

Prólogo

Dos pasajes de la historia española del siglo XX, sobre todos los demás, han suscitado la atención de estudiosos de muchos países y de la opinión pública internacional. Uno es el que se abre en los años treinta con la festiva proclamación de la II República, para cerrarse trágicamente al final de ese decenio. El otro abarca desde el final del franquismo hasta la incorporación de España a la Comunidad Europea, justo cuando ésta emprende una de sus etapas más creativas. La obra que inician estas líneas tiene por objeto precisamente analizar la economía española en el más cercano de esos períodos estelares, concretamente el que transcurre entre el término de 1973 y el comienzo de 1986.

Es un ambicioso y comprometido propósito. Lo primero, por la complejidad y las múltiples dimensiones de los problemas que, también en el terreno de la economía, se plantean durante esos años de recuperación de las libertades y de homologación internacional del régimen democrático español; lo segundo, por la todavía muy marcada proximidad temporal de lo entonces acaecido. Un doble reto, en definitiva, que, como responsable último de este colectivo empeño intelectual, asumo con la confianza que me proporciona, por una parte y más aún que las muchas horas a él dedicadas, la alta competencia de los veinte colaboradores que han sumado sus esfuerzos para hacer realidad este libro; por otra, la convicción de que, cuando existe voluntad y capacidad profesional, es posible ahondar con rigor y a la vez con ecuanimidad en*

* Agradezco muy especialmente al profesor Eduardo BANDRÉS MOLINÉ su generosa ayuda en la preparación y cuidado final de la edición; ayuda que incluye la elaboración de los Índices que cierran el libro.

tramos recientes del destino colectivo de una sociedad: contemplar y estudiar el presente como historia, por decirlo con palabras prestadas.

El lector juzgará ahora si tan estimulante aunque no fácil proyecto, parte sólo en todo caso de lo que deberá ser un análisis más omnicomprendivo de la España de la transición y de los primeros años de la democracia —análisis que contemple las dimensiones políticas, sociales y culturales aquí dejadas a un lado—, se ha materializado en una obra lograda. Voluntad de conseguirlo no nos ha faltado, desde luego.

Madrid, septiembre de 1990.

José Luis García Delgado

Claves de unos años decisivos

JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO

A la memoria de mi madre, Miguela, que me regaló una larga vida de trabajo y bondad, y a quien acompañé a votar en las elecciones del 28 de octubre de 1982.

1. Propósito y sistemática

La intención de estas páginas introductorias es proporcionar un cuadro sintético de la evolución de la economía española durante el período que se ha delimitado para el conjunto de la obra, esto es, los años que transcurren entre el final de 1973 y la entrada en vigor del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea, en el inicio de 1986. Se trata, conviene advertirlo de entrada, de una visión que, a pesar de su deliberado alcance general, no renuncia a ser estrictamente personal (como lo son todas y cada una de las colaboraciones de que consta esta obra), en particular en lo que atañe, claro está, a juicios de valor, pero también en lo concerniente a pautas analíticas e interpretativas.

Tres epígrafes siguen a estos renglones preliminares. Con el primero se quiere establecer una especie de punto o base de partida que permita comprender mejor

y valorar más ajustadamente los principales hechos definitorios de la economía española durante la transición y la democracia. En el extenso apartado posterior se ofrece el calendario de las principales etapas en que se despliega el total de años considerados; aprovechando, además, la perspectiva de que hoy se dispone, a la altura de 1990, para avanzar algunas reflexiones sobre los pasos más recientes del recorrido temporal de la economía española (al igual que lo hacen, aprovechamos también este lugar para decirlo, algunos otros trabajos de la obra, sobre todo aquellos que requieren por razón del tema abordado, bien sea la política monetaria o el sector público, la reforma institucional o el sistema financiero, dejar apuntado el desenlace posterior de las cuestiones centrales planteadas en el período propiamente objeto de estudio). El último y breve epígrafe se destina, en fin, a formular algunas sugerencias recapitulativas, con el propósito de sugerir los aspectos más positivos y también los menos satisfactorios de la evolución económica durante unos años cuyo estudio resulta incitante.

2. Un legado ambivalente

La comprensión cabal de las posibilidades y los problemas que ha encontrado la economía española durante los años aquí considerados, pasa por advertir las ambivalentes consecuencias que para la sociedad española han tenido dos conjuntos de factores o circunstancias. Por una parte, y a escala *nacional*, la herencia del proceso de expansión y cambio económico durante los años sesenta; por otra, la cambiante situación económica *internacional* que ha enmarcado los acontecimientos españoles de los últimos quinquenios.

Es posible apreciar, ante todo, una doble significación en el legado que la España de la transición recibe del período precedente de intenso crecimiento¹. Así, de un lado, a partir de 1974-75, van a hacerse patentes las fragilidades de la estructura productiva formada durante los años anteriores, cuando España, tardía pero resueltamente, se incorpora a la fase larga de expansión de los países de la OCDE posterior a la II Guerra Mundial. Tal vez por eso mismo, por lo tardío y lo intenso de esa recuperación económica de España durante los dos últimos lustros del franquismo, el edificio —la estructura productiva— resultante acabará siendo menos sólido que aparente, con juntas deficientemente soldadas que pronto se reabrirán cuando cambien las condiciones en que se sustentaba el rápido crecimiento. Y así, el impacto de la crisis internacional pondrá de manifiesto la hipoteca que los nuevos tiempos heredan, no sólo por una dependencia energética muy alta, sino también por una defectuosa organización de áreas ins-

¹ He abordado este punto en términos muy similares en J. L. GARCÍA DELGADO, «Crecimiento económico y cambio estructural (1951-1975)», P. MARTÍN ACEÑA y F. COMÍN (eds.): *Empresa pública e industrialización en España*, Madrid, 1990, especialmente pp. 156 a 158.

titucionales y de mercado fundamentales: entre otras, un sector financiero con una Banca siempre más poderosa que eficiente —lo corroboraría muy pronto la amplitud de la crisis bancaria del final de los setenta—; un sector público que hacía compatible el arcaísmo del sistema tributario y, en general, su escasa dimensión, en términos comparados, con una amplísima red de dispositivos y resortes administrativos para interferir en la actividad mercantil; y también, en parte por ello mismo, unos mercados de bienes y factores intervenidos con criterios muy restrictivos.

Pero si esto es cierto, también lo es que, de otro lado, la sociedad española de los años sesenta y primeros setenta estaba formada por una población que no sólo mejoraba con rapidez sus niveles de vida y sus posibilidades de acceso a bienes y servicios diversos, sino también —y muy principalmente, cabría subrayar— por una población incurso en una fortísima dinámica de cambio, familiarizada con todas las tensiones y la acusada movilidad social y geográfica que ello comporta. Podrían manejarse para ilustrar este punto muchos indicadores: desde los que captan el crecimiento acelerado de los grandes centros urbanos y de la población escolarizada, hasta los que reflejan cambios en pautas religiosas y culturales, en general, todos ellos expresivos de un cambio profundo, quizá más rápido y fuerte que cualquier otro proceso de modernización social y secularización registrado en la Europa mediterránea del siglo XX. Bastará, empero, con retener un único dato, bien expresivo de las hondas transformaciones que tienen su origen en los dos últimos decenios del franquismo, por sobre y a pesar de los intereses y previsiones de dicho régimen; es el siguiente: reducir la población activa agraria desde un 50% a un 25% del total nacional, ha consumido en Francia casi tres cuartos de siglo, media centuria en Alemania, un tercio de siglo en Italia, y en España apenas veinte años, los que transcurren entre comienzos de la década de 1950 y los primeros años setenta.

En resumen, la España que afrontará el decisivo segundo tercio del decenio de 1970, junto a problemas graves en la articulación y desarrollo de su estructura productiva, es un país que ha conocido ya entonces una silenciosa pero no por ello menos amplia mutación económica, social y cultural. No gratuitamente, desde luego, podrá decirse más tarde que la reforma política de los primeros años de la transición, sin menoscabo de la importancia de actuaciones individuales y colectivas determinantes o cuando menos influyentes, es una reforma cuyo desenlace no puede entenderse sin considerar esa vasta transformación social preexistente, que había renovado muchos de los patrones demográficos, económicos, sindicales y de comportamiento de una mayoría de españoles con actitudes vitales más propensas al cambio que a la quietud, a la novedad que a la conservación, y también, no se olvide, más proclives a la moderación que al radicalismo, a la tolerancia que a la intransigencia.

Hasta aquí el primer juego de circunstancias con efectos ambivalentes que debe situarse en el punto de arranque del análisis. ¿Cuál es el segundo? Ya se ha anticipado también. Radica en el diferente sentido que ha tenido la influencia de la coyuntura internacional sobre lo acontecido en España en esos dos momen-

tos cruciales que son el segundo tercio de los años setenta y el segundo tercio de los años ochenta, respectivamente.

En efecto, por un lado, admite poca discusión el hecho de que, mediado el decenio de 1970, la coincidencia entre la descomposición del franquismo y la generalización de la crisis económica internacional es algo que añade complejidad y dificultades al escenario español; una simultaneidad temporal —recuérdense, por ejemplo, los compases últimos de 1973, con la muerte de Carrero Blanco y lo que ello supone para el comienzo de la cuenta atrás del final de la dictadura, al tiempo que se hace pública por la OPEP una subida de los precios del petróleo que supondrá la desestabilización del mercado mundial de este producto—, simultaneidad temporal, repítase, que problematiza la situación en España, y acaso más que en Grecia o en Portugal, países del sur de Europa donde también se van a superponer en esos años procesos de crisis política que implicarán cambios constitucionales.

Pero si eso es verdad, también lo es que la evolución económica internacional va a jugar a favor de España en la segunda de las encrucijadas temporales mencionadas; esto es, la que comprende la apretada secuencia histórica que, entrados ya los años ochenta, abarca la decidida aplicación de una política de saneamiento y ajuste económico, así como la fase culminante de las negociaciones para la adhesión de España a la Comunidad Europea (fase que se abre con la Cumbre de Stuttgart en junio de 1983 para concluir en la primavera de 1985, pudiéndose firmar el correspondiente Tratado el 12 de junio). Influencia ahora favorable de la situación económica internacional sobre España, porque la duradera recuperación de los países industriales avanzados desde 1983, no sólo va a facilitar los reajustes internos en la economía española y su revitalización posterior, sino que también va a ofrecer un marco adecuado para la incorporación de España al proceso integrador continental, dado que la adaptación comercial y, en general, los fenómenos de integración económica han sido siempre más fáciles en fases de prosperidad y crecimiento.

Puede recapitularse, por consiguiente, que uno y otro juego de factores con influjos de distinto signo son imprescindibles para comprender tanto los condicionamientos como las ventajas, tanto las insuficiencias como los logros de la economía española del período acotado. De otra forma aún: inscrito en el marco general que forma la evolución económica de los países occidentales desarrollados, el recorrido de la economía española durante la transición y la democracia, con sus logros y sus fracasos, debe ponerse en relación, por una parte, con esa ambivalente herencia que proviene de los últimos tramos del franquismo y, por otra, con la también cambiante contribución del entorno internacional. Doble referencia necesaria para entender buena parte de lo realizado en la España de la transición y de la democracia en el plano económico y, hasta cierto punto también, en el plano político. Y la mención superpuesta de ambas dimensiones, la económica y la política, no es casual, pues economía y política se han entrelazado, se han interseccionado reiterada y llamativamente a lo largo de estos años, hasta alcanzar esa interconexión también un alto valor explicativo de todo lo sucedido.

Comprenderlo, adentrarse en ello, exige, en todo caso, establecer un esquemático calendario del curso de los acontecimientos durante todo el período que se está considerando: el que abarca desde el final del franquismo hasta la adhesión de España a la Comunidad Europea.

3. Una propuesta de periodificación

Con objeto de poder establecer alguna comparación significativa, conviene recordar el camino recorrido por los países en cuya órbita se inscribe con más inmediatez la evolución de la economía española: los países de la Comunidad Europea, considerando ahora en términos unitarios una realidad que presenta relieves bien diferenciados. El trabajo que cierra este volumen tiene por objeto específico realizar ese estudio comparado entre la evolución española y la de las economías occidentales europeas; pero no estará de más en estas páginas introductorias hacer un primer apunte del tema.

Tres etapas fundamentales pueden distinguirse, en líneas muy generales, entre 1973 y la segunda mitad del decenio de 1980 para el conjunto de los países de la Comunidad Europea. La primera abarca el quinquenio que transcurre entre el fin de aquel año y el término de 1978, cuando el encarecimiento del petróleo y de otras materias primas actúa como detonante o aspecto visible de una fuerte conmoción que afecta a los precios y costes relativos y al esquema internacional de ventajas comparativas, que durante los decenios anteriores había sido cuando menos parcialmente favorable a los países desarrollados; brusca alteración a la que se tratará de responder con políticas ilusoriamente expansivas y desinflacionistas, a un tiempo, inspiradas en las experiencias y recetas económicas prevalentes hasta entonces, buscando la contención de las tensiones alcistas de los precios a través de políticas de rentas y, a la vez, la reanimación de la actividad productiva y el empleo a través del estímulo de la demanda, confiado éste a medidas fiscales con el acompañamiento acomodaticio de las propiamente monetarias.

No tardando mucho, sin embargo, resultados adversos en las finanzas públicas, en las cuentas exteriores y en los precios —no se olvide que se está estableciendo un marco general que hace abstracción de comportamientos diferenciados, país por país—, obligarán a reorientar las actuaciones de los Gobiernos. Se abre con ello una segunda etapa. La nueva y fuerte subida de los precios del petróleo en 1979 actuará, además, de revulsivo para dicha rectificación, condicionada también por la contractiva política monetaria norteamericana. Es entonces, finales de los setenta, cuando las economías europeas adoptan políticas que, orientadas decididamente a combatir la inflación y a acelerar los ajustes estructurales, aspiran a restablecer las condiciones de una reactivación a medio plazo, confiando ya no tanto en alientos públicos a la demanda agregada, como en factores actuantes por el lado de la oferta, muy particularmente los factores de acumulación

de capital —avance técnico y oferta de trabajo—, a los que se trata de estimular mediante la moderación de los costes, el restablecimiento de la rentabilidad empresarial y, en términos amplios, mediante la flexibilización de mercados y la desregulación de actividades económicas. Políticas de «limpieza», como se ha dicho alguna vez lacónicamente, que encontrarán no pocas resistencias y que, en todo caso, tendrán que atravesar el desierto que suponen casi cuatro años de recesión bastante generalizada.

Pero antes de que termine el primer tercio de los años ochenta, comenzarán a registrarse signos positivos en la evolución económica del conjunto de los países desarrollados; anticipadamente en Estados Unidos y Japón, y, acto seguido, en Europa occidental, que conoce —tercera etapa desglosable— una notoria recuperación durante el resto del decenio, primero con las exportaciones como motor, mientras escalaba el dólar, y luego, aproximadamente desde marzo de 1985, cuando éste comienza a depreciarse, con la reanimación del consumo privado y de la inversión productiva como principal palanca de un crecimiento estable y prolongado. Crecimiento económico de los países comunitarios europeos que se ha acompañado de progresos lentos pero continuados contra la inflación, llegando a presentar las tasas más bajas del último cuarto de siglo (avances, por cierto, sólo interrumpidos a partir de 1988 al compás de un cierto rebrote de las tensiones alcistas en los precios, aunque ya nadie apueste por la inflación para el logro del pleno empleo, como en la década de los sesenta); de un saneamiento financiero de las empresas y el relanzamiento de la inversión productiva; de mejoras notorias en los déficit presupuestarios (aunque en este terreno los comportamientos país a país presenten muy marcadas divergencias); y de signos de creciente flexibilidad y de recuperación en los mercados de trabajo, aunque los resultados positivos en la creación de empleo sean ciertamente cortos si se tiene presente el elevado paro declarado desde el comienzo del decenio de 1980 (cerca del 10% de la población activa, lo que ha dado pie para que se hable de un «penoso intercambio» entre inflación de dos dígitos y desempleo también de dos dígitos en los países occidentales europeos durante los años ochenta).

Y bien, si el itinerario esquemáticamente hasta aquí expuesto del conjunto de la Europa comunitaria proporciona un marco adecuado de referencia para interpretar mejor la experiencia española, hora es ya de entresacar lo más sobresaliente de ésta. ¿Cómo se acerca o se aleja de ese perfil temporal la evolución económica en la España de la transición y de la democracia? ¿Cuál es, dicho de otro modo, el calendario español y qué particularidades presenta?

Una primera respuesta aproximativa a esa cuestión puede hacerse en los siguientes términos: aunque el paralelismo con la trayectoria del conjunto europeo tienda a ser cada vez más acusado, el itinerario recorrido por la economía española presenta ciertas modulaciones específicas, algunas peculiaridades reseñables, que están relacionadas con aquel doble juego de factores ambivalentes más arriba referido y con el entrecruzamiento, también antes subrayado, de lo político y lo económico a lo largo de toda la historia de la transición y del asentamiento de las instituciones democráticas en la España actual. No es difícil comprobarlo al

acotar las etapas o fases que aquí pueden distinguirse: cuatro entre el final de 1973 y la segunda mitad de 1985, y una más si se quiere prolongar el recorrido hasta el término de los años ochenta. (Claro que no hará falta advertir que al reducirse y homogeneizarse el campo de observación, se captan mejor los detalles y, por tanto, los quiebras de la trayectoria que se estudia.)

La primera de las etapas de la evolución de la economía española llega hasta el comienzo del verano de 1977, y, más acentuadamente que en la mayor parte de los países europeos occidentales, la pasividad frente a las iniciales conmociones del *shock* petrolífero y de la crisis es la actitud dominante. Pasividad que debe explicarse no sólo atendiendo al artificioso triunfalismo de los últimos tiempos del franquismo, que conduce a impulsar planes de expansión de líneas y plantas de producción que ya habían perdido su razón de ser en el momento mismo de proyectarse (casos de la industria naval y de la siderurgia), o recurriendo únicamente a la generalizada lentitud y miopía de gobernantes y académicos para sopesar los nuevos componentes del escenario económico internacional; para comprender el alto grado de inanición de la Administración española en aquellas circunstancias hay que atender también, y muy sustantivamente, como acaba de indicarse, a los acontecimientos políticos que entonces se suceden: crisis del régimen dictatorial, con momentos sombríamente dramáticos para la convivencia civil, y primeros dubitativos pasos de un proceso reformador repleto de pasajes singulares, a partir sobre todo de la ley de Reforma Política, aprobada en noviembre de 1976 por las Cortes del Movimiento Nacional, que marca el punto de no retorno de un cambio en profundidad de alcance constitucional. La clave explicativa probablemente hay que buscarla ahí, en la incertidumbre e inestabilidad que ello trae consigo.

Y, en efecto, la sucesión de cinco Gobiernos entre mediados de 1973 y la primera mitad de 1977 (sumando los cambios gubernamentales propiamente dichos y las remodelaciones parciales bajo la presidencia, sucesivamente, de Carro Blanco, Arias y Suárez), Gobiernos todos mediatizados por una creciente sensación de interinidad, cuando no por falta de auténtica legitimación; esa precariedad de la situación política, en definitiva, es lo que paralizará la toma de decisiones de costosa aceptación popular, propiciando, por el contrario, medidas permisivas con objeto de canalizar toda la presión social de esos inciertos años a través de amplias concesiones salariales y de subvenciones al consumo de los productos energéticos encarecidos en el mercado internacional, de espaldas a la brusca caída de la relación real de intercambio que ahora gravita sobre las posibilidades de la economía española y a la merma de renta que ello significa para el conjunto del país. En consecuencia, al llegar el verano de 1977, se habrá culminado, con las elecciones democráticas de aquel 15 de junio, un trecho capital de la reforma política, pero con el coste que suponen tensiones muy agudas en los precios y en las cuentas exteriores, y ya incipientes también en el mercado de trabajo, además de ser España el único país de entre los veintitrés de la OCDE que aumenta la intensidad energética de su sistema productivo entre 1973 y 1977.

Viene a continuación la corta etapa que transcurre entre la formación del

Gobierno en los primeros días de julio de 1977, a tenor de los resultados de la consulta electoral precedente, y la aprobación de la Constitución democrática en diciembre de 1978. Corto fragmento de la historia española más cercana, pero ciertamente lleno de interés. Dentro de él, cobran especial protagonismo dos hechos: por un lado, las primeras y urgentes medidas del Gobierno en el plano económico con objeto de frenar el deterioro en los flancos mencionados (decisiones iniciales que incluyen también, por cierto, la presentación en ese mismo mes de julio de la que será definitiva solicitud de adhesión de España a la Comunidad Europea); por otro, los denominados Pactos de la Moncloa, firmados a finales de octubre de 1977. Ambos acontecimientos conseguirán que, sobre todo durante los apretados meses del otoño de 1977, España ocupe primeras planas en los medios de comunicación internacionales, que dan cuenta del nuevo impulso que cobra la política económica y del compromiso de todos los partidos políticos para avanzar con resolución en dos frentes: en el de la corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos arrastrados —cortando ante todo las arraigadas expectativas alcistas en los precios que entonces alimentaban un proceso inflacionista autosostenido y sentando las bases de lo que después acabará perfilándose como un modelo de concertación social no poco peculiar— y en el frente de las necesarias reformas institucionales y de estructuras para adaptar el sistema productivo español a las nuevas condiciones de la economía mundial.

Y ciertamente, la atención que en esos meses se presta por doquier a la actualidad española no deja de estar justificada. Además de los aspectos de orden político propiamente dicho, desde la perspectiva de política económica cabe hablar incluso, si se recuerda el calendario antes establecido para el conjunto de los países europeos occidentales, de una cierta anticipación por parte española, en particular en lo concerniente a la resuelta decisión de combatir la inflación. Cierta precocidad que debe explicarse recurriendo también en este punto a motivaciones políticas, que entonces juegan a favor de afrontar los problemas económicos, para que éstos no malogren la recuperación de la democracia. Dicho con palabras equivalentes: atajar la situación de crisis económica se erigió unánimemente como prioridad política, y esa coincidencia de criterios y voluntades facilitó el clima de consenso y pacto. Esto es, en la segunda mitad de 1977, el propósito de cooperar a la viabilidad de la naciente democracia en España por parte de los partidos políticos, auspició los acuerdos que se proponían abordar la corrección de los graves desequilibrios económicos. Habiéndose podido subrayar, por eso mismo, que el principal activo de los Pactos de la Moncloa fue conseguir el alivio suficiente en el terreno económico para hacer posible la elaboración consensuada de una Constitución democrática, y su mayoritaria aprobación al final de 1978 en un clima no enrarecido por las tensiones socioeconómicas.

La iniciativa política —y de política económica, de manera acentuada— que promueve los Pactos de la Moncloa pronto comienza, sin embargo, a perder vigor. Ya conforme transcurre 1978 se va haciendo cada vez más perceptible la disonancia entre declaraciones de fidelidad a los compromisos suscritos y una práctica diaria que los desconoce, de hecho, particularmente por parte de la

Administración; y desde comienzos de 1979, disueltas las Cortes constituyentes, el clima dominante es cada vez más tibio, lo que permite distinguir otra etapa, la tercera, en el itinerario español aquí glosado. Tercera etapa que se prolongará hasta finales de 1982, condicionada toda ella por el nuevo y brusco encarecimiento del precio internacional del petróleo a partir de mediados de 1979 y por inquietantes sucesos de la escena política interna.

A estos últimos hay que situarlos una vez más en lugar preferente, pues vuelve la escena política española a estar dominada recurrentemente por factores de inestabilidad cuando no de inseguridad extrema: tres cambios de Gobierno entre abril de 1979 y septiembre de 1980, la dimisión inexplicada del presidente Suárez unos pocos meses más tarde en el marco de una durísima campaña de descalificación personal, varios conatos de golpe de Estado que desembocan en el del 23 de febrero de 1981, dos remodelaciones del gabinete posteriores, ya con Calvo Sotelo de presidente, y autodestrucción del partido, Unión de Centro Democrático, que forma Gobierno, por sólo recordar aquí algunos de esos elementos perturbadores. No puede sorprender que, en esas circunstancias, el pulso de la política económica española vuelva a ser vacilante —frente a la firmeza de las políticas restrictivas europeas que entonces se están aplicando— y que el estilo mismo de muchas actuaciones de política económica exprese la pusilanimidad de una Administración mediatizada por múltiples y graves acontecimientos políticos no previstos.

Consecuentemente, aunque ese cuatrienio a caballo entre el final de los años setenta y los primeros ochenta no deje de presentar algunos logros apreciables —en el dominio de la reforma institucional del sistema financiero y del mercado de trabajo, en el dominio de la política industrial, preservándose también durante ese tiempo la colaboración y voluntad negociadora de las fuerzas sindicales—, en el balance final de la etapa sobresale la pérdida de empuje para continuar sin titubeos la línea de saneamiento y ajuste macroeconómico iniciada con tan elevado grado de ritualización en los Pactos de la Moncloa. De modo que al concluirse el referido cuatrienio, ya no se podrá hablar de anticipación española, sino más bien de retraso con relación al calendario europeo; de retraso en el proceso de adaptación a las nuevas condiciones del mercado internacional. Así, cuando termina 1982, es decir, cuando una buena parte de Europa está completando o a punto de superar la fase más dura de ese esfuerzo adaptativo, en la economía española, no obstante haberse hecho algún progreso parcial a ritmo muy pausado, el deterioro es nuevamente muy intenso en el sector exterior y en las cuentas del sector público, con resistencia a la baja de los precios y también con una tasa de desempleo muy alta, detrás de la cual se encuentra el silencioso y constante goteo de suspensiones de pago, quiebras, cierres y reducciones de capacidad de miles y miles de empresas, al margen de los planes de reconversión que comienzan a desgranarse a partir de 1980. Un compás de espera desfavorable para España, en definitiva, que también se refleja en el parsimonioso avance durante esos años de las negociaciones para la adhesión en la Comunidad Europea, tras iniciarse en febrero de 1979.

Hacer frente a los crecientes desequilibrios agregados que venían arrastrándose y reimpulsar la negociación con las autoridades de Bruselas serán, pues, no por casualidad, los objetivos preferentes de la política económica en la cuarta etapa que es distinguible en el conjunto de años considerados. Un nuevo tramo de nuestra más cercana historia, que se abre en las últimas semanas de 1982, con el primer Gobierno del presidente González, y cuya duración puede hacerse coincidir con la de ese primer gabinete formado a partir del triunfo electoral del Partido Socialista Obrero Español, esto es, hasta mediados de 1985, pocas fechas después de la firma solemne del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea.

Y bien, durante esos dos años y medio, toda una suerte de circunstancias coincidentes van a permitir que la política económica española recobre capacidad de iniciativa y mayores dosis de firmeza y seguridad que en ninguno de los momentos anteriores. Son varios los hechos que concurren, en efecto. Quizá haya que situar en primer lugar la estabilidad gubernamental del período, una estabilidad que contrasta con la entrecortada línea de todo el decenio precedente y que facilita, claro está, la holgada mayoría absoluta parlamentaria alcanzada en las elecciones del 28 de octubre de 1982; igual cabe decir de la reiterada colaboración de los agentes sociales durante esos años en la aplicación de las medidas de reconversión y de contención de salarios, colaboración sancionada en sucesivos acuerdos globales, salvo en 1984; en tercer término debe citarse el hasta cierto punto contraejemplo que para los responsables de la Administración española pronto comienza a ofrecer en Francia la inicial gestión del primer Gobierno presidido por el presidente Mitterrand, que intentó desde mediados de 1981 mantener una política económica expansiva ignorando la restricción de la balanza de pagos y pretendiendo forzar en solitario los condicionamientos del ciclo económico internacional, política que no tardaría en rectificarse; puede servir para cerrar esta sumaria relación, en fin, el factor acaso más decisivo, esto es, el estímulo proveniente de la recuperación de las economías occidentales, componente al que ya se ha hecho alusión en el epígrafe anterior y cuya importancia para una economía como la española, cada vez con mayor grado de sensibilidad a la influencia exterior, es difícilmente exagerable.

Todo ello concurre en el tiempo, repítase, para reimpulsar en España una política de ajuste y de corrección de desequilibrios prolongados en tiempo. Una política que, en su diseño a grandes trazos, ha sido tan poco novedosa como probablemente inevitable, dado el lento avance de los años anteriores; y una política que, en su aplicación y puesta en práctica, ha demostrado resolución y tenacidad, aunque también haya generado elevados costes sociales y presupuestarios.

Se llega así al término del período que se estudia sistemáticamente en esta obra, final que coincide con la apertura de una nueva etapa en el recorrido de la economía —y de la política— española de nuestro tiempo: la etapa dominada por la fuerte expansión productiva de la segunda mitad de los años ochenta. Una breve referencia a ella, aunque ya no sea objeto de análisis pormenorizado en

los capítulos que siguen, resultará útil para disponer de mejor perspectiva sobre el proceso histórico contemplado.

Con la segunda mitad de 1985 y los primeros meses de 1986 —no se olvide la fecha del referéndum sobre la vinculación de España a la OTAN, a comienzos de marzo de este último año, otro momento crucial de nuestra historia más cercana—, se abre, en efecto, una fase de muy notable y sostenido crecimiento. Vigorosa expansión de la economía española que, aun iniciándose casi dos años más tarde si se compara con la cronología generalizada entre los países europeos occidentales, alcanzará suficiente fuerza —aumentos anuales del PIB rondando el 5%— para acabar superando ampliamente el promedio de las tasas de crecimiento de la Comunidad Europea durante 1987, 1988 y 1989 (un trienio que ha registrado avances en la renta por habitante en España prácticamente similares a los mejores años sesenta, pues si bien entonces el aumento del PIB era mayor, también lo era el de la población, que ahora en cambio apenas crece tras el brusco desplome de la fecundidad desde el final del decenio de 1970).

Diversos factores se entremezclan también en esos años, creando las condiciones necesarias para esta nueva fase de auge. En primer término, la prolongación de la estabilidad política y la paulatina consolidación de las instituciones democráticas españolas. Debe destacarse asimismo la mejora del clima empresarial, a partir no sólo del saneamiento financiero de las unidades productivas, sino también como consecuencia de la recuperada credibilidad del empresario —de la figura y de la función del empresario— en la sociedad española, dejando atrás años de indiscriminados recelos y censuras sociales, no por explicables menos nocivos para el conjunto de la actividad económica. Otra circunstancia que va a favorecer la capacidad de crecimiento de la economía española, que todavía sigue presentando un grado muy elevado de intensidad energética en su sistema productivo y de dependencia de aprovisionamientos exteriores, es el mantenimiento de los precios del petróleo en niveles relativamente moderados durante buena parte de todo el decenio de los años ochenta. Que es también un tiempo —cuarto factor concurrente— de bonanza económica en el mundo occidental, con persistentes vientos de prosperidad en los países desarrollados.

A su vez, todo ello explica la renovada confianza del capital internacional en las posibilidades de la economía española, hasta constituir la cuantiosa y creciente entrada de inversiones foráneas uno de los componentes fundamentales del crecimiento económico aquí alcanzado. Los inversores extranjeros, sin entrar a considerar ahora los componentes especulativos, han aportado, en efecto, recursos y proyectos, complementando el insuficiente esfuerzo del ahorro nacional para hacer frente a los altos requerimientos de capital y de iniciativa empresarial exigidos por una economía que de nuevo ha conocido un ritmo febril de reequipamiento e incorporación de innovaciones tecnológicas, con ritmos de expansión de la inversión productiva equiparables si no superiores a los de antes de la primera crisis energética de los años setenta, después de un decenio con tasa acumulativa anual negativa (entre 1975 y 1984), y con una también pujante capacidad de creación de empleo.

Adquiere así contornos claramente diferenciados la fase expansiva de la segunda mitad de los años ochenta, reproduciéndose en España el juego de factores impulsores a escala europea, antes aludido; esto es, la exportación como principal elemento dinamizador en los primeros compases de la recuperación y su relevo por el fuerte empuje de los componentes de la demanda interna hasta el final de la década. Final de un decenio que probablemente lo sea también de esa etapa de intenso crecimiento, pues a las reproducidas tensiones en los precios y en las transacciones exteriores —con un déficit por cuenta corriente que alcanza cotas sin precedentes—, se han añadido en el curso de 1990 nuevos y graves factores de incertidumbre económica en la escena internacional y, de modo reflejo, en la española.

4. Balance abierto

El objeto de la obra que introducen estas páginas, lo repetiremos una vez más, es analizar con suficiente rigor y detalle el período histórico acotado para permitir una ajustada valoración de los logros y las insuficiencias que durante él se han cosechado. No podrían ni quieren estas líneas suplantar lo que ha de ser resultado del estudio de todos los textos que siguen; tampoco repetir lo ya expresado en otro lugar²; sólo aspiran a esbozar, muy concisamente y como remate de las consideraciones introductorias, algunos de los puntos que han de conjugarse en cualquier examen valorativo de la economía española de la transición y de la democracia.

Pues bien, lo primero que se debe anotar es el signo positivo que presenta el conjunto de lo sucedido durante los años contemplados. En su transcurso, efectivamente, España, además de haber realizado con prontitud y no poca inspiración un cambio de régimen político que nadie suponía fácil al comienzo de los años setenta, ha afrontado sustanciales modificaciones en la estructura productiva y en el marco institucional de la economía. Los trabajos que integran el libro aportan pruebas bien concluyentes al respecto. Se ha avanzado un trecho más en el proceso de transformación estructural de la agricultura y del mercado de productos alimentarios, al tiempo que se han producido cambios muy apreciables en las actividades industriales, modernizándose planteamientos e instalaciones, procesos y productos, por más que subsistan problemas de debilidad e inadecuación tecnológica y empresarial. Se ha abordado, a la vez, un costoso pero muy amplio saneamiento del sistema bancario. Se han reformado piezas básicas de la estructura de ingresos y gastos públicos. El aliento reformador ha alcanzado a una parte muy considerable de todo el marco legal y organizativo de los mercados de fac-

² José Luis GARCÍA DELGADO, «La economía española en la Europa del final del siglo xx. Una presentación», *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.

tores y bienes, con adaptaciones simultáneas en la concepción y en los instrumentos de líneas fundamentales de la política económica. La suma de todo ello da como resultado una economía con recuperada y demostrada capacidad de crecimiento y con un grado de solvencia y apertura exterior desconocido en las dos últimas centurias de historia española; una economía que se incorpora sin complejos a la compartida trayectoria de la Europa Comunitaria, en un momento en que ésta acelera su marcha y define ambiciosos objetivos integradores.

Las recobradas libertades políticas y el asentamiento de la democracia en la España de este último cuarto de siglo XX se funden, en definitiva, con un acentuado proceso de transformación económica. Es más, podría decirse que el nuevo marco democrático constitucional, las posibilidades de libre negociación colectiva, la autonomía de los agentes sociales para firmar o no acuerdos y la atenuación del intervencionismo económico, han estimulado y encauzado la capacidad creadora tanto de la sociedad, en general, como del sistema productivo en particular.

Reconocerlo así, no supone, por lo demás, ignorar la apretada agenda de problemas pendientes que igualmente presenta el período objeto de estudio. También los trabajos que contiene esta obra facilitan su recuento y alcance. Dos campos exhiben más palmariamente carencias y focos de insatisfacción. Por un lado, el mercado de trabajo, toda vez que en España se ha destruido más empleo, en términos relativos, que en los demás países europeos (entre nosotros, el ajuste ha recaído más sobre puestos de trabajo que sobre salarios), llegando a doblar las tasas de paro españolas la media de la Comunidad Europea; y todo ello acompañado de un grado más elevado de insuficiencia en la cobertura del desempleo y en la efectividad de su control, así como de desadecuación entre la demanda y la oferta de trabajo en punto a cualificación laboral, aspecto este último de vital importancia, detrás del cual está la degradada situación de la formación profesional y de otros escalones del sistema educativo español.

Sobresalen asimismo, por otro lado, los problemas de un sector público que ha crecido muy rápidamente en los últimos lustros —la proporción que representan los gastos públicos sobre el PIB se ha duplicado—, debiendo atender acuciantes requerimientos suscitados por el proceso de crisis económica y reconversión industrial; de un sector público que a la vez ha estado sometido a una profunda reorganización territorial, por imperativo constitucional; de un sector público que ha acumulado una pesada carga de disfuncionalidades y efectos no deseados en la distribución de la carga fiscal, actuando el fraude como factor distorsionante de primer rango, y también en el destino del gasto, con caída de la inversión pública hasta el comienzo de los años ochenta y consecuente desatención de equipamientos e infraestructuras técnicas (transporte y comunicaciones, por ejemplo) y sociales (educación y salud, por ejemplo); de un sector público, en definitiva, con persistentes problemas de eficiencia en su gestión, terreno éste que exige para conseguir algún avance resolución y capacidad, sí, pero también dedicación y tenacidad. Y ejemplaridad, desde luego; ejemplaridad tanto en la utilización de los recursos públicos, como en las relaciones de la Administración con los administrados y en el estilo mismo de gobernar, resortes decisivos

para afianzar las instituciones democráticas y el régimen de libertades, y para garantizar comportamientos solidarios y un adecuado nivel de cohesión social.

Pero no se trata, ya se ha dicho, de cerrar aquí el balance de lo conseguido y lo malogrado; tan sólo de incitar a hacerlo al lector de la obra que introducen estas páginas. Páginas que no pueden concluirse, en todo caso, sino con tono fundadamente esperanzado: no en vano la economía española parece hoy encarar, con más aliento que en ninguna ocasión anterior de nuestra historia contemporánea, el reto que supone compartir plenamente las responsabilidades de una Comunidad Europea que, a su vez, se abre expectante a las prometedoras dimensiones que cobra el destino de todo el continente y del mundo entero, a partir de los acontecimientos más recientes que viven los países situados al este del Rin y del Elba.