

**ECONOMIA Y POLITICA DURANTE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA
EN ESPAÑA, 1975-1985**

Pablo Martín-Aceña

Resumen: En el período 1973-85 España vivió una profunda crisis económica que se caracterizó, como en otros países occidentales, por altas tasas de inflación y desempleo, una inversión negativa y un crecimiento muy lento del producto interior bruto. La crisis coincidió con los años de la transición política de un régimen autoritario a un sistema democrático. La transición política retrasó la adopción de medidas económicas para hacer frente a la crisis de la economía, pero también abrió la oportunidad de realizar reformas importantes que ayudaron a la consolidación de la democracia

Abstract: Between 1973 and 1985 Spain suffered a deep economic crisis, with extremely high inflation rates, increasing unemployment, negative net investment and a low growth of its GDP. The crisis coincided with the years of the political transition from an authoritarian regime to a democratic system. The political transition delayed the adoption of economic measures to face the deterioration of the economy, but also opened the opportunity to introduce reforms that eventually contributed to the consolidation of democracy.

Palabras clave: Economía y política. Crisis económica. Transición política. Reformas económicas. España

Keywords: Economics and Politics. Economic Crisis. Political Transition. Economic Reforms. Spain

JEL Classification: P2, P48, N44, H8, A12

ECONOMIA Y POLITICA DURANTE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA

1. Tiempos de crisis

En el período 1973-85 España vivió una profunda crisis económica que se caracterizó, como en otros países occidentales, por altas tasas de inflación y desempleo, una inversión negativa y un crecimiento muy lento del producto interior bruto. La crisis fue particularmente intensa en el sector secundario, reflejándose en una notable reducción del peso de la industria en el conjunto de la economía, proceso que ha recibido el nombre de "desindustrialización".

Fueron años de desasosiego, con una agenda política recargadísima, apasionada y apasionante, con expectativas alcistas en todos los órdenes, con urgencias para abordar los cambios porque desde noviembre de 1975 al tiempo lento de la Dictadura le sustituyó el tiempo rápido de la democracia. Desde la muerte de Franco la sociedad española aspiraba a mayores cotas de participación y de libertad, a unos niveles de vida más altos, a un reparto de la renta y de la riqueza más justos, a una economía menos intervenida, más competitiva, eficiente y estable. Empero la nueva oportunidad democrática del país no vino sola, sino que se presentó acompañada de una recesión económica honda, iniciada en 1973 y que se prolongó de forma insidiosa durante el siguiente decenio. Diez años de crisis que pusieron a prueba la capacidad de resistencia y adaptación de los distintos grupos sociales y la imaginación y fortaleza de la clase política española. Porque como afirmó Enrique Fuentes Quintana, "una economía en crisis constituye un problema político de primer orden", y por eso mismo, "los problemas económicos graves exigen soluciones osadas y contundentes".

En efecto, el período de la transición política estuvo marcado por una de las recesiones más intensas sufridas por la economía española. El alza de los precios del petróleo y de las materias primas desde 1973 y el colapso del sistema monetario de Bretón Woods golpeó de forma inesperada a las sociedades industriales poniendo fin a un largo período de prosperidad inaugurado poco después de finalizada la Segunda Guerra Mundial. Tras un cuarto de siglo de crecimiento sostenido, convencidos de haber encontrado la pócima que asegura el bienestar, el mundo avanzado se dio de bruces, una vez más, con la desagradable sorpresa del estancamiento, el paro y la inflación.

La crisis golpeó a España con especial dureza. Nuestra economía mostraba un retraso importante respecto de los países europeos que la servían de referencia: su producto por habitante era a principios de los setenta un 25 por ciento inferior al de la media comunitaria; nuestra industria presentaba una estructura vieja, poco competitiva e ineficiente,

con una fuerte dependencia energética exterior y lastrada por una tradición de intervencionismo y proteccionismo sin parangón en Europa occidental; nuestra sociedad, además, adormecida por años de políticas coyunturales permisivas, carecía de convicciones firmes sobre las ventajas de la estabilidad monetaria. Como han puesto de relieve José Luis García Delgado, Juan Carlos Jiménez, Luis María Linde, Luis Angel Rojo y Julio Segura, entre otros, desde 1973 se registró una rápida elevación de los costes de producción, una caída de la inversión, una reducción de las exportaciones, un descenso de los ingresos externos y un imparable deterioro de la capacidad de compra. La crisis se manifestó con toda crudeza en los precios, elevándose hasta un 20 por ciento en 1975 y alcanzando un 40 por ciento en el verano de 1977; en el empleo, con pérdidas de hasta 250.000 puestos de trabajos al semestre, y en pérdidas millonarias de reservas como consecuencia de un sangrante déficit exterior. Junto a ello, las quiebras y suspensiones de pagos de empresas tanto industriales como comerciales condujeron a la insolvencia de muchas entidades financieras, dando lugar a una honda crisis bancaria que en seis años se llevó por delante a la mitad del sector. A la gravedad de la situación contribuyó la paralización que aquejó a los últimos gobiernos de la Dictadura. En esos años se sucedieron cuatro ministros de Hacienda (Barrera de Irimo, Cabello Alba, Villar Mir y Carriles), cuya gestión se caracterizó por la provisionalidad y por la debilidad de su autoridad. La inoperancia y la pasividad fue también el triste recuerdo dejado por el primer Gobierno de la Monarquía presidido por Arias Navarro.

Para comprender las peculiaridades de la evolución española deben tenerse en cuenta varios factores. Primero, a mediados de la década de los setenta la estructura de la industria presentaba una situación desfavorable, con sobreespecialización en sectores considerados, según la terminología de la OCDE, de demanda débil (44 por ciento del total de la industria) y una escasa participación de los de demanda fuerte (17 por ciento). Esto es, en la industria española predominaban los sectores tradicionales, intensivos en trabajo, con una tecnología poco avanzada y con fuerte dependencia de importaciones de bienes intermedios. Segundo, la industria española también se caracterizaba por bajos niveles de competitividad, como resultado de un exceso de protección, así como por una elevada dependencia energética, superior a la media de los países de la CEE. Finalmente, en el período 1973-77 se aplicaron políticas de signo compensatorio y permisivo, que sólo sirvieron para postergar la crisis y el imprescindible ajuste que eventualmente hubo de acometerse. Las autoridades económicas ignoraron los problemas, en particular la subida de los precios de energía, no trasladando el alza a los costes de producción; y después actuaron de forma compensatoria con todos los agentes sociales, tratando de evitar la caída de sus rentas.

La producción industrial agregada registró tasas de crecimiento negativas para el conjunto del período 1973-84; excluido el sector energético, que se comportó de forma expansiva, las manufacturas evolucionaron de forma muy desfavorable, con una tasa de variación de la producción del -2,2 por ciento. Los sectores que mostraron un comportamiento más regresivo, lo que sugiere una incidencia más acusada de la crisis, fueron minerales y productos metálicos, maquinaria, material de transporte, textil, madera y caucho; esto es, industrias maduras, incluidas en los sectores de demanda débil y media. Por lo que se refiere al empleo, la caída de la ocupación industrial total y por sectores fue del -3,9 por ciento y del -4,3 por ciento si excluimos la energía. La reducción del nivel de empleo fue general en todas las manufacturas, con porcentajes que oscilan entre un 10 y un 25 por ciento. Durante 1974-84 la inversión para el conjunto de la economía nacional descendió a una tasa media anual acumulativa del -1,4 por ciento. La disminución de la inversión fue aún más pronunciada en la industria, reduciéndose a una tasa media del -4,3 por ciento.

2. Política y economía

En julio de 1976 Adolfo Suárez recibió del Rey el encargo de pilotar una transición política hacia la democracia que, en palabras de Torcuato Fernández Miranda, debía discurrir “de la ley a la ley”. Aquél entendió con su natural perspicacia que lo más perentorio era desmontar el entramado institucional del franquismo y que, aún siendo urgente, podía dejar la lucha contra la inflación y los desequilibrios económicos para más adelante. Hoy sabemos que acertó, porque en menos de un año hizo aprobar la Ley para la Reforma Política, convocó las primeras elecciones democráticas, las ganó y formó su segundo gobierno en julio de 1977. Fue entonces cuando le llegó el turno a una economía que estaba dando sus últimos estertores. Nombró a Fuentes Quintana para la vicepresidencia económica y a Francisco Fernández Ordóñez para la cartera de Hacienda, dos personalidades de verdadero peso. Desde su entrada en el Gobierno, el primero se propuso convencer a Suárez de la imperiosa necesidad de ocuparse de la economía sino se deseaba frustrar las expectativas abiertas con las libertades democráticas. El mismo Fuentes Quintana cuenta que tras las elecciones de 1977, le planteó al presidente un plan de saneamiento de la economía, si bien éste no pudo atender sus requerimientos hasta septiembre. No obstante la negativa, durante todo el mes de agosto se celebraron innumerables reuniones en el salón Carlos III del viejo Caserón de la Aduana de la madrileña calle de Alcalá, preparando un documento con la denominación de “Programa de saneamiento y reforma”. Una vez terminado, el documento se remitió a los ministros del Gobierno y el propio Fuentes Quintana mantuvo reuniones con el presidente para explicarle su contenido. Al principio no hubo unanimidad ni sobre su conveniencia ni sobre el

procedimiento a seguir: existían partidarios de presentar un programa de reformas a las Cortes y lograr de ellas su aprobación; otros pensaban remitir el documento a los agentes sociales (empresarios y sindicatos) dejando en sus manos los acuerdos precisos. Al final el Gobierno lo adoptó como suyo y se lo envió a los partidos políticos con representación parlamentaria. Los días 8 y 9 de octubre el Programa se debatió en el Palacio de la Moncloa. Aquellas sesiones, al parecer, mostraron que no existían diagnósticos ni remedios alternativos al programa propuesto, llegándose a un “acuerdo” sobre su “inevitabilidad”. Finalmente, la firma de los denominados “Pactos de la Moncloa” tuvo lugar el 25 de octubre de 1977 y el Congreso de los Diputados aprobó el correspondiente programa económico el día 27 con un solo voto en contra.

Según Santos Juliá, lo firmado en la Moncloa fue en esencia “un amplio pacto social cuya esencia consistía en controlar los aumentos salariales en niveles inferiores a la inflación prevista; a cambio el Gobierno se comprometía a impulsar medidas de carácter distributivo, como una reforma fiscal y mejoras sociales”. Por su lado, Charles Powell ha señalado que su originalidad radicó en que “a cambio de aceptar medidas de saneamiento propuestas por el Gobierno, la oposición exigió la incorporación de un importante paquete de reformas que pretendían el desmantelamiento de las instituciones corporativas del régimen anterior, introduciendo a los agentes sociales en el proceso de toma de decisiones”.

¿Cuál fue el contenido de los Pactos de la Moncloa? ¿Sobre qué muletas técnicas se apoyó? Se trató de un programa cuyo objetivo primordial era el saneamiento (ajuste) de la economía –corrección de los desequilibrios básicos: la inflación y el déficit de balanza de pagos por cuenta corriente. Descansaba en el convencimiento de que la inflación no acarrea bien alguno para la sociedad y es, por el contrario, semilla de todos los males económicos y sociales. Se sabía que ningún país había conseguido mejorar su situación frente a la crisis aumentando la inflación. La lucha contra la inflación era, pues, una cuestión de supervivencia. Las medidas de acción previstas en el Programa incluían: 1/ la aplicación de una política basada en el control de la cantidad de dinero; 2/ la adopción de una política presupuestaria destinada a limitar el déficit público y de una reforma tributaria acorde con los principios de suficiencia, equidad, flexibilidad; 3/ la fijación de un tipo de cambio realista para la peseta, y 4/ el establecimiento de una política de rentas basada en dos pilares: a) un crecimiento de los salarios en función de la inflación prevista y no en función de la tasa histórica, y b) una reducción de la cuotas de la seguridad social sobre las nóminas salariales. Junto a ello, la batería de reformas acordadas en los Pactos de la Moncloa era verdaderamente ambiciosa y abordaba muchos de los problemas pendientes de la economía española: 1/ modernizar el sistema fiscal, haciéndolo más progresivo, flexible y

eficiente; 2/ liberalizar, abrir a la competencia y transformar el sistema financiero, aumentando al mismo tiempo la capacidad de control y de supervisión del Banco de España; 3/ definir de un nuevo esquema de relaciones laborales, y 4/ reformar el marco de actuación de la empresa pública.

Los Pactos de la Moncloa fueron un gran éxito desde el punto de vista político, en la medida en que mostraron las posibilidades de colaboración entre los diferentes partidos para abordar la corrección de los desequilibrios económicos. Los Pactos marcaron un cambio drástico de actitud en el tratamiento de los problemas: dieron paso a una política monetaria activa para combatir la inflación, permitieron avanzar en la reforma del sistema financiero, condujeron a acuerdos para frenar los aumentos salariales, facilitaron la corrección del déficit externo con la devaluación, propulsaron una reforma fiscal de amplio calado, centrada en la imposición directa, y trazaron las líneas de otras reformas tendentes a la desregulación y flexibilización de los mercados. Para Fuentes Quintana, uno de sus principales valedores, los Pactos de la Moncloa fueron la única respuesta posible para resolver la crisis. Nacidos del consenso político demostraron que la gravedad de la situación exigía de cada grupo social la asunción de sus propias responsabilidades; no había remedio para aquella si todos los ciudadanos españoles reclamaban al mismo tiempo sus derechos sin asumir sus responsabilidades; por otro lado, ninguna ideología contaba con fuerzas y respuestas suficientes para imponerlas al resto de la sociedad y superar la crisis. Además, los Pactos desvelaron la existencia de un inesperado consenso ideológico en favor de la economía de mercado, la iniciativa privada y la empresa privada.

Los analistas sostienen que los Acuerdos de la Moncloa ejercieron su acción saludable a través de dos vías: la eficacia de sus medidas para corregir los desequilibrios y el clima de confianza creado entre los agentes sociales. Fuentes Quintana afirma que gracias al apoyo político recibido, la totalidad del arco parlamentario y a la “fuerza incomparable del consenso”, empresarios y sindicatos aceptaron el programa de ajuste y la sociedad miró el futuro económico y político con más optimismo. Al tiempo se generó una atmósfera favorable que permitió llegar, sin el trauma de una desestabilización caótica, a la Constitución democrática de diciembre de 1978.

3. La consolidación de la democracia, 1979-1982

Con la aprobación por referéndum de la Constitución el 6 de diciembre de 1978 se cerró con éxito innegable la fase más complicada de la transición hacia la democracia. En febrero de 1979 se celebraron las segundas elecciones libres y en abril Adolfo Suárez formaba su nuevo Gobierno, con Fernando Abril Martorell ocupando la vicepresidencia

económica. Se cerró una etapa pero al mismo tiempo se abrió otra no menos compleja, con retos aún mayores que los ya resueltos. La lista comprendía, según ha recordado Powell, la configuración del Estado de las autonomías, la asimilación de los cambios políticos por las Fuerzas Armadas, el desarrollo de un nuevo marco sociolaboral y la eliminación del terrorismo. Por si su fuera poco, la economía apenas otorgó un respiro a la clase política, pues el mismo año de 1979 estalló una nueva crisis económica más intensa y dañina, si cabe, que la anterior. Además, celebradas las elecciones, el clima parlamentario se enrareció. Los socialistas dijeron que el consenso estaba destinado a quedar en el “archivo de la historia”, algo que la UCD no desmintió; fue el propio Suárez quien lo dijo en su discurso de investidura como presidente del primer Gobierno constitucional: “el consenso ha terminado”. Como recuerda Juliá, “aprobada la constitución (en diciembre de 1978) y alcanzado (después) un primera acuerdo para construir el marco del Estado de las Autonomías, era preciso desarrollar una política de partido y no, como hasta entonces, la de un inexistente gobierno de concentración”.

No obstante sus efectos beneficiosos inmediatos, los Pactos de la Moncloa sólo permitieron un corto período de tranquilidad, pues el escenario económico se alteró de forma brusca como consecuencia de la instauración del régimen iraní en enero de 1979 y la simultánea decisión de la OPEP en el mes de junio de elevar por segunda vez los precios del petróleo; en esta ocasión el alza fue del 70 por ciento, llevando el barril hasta los 41 dólares (en 1973 valía 3 dólares). La consecuencia fue un deterioro súbito de la coyuntura, iniciándose una profunda depresión en los países de la OCDE acompañada de renovadas presiones inflacionista. Los planes del recién instalado Gobierno de UCD se vieron trastocados y fue preciso diseñar una nueva estrategia para hacer frente a la situación. De hecho, la historia económica de los años 1979-82 fue, en esencia, la historia de una política económica que intentó enfrentarse al empeoramiento continuo de las condiciones de la economía, cuya secuela más dolorosa era la rápida de destrucción de puestos de trabajo.

En el verano de 1979 el Gobierno elaboró un Programa económico a medio plazo que reflejaba el pesimismo con el que se contemplaba la situación. Abril Martorell no quiso ocultar las negras perspectivas españolas que, con arreglo a los datos de la OCDE, preveían una profunda recesión y fuertes tensiones inflacionistas. A la descarnada realidad se hacía mención en uno de los párrafos del citado Programa: “La sociedad tiene que comprender, y el Gobierno ha de insistir en ello, que las alzas de precios de los crudos del petróleo imponen un empobrecimiento real de los países importadores, que expresan una transferencia de recursos a favor de los países exportadores y todo ello en una reducción de la renta disponible en términos reales para el conjunto de los españoles”. Con igual desánimo

se expresaba el equipo del Banco de España (José Ramón Álvarez Rendueles, Mariano Rubio, Luis Ángel Rojo), que en el informe correspondiente a 1979 (publicado en junio de 1980) señalaba: “los resultados equilibradores conseguidos con los dolorosos ajustes desde 1974 se han evaporado en buena medida y la economía mundial ha vuelto a enfrentarse con graves problemas que requieren nuevas adaptaciones”. Así pues, el pesimismo era generalizado y hacia finales del otoño parecía inevitable la adopción de una política económica destinada a dar una vuelta de tuerca al mecanismo de ajuste. El propio Suárez a finales de 1980 reiteraba la necesidad de acometer una política de ajuste que modificase radicalmente el signo de la situación económica, pero reconociendo al mismo tiempo lo complicado que era salir de la crisis dada la desfavorable coyuntura económica internacional.

Es mérito de Abril Martorell y su equipo haber encarado con valentía la situación económica (el ajuste) y haber, al mismo tiempo, impulsado las reformas económicas que necesitaba el país. Entre 1979 y 1982 Abril Martorell desarrolló una frenética actividad legislativa, cuya simple enumeración nos parece hoy abrumadora. En enero de 1980 se firmó el Acuerdo Marco Interfederal entre la CEOE y UGT, en marzo entró en vigor el Estatuto de los Trabajadores; en abril el Plan Energético Nacional, en septiembre la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y en octubre la Ley Básica del Empleo. El vicepresidente confió al Banco de España la lucha contra la inflación, lo que incluía la responsabilidad sobre el tipo de cambio y las tasas de interés. Asimismo le confió la resolución de una crisis bancaria enrevesada que afectó a las tres cuartas parte del sistema y terminó con el cierre de la mitad de las entidades existentes en 1977. En estos dos ámbitos el Banco de España cosechó sendos éxitos: impidió que los precios se desbocasen y, a pesar de múltiples tropiezos, evitó la quiebra del sistema financiero.

La economía no fue el único frente que tuvo abierto el Gobierno de UCD. Este sufrió el acoso permanente de la oposición (PSOE), de los Sindicatos y de la Patronal (CEOE), sin mencionar las disensiones internas dentro del propio partido. En mayo de 1980 se produjo el debate sobre la moción de censura presentada por el PSOE y en junio la CEOE hizo público un plan denominado “Medidas urgentes para luchar contra el paro” que contenía una dura crítica a la política económica del Gobierno, en especial en lo relativo a fiscalidad, Seguridad Social y relaciones laborales. El desgaste fue tan rápido que en agosto de 1980 Abril Martorell, el hombre que había dirigido la política económica desde los Pactos de la Moncloa, abandonaba el Gobierno. Supuso una contrariedad política para Suárez y serias dudas sobre la continuidad de los programas de ajuste y reformas. No fue así. Con Calvo Sotelo a la cabeza de la vicepresidencia y García Díez en el Ministerio de Economía y Hacienda las medidas de

ajuste se mantuvieron. El Banco de España reforzó el control sobre la política monetaria, endureciendo su combate contra la inflación; y prosiguió en su proceso de reforma y liberalización del sistema financiero. También se profundizó en la reforma fiscal, con nuevos textos sobre imposición directa e introduciendo el IVA; se revisó el Plan Energético Nacional; se dieron nuevos pasos hacia la liberalización del mercado de trabajo; y se propusieron a las Cortes los primeros planes de reconversión industrial de los sectores en crisis. El Gobierno manifestó, además, que el objetivo último de su estrategia política era la adhesión española a las Comunidades Europeas.

A principios de 1981, la vida española se complicó con la dimisión del presidente Suárez el 27 de enero y con el golpe de Estado del 23 de febrero. Por eso, cuando Calvo Sotelo se hizo cargo del Gobierno el 26 de febrero era obvio que la consolidación de la democracia y la defensa de la Constitución se convertían de nuevo en las prioridades fundamentales. Lo económico hubo de pasar a segundo plano, aunque no se olvidó esta vez. Y el 20 de marzo Calvo Sotelo anunció su intención de plantear a sindicatos, patronal y oposición parlamentaria una nueva concertación social. De esta iniciativa nació el Acuerdo Nacional de Empleo, que puede considerarse la pieza más importante de la política económica de 1981-82 y la última iniciativa de un Gobierno de UCD para hacer frente a la crisis económica. Se firmó el 9 de junio de 1981 y tuvo, como los Pactos de la Moncloa de 1977, una gran significación política, pues representó un nuevo ejercicio de consenso político en torno a la resolución problemas económicos básicos. Ahora bien, no obstante los esfuerzos, los frutos de todas estas acciones en términos de crecimiento y empleo fueron modestos. Los ejercicios de 1980 y 1981 fueron de estancamiento y el número de parados continuó su ascenso imparable, llegando hasta el 20 por ciento de la población activa.

El año 1982 no fue mejor. Para entonces resultaba evidente que la resolución de la crisis económica requería de nuevos sacrificios y de una nueva fuerza política que, apoyada por una gran mayoría social, planteara un programa de saneamiento y reformas tan o más contundente que el ensayado en 1977.

4. La reconversión industrial y el final de la crisis

En 1977 y luego en 1980 los esfuerzos se dirigieron a corregir los desequilibrios macroeconómicos y apenas quedó tiempo para abordar los problemas macroeconómicos, de tal forma que, por ejemplo, en el campo de la política industrial no se diseñó ninguna estrategia global para hacer frente a la crisis de desindustrialización que sufría el país. Hasta 1979 el planteamiento consistió en la concesión de ayudas a empresas en dificultades; sólo después se superó ese enfoque empresarial por una perspectiva más amplia, que consideraba el conjunto de las empresas que integraban un

sector. Posteriormente y ante la necesidad de un marco general que facilitase una actuación homogénea, se aprobó el Decreto-Ley 9/1981 de 5 de junio de reconversión industrial, de aplicación a los sectores que habían sido declarados en reconversión con anterioridad; después se promulgó la Ley 21/1982 de 9 de junio sobre medidas para la reconversión industrial. Con esta disposición se pretendía elevar la competitividad internacional de las empresas españolas, mediante la consecución de objetivos parciales: reducción de costes de producción por ajustes de capacidad; capitalización de las empresas y consiguiente reducción de los costes financieros; especialización productiva y desarrollo tecnológico. Para cumplir los citados objetivos se arbitraron una serie de medidas de carácter financiero, fiscal y laboral. Pero además de la Ley 21/1982 se promulgaron ocho decretos sectoriales de reconversión que afectaban a otras tantas ramas industriales.

El planteamiento y los objetivos generales de la reconversión iniciada en 1981 fueron correctos y su necesidad económica indiscutible; no obstante surgieron serios obstáculos a la hora de su aplicación, derivados de la insuficiencia de los medios e instrumentos de cobertura de los planes, así como de deficiencias en la gestión de los mismos. Los principales problemas se plantearon porque: 1) no todos los sectores contaron con la elaboración previa de un plan de reconversión, acordado entre todos los agentes sociales; 2) el funcionamiento y la eficacia de los órganos encargados de aplicar los planes fue muy variable; 3) por lo general, la tramitación de las ayudas concedidas a las empresas con planes de reconversión fue lenta; 4) existió una gran variabilidad en los recursos públicos asignados a los distintos sectores; 5) se registró un elevado grado de incumplimiento de los objetivos, especialmente de los técnico-económicos y de los financieros, y 6) la mayor parte de las ayudas del Estado sirvieron únicamente para cumplir los objetivos de empleo (regulación de plantillas), pero no generaron un efecto difusor hacia sectores más dinámicos de la economía.

Así pues, aunque la Ley de 1982 introdujo novedades sustanciales en la política industrial española, las medidas legales previstas (especialmente en los aspectos financieros y tecnológicos) fueron insuficientes, y, sobre todo, se registraron notables deficiencias en su gestión y en su seguimiento. Su eficacia resultó, pues, relativa. En 1982 la industria española seguía sumida en una crisis insondable y la mayoría de los problemas pendientes de resolución. La política de reconversión sólo había logrado un saneamiento financiero coyuntural e incompleto de las empresas y una reducción de plantillas con notables pérdidas de empleo y elevados costes en materia de recursos públicos y privados. Apenas se había progresado por el lado de los activos industriales en crisis, persistiendo los problemas de fondo, que no eran otros que incrementar la competitividad de las empresas y eliminar los excedentes de capacidad, adecuando la oferta a la demanda.

Como se ha señalado, de 1979 a 1982 la crisis se agravó. Los gobiernos de UCD, en una precaria situación parlamentaria y con claras limitaciones institucionales y técnicas, debieron hacer frente de forma simultánea a un cúmulo de problemas políticos, sociales y económicos, todos igual de urgentes y de difícil solución a corto plazo. Esos años coincidieron, además, con una coyuntura mundial muy depresiva, agravada tras la segunda crisis del petróleo; 1982 fue el peor ejercicio en la economía internacional desde la Segunda Guerra Mundial.

5. La recuperación de la industria española

Con la llegada del PSOE al poder la economía continuó en el centro de las preocupaciones políticas. Como dice Santos Juliá, "los socialistas elaboraron un exhaustivo programa en el que se contenía todo lo que habían venido acumulando bajo el vago pero eficaz concepto de cambio". Prometieron la creación de 800.000 puestos de trabajo, modernizar las estructuras productivas del país, ayudar a la pequeña y mediana empresa, sanear las empresas públicas y luchar contra el fraude fiscal. También propusieron lograr una sociedad más justa e igualitaria, con la extensión de la sanidad, la seguridad social y la educación. Y por supuesto, modernizar la administración del Estado, mejorar los servicios públicos y promover la defensas de las libertades ciudadanas. Se presentaron, recuerda el autor, "no sólo como partido dispuesto a desarrollar la clásica política socialdemócrata de crecimiento con redistribución sino a consolidar la democracia y afrontar cuestiones históricas pendientes en la sociedad y en el Estado españoles".

Ahora bien, había que establecer prioridades y formado el primer gobierno, con Miguel Boyer en el Ministerio Economía y Hacienda, la lucha contra la inflación se convirtió en el objetivo número uno y a su logro se orientaron los principales instrumentos macroeconómicos. Y casi al mismo tiempo, el problema de la competitividad de la industria se reveló como uno de los elementos esenciales para la eliminación de los desequilibrios de la economía. Se planteó imperiosamente la necesidad de emprender una política de ajuste duro, que acelerase la reestructuración de los sectores en crisis y fomentase nuevas líneas de producción. En febrero de 1983, el ministro de Industria, Carlos Solchaga, expuso en las Cortes que el objetivo prioritario del Gobierno era "desarrollar un programa de reindustrialización de nuestra economía, propiciando una recuperación de las tasas de crecimiento del sector industrial"; y señaló que "sólo será posible si somos capaces de desarrollar un profundo proceso de adaptación o ajuste a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales.

La "nueva política industrial" que iba a ensayarse desde el Ministerio pretendía centrarse no sólo en el saneamiento de los pasivos financieros y de los excedentes laborales de las empresas en crisis, como se había hecho hasta entonces, sino también en acometer la "reconversión de los activos

industriales" y una reorientación de los recursos productivos hacia los segmentos con futuro. Para ello se anunciaba que la política de reconversión y reindustrialización contaría con una gama de medidas más amplia que las contempladas en la Ley de reconversión anterior, pues incluiría instrumentos de carácter financiero, de cobertura tecnológica, regional, sociolaborales y jurídicos, así como una estrategia y un calendario claros para su aplicación. Los sectores prioritarios a los que se orientaría la política industrial serían: siderurgia, naval, bienes de equipo, electrodomésticos, química, farmacéutico, textil, calzado, automoción, electrónica, industria militar e industria alimentaria; a estos habría que añadir el sector energético, para el cual el Ministerio diseñaría una estrategia especial. La lista basta por sí sola para poner de relieve el abundantísimo número de industrias en crisis, en muchas de las cuales la presencia de empresas públicas era abrumadora, por lo que su papel en el proceso de reconversión iba a ser fundamental.

Posteriormente, en el "Libro Blanco de la Reindustrialización" se examinaban los problemas de la industria española y las dificultades de la reconversión, detallándose los principios y líneas maestras de lo que debía ser la política de reindustrialización: "El ajuste positivo que pone énfasis en la reindustrialización y no sólo en la reconversión debe ser realista en sus propósitos. En primer lugar, el Estado no puede sustituir a la iniciativa privada en la toma de decisiones y en la asunción de riesgos que son los que han de conformar el futuro perfil productivo de la actividad económica española. En segundo lugar, el progreso tecnológico de la industria permite concluir que va a continuar el proceso de sustitución de trabajo por capital, aun cuando descendiera en algo el coste relativo de aquél y, por consiguiente, no es tanto en la industria como en los servicios donde hay que pensar en la creación de puestos de trabajo alternativos. En tercer lugar, no cabe esperar el desarrollo futuro de grandes proyectos industriales -éstos serán la excepción y no la regla- sino fundamentalmente la creación de nuevas pequeñas y medianas empresas industriales".

Lo esencial de la "nueva política industrial" se plasmó en la Ley de Reconversión y Reindustrialización de julio de 1984. Los principales objetivos que proponía la nueva norma eran cuatro: 1) modernización tecnológica de las empresas y reorientación de su especialización productiva, con objeto de mejorar su productividad y competitividad; 2) un ajuste rápido en la capacidad de las instalaciones y en las plantillas para configurar unidades de producción con dimensiones adecuadas; 3) freno al trasvase de fondos públicos hacia las empresas en crisis; y 4) contención de la desindustrialización progresiva de la economía española. La Ley incluía medidas de carácter laboral, financiero, regional y tecnológico y creaba nuevos instrumentos para suavizar el ajuste industrial. Los elementos más innovadores fueron: 1) la creación de los Fondos de Promoción de Empleo, que permitía el tratamiento de jubilaciones anticipadas y proporcionaba una

amplia cobertura de protección laboral; 2) la existencia de subvenciones a fondo perdido, créditos "blandos" y "préstamos participativos" para estimular nuevas inversiones en sectores de futuro; 3) la creación de "Zonas de Urgente Reindustrialización" para favorecer la recolocación de los excedentes laborales, incentivando la instalación de empresas que paliasen las secuelas de la destrucción de empleo por reducción de la capacidad de instalaciones en reconversión.

La recuperación de la industria española comenzó en 1985, consolidándose en los años siguientes. El crecimiento del PIB y de la producción industrial fue apreciable, a una tasa media del 4,3 y del 4,2 por ciento respectivamente; la evolución ascendente de la producción fue acompañada por un comportamiento similar de la demanda industrial y del empleo, aunque con tasas más modestas. Simultáneamente tuvo lugar una reasignación de los recursos productivos hacia los sectores de demanda más dinámica.

Entre los factores explicativos de la recuperación cabe citar, en primer lugar, el relanzamiento de la inversión, cuya caída desde 1975 había sido una de las causas más decisivas del desfallecimiento general de la economía; la formación bruta de capital en la industria recobró el pulso que tuvo hasta el inicio de la crisis y creció a una tasa media anual del 22 por ciento entre 1985 y 1989, recuperando parte de las posiciones perdidas en el PIB. En particular, la industria manufacturera fue, pues, la gran protagonista del relanzamiento de la inversión; además, el mayor vigor inversor tuvo lugar en aquellos sectores con problemas de competitividad más agudos, como siderurgia, química, naval, bienes de equipo y maquinaria. Las empresas industriales dirigieron sus inversiones a reestructurar y modernizar sus equipos, y sólo de forma residual a generar aumentos de capacidad.

El despegue de la inversión cabe achacarlo, de un lado, al acierto de las políticas de ajuste macroeconómico y, de otro, al saneamiento financiero interno de las empresas y a la reestructuración de sus activos; estos factores permitieron que las empresas recuperaran su rentabilidad y que repusiesen durante varios años sus excedentes. Los mayores éxitos de la política de ajuste continuado se cosecharon en la reducción de la tasa de inflación y del déficit exterior, que permitió restablecer los equilibrios básicos de la economía española. A lo primero contribuyó la reducción paulatina del déficit público y de la tasa de variación de la cantidad de dinero; a lo segundo, esos mismos factores más el aumento de la competitividad empresarial, logrado gracias al ajuste realizado en el tipo de cambio y a la reducción de los costes de producción. La única variable que no mostró signos de reanimación fue el desempleo, que se mantuvo en cotas muy elevadas durante todo el período. Finalmente, no puede ocultarse que a la recuperación de la actividad industrial española también contribuyó el auge de la economía americana y europea ocurrido a principios de los ochenta,

unos años antes que el español; así como lo que algunos autores denominan "efecto CEE" que, tras la firma del Acta de Adhesión firmada el 1 de enero de 1986, sirvió para estimular la modernización del aparato productivo, generar nuevos incentivos y un movimiento favorable en las expectativas empresariales.

Referencias

Betrán, Concha, Antonio Cubel, M. Angeles Pons y M. Teresa Sanchís (2010), La España democrática (1975-2000). La economía. Madrid, Síntesis

Cabrera, Mercedes y Fernando del Rey (2002), El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea (1875-2000). Madrid, Taurus.

Fuentes Quintana, Enrique (1982), “Economía y política en la transición democrática española”, Pensamiento Iberoamericano, no. 1

Fuentes Quintana, Enrique (1999), “De los Pactos de la Moncloa a la Constitución”, José Luis García Delgado (eds), La economía española de la transición a la democracia. Madrid, CIS.

Fuentes Quintana, Enrique (2004), "Los Pactos de la Moncloa y la Constitución de 1978", Economía y economistas. Vol. 8: La economía como profesión. Madrid, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.

Fusi, Juan Pablo y Jordi Palafox (1997), España: 1808-1996. El desafío de la modernidad. Madrid, Espasa Calpe

García Delgado, José Luis (1988), España. Economía. Madrid, Espasa-Calpe.

García Delgado, José Luis, eds (1990), La economía española de la transición a la democracia. Madrid, CIS.

García Delgado, José Luis (1999), España siglo XX. La economía. Madrid, Marcial Pons.

Juliá, Santos (1999), Un siglo de España. Política y sociedad. Madrid, Marcial Pons.

Juliá, Santos (2004), La transición política. Biblioteca Pablo Iglesias ???

Juliá, Santos (2007), La España del siglo XX. Madrid, Marcial Pons

Linde, José Luis (1990), “La profundización de la crisis económica, 1979-1982”, José Luis García Delgado (eds), La economía española de la transición a la democracia. Madrid, CIS.

Malo de Molina, José Luis (2003), Un visión macroeconómica de los veinticinco años de la Constitución española. Madrid, Banco de España

Martín Aceña, Pablo y Francisco Comín (1991), INI: 50 años de industrialización en España. En colaboración con F. Comín. Madrid, Espasa Calpe.

Powell, Charles (2000), España en democracia, 1975-2000.

Rojo, Luis Angel (2002), "La economía española en la democracia, 1976-2000", F. Comín, E. Llopis y M. Hernández (eds), Historia económica de España. Barcelona, Crítica

Segura, Julio (1983), "Crisis y estrategias alternativas: el caso español", Pensamiento Iberoamericano, no. 3

Segura, Julio et al (1989), La industria española en la crisis de 1978-1984. Madrid, Alianza Editorial

Viñals, José, "La integración económica de España en la Unión Europea: balance y perspectivas", Economía y economistas. Vol. 8: La economía como profesión. Madrid, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.

PMA

15 de septiembre de 2010