importante.

La España de 1973 se había alejado a enorme velocidad de el país pobre y estancado de los años 40 y 50. Todos los índices económicos mostraban desde 1959 un fuerte ritmo de crecimiento, lo que a su vez había inducido un notable cambio social; el país se había urbanizado y enriquecido. Pero todo ello había llevado, y no solo a los gobernantes a tan alto grado de complacencia con lo conseguido que hacía olvidar algunos hechos esenciales.

El primero, que, a pesar de la rápida modernización del país la estructura empresarial seguía siendo muy deficiente. Esto se manifestaba en el tamaño de las empresas, reducido incluso en el caso de las mayores, en su pésima estructura financiera, que las hacía muy sensibles a variaciones en los costes y disponibilidad de crédito, y en su bajo nivel tecnológico y organizativo, reflejó lo primero de la escasa capacidad de generar tecnología propia y lo segundo de las deficiencias de la propia clase empresarial.

En segundo lugar, tendía con frecuencia a olvidarse que nuestro crecimiento económico no había sido muy creador de empleo; la población ocupada alcanzaría en 1974 un máximo histórico de casi 13 millones, habiendo aumentado en los diez años desde 1964 en poco más de un millón. Con un proceso muy fuerte de destrucción de empleo en la agricultura y con aumentos muy fuertes de productividad en la industria la economía española creaba poco más de 100.000 nuevos puestos de trabajo al año. El equilibrio del mercado de trabajo —de un mercado de trabajo en el que por razones demográficas y sociales la tasa de participación era muy baja— se lograba gracias al mantenimiento de un flujo emigratorio casi tan importante como la propia creación de empleo.

En tercer lugar, la economía funcionaba con una determinada estructura de precios relativos que se veía muy afectada por la inminente crisis del petróleo, por las crecientes reivindicaciones salariales y por la necesidad de elevar el coste real del dinero.

Y por último, pero muy importante, porque explica en parte el porqué de la persistencia de los rasgos anteriormente señalados, una telaraña de intervenciones y rigideces institucionales limitaba extraordinariamente la capacidad de la economía para adaptarse a nuevas circunstancias y reasignar adecuadamente los recursos disponibles. Estas rigideces tenían su origen en reflejos ideológicos que se arrastraban desde los inicios del Régimen pero se justificaban al final no sólo por esta inercia ideológica sino por la defensa de privilegios e intereses más o menos corporativos, pero muy concretos. El análisis de las rigideces que la democracia heredó del franquismo merecería más espacio del que aquí podemos dedicarle. Pero al menos hay las siguientes áreas a señalar.

- Las relaciones laborales, sujetas al impuesto «pacto social» del anterior régimen: ni huelga ni libertad sindical y en contrapartida una Seguridad Social creciente y severísimas limitaciones al despido y a la movilidad laboral.
- El Sector Público, pequeño en tamaño y alimentado por un sistema fiscal insuficiente e ineficiente, pero omnipresente como interventor y autorizador en los campos más diversos.
- El Sector Exterior, cuya liberalización iniciada en 1959 se había frenado en 1964 sin recibir más impulso adicional que el derivado del criticado y sin embargo brillante acuerdo de 1970 con la CEE. Aquí las limitaciones a la importación se complementaban con la pervivencia de la legislación de control de cambios establecida en 1939 y con el recelo respecto a la inversión extranjera.
- El Sistema financiero, en el que se mezclaba la defensa de la posición adquirida por quienes en él se encontraban instalados, la pervivencia de amplios circuitos de financiación privilegiada y el mantenimiento de una retribución muy baja, en términos reales, al ahorro que el sistema generaba.

Estos serían los grandes campos necesitados urgentemente de reforma una vez que se hiciera patente la necesidad de ajustar nuestra economía a las nuevas circunstancias políticas y económicas creadas por la muerte de Franco y la crisis del petróleo.

Y precisados también de reforma estaban los sectores productivos en sí mismos. En nuestra política agraria confluían la copia caricatu-

resca de la Política Agraria Común de la CEE con supervivencias de ideas del viejo falangismo castellano y andaluz. Y nuestra industria respondía bien a la situación que acabamos de descubrir; protegida de la competencia exterior tenía serias dificultades para ajustar sus plantillas y dependía en muchos casos de financiaciones privilegiadas. No es de extrañar que a las primeras de cambio se viera necesitada de una profunda reestructuración.

En la segunda mitad de 1973 dos acontecimientos a los que ya nos hemos referido desencadenarían el proceso que sacaría a España de la complacencia con que estaba viviendo los comienzos de la década. En Octubre se registra la primera subida del petróleo, de un 60 por 100, a la que acompañarían medidas de embargo que aunque no afectarían directamente a España sumirían a Europa occidental en un ambiente de pesimismo y preocupación, acentuada por subidas posteriores; a comienzos de 1974 el barril de crudo ligero situaría su precio en torno a los nueve dólares, FOB Golfo Pérsico, unas cuatro veces por encima de los 2,32 dólares de agosto de 1973. En Diciembre era asesinado Carrero Blanco, cuyo nombramiento como Presidente del Gobierno en Junio del mismo año había sido considerado por muchos como el inicio oficial del prepost-franquismo, y ello añadía un interrogante adicional respecto a lo que podría ocurrir a la muerte de Franco.

2. La pre-transición

Los Gobiernos que se sucedieron hasta el establecimiento del régimen democrático en 1977 hubieron pues de hacer frente a un profundo choque económico en condiciones de creciente incertidumbre política. El Banco de España estimaba en su informe para 1973 que el impacto de la crisis del petróleo sobre la economía española estaría en torno al 3 por 100 del PIB. Estos tres puntos se detraerían a la demanda interior y se transferirían a los países productores a través de un sustancial deterioro de la balanza corriente. Y el mecanismo de detracción tenía que ser, inevitablemente, una elevación de precios o una reducción de los ingresos fiscales. El elemento inflacionista venía a añadirse a una situación ya complicada; como hemos señalado, el rápido crecimiento de los precios había sido, hasta el estallido de la crisis del petróleo, el principal punto negro de la economía española. El impulso esencial tras ese rápido crecimiento se encontraba en una fuerte elevación de los salarios —la retribución por hora trabajada creció en 1973 un 19,8 por 100— propiciada por la situación de pleno empleo en que la economía se en-

contraba y posibilitada por una política monetaria superexpansiva. Desde 1971 las disponibilidades líquidas —magnitud en términos de la que se definía la política monetaria— había crecido a una media próxima al 24 por 100.

Vista desde hoy la reacción a la crisis fue sorprendente y dio lugar a unos problemas que complicaron extraordinariamente la tarea a los Gobiernos formados a partir de 1977 y que pudieron tener consecuencias graves para el establecimiento del sistema democrático. Porque, alejándose de lo que serían las reacciones más ortodoxas de otros países occidentales frente a la crisis el Gobierno español decidió hacerle frente «compensándola».

La política compensatoria partía de una hipótesis que no se formulaba muy explícitamente sobre el comportamiento de la economía internacional: la recesión occidental, que parecía inevitable, sería breve porque la OPEP se rompería y los precios del petróleo volverían a bajar o porque los países occidentales comprenderían que las políticas restrictivas no resolvían el problema. España, que partía de una buena posición de sus cuentas exteriores, y cuyas autoridades habían percibido más claramente la situación, podía no renunciar al crecimiento. Podíamos, por así decirlo, planear sobre la recesión para encontrarnos de nuevo con las economías occidentales en la etapa ascendente del ciclo. Y además tanto para asegurar físicamente el suministro de petróleo como para estar en una posición ventajosa cara al reciclaje de los petrodólares que sería necesario para financiar los déficit corrientes teníamos la gran baza de nuestra tradicional amistad con el mundo árabe.

Sobre estos razonamientos que los hechos demostraron carentes de sentido se montó una política perfectamente descrita en el ya citado informe anual del Banco de España (1973). Puesto que no había proceso alguno de ajuste que permitiera resolver a corto y medio plazo el problema del déficit corriente de los países consumidores de petróleo éstos deberían «alejar la tentación de buscar el ajuste mediante políticas de restricción de la demanda». Sólo era posible el reciclaje de los petrodólares «y absorber el impacto en un clima de razonable expansión», acudiendo a «una política compensatoria centrada en la utilización de instrumentos fiscales, acompañada de una política monetaria razonablemente expansiva». Se tomaron pues un conjunto de medidas fiscales —subvenciones, no repercusión plena de la subida de los precios del petróleo— cuyo efecto expansivo fue estimado en un 2 por 100 del PIB. Puesto que el impacto de la subida de precios se estimaba en 3 por 100 del PIB 2/3 del mismo serían compensados lo que permitiría aún un crecimiento de la economía superior al 5 por 100. Por supuesto el crecimiento monetario

debería acomodarse a esta situación, para lo cual se aceptarían incrementos de las magnitudes monetarias de hasta el 20 por 100 y también por supuesto habría un sustancial déficit corriente que sería fácil financiar con reservas y préstamos. Esta fue la política aplicada durante 1974.

1975 será un año de una cierta mayor ortodoxia económica. La crisis nos había alcanzado ya; el déficit corriente había sido en 1974 un 60 por 100 mayor de los 2.000 millones de dólares previstos por la política compensatoria y el crecimiento económico en la OCDE había sido prácticamente nulo en 1974 y parecía que sería aún menor —es decir negativo— en 1975. Además en Octubre de 1974 se había producido un cambio de Gobierno que había puesto en manos más sensibles a la ortodoxia la responsabilidad de la política económica. Nada lo reflejaba mejor que lo que, en un giro de 180 grados, el Banco de España opinaba en su Informe Anual (1974) «La política compensatoria es por naturaleza transitoria y el ajuste es, en último término insoslayable». Desgraciadamente la ortodoxia no podía imponer sus criterios con demasiada fuerza en una situación política y social que se deterioraba rápidamente hacia el otoño surrealista de la muerte de Franco. Y además duró poco; los nuevos responsables de la política económica a partir de comienzos de 1976 olvidarían de nuevo la prudencia y lanzarían la economía por la senda de la expansión, mezclando una devaluación de la peseta en Febrero de aquel año con una revisión al alza de los objetivos de la política monetaria que eliminaría los últimos frenos a la contención de precios y salarios. En el mes de Mayo una curiosa mezcla de elementos reales y ficciones estadísticas —subida efectiva del precio del pan y la desaparición de la «gallega», metafísica pieza de pan sin otra existencia que la estadística— provocaron un alza de precios superior al 4 por 100 que fue una más de las gotas de agua que llevarían a la caída del Gobierno Arias. El tiempo que transcurrió desde entonces hasta la formación del Gobierno democrático en Julio de 1977 fue un mero ir tirando en el que la puesta en marcha de la reforma política era mucho más importante que el hacer frente a los desajustes de una economía que continuaba viendo como sus equilibrios fundamentales se deterioraban.

3. Saneamiento y reforma

El Gobierno que se formó en el verano de 1977 se encontró con un panorama bien poco halagüeño. Por un lado, la economía venía arrasando serios problemas estructurales, unos casi endémicos en nuestro país y otros surgidos en el proceso de rápido desarrollo que va de 1960

a 1974. Por otro, se habían acumulado graves problemas coyunturales como consecuencia de la forma en la que se hizo frente a la crisis del petróleo.

Sobre lo primero, sobre los problemas estructurales, ya hemos indicado lo suficiente. Por resumir de nuevo: la economía se había desarrollado muy protegida y muy intervenida, como consecuencia de lo cual la estructura productiva estaba fragmentada, tecnológicamente atrasada y era poco competitiva, existiendo además fortísimas rigideces en prácticamente todos los mercados de bienes y servicios, de trabajo, financieros. El sector público encargado de gerenciar el amplio y poco eficaz aparato intervencionista era, sin embargo, y en términos económicos, raquítico, disponiendo de pocos recursos para hacer frente a lo que de él demandaban la sociedad y la economía.

Pero a pesar de todo esta debilidad estructural no era percibida por el nuevo Gobierno como el problema más angustioso. Ya se sabía hacía años que el primer Gobierno democrático tendría que poner en marcha un amplio programa de reformas. Lo que de verdad abrumaba era el corto plazo, la situación coyuntural que había creado la reacción ante la crisis internacional de los últimos gobiernos del régimen que veníamos a sustituir.

El Gobierno formado tras las primeras elecciones democráticas se encontró con las consecuencias de tres años y medio de la política económica que hemos descrito, equivocada en su planteamiento inicial, ejecutada desde una debilidad creciente y que a partir de un determinado momento había ocupado un lugar secundario en las prioridades nacionales. Así, en 1976 el déficit corriente había alcanzado el 4% del PIB; los precios al consumo llegaban a crecer en una tasa anual del 38% en el tercer trimestre de 1977 y la masa salarial aumentaba en el año un 24%. Y debajo de esto permanencia los problemas institucionales y estructurales que nos legaba el anterior régimen. Al contemplar esta situación no puede uno evitar pensar que el Gobierno del PSOE, al quejarse en Diciembre de 1982 de la «difícil situación heredada», estaba, por comparación, bromeando. Íbamos ahora a pagar las consecuencias de una reacción a la crisis en la que se habían juntado el «aquí no pasa nada» en 1974 y 1975, y el «aquí no puede hacerse nada» en 1976 y 1977 de los gobiernos provisionales, con el «ha llegado nuestra hora» de los trabajadores y el «vámonos de aquí» del capital.

A partir del triunfo del PSOE en las elecciones generales de 1982 se formaría una especie de canon interpretativo de nuestra historia económica reciente, generalmente aceptado y, en más de un aspecto, discutible. El canon dice que a un esfuerzo brillante y solidario de lucha

frente a la crisis, los Pactos de la Moncloa, sigue un período en el que la creciente derechización —aunque de esto se va hablando menos— y debilidad de los gobiernos de UCD, junto a la escasa atención que a los problemas económicos se presta, porque interesa más la política, lleva a la situación insostenible de finales de 1982.

No puede negarse, y sobre ello volveremos, que la debilidad en aumento de los gobiernos de UCD afectó a la política económica. Pero la economía no fue sistemáticamente abandonada en favor de la política. (Y la acusación de derechización no tiene sentido alguno). En un período de tiempo muy corto se trató de ajustar la economía a las dos crisis del petróleo, recuperando los tres años y medio peor que perdidos desde 1974. Hubo simultáneamente de iniciarse un proceso de reforma global de la economía (y del sistema jurídico) desde la situación recibida del anterior régimen a la que se quería para la España democrática. Y la situación entregada a los sucesores fue mejor de lo que en su momento se dijo. Entre otras cosas, los sucesores recibieron un esquema de política económica, tanto coyuntural como de reforma, que en un alto porcentaje se seguiría aplicando; la política económica socialista sería mucho más heredera del primer programa electoral de UCD que de las conclusiones del XXVII Congreso del PSOE, celebrado en 1976.

A partir de la formación del primer Gobierno de UCD, y sobre todo, a partir de los Pactos de la Moncloa, firmados el 25 de Octubre de 1977, la política económica se desarrollará sobre dos ejes fundamentales, pero que se influyen mutuamente; lo que en aquellos pactos se llamó, respectivamente «saneamiento» y «reforma».

El «saneamiento» se ocupa del corto plazo, de la política coyuntural. Busca restablecer los equilibrios rotos en la Balanza de Pagos y en precios. Se inicia con una importante devaluación nada más formarse el Gobierno, se continúa con un importante endurecimiento de la política monetaria y se completa con un pacto de moderación salarial.

La «reforma», que mira más a largo plazo, trata de hacer frente a los problemas estructurales de la economía. Responde a la idea de que la economía ha de funcionar con un grado mayor de libertad pero acepta al mismo tiempo que el Gasto Público debe crecer, y ello tanto por convencimiento de los protagonistas de la política económica como porque aquí está la contrapartida al sacrificio que se pide a los trabajadores en el pacto de moderación salarial. Esta decisión de aumentar el Gasto Público tiene como consecuencia necesaria una reforma fiscal que aumente los recursos del Estado y que es también parte de las contrapartidas políticas a los trabajadores.

Este esquema, que es el definido en los Pactos de la Moncloa será el que, con variaciones de matiz, se aplique durante todo el período de UCD. Supone una política monetaria generalmente estricta junto a una política fiscal más relajada, la utilización permanente de la política de rentas y el crecimiento del Gasto Público y de la presión fiscal. Acompañado, todo ello, por una serie de reformas estructurales de intención generalmente liberalizadora.

El programa de «saneamiento» tuvo un claro éxito inicial. Tal vez pudo ser más enérgico pero en todo caso despolitizó los problemas económicos durante el período de elaboración de la Constitución y llevó a que a comienzos de 1979 nuestros desequilibrios se redujeran sustancialmente; la balanza de pagos corrientes pasó a un claro superávit y, ya en 1978, nuestro diferencial de inflación con la OCDE se redujo de 15 a 6 puntos.

La economía se encontraba pues en condiciones de reiniciar el crecimiento cuando, muy poco después de celebradas las elecciones generales de 1979, que confirmaron la posición dominante de UCD, se iniciaba la segunda crisis del petróleo, que fue agravándose hasta alcanzar su punto culminante en 1981, cuando el precio del crudo llegó a los 37 dólares el barril. Ahora la reacción del Gobierno fue mucho más rápida de lo que había sido en la primera crisis, pero nada pudo evitar que el proceso de reducción de la inflación se detuviera, que la economía se mantuviera casi estancada y que la Balanza de Pagos se deteriorara bruscamente. El deterioro se agravó inicialmente por el deseo de mantener la peseta relativamente apreciada, que llevó, entre otras cosas, a una pequeña crisis de Gobierno en la primavera de 1980.

En estas circunstancias la política de rentas continuó utilizándose ampliamente durante todo el período, y prácticamente en todas sus variantes, desde la imposición legal vía decreto-ley al pacto entre sindicatos y patronal al acuerdo tripartito con intervención del Gobierno. Parece difícil negar que durante todo el período esta política fue útil tanto como arma antiinflacionista como como elemento de pacificación social. Aunque tuvo también su cara negativa al empujar al crecimiento del Gasto Público y al limitar la profundidad de algunas reformas que eran poco del agrado de los trabajadores y los partidos de izquierdas. La política de rentas fue así el elemento equilibrador en la tensión entre política fiscal, generalmente expansiva y política monetaria, contractiva con la excepción de dos breves períodos, uno a lo largo de 1979 y otro, brevísimo, a comienzos de 1982.

La descripción de lo que simultáneamente se hizo en el terreno de las reformas ocuparía demasiado espacio. Quizás puede resumirse en

cuatro referencias esenciales: reforma fiscal, legislación laboral, liberalización y reestructuración industrial. Respecto a las dos últimas cuestiones baste decir que se hizo mucho, aunque mucho también quedó por hacer. Y quizás valga la pena referirse a los dos primeros puntos. La reforma fiscal fue un gran éxito por el que hubo que pagar un alto precio. Pactada con la izquierda estableció un sistema impositivo moderno y razonablemente progresivo, acompañado de una generosísima amnistía fiscal. Tenía imperfecciones técnicas pero fue eficaz y pagó un precio en términos de progresividad baratísimo en el ambiente de aquellos años, a cambio de asegurar la paz fiscal no solo durante todo el período de UCD sino también a la llegada del PSOE al poder. Sin embargo para la derecha empresarial resultó casi inaceptable, fue una de las semillas del enfrentamiento posterior entre UCD y CEOE y llevaría a bautizar de criptosocialistas a los Ministros provenientes del antiguo partido socialdemócrata. Solo cuando el tipo marginal efectivo del IRPF pasara, ya en la etapa socialista, del 40 al 56% se empezaría a pensar que la reforma de Fuentes Quintana y Fernández Ordóñez no había sido tan mala.

La reforma de la legislación laboral, cuya concreción fue el Estatuto de los Trabajadores de 1980 fue una ocasión fallida de alterar radicalmente la herencia de rigideces recibida del anterior régimen. El problema esencial es que mantuvo un grado tan alto de protección a los trabajadores empleados que el ajuste de plantillas siguió siendo un ejercicio extraordinariamente difícil y costoso. Hubo por supuesto razones políticas para hacerlo así, pero probablemente es, de todas las acciones de aquellos Gobiernos, una de las que luego se han demostrado más perjudiciales para la buena marcha de la economía.

Otra herencia complicada que ha llegado a nuestros días, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas era más difícil tanto de poner en marcha como de medir en todas sus consecuencias. Hoy se puede apreciar que el sistema establecido en la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) era, en su esencia ineficaz, inestable y costoso. Pero entonces era mucho más difícil darse cuenta de los problemas que en el futuro surgirían en este campo.

También a lo largo de este período comenzó a agravarse lo que ha continuado siendo hasta hoy el problema más serio de la economía española. Desde 1975 el paro no dejó de crecer. Por un lado no solo se había cerrado la espita tradicional de la emigración sino que se produjo un importante regreso de trabajadores que perdían su empleo en los países europeos. Por otro el bajo crecimiento de la economía no solo no

creaba empleos sino que los destruía. Este bajo crecimiento tenía una causa esencial: la política de estabilización necesaria para absorber los efectos de dos crisis del petróleo, y el impacto directo de éstas. Junto a ello, común a todas las economías desarrolladas, aunque en nuestro caso comprimida en el tiempo, habría otra muy específica al contexto español; la debilidad de la inversión no solo por razones económicas sino también psicológicas y políticas: los empresarios, en proceso de adaptarse a una nueva situación, radicalmente distinta a la del pasado, se sentían desorientados y en muchos casos desanimados. Para colmo la legislación laboral obligaba a dedicar recursos que en otro marco hubieran podido ir a inversiones a costosísimos ajustes de plantillas.

El resumen de todo lo hasta aquí dicho sería que la economía creció durante todo el período de Gobierno de UCD poco, aunque no mucho menos que el resto de la economía europea, y que como consecuencia el paro aumentó de forma importante. Se consiguió reducir el diferencial de inflación con los países europeos, aunque ésta siguió siendo muy alta. Se reequilibró inicialmente la Balanza de Pagos, aunque la segunda crisis del petróleo volvió a situarla en un déficit abultado. El gasto público y el déficit presupuestario aumentaron sustancialmente, aunque la deuda pública se mantuvo en límites muy moderados. Se avanzó de forma importante en la reforma de la economía aunque con demasiado gradualismo, sobre todo en lo concerniente al mercado de trabajo. Y sobre todo, y eso es lo más importante, se logró que las dificultades económicas no fueran un obstáculo insalvable en el proceso de poner en marcha y consolidar un sistema democrático.

4. El pensamiento económico de la UCD

Vale la pena interrogarse sobre las razones que determinaron la adopción del esquema de política económica que hemos descrito. Fueron razones políticas, teóricas y prácticas. En efecto, el primer Gobierno democrático llegó al poder con el convencimiento de que la política económica debía recibir una orientación a la vez más liberal y más socialdemócrata. Convencido de la necesidad de reducir el papel interventor de un sector público omnipresente, creía al mismo tiempo que el papel del Estado como suministrador de ciertos bienes, y sobre todo servicios públicos, tenía que aumentar. En estos términos se expresa el programa económico con que UCD concurre a las elecciones de 1977. (Que es probablemente la oferta electoral con mayor grado de cumplimiento en la historia, cierto que aún breve, de nuestra democra-

cia). Simultáneamente planteaba un programa de desregulación de la economía, una ampliación deliberada del gasto público y una reforma fiscal profunda, ésta con el doble objetivo de financiar ese gasto público creciente y de justificar, por su carácter redistributivo, los sacrificios que el programa de ajuste que, por razones de inflación y de balanza de pagos, era inevitable, iba a exigir a los trabajadores. La UCD llegó al Gobierno en un momento en que el modelo socialdemócrata, con Estado de bienestar y sistema fiscal progresivo incluidos, aún no estaba en discusión y lo incorporó a su programa, añadiendo una cantidad importante de liberalismo antiinterventor, especialmente adecuado a la salida de un régimen que ciertamente se había excedido en intervencionismo. No olvidemos, además, que UCD tenía enfrente un PSOE que aún no dudaba de su carácter marxista.

Junto a esta explicación política existía otra teórica. Recogida ocasionalmente en intervenciones diversas de los responsables de la economía aparece la convicción de que una utilización adecuada de los instrumentos monetarios permite determinar el ritmo de crecimiento del PNB en términos nominales. Las previsiones de déficit público y saldo de la balanza de pagos son datos a introducir en un presupuesto monetario que producirá como resultado un posible crecimiento, repetimos, en términos nominales, de la economía. Dependerá luego de los agentes sociales, empresarios y trabajadores, en sus negociaciones salariales, determinar cómo se reparte este crecimiento nominal entre precios y crecimiento real, lo que explica la importancia que, a lo largo de todo el período se dio a la política de rentas.

Y por fin hay también una explicación práctica del por qué se sigue el camino descrito. Por un lado, de todos los posibles instrumentos de política económica ninguno es tan avanzado en su diseño ni tiene una base estadística tan segura como el control monetario. Las técnicas diseñadas por el Banco de España desde comienzos de la década de los setenta estaban entre las mejores aplicadas por los bancos centrales occidentales. Basadas entonces en determinar el crecimiento de una magnitud monetaria (sucesivamente las disponibilidades líquidas, los activos líquidos en manos del público —ALP— y luego éstos ampliados con otros activos) mediante un control indirecto, a través de la evolución de los activos que permiten a las entidades financieras crear dicha magnitud monetaria, suponen aceptar la libre fluctuación de los tipos de interés y hasta cierto punto de los tipos de cambio. Por supuesto que esta política monetaria ha tenido con el transcurso del tiempo muchos problemas, acentuados por los efectos del proceso de desintermediación financiera y apertura al exterior producido, pero aún así su calidad

técnica es infinitamente mayor que la mostrada por nuestra torpe actuación fiscal y presupuestaria. Y además la política monetaria es algo esotérico y lejano, difícil de entender y más protegida de la presión de intereses políticos y partidistas. Quienes presionan por mayor gasto público social o en contra de la elevación del impuesto sobre el valor añadido lo tienen más difícil, y más lejos cuando tratan de ampliar la banda de fluctuación de los ALP.

5. Los agentes políticos y sociales

Pero la política económica de la transición había de aplicarse no sólo a una economía en unas condiciones que ya hemos descrito, sino en un marco social y político determinado por las actitudes de las fuerzas que participaban en la vida política, por las reacciones de los protagonistas de la propia vida económica y, por fin, por la situación del partido que sustentaba al Gobierno.

La influencia de Alianza Popular y del PCE, así como de los partidos nacionalistas y regionalistas, en la formulación de la política económica estuvo en general reducida a intervenciones en temas muy determinados, o a intercambio de apoyos parlamentarios concretos por concesiones también concretas. El gran protagonista de la oposición fue el PSOE, y su actuación como tal es la que merecería un análisis más detallado del aquí posible. En él sería necesario subrayar sobre todo el profundísimo proceso de cambio y de aprendizaje experimentado por el Partido Socialista desde los inicios de la transición. Y España debería estar muy agradecida a UCD por haber sido capaz de evitar un triunfo socialista hasta que ese proceso de aprendizaje y cambio se había producido al menos en parte. La lectura de las resoluciones del XXVII Congreso del PSOE, celebrado en Diciembre de 1976, a escasos meses de las primeras elecciones, parecen hoy corresponder a otro país y otro partido. El congreso ratifica el análisis marxista, y en él el PSOE se dirige a un «bloque anticapitalista de clase». El PSOE pretende el tránsito a la economía socialista y su «objetivo final es la sustitución de la empresa capitalista por la empresa autogestionada». Tras la estabilización de la democracia, el PSOE propone reformas que «suponen un programa de nacionalizaciones, una alteración sustancial de la estructura actual de poder en las grandes empresas, tanto industriales como agrarias, y una planificación que asegure la coordinación de las distintas unidades en aras del interés general» Afortunadamente, nada de aquello iba en serio, como los hechos han demostrado.

Aun así, en el ambiente y en la concepción de la política económica latía una fortísima carga de prejuicios izquierdistas que sólo lentamente fueron desapareciendo; en los debates presupuestarios, sobre todo, el PSOE mantendría frecuentemente la conveniencia de elevar el gasto e insistiría en que era necesario no obsesionarse con el déficit público. Son innumerables los ejemplos que puedan aportarse de toma de posiciones radicalmente opuestas a las luego aplicadas al llegar al poder, en un cambio en el que mezclan a partes iguales el proceso de maduración de la dirección del PSOE, la lección aprendida de la experiencia heterodoxa del socialismo francés en sus dos primeros años de Gobierno, el hecho de que lo más sensato que había que hacer en materia fiscal y de Estado de bienestar estaba ya hecho por los gobiernos de UCD, y, por fin, la personalidad y convicciones de los ministros socialistas de Economía. Pero por muy transformado y bien enseñado que el PSOE apareciera en 1982, su peculiar manera de ejercer de oposición complicó en muchas ocasiones la aplicación de la política económica entre 1977 y 1982.

Si pasamos ahora a los agentes sociales; el primer punto a señalar es que durante una gran parte del período 1977-1982 la relación del Gobierno fue, en general, mejor con las centrales sindicales que con el empresariado organizado, en una especie de imagen en el espejo de lo que más adelante les ocurriría a los gobiernos socialistas. Uno de los grandes problemas económicos del período fue la caída de la inversión; la Formación Bruta de Capital Fijo pasó de representar un 25% del PIB en 1974 a tan sólo un 20% en 1982 (y aún continuaría bajando hasta 1985). Detrás de este hecho, que explica muchas de las dificultades económicas de aquellos años, y concretamente la fuerte caída del empleo, hay razones estrictamente económicas; la elevación de los precios del petróleo y sus consecuencias afectó intensamente a los beneficios de las empresas y a su capacidad de autofinanciarse cuando simultáneamente la aplicación de una política monetaria estricta y los inicios de la reforma del sistema financiero encarecían y dificultaban la financiación ajena. Junto a estos hechos fácilmente objetivables jugaban otros de más difícil aprehensión. Los empresarios españoles se unieron a los europeos en una oleada de expectativas pesimistas, en las que hasta se llegaba a dudar de la viabilidad del sistema capitalista. Pero a esto el empresariado español añadió su propio problema; formado en el marco autoritario del anterior régimen, en el que las huelgas eran sobre todo asunto de orden público, nuestros empresarios se sentían inseguros, temerosos ante un comportamiento nuevo y mucho más audaz de sus trabajadores, y tendiendo a identificar problemas estrictamente económicos con problemas puramente políticos. La organización empresarial, la CEOE, que, en proceso de nacimiento,

no estuvo presente, como tampoco las centrales sindicales, en los Pactos de la Moncloa, tomó casi desde el comienzo posiciones fuertemente politizadas. Se negó a mantenerse al margen de la política, se sintió traicionada por la política «socialdemócrata» de los gobiernos de UCD y abogó por la tesis de Fraga, en aquel momento histórico evidentemente errónea, de la existencia de una «mayoría natural» de la derecha. Esta politización tuvo su culminación en la desafortunadísima campaña que contra el PSOE desarrolló la Confederación Empresarial Andaluza en las elecciones regionales de mayo de 1982. Es evidente que un empresariado que, abrumado de problemas muy reales, recibía de sus dirigentes el mensaje continuo de que el Gobierno, aparentemente de centro-derecha, estaba gobernado contra sus intereses y hacia el desastre, no era un empresariado muy dispuesto a invertir. Este es un hecho que se ha analizado poco y que sin embargo tuvo una profunda influencia en el mal comportamiento de nuestra economía: sólo en 1985, con un boom mundial en marcha, y ya bien convencidos de que el PSOE no era un peligro para el sistema capitalista, empezaría el empresariado a invertir con fuerza.

El tercer elemento extraeconómico a tener en cuenta es la situación de la propia UCD. Esta había ganado las elecciones en 1979 teniendo en su haber la culminación del proceso constitucional y un importante avance en el saneamiento de la situación económica que, por otra parte, y al amparo de una mejor situación internacional, parecía capaz de proporcionar en 1979 unos resultados económicos aceptables. Pero la victoria no había sido lo suficientemente rotunda como para obtener la mayoría absoluta que permitiera gobernar desahogadamente. Además al mes de celebradas las elecciones generales se celebraron elecciones municipales. Un desafortunado cambio introducido durante la discusión parlamentaria de la Ley municipal, al impedir que el alcalde fuera automáticamente el candidato más votado, haría que en muchas grandes ciudades la alcaldía pasara a una coalición post-electoral entre socialistas y comunistas. Por otro lado, la llegada de la segunda crisis del petróleo abortó muy pronto las posibilidades de recuperación económica. A partir de ahí las presiones externas (de los partidos nacionalistas, conscientes de su capacidad de regateo parlamentario; del PSOE, desarrollando una oposición bifronte en la que se mezclaban sentido del Estado y catastrofismo; de AP y CEOE, clamando por la «mayoría natural») empezaron a amenazar con descomponer la alianza que en 1977 había creado UCD. Alianza en la que, dicho sea de paso y contra lo que en aquellos días era moneda corriente, no es que hubiera demasiadas ideologías, sino demasiados líderes o aspirantes a serlo. 1980, marcado por el fracaso de la política del Gobierno en el referéndum sobre la vía autonómica para Andalucía, fue un año de decaden-

cia, poco propicio para crear un adecuado ambiente inversor, y condujo a un 1981 iniciado con la dimisión de Suárez y el intento de golpe del 23-F.

En los primeros meses de 1981 Calvo-Sotelo, sucesor de Suárez en la Presidencia del Gobierno, tuvo a su disposición lo que en inglés se llamaría una «ventana de oportunidad». Tanto un Gobierno de gran coalición como una convocatoria de elecciones hubieran podido permitir una nueva orientación de la política española. Perdida esa oportunidad, la actuación del Gobierno se centró en cuatro puntos programáticos (juicios del 23-F, pacto sobre el proceso autonómico, pacto social, ingreso en la OTAN) que se cumplieron escrupulosamente, pero que no dejaron energías para pensar ni actuar respecto a lo que había después. El deterioro continuo de la economía internacional arrastraba la nuestra, y eso, unido a la creciente arrogancia de los adversarios del Gobierno y la UCD, aceleraba el proceso de descomposición de ésta. Tras las elecciones gallegas, tras la salida de Fernández Ordoñez del partido, en las elecciones andaluzas aún hubiera sido posible acudir a las urnas y hacer sobrevivir lo que quedaba de UCD. Tras la derrota en las elecciones andaluzas, y tras la salida de Suárez para fundar el CDS, era evidente que el final había llegado y que el Gobierno no conseguiría apoyo suficiente para que las Cortes aprobaran el presupuesto para 1982.

Es evidente que, con todo lo anterior, nuestra economía sufría y la capacidad del Gobierno de aplicar una política económica dura también. Por todo ello no puede evitarse cierta satisfacción al considerar cómo en situación tan adversa se consiguió, no obstante, traspasar la economía al Gobierno formado en diciembre de 1982 en las condiciones en que se hizo. Respecto a las cuales hay que añadir, por otra parte, que fueron bastante mejores de lo que luego las cifras han dicho. Ciertamente 1982 fue un año muy malo. El peor desde el fin de la reconstrucción de posguerra para la economía occidental y muy malo para la española. A pesar de todo el déficit corriente de nuestra balanza de pagos había mejorado respecto a 1981 y en un 2,4% del PIB estaba por debajo del récord de 1976 y por debajo de donde se situaría en 1992. Nuestro diferencial de inflación respecto a la CEE (medido por el deflactor del consumo privado) era de 4,3 puntos y no se mejoraría de forma apreciable hasta 1985. Pero el índice de inflación no reflejaba correctamente la realidad, como tampoco la reflejarían los datos de déficit público. En efecto, el nuevo Gobierno traspasó hábilmente responsabilidades a sus predecesores, elevando en diciembre precios que en la marcha normal de las cosas no se hubieran elevado hasta 1983, y alterando los criterios de contabilización de ingresos y gastos públicos para elevar el déficit público de 1982. Hasta el Banco de España, generalmente respetuoso con el Go-

bierno de turno, hubo de reconocer este fenómeno en su *Informe anual 1982* (página 61), y en su *Boletín Económico* (enero 1983) señalaba un traspaso de entre 200.000 y 300.000 millones de déficit de 1983 a 1982.

Conclusión

Si hubiera de ponerse un colofón a lo hasta aquí dicho habría que decir que se ha tratado de describir un período revolucionario, en el sentido más profundo de la palabra. Se alteran radicalmente las reglas del juego político y nuevas fuerzas sociales y económicas, silenciadas durante cuatro décadas toman un protagonismo creciente. En el fondo asistimos a la primer revolución triunfante y pacífica de la Historia de España. La economía, por supuesto, hubo de verse afectada por este cambio trascendental. La política económica hubo de ocuparse de ajustes a corto plazo y del inicio de reformas estructurales tratando de que los problemas económicos no pusieran en peligro el proceso político. Y, visto desde hoy, es mi opinión que este objetivo esencial se cubrió más que satisfactoriamente. Es cierto que la economía creció poco y que en muchos campos se avanzó con lo que hoy se percibe como un exceso de gradualismo. Pero cuando se contemplan los efectos económicos de otros cambios políticos ha de aceptarse que los aspectos positivos superan a los negativos.

Lo que ocurrió a continuación es una historia que no corresponde contar ahora y que tal vez es demasiado pronto para ni siquiera intentarlo. No hubo, con la llegada del PSOE al Gobierno una ruptura con la política económica anterior pero sí una acentuación de la expansión del Sector Público y de la política redistributiva. Cuando, tras la huelga general de 1988 estas tendencias se acusaron con todavía mayor fuerza llegó a ponerse en peligro la otra línea maestra de toda nuestra política económica desde ya 1977; la participación plena de España en el proceso europeo. Pero volviendo a algo ya indicado, los problemas y dificultades a los que aún ha de hacerse frente son muchos; lo logrado parece también ahora, insuficiente y fácil. Pero el 20 de noviembre de 1975 parecía casi imposible llegar a estar como hoy estamos.

Bibliografía

- BANCO DE ESPAÑA. *Informe Anual* de 1973 a 1983. Banco de España, Madrid.
BANCO DE ESPAÑA. *Boletín Económico*. Desde mayo 1981. Banco de España, Madrid.
CÍRCULO DE EMPRESARIOS. *Diez años de política económica*, C. de Madrid, 1987.

- DE LA DEHESA, G., «Spain», en WILLIAMSON, J. (ed.), *The political economy of policy reform*, Institute for International Economics, Washington, 1993.
- DE LA VILLA, L.E., *Los grandes pactos, acuerdos y convenios colectivos a partir de la transición democrática*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1985.
- FUENTES QUINTANA, E., *Las reformas tributarias en España*, Crítica, Barcelona, 1990.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (ed.), *España, economía*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (ed.), *Economía española de la Transición y la Democracia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1990.
- GARCÍA DÍEZ, J.A., *La Política Económica frente a la Crisis*, Ministerio de Economía y Comercio, Madrid, 1981.
- GARCÍA DÍEZ, J.A., «Política de ajuste», *Información Comercial Española*, Madrid, Dic. 1989-Enero 1990.
- GARCÍA DÍEZ, J.A., *La Economía de la Transición Española*, Claves de Razón Práctica, Madrid, 1991.
- GARCÍA DÍEZ, J.A., «1975-1982: Crisis, cambio y aprendizaje», *Dirección y Progreso* n.º 149, Madrid, 1996.
- LIEBERMAN, S., *The Contemporary Spanish Economy. A historical perspective*, George Allen & Unwin, London, 1982.
- MARTÍNEZ CORTIÑA, R., *La transición económica en España* (2.ª ed.), Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid, 1990.
- MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO, S.G.T., *Política antiinflacionista y Sector Exterior en la Economía Española, 1977-1978*, M. de Comercio y Turismo, Madrid, 1979.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, *Programa de saneamiento y reforma de la economía. Pactos de la Moncloa*, M. de Economía, Madrid, 1977.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMERCIO, S.G.T., *Crisis y reforma de la Economía Española 1979/82*, M. de Economía y Comercio, Madrid, 1982.
- OCDE, *Estudios Económicos. España*, 1978 a 1983, OCDE, París.
- OCDE, *Economic Outlook*, varios números, OCDE, París.
- PSOE, *XXVII Congreso. Edición a cargo de D. Alfonso Guerra*, Editorial Avance, Madrid, 1977.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. y SANZ, J.C., «Growth and macroeconomic performance in Spain, 1939-93», en CRAFTS, N. y TONIOLO, G., *Economic growth in Europe since 1945*, Cambridge U.P., Cambridge, 1996.
- ROJO, L.A., «La crisis de la economía española 1973-1984», en NADAL, J. & al., *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Ariel, Barcelona, 1987.
- SALMON, K.G., *The Modern Spanish Economy*, Pinter Publishers, London, 1991.
- SERVICIO DE ESTUDIOS DEL BANCO URQUIJO, *La economía española en la década de los 80*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- UCD, *Una respuesta a la crisis económica*, Madrid, 1977.
- TRULLEN Y THOMAS, J., *Fundamentos económicos de la transición política española*, M. de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.
- VIÑAS, A. (comp.), *Política económica de España*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Madrid, 1982.