



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de CEU-Universidad San Pablo
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 de la M.T.R.L.P.I. (Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 julio del 2006)

# La profundización de la crisis económica: 1979-1982

LUIS M. LINDE

## 1. Introducción

La aprobación por referéndum de la nueva Constitución española el 6 de diciembre de 1978 cerraba con éxito, aunque sólo fuera simbólicamente, la etapa más delicada de la transición hacia la democracia. El ambiente político tras la aprobación de la Constitución era, por ello, optimista, a pesar de las amenazas terroristas y de las dudas sobre la posición de las Fuerzas Armadas frente al proceso político que se estaba viviendo y al nuevo marco constitucional. También era relativamente optimista el diagnóstico que el Gobierno exponía a finales de aquel año, sobre la situación económica a la opinión pública.

A finales de diciembre de 1978, el Gobierno presentaba a la prensa un *Programa económico*<sup>1</sup>, en el que se analizaba la evolución reciente de la economía y se anunciaban las líneas básicas de la política económica para el año entrante. 1978 iba a cerrarse con resultados aceptables, sobre todo teniendo en cuenta la

---

<sup>1</sup> «Programa económico del Gobierno para 1979», *Documentos*, núm. 1, Consejo Superior del Ahorro; *Información Comercial Española (ICE)*, boletín semanal, núm. 1657, 4-1-1979.

magnitud del ajuste interno y externo logrado desde la firma de los Pactos de la Moncloa. Se anunciaba en aquel *Programa económico* una tasa de crecimiento real de la economía española de un 3 % en 1978 (de hecho, alcanzó sólo el 2,5 % en las cifras provisionales de la Contabilidad Nacional y el 1,8 % en las definitivas), una mejora importante en la situación del sector exterior, que había permitido un incremento de 4 000 millones de dólares en las reservas exteriores, con un aumento en el paro de algo menos de 2 puntos porcentuales, alcanzando al 7,5 % de la población activa a finales del año, y una muy importante rebaja en la tasa de inflación, todavía la más elevada de toda la OCDE, pero sustancialmente inferior a la registrada en 1977. Lo más significativo de la evolución económica española en 1978 había sido, señalaba el Programa Económico del Gobierno, en primer lugar, el reajuste de recursos en favor del sector exterior, lo que se reflejaba en la contribución de las exportaciones a la formación del PIB y, en segundo lugar, la muy importante reducción en la tasa de inflación alcanzada en el año. En conjunto, la descripción que el Gobierno ofrecía, ya al filo de 1979, sobre el año recién transcurrido, sin ser declaradamente optimista, destacaba los elementos positivos del ajuste logrado y aceptaba el punto de vista según el cual la orientación básica seguida desde la firma de los Acuerdos de la Moncloa estaba dando resultado y debía ser mantenida.

Pero la segunda crisis del petróleo, que se inicia poco después de la toma de posesión del nuevo Gobierno, a comienzos de abril de 1979, deshizo literalmente el conjunto de previsiones macroeconómicas y, a través de sus efectos, tanto internos como externos (véase el cuadro 1), alteró por completo las perspectivas a medio plazo, prolongando hasta 1985 la crisis iniciada en 1975. La historia económica de los años 1979-1982 es, fundamentalmente, la historia de una política económica que intenta enfrentarse a las consecuencias del alza brutal en el coste del petróleo, del empeoramiento radical de nuestras relaciones de intercambio con el exterior derivadas de ese alza y de la profunda depresión en que esta segunda crisis energética sumió a las economías de los países de la OCDE durante el trienio 1981-1983; todo ello, además, en una situación política interna cada vez más inestable, debido, en gran medida, a la misma aceleración de la crisis económica.

## 2. Los primeros meses de 1979

La coyuntura económica española al comenzar 1979 ofrecía, como rasgo más llamativo, el impacto sobre la balanza de pagos del mantenimiento de la política monetaria restrictiva que había caracterizado todo el año 1978. El primer trimestre de 1979 fue, en este sentido, una prolongación del año anterior: los altos tipos de interés venían induciendo fuertes entradas de capital —básicamente en forma de créditos exteriores—, que dieron lugar a fuertes compras de intervención por el Banco de España en los mercados de divisas para frenar la apreciación de la

CUADRO 1. Precios, sector exterior, déficit público, 1979-1982

	1979	1980	1981	1982
1. $\Delta$ Precios al consumo: Dic/Dic	15,5	15,2	14,4	14,0
2. $\Delta$ Precios al consumo: Medias anuales	15,7	15,5	14,6	14,4
3. Balanza corriente (millones dólares)	+1 125,7	-5 187,9	-4 980,5	-4 101,8
4. Balanza corriente: % s/PIB	+0,57	-2,42	-2,58	-2,31
5. % Importaciones de petróleo/Exportaciones	29,4	51,8	51,6	42,2
6. Necesidad financ. de AA PP (miles mill. ptas.)	217,6	323,7	554,8	1 155,3
7. % s/PIB (-)	-1,65	-2,13	-3,22	-5,85

Fuente: INE.

peseta, en un intento de evitar el continuo deterioro de la competitividad de la exportación, deterioro producido, básicamente, por el mantenimiento en España de unas tasas de inflación muy superiores a las que se registraban para el conjunto de países de la OCDE (la tasa de inflación española había sido en 1978 casi el triple que la registrada para el conjunto de la OCDE).

Situaciones de esta clase —altas tasas de inflación, altos tipos de interés derivados de políticas monetarias restrictivas y fuertes entradas de capital que inducen apreciaciones de la divisa nacional y situaciones de competitividad externas cada vez peores— han sido frecuentes en los años ochenta, con Estados Unidos entre los años 1982 a 1985 como ejemplo más notorio; pero cuando esta situación se planteó en España en el primer trimestre de 1979, se trataba de una situación sin precedentes para nuestra política económica.

Las fuertes entradas de capital, inducidas, como ya hemos señalado, por los altos diferenciales de tipos de interés de la peseta sobre los vigentes para otras monedas en las que podían denominarse los créditos exteriores (en 1978, por primera vez desde 1974, los tipos de interés reales en la economía española habían pasado a ser positivos o habían logrado una importante reducción en sus niveles negativos), tenían un impacto directo no sólo sobre la apreciación de la peseta, sino también sobre la evolución de las disponibilidades líquidas (que era la magnitud objeto de la política de control monetario en aquel momento) y, dado el aumento del déficit del sector público y del recurso de éste al Banco de España, sobre las posibilidades de crecimiento del crédito interno al sector privado. Esta situación dio lugar a la adopción, a finales de abril, de un conjunto

de medidas que tendía a frenar las entradas de capital, a un mayor control de la liquidez y a la liberalización comercial <sup>2</sup>.

Durante el primer trimestre de 1979, las preocupaciones básicas del Gobierno que permaneció en funciones durante el período electoral y las del Gobierno que tomó posesión, después de celebradas las elecciones, el 6 de abril —las primeras elecciones municipales democráticas se celebraron unas semanas después— no se referían, todavía, ni al problema de la financiación del sector público, ni con la intensidad ni gravedad de después, al desempleo, ni tampoco, con particular urgencia, a la crisis bancaria. Estas tres grandes cuestiones, que estaban desde luego latentes desde 1977, se presentarían con toda su gravedad sólo un año después, afloradas y agravadas por la segunda crisis energética.

El déficit de las Administraciones públicas había aumentado de modo significativo en 1978, pero incluso después de este aumento se situaba por debajo del 2 % del PIB de aquel año; el crecimiento del déficit había sido muy rápido, desde el superávit del 0,5 % del PIB registrado en 1975, pero aún parecía controlable. El desempleo también había crecido muy rápidamente en 1978, pero al finalizar el año se situaba en el 7,5 % de la población activa, una tasa no mucho más elevada que la que se registraba para el conjunto de los países más industrializados —el Grupo de los Siete—, que era de un 5,2 %; la tasa de paro española en aquel momento era, prácticamente la misma que la de Italia, y estaba por debajo de la que se registraba en Canadá. Se consideraba, además, que la evolución de la tasa de actividad —la proporción entre población activa y población total— iba a ayudar a la suavización del problema del desempleo, debido a una mayor escolarización y a posibles adelantos en las edades de jubilación, consideración que el tiempo demostró ser demasiado optimista. En cuanto a la crisis bancaria, a la que se había empezado a hacer frente con la creación en noviembre de 1977 del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, medida seguida más tarde, en marzo de 1978, por la de Corporación Bancaria, S. A., no había registrado hasta el momento más que episodios de importancia relativamente menor.

Las preocupaciones fundamentales tanto del Gobierno, como de la Administración, y de los partidos de la oposición, se dirigían más bien, en aquellos primeros meses de 1979 que precedieron a la nueva crisis energética, hacia las necesarias reformas institucionales y hacia los problemas de modernización de la estructura productiva española.

Ya se disponía de los nuevos Impuestos sobre la Renta y el Patrimonio —pieza central de la reforma fiscal acometida por el Gobierno surgido de las primeras elecciones democráticas de 1977 y pactada, en sus principios generales, en los Acuerdos de la Moncloa—, cuyos rendimientos fueron muy altos en el bienio

---

<sup>2</sup> La situación económica en el primer semestre de 1979 y las contradicciones entre política monetaria y política cambiaria se analizan con detalle en *ICE*, boletín semanal, núm. 1674 de 3-5-1979, reproducido en el libro *Crisis y Reforma de la Economía Española, 1979/82*, Ministerio de Economía y Comercio, Secretaría General Técnica (SGT), Madrid, 1982.

1979-80: la recaudación fue en este bienio un 75 % superior a la obtenida en el bienio 1977-78, mientras el PIB nominal, comparando ambos bienios, crecía en un 39 %; también se habían aprobado reformas en el control de precios y en el control de cambios. Pero la relación de grandes cuestiones pendientes era realmente abrumadora.

El sistema de la Seguridad Social, que en 1978 había empezado a ser objeto de reforma para simplificar sus operaciones y unificar su tesorería, no estaba sometido todavía al control presupuestario (el Programa Económico para 1979 señalaba la consecución de este control como un objetivo importante) y mostraba una insuficiencia financiera creciente (creciente déficit de los regímenes especiales, en particular del régimen agrario, creciente peso de las pensiones y de los subsidios de empleo, y carga creciente para el Estado en su financiación). La urgencia de otras cuestiones, el cambiante escenario energético mundial y la gran inercia de las decisiones que afectan a la estructura energética, habían ido aplazando las definiciones en este campo. La política industrial empezaba a intentar hacer frente a la gravísima crisis que, iniciada en 1975, se prolongaría hasta la mitad de los años ochenta: en 1978, las pérdidas de las nueve empresas más deficitarias del INI, más RENFE, habían superado los 90 000 millones de pesetas, contra algo más de 54 000 millones en 1977. La política de inversiones públicas tenía que ser diseñada de nuevo porque, tras el abandono de los planes ligados a la llamada «planificación indicativa», las inversiones públicas eran ejecutadas sin, apenas, determinación de prioridades y sin mecanismos de coordinación entre los diferentes ministerios. Finalmente y sin agotar, ni mucho menos, la relación de grandes cuestiones pendientes a las que debía enfrentarse el Gobierno salido de las elecciones generales de marzo de 1979, debe citarse la negociación para la integración de España en la CEE, que a comienzos de 1979 estaba todavía lejos de haber adquirido un impulso definitivo.

En suma, la situación económica en el momento de la toma de posesión del primer Gobierno constitucional podía caracterizarse así: preocupación prioritaria por el control de la inflación, lo que llevaba, entre otras cosas, a conceder gran importancia al mantenimiento de mecanismos de concertación y a las negociaciones salariales —objeto de un polémico Decreto-Ley en diciembre de 1978 que estableció una banda entre el 11 y el 14 % para la negociación salarial de 1979 y determinadas limitaciones al incremento de la masa salarial bruta—, así como a la política monetaria, preocupación creciente por el desempleo, pero, ante todo, atención prioritaria a diversas cuestiones de tipo institucional y de estrategia industrial y energética a largo plazo.

### **3. La segunda crisis del petróleo**

Durante el año 1978, los precios de los crudos de importación habían permanecido estables; medidos en pesetas habían registrado, incluso, algún descenso en

el segundo semestre, debido a la fuerte apreciación de la peseta. Pero tras la instauración del nuevo régimen en Irán en enero de 1979 y la suspensión de la producción iraní, los precios iniciaron una rápida escalada, que quedó formalizada en la reunión de la OPEP del 28 de junio, en la que se adoptaron decisiones que desbordaron las previsiones más pesimistas. Se aprobó un alza de precios en torno al 70 % respecto a los precios medios practicados en 1978, alza que llevó al Gobierno a aprobar inmediatamente —el 2 de julio— una fuerte subida para los precios de los productos petrolíferos que, como señaló la OCDE en un informe sobre la economía española en 1979, no habían quedado ajustados a los nuevos costes del petróleo ni siquiera después de los Pactos de la Moncloa.

En 1977-1978, el coste en la balanza de pagos de la factura petrolífera se había mantenido en torno a los 4 500 millones de dólares; debido al gran aumento de las exportaciones en 1978, su peso relativo en la balanza comercial había bajado significativamente: en 1977 había representado el 41 % de las exportaciones, contra sólo un 33 % en 1978. El impacto en la balanza de pagos de los nuevos precios petrolíferos no se hizo sentir de modo inmediato en toda su intensidad, debido tanto a la muy importante apreciación del tipo de cambio de la peseta frente al dólar en 1979 en comparación con 1978, como al hecho de que todavía durante unos meses las refinerías españolas recibieron crudos contratados con anterioridad al mes de junio, momento en el que se iniciaron las alzas más rápidas. Así, en el mes de julio, los precios *spot* FOB del crudo tipo «Arabia ligero» se habían elevado en un 41 % respecto a la media de 1978 y en diciembre la tasa de incremento era ya del 89 %; los precios de los crudos venezolanos habían pasado a ser en julio de 1979 un 50 % superiores a la media de 1978, y en diciembre el incremento era ya de un 70 % (gráfico 1); sin embargo, el índice de valores unitarios, que se refiere a precios expresados ya en pesetas, de los productos petrolíferos de importación, elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, refleja un alza de precios de un 22 % para el tercer trimestre y de un 36 % para el tercer y cuarto trimestre respectivamente de 1979 respecto a los valores medios de 1978<sup>3</sup>.

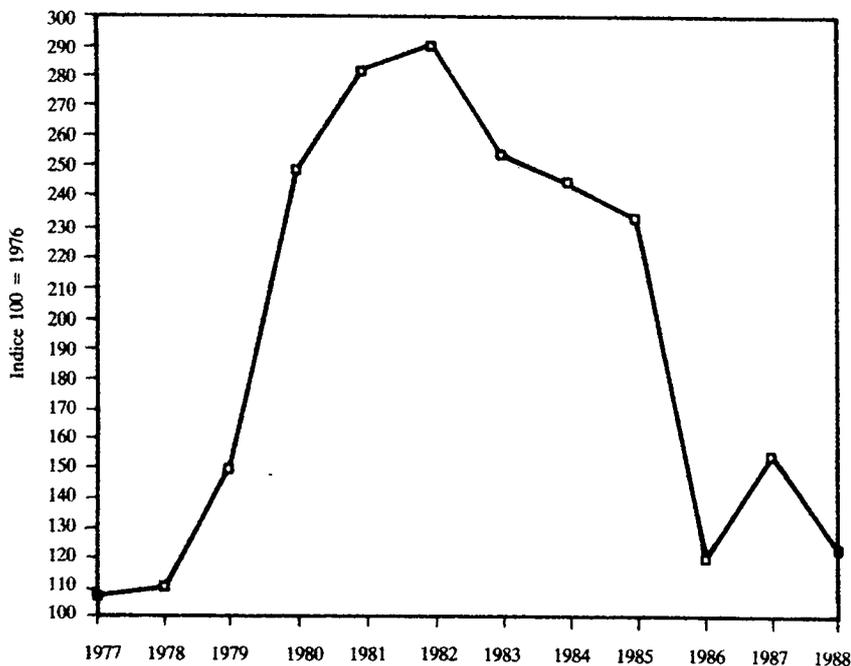
Nadie podía ignorar la gravedad de esta nueva crisis energética. En el verano de 1979, el Gobierno elaboró un *Programa a Medio Plazo para la Economía Española*<sup>4</sup>, presentado al Congreso de los Diputados a finales de septiembre, que reflejaba ya el pesimismo con que se contemplaba la situación, tanto por el impacto directo de los nuevos precios del petróleo sobre la balanza de pagos, el nivel de precios y las posibilidades de crecimiento, como por su impacto indirecto a través del estancamiento que, no era difícil prever, induciría en el conjunto de las economías de los países de la OCDE.

En este Programa el Gobierno mantuvo la idea de que, aun teniendo en

<sup>3</sup> «Índice de Valores Unitarios del Comercio Exterior», ICE, boletín semanal, núm. 1945, 12-7-1984.

<sup>4</sup> *Programa a Medio Plazo para la Economía Española (PEG)*, Documentos, núm. 4, Consejo Superior del Ahorro, octubre de 1979.

GRÁFICO 1. Índice del precio del petróleo \*



\* Hasta 1983 precio oficial del petróleo de Arabia Saudí, desde 1984 promedio de los precios del petróleo de «Dubai», «Brent» (Reino Unido) y «Alaskan N. Slope».

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*.

cuenta la nueva crisis, España podía aspirar a crecer más rápidamente que la media de los países de la OCDE, y señalaba que para ello había que resolver dos cuestiones esenciales: reajustar la estructura de nuestro abastecimiento energético a las nuevas condiciones, y flexibilizar el marco de las relaciones laborales, a fin de conceder al sistema productivo español un margen de adaptación a las nuevas condiciones de costes que la crisis imponía, lo que se pretendía con la remisión a las Cortes del nuevo Estatuto de los Trabajadores. Había, sin duda, un punto de desánimo en el siguiente párrafo del Programa Económico: «La sociedad tiene que comprender, y el Gobierno ha de insistir en ello, que las alzas de precio de los crudos del petróleo imponen un empobrecimiento real a los países importadores —y especialmente a los más sensibles respecto de las importaciones energéticas—, que se expresan en una transferencia de recursos en favor de los países exportadores de petróleo y, todo ello, en una reducción de la renta disponible en términos reales para el conjunto de los españoles (...). Es preocupante que

este hecho incuestionable sea, a veces, tratado como un argumento del que se valdría el Gobierno para defender su política económica»<sup>5</sup>.

En el otoño de 1979, por consiguiente, la orientación de la política económica había cambiado significativamente respecto a comienzos del año: el énfasis se centraba ahora en la necesidad del ajuste, un ajuste que debía incidir en la evolución del consumo público y privado, la contención del déficit de las Administraciones públicas, sin elevación de la presión fiscal y la racionalización del sector público industrial. La exposición del Gobierno, presentando su nuevo Programa Económico, y el debate subsiguiente, en el que el continuo y fuerte incremento en el desempleo pasó a ser considerado el problema más grave al que se enfrentaba la política económica, recogieron ya todos los elementos de la crisis económica y se refirieron, aunque no en el mismo orden y con el mismo énfasis que en los años finales de la crisis, a los diversos elementos de la política económica que desde entonces se han venido manejando.

#### 4. La economía hasta la dimisión de Adolfo Suárez

Cuando, casi un año después, en julio de 1980, el gobernador del Banco de España enjuiciaba la evolución económica desde la nueva crisis energética, su análisis resultó bastante más pesimista que el utilizado por el Gobierno en septiembre de 1979<sup>6</sup>.

Disponiendo ya de datos completos referidos a 1979 y a los primeros meses de 1980, el gobernador afirmaba en su presentación del *Informe Anual* correspondiente a 1979 que «los resultados equilibradores conseguidos con 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». Respecto a la economía española, señalaba que la nueva crisis convertiría en un déficit el superávit de balanza de pagos registrado en 1979, afectaría muy negativamente a las tasas de crecimiento, daría un muy fuerte impulso a la inflación, que sólo podría combatirse con políticas monetarias y de rentas todavía más restrictivas y obligaría, en suma, a un profundo reajuste en la asignación de recursos reales para hacer frente al problema energético.

Este juicio tan sombrío estaba, desde luego, justificado. El único rasgo positivo de la evolución económica en 1979 había sido el control de la inflación; en efecto, la tasa de incremento de los precios al consumo en 1979, en media respecto a 1978, había alcanzado un 15,7 %, contra el 19,7 en 1978, ello a pesar del impulso inflacionista originado en la revisión de los precios de los productos energéticos, aprobada en julio. La reducción de la tasa de inflación era atribuible, por un lado, a la apreciación del tipo de cambio de la peseta hasta mediados de

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>6</sup> Discurso pronunciado por el gobernador del Banco de España ante el Consejo General, 9 de julio de 1980, Separata del Banco de España, *Informe Anual 1979*, Madrid, 1980.

1979, a la política monetaria restrictiva y, desde luego, a la contención salarial impuesta por el Decreto-Ley de diciembre de 1978, ya mencionado; en el cuarto trimestre de 1979, la tasa de incremento del IPC superaba sólo ligeramente el 14 %, un resultado muy satisfactorio dadas las condiciones externas e internas.

Casi todos los indicadores mostraban un claro deterioro de la situación económica nacional e internacional. En primer lugar, ya se sabía a mediados de 1980 que la evolución de la actividad económica en 1978 y 1979 había sido bastante peor de la estimada en el Programa de diciembre de 1978 para aquel año y de la prevista, tanto inicialmente como en el Programa elaborado en el verano, para 1979. En efecto, contra un 3 % de incremento del PIB, en términos reales, estimado inicialmente, para 1978, la cifra definitiva no superaba el 2,5 %; y contra un 4,8 % objetivo inicial para 1979 y una tasa revisada más tarde en el Programa Económico del 2,5 %, las primeras estimaciones situaron en el 1,5 % el crecimiento real alcanzado en 1979; para ambos años podía atribuirse a la creciente debilidad de la inversión ese pobre comportamiento de las tasas reales de crecimiento. Las cifras definitivas aún serían más bajas (cuadro 2). Pero no sólo la formación de capital, sino la evolución del paro, del déficit de la Administración pública y la balanza de pagos mostraban claramente que el proceso de la crisis económica se estaba agudizando.

El paro había aumentado, según la encuesta de población activa, en unas 250 000 personas en el curso de 1979, a pesar de una caída en la tasa de actividad, habiéndose producido, además, un fuerte aumento en el número de expedientes de regulación de empleo registrados (13 675 expedientes que afectaron a más de 332 000 trabajadores). El déficit de las Administraciones públicas, que había alcanzado 131 000 millones de pesetas en 1977 y 206 000 millones de pesetas en 1978, alcanzó 298 000 millones de pesetas en 1979, pudiéndose atribuir esta acelerada marcha, fundamentalmente, al déficit de la Seguridad Social (que, antes de contabilizar las transferencias recibidas del Estado, había pasado a 24 000 millones de pesetas en 1977, a 100 000 en 1978 y a 250 000 en 1979), reflejando, a su vez, la insuficiencia financiera creciente de todo el Sistema originada en el

**CUADRO 2. Evolución del PIB: porcentaje de variación sobre año precedente, 1979-1982**  
(Base 1970)

	1979	1980	1981	1982
Consumo privado	1,2	1,3	-0,9	-0,7
Consumo público	4,2	4,4	1,5	6,5
Formación capital	-1,1	3,9	-4,8	-3,3
Exportaciones (bienes y servicios)	6,4	0,6	6,9	6,7
Importaciones (bienes y servicios)	11,5	3,8	-3,5	4,8
PIB	0,2	1,5	0,4	0,9

Fuente: INE.

incremento de las pensiones (+30 % en 1979 respecto a 1978) y en el subsidio de desempleo (+52 %) junto al escaso incremento en la recaudación por cuotas (+13 %) debido a la caída en la población empleada.

En cuanto al sector exterior, el incremento en los precios del petróleo (gráfico 1) había aumentado la factura petrolífera en 1979 en unos 2 000 millones de dólares, hasta alcanzar 6 667 millones, un 29 % de la cifra de exportaciones de ese mismo año; el muy importante aumento de éstas (un 36 % medido en dólares) había permitido mantener la balanza por cuenta corriente todavía en superávit y registrar un aumento de reservas de 2 985 millones de dólares, todo ello a pesar de la muy fuerte apreciación de la peseta registrada hasta el mes de junio de 1979.

En efecto, la peseta se había depreciado un 6,7 % en el Índice Nominal frente a los Países Desarrollados, entre enero y diciembre de 1978; entre enero y junio de 1979, la peseta se apreció un 7,1 % adicional frente a ese conjunto de países; respecto al dólar de los Estados Unidos, la peseta se apreció en términos nominales en torno a un 5,5 % en el primer semestre de 1979, y se registraron apreciaciones aún mayores frente al franco francés y al marco alemán. Al comenzar el nuevo año, 1980, la peseta se situaba con una apreciación en términos nominales respecto a la media de 1978 de un 16 % en relación con el dólar, con una depreciación de en torno al 2 % con relación al marco alemán y con una apreciación de en torno al 4 % con relación al franco francés; dados los diferenciales de inflación entre España y los Estados Unidos, la RFA y Francia, la apreciación en términos reales o pérdida de competitividad de las exportaciones españolas había sido muy intensa. Esta intensa apreciación de la peseta, entre junio de 1978 y junio de 1979, que representó una indudable ayuda en el control de la inflación, no pudo dejar de influir en la posición de competitividad de la exportación y no pudo, tampoco, dejar de ser un importante estímulo para la importación en aquella situación de debilidad de la demanda interna: las cifras del sector exterior correspondientes a 1980 así parecen confirmarlo.

Finalmente, la economía internacional mostraba ya en las cifras correspondientes a 1979<sup>7</sup> el impacto de la nueva crisis energética: la balanza corriente del conjunto de países industrializados había pasado de un superávit agregado de 13 400 millones de dólares en 1978 a un déficit agregado de 29 800 millones en 1979; la inflación había registrado un claro impulso, pasando el deflactor del PIB para el conjunto de países industrializados, del 7,5 % en 1978 al 7,9 % en 1979; la tasa de incremento en el PIB, siempre para el conjunto de países industrializados, que había sido del 4,0 % en 1978, descendió al 3,6 % en 1979.

A lo largo del primer semestre de 1980, los precios del petróleo mantuvieron una fuerte evolución alcista, de tal modo que en julio de aquel año se situaban

---

<sup>7</sup> Todas las cifras relativas a la evolución de la economía internacional en este apartado y en el resto del capítulo para el período 1979-1981 se han tomado de *World Economic Outlook*, Washington, FMI, 1982.

en torno a un 125 % por encima de los precios medios de 1978; en el primer semestre de 1980, la factura petrolífera alcanzó los 5 400 millones de dólares (contra 2 200 en el primer semestre de 1979); las cifras de paro registraron un alza muy fuerte, en el entorno de 230 000 personas en los primeros seis meses del año, mientras seguía cayendo la cifra absoluta de población activa (reflejo de la retirada del mercado de trabajo o del no acceso al mismo de muchos desempleados, especialmente mujeres).

En febrero de 1980 se firmó el Acuerdo Marco Interconfederal entre la CEOE y la UGT, dado que CC OO decidió, finalmente, no asumirlo formalmente. El AMI estableció una banda salarial entre el 13 y el 16 % cuya aplicación efectiva no podía representar un avance significativo en la contención de la inflación y de los costes reales del trabajo en la economía española, teniendo en cuenta que en 1979 el incremento registrado había sido del 14,1 %<sup>8</sup>.

La evolución del índice de precios al consumo mostraba una clara aceleración en el primer trimestre de 1980, debido, principalmente, a la subida en los precios energéticos; aunque en el segundo trimestre la inflación se desaceleró, de hecho, se había detenido el avance en la corrección del proceso inflacionista iniciado en 1978.

1980 fue un año de intensa actividad legislativa. Quizá, lo más importante fue la aprobación del Estatuto de los Trabajadores, que entró en vigor en marzo, y de la Ley Básica de Empleo, en octubre, que, entre otros aspectos importantes, estableció la nueva regulación de las prestaciones de desempleo. En septiembre de 1980 se aprobó, asimismo, la nueva Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, elemento decisivo para la configuración y funcionamiento de las Administraciones autonómicas. A finales de 1979 se había aprobado la nueva Ley sobre Régimen Jurídico de Control de Cambios, con la que se puso fin al régimen excepcional que en esta materia había establecido la legislación de guerra de 1938, y en octubre de 1980 se dio un paso muy importante en la abolición del sistema del control de precios; también, a lo largo de los años 1979 y 1980 se fue liberalizando la regulación del comercio exterior y de las inversiones españolas en el exterior. En materia industrial, se aprobó el Plan Energético Nacional; y en materia financiera, el Decreto-Ley 4/80 había reforzado la capacidad de actuación del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, ampliándose también el importe garantizado de los depósitos, en respuesta a la aceleración de la crisis bancaria, a partir de febrero de 1980.

En agosto de 1980, un año después de la elaboración del Programa Económico a Medio Plazo, de septiembre de 1979, abandonó el Gobierno el vicepresidente económico, Abril Martorell. La dimisión de quien había dirigido la política económica desde los Pactos de la Moncloa significaba —o, al menos, así se entendió por la prensa y en medios políticos— una seria contrariedad política para el

---

<sup>8</sup> M. CASADO y C. ROMERO, «Configuración del marco de relaciones laborales en España», incluido en *El mercado de trabajo en España*, Madrid, Ministerio de Economía y Comercio, SGT, 1982, pp. 117 ss.

presidente Suárez y una confesión de fracaso frente a la crisis y, particularmente, frente al continuo incremento en el desempleo.

En los meses de mayo y junio, en efecto, el debate político, tanto el debate parlamentario, como el expresado a través de las declaraciones de los partidos de la oposición, sindicatos e, incluso, de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, se había centrado en la crisis económica y en la crítica, de virulencia creciente, a la política económica. En mayo se produjo el debate de la moción de censura presentada por el PSOE, debate en el que el Gobierno defendió su actuación, centrada, según sus declaraciones, en resolver las consecuencias de la crisis energética y en la atención al desempleo, prioridades que debían ser perseguidas manteniendo la lucha contra la inflación y controlando el déficit de la balanza de pagos <sup>9</sup>. En junio, la CEOE hizo público un plan denominado *Medidas urgentes para luchar contra el paro: actuaciones básicas*, que contenía una dura crítica a la política económica del Gobierno, especialmente en lo relativo a la política fiscal, el marco de relaciones laborales y a la Seguridad Social.

Tras la dimisión del señor Abril Martorell, se nombró un nuevo Gobierno en el que los puestos clave del área económica quedaron ocupados por el señor Calvo Sotelo, como vicepresidente económico y el señor García Díez, como ministro de Economía y Comercio, Ministerio de nueva creación, al que se atribuyó la responsabilidad de la supervisión de la política monetaria y financiera, por lo que concentraba, de hecho, toda la gestión económica, excepto la política fiscal. El nuevo Gobierno presentó la cuestión de confianza ante el Congreso de los Diputados el 16 de septiembre de 1980 y en su discurso el presidente Suárez atribuyó a la superación de la crisis económica la prioridad fundamental en la acción del Gobierno.

El tratamiento de la crisis económica se concretaba en una declaración <sup>10</sup> en la que se reconocía que no sería posible «cambiar radicalmente el signo de la situación» en materia de empleo en, como mínimo, tres años; se proclamaba la voluntad de aumentar la inversión pública y moderar el crecimiento de los gastos corrientes del Estado, establecer topes e incompatibilidades en el sistema de pensiones y aplazar una serie de gastos de defensa, se anunciaba la continuación de la reforma fiscal, con la elaboración de los nuevos textos del Impuesto de Sucesiones y Valor Añadido; se manifestaba la determinación del Gobierno de ejecutar el Plan Energético Nacional y de llevar a cabo algunos otros planes sectoriales y la reconversión industrial de los sectores en crisis; se anunciaba, asimismo, la decisión de proseguir en la liberalización y reforma del sistema financiero; finalmente, se insistía en la necesidad de seguir flexibilizando el modelo español de relaciones laborales y se mencionaba, en particular, que a través del desarrollo

<sup>9</sup> *El Gobierno ante el Parlamento*, Comunicación del Gobierno y discurso de su presidente ante el Congreso de los Diputados. Colección Informe, núm. 28, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1980.

<sup>10</sup> *El Gobierno ante el Parlamento. La cuestión de confianza. Pleno del 16 de septiembre de 1980*, Colección Informe, núm. 29, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1980.

del Estatuto de los Trabajadores se regularían los contratos a tiempo parcial y por tiempo determinado; finalmente, se declaraba que la integración en la CEE seguía siendo la referencia básica en torno a la cual tenían que orientarse el conjunto de las actuaciones económicas del Gobierno.

Pocas semanas después del debate de la cuestión de confianza, a primeros de noviembre, el nuevo vicepresidente económico, señor Calvo Sotelo, detallaba <sup>11</sup> algunas de estas orientaciones insistiendo, en primer lugar, en la evolución del paro: «Nuestro primer objetivo es que no aumente el desempleo (...). En 1981 empezaremos a ganarle el pulso al paro, impidiendo que las cifras finales de este año sean superadas en 1982. El descenso comenzará en 1983, si conseguimos llegar al 5 % de crecimiento del PIB, que el Gobierno se ha fijado como meta (...). El objetivo del Gobierno es crear medio millón de puestos de trabajo en los próximos tres años». Calvo Sotelo manifestaba también la determinación del Gobierno de liberalizar los tipos de interés a corto plazo y de acometer la reconversión industrial de los sectores en crisis que, de hecho, ya se había iniciado unas semanas antes en los sectores de aceros especiales y electrodomésticos. En tercer lugar, insistía en que la moderación salarial seguía siendo pieza básica para la superación de la crisis y para la creación de empleo y manifestaba esperar un crecimiento del PIB en 1981 del 2,5 % y lograr crecimientos a medio plazo del 4-5 %.

Cuando, sólo un mes después, se cerró el año, el balance que podía hacerse era peor de lo previsto no ya a comienzos del año, sino, incluso, durante los debates de la moción de censura y de confianza y en la discusión del Presupuesto para 1981. El superávit de balanza corriente registrado en 1979 se había convertido en un déficit de casi 5 000 millones de dólares, debido al estancamiento en las exportaciones y el enorme alza en la factura petrolífera, que había pasado de 6 058 millones de dólares en 1979 a 10 663 millones en 1980, equivalentes a más del 50 % de toda la exportación; el paro había aumentado en 260 000 personas durante los primeros tres trimestres del año; pero el cuarto trimestre fue particularmente negativo, con un aumento de 125 000 parados adicionales; además, en el conjunto del año los expedientes de regulación de empleo habían afectado a casi medio millón de personas.

La inflación había vuelto a rebrotar con fuerza en el cuarto trimestre de 1980 y, en conjunto, el año se cerró con una tasa media del 15,5 %, apenas dos décimas por debajo de la registrada en 1979. Aunque las cifras de la Contabilidad Nacional sólo fueron estando disponibles en el primer trimestre de 1981, ya se sabía a finales de 1980 que los resultados macroeconómicos habían sido francamente malos; la revisión de las estimaciones para 1979 había reducido la tasa del incremento del PIB del 1,5 inicial, al 0,6 %; y la primera estimación elaborada por el Banco de España para el PIB de 1980 situó su incremento en el 1,2 %, lo que significaba una leve mejoría, pero insuficiente, desde luego, para frenar el incremento en el paro; el aumento en la formación de capital en 1980 se situó

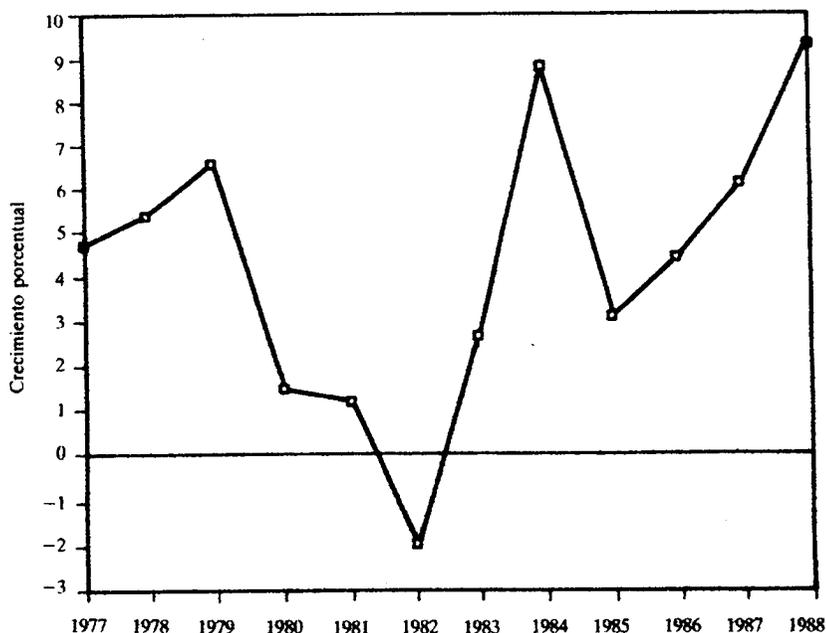
<sup>11</sup> Declaraciones a la revista *Mercado*, núm. 9, primera quincena de noviembre de 1980.

inicialmente en el 2,3 %, lo que representaba también una mejora respecto a 1979, pero de cuantía muy modesta.

La evolución del contexto internacional en 1980 se había ajustado a las previsiones. El incremento en el PIB del conjunto de países industrializados se situó en el 1,3 %, con una caída de 2,3 puntos respecto a 1979; la inflación se elevó de modo significativo, al igual que las tasas de desempleo; el déficit corriente acumulado, del conjunto de países industrializados, se incrementó respecto a 1979 a una tasa superior al 100 %, alcanzando los 70 000 millones de dólares; el comercio internacional empezó a acusar los efectos de la crisis energética (véase el gráfico 2) y, por primera vez desde 1975, las importaciones de los países industriales registraron tasas negativas, con un fuerte empeoramiento para éstos de sus relaciones reales de intercambio.

La evolución de la economía española en 1980 había respondido, así, a la evolución de la economía internacional, con un rasgo diferencial importante, sin embargo: mientras que la tasa de desempleo del conjunto de los siete países más industrializados, había pasado del 5,0 al 5,8 % entre 1979 y 1980, en España esta evolución había sido mucho más dramática: la tasa de paro entre el cuarto tri-

GRÁFICO 2. Tasa de expansión del comercio mundial \*  
(Sobre año anterior)



\* Variación de las exportaciones mundiales en términos reales.

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*.

mestre de 1979 y el cuarto trimestre de 1980 había pasado del 9,5 al 12,6 %; a finales de 1980, la encuesta de población activa ofrecía la cifra de 1 617 000 parados contra 1 232 000 a finales de 1979. Este rápido aumento del paro se producía en un contexto de fuertes incrementos en las retribuciones nominales por hora trabajada (cerca de un 20 % de incremento en la media de 1980 respecto a la media de 1979).

Por otro lado, la evolución de la situación financiera de las Administraciones públicas había resultado también negativa: se había pasado de una necesidad global de financiación de 234 000 millones de pesetas en 1979 a una necesidad global de 428 000 millones de pesetas en el año 1980, con un importante aumento en la apelación directa al Banco de España, que pasó de 229 000 millones de pesetas en 1979 a 361 000 en 1980; refiriéndonos sólo a la financiación recibida por el Estado, la apelación de éste al Banco de España en 1980 alcanzó los 380 000 millones de pesetas. El deterioro de las cuentas financieras del conjunto de las Administraciones públicas y, en particular, del Estado, reflejaba, desde luego, el empeoramiento de la coyuntura económica, el aumento en el paro y el muy escaso crecimiento registrado para la economía española durante 1980, factores todos ellos que llevaban a incrementos de recaudación moderados y, simultáneamente, a fortísimos incrementos en el gasto de pensiones, en las prestaciones de desempleo y en la financiación de las pérdidas del sector público industrial.

La última medida económica destacable del último Gobierno de Adolfo Suárez fue la liberalización, aprobada en enero de 1981, de los tipos de interés en los créditos a corto plazo, en los depósitos hasta seis meses, así como de las comisiones sobre créditos en moneda extranjera y los avales o garantías; también se establecía la obligación para los bancos de publicar sus tipos preferenciales y la completa liberalización de las tarifas aplicables a las operaciones y servicios no regulados; se daba, así, un paso importante en la liberalización del sistema financiero.

El día 21 de enero presentó su dimisión Adolfo Suárez y al día siguiente la Unión de Centro Democrático eligió a Calvo Sotelo como candidato a la Presidencia del Gobierno. Entre este día y el 25 de febrero, investidura en las Cortes del nuevo presidente del Gobierno, se sucedió un mes de intensa agitación y grandes tensiones políticas, que culminaron en el intento de golpe de Estado del 23 de febrero. Cuando, el día 26 de febrero, el nuevo presidente del Gobierno anunció la constitución de su primer Gabinete, resultaba obvio que su problema fundamental era la consolidación del sistema político y que tal consolidación exigiría nuevas iniciativas de consenso y negociación para tratar de hacer frente a la crisis económica.

En su discurso de investidura <sup>12</sup>, el nuevo presidente del Gobierno se había referido a la coyuntura económica, señalando que los hechos más destacables ocurridos desde los debates de la moción de confianza de septiembre de 1980

<sup>12</sup> Leopoldo CALVO-SOTELO, *Discurso de Investidura, Congreso de los Diputados, 19 de febrero de 1981*, Colección Informe, núm. 30, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1981.

habían sido la nueva elevación de los precios del petróleo, con la consiguiente rebaja en las expectativas de crecimiento efectuadas por todos los países de la OCDE, y la renovación del Acuerdo Marco Interconfederal para 1981, renovación que, teniendo en cuenta las bandas acordadas (11-15 %) no podría contribuir en la medida deseable a la contención de la inflación. El Programa Económico anunciado por Calvo Sotelo era muy similar al expuesto en los debates de septiembre de 1980, aunque ponía mayor énfasis en la necesidad de controlar el déficit de balanza de pagos, en la urgente reforma del sistema de financiación de la Seguridad Social, en el cumplimiento del Plan Energético Nacional y, finalmente, en la política de reestructuración industrial.

A partir de septiembre de 1980, el Gobierno había tomado iniciativas respecto a diversos puntos anunciados en los debates de la moción de confianza: el aumento en la inversión pública en los Presupuestos para 1981, una nueva regulación para el reconocimiento de pensiones de la Seguridad Social, el aplazamiento en los gastos de defensa, la remisión a las Cortes del nuevo proyecto de Impuesto sobre el Valor Añadido (que fue retirado poco después para incorporar las últimas modificaciones recogidas por la CEE) y el desarrollo de la regulación sobre contratos temporales, de acuerdo con lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores. Pero la nueva situación política hacía posible y aconsejaba tomar iniciativas de mayor alcance.

## **5. Un programa económico para la estabilidad política: el Acuerdo Nacional de Empleo de 1981**

El día 20 de marzo, el presidente del Gobierno anunció su intención de plantear a los partidos de la oposición y a los sindicatos una nueva política de concertación social y económica. Esta nueva propuesta de concertación llevaría a la firma, a comienzos de junio, del Acuerdo Nacional de Empleo, que puede considerarse como la pieza más importante de la política económica en 1981 y la última iniciativa de los gobiernos de UCD para hacer frente a la crisis económica.

El Acuerdo Nacional de Empleo <sup>13</sup>, negociado entre los meses de abril y mayo de 1981 tuvo, en primer lugar, un importante significado político: era la primera vez desde los Pactos de la Moncloa que se conseguía la unanimidad entre el Gobierno, los partidos políticos, las fuerzas sindicales más representativas y la representación organizada del mundo empresarial sobre los problemas básicos de la economía y la forma de enfrentarlos; aunque los partidos políticos de la oposición no estuvieron presentes formalmente en la negociación, la participación de UGT y Comisiones Obreras —se entendió por muchos— implicaba la aceptación del PSOE y del PCE del contenido de la negociación y de sus resultados.

<sup>13</sup> «El Acuerdo Nacional sobre Empleo», *ICE*, boletín semanal, núm. 1784, 11-6-1981.

El análisis económico que sirvió de base para la negociación del ANE partía del reconocimiento de la imposibilidad de detener a corto plazo el incremento del desempleo. Dada la evolución de la coyuntura económica internacional y la debilidad de la formación de capital desde 1979 y teniendo en cuenta, además, las tendencias demográficas en presencia, se aceptaba que era preciso contener los costes reales del trabajo en España y, simultáneamente, estimular en lo posible la inversión real, tanto pública como privada, para compensar el debilitamiento de la demanda, resultado, en último extremo, de la crisis energética. Se aceptaba, asimismo, que era preciso un esfuerzo adicional por parte del Estado para asumir los costes sociales (en pensiones, desempleo, transferencias diversas) derivados de la crisis.

Sobre estas consideraciones, se firmó el 9 de junio de 1981 el ANE, cuyo contenido esencial, la moderación de los costes laborales totales, se concretaba en tres aspectos distintos: 1) una banda de crecimiento salarial para 1982 cuyo punto máximo era el mínimo del Acuerdo Marco Interconfederal de 1981, y que se situaba un punto y medio por debajo de la tasa de inflación «garantizada» (que, a su vez, quedaba definida como aquella cuya superación implicaba revisiones salariales); 2) un descenso en el tipo de cotización de la Seguridad Social correspondiente a 1982 de un punto y la elevación de la aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social hasta 350 000 millones de pesetas; 3) finalmente, se aceptaba introducir nuevos elementos de flexibilización en el sistema de relaciones laborales, en particular con la regulación de nuevos contratos temporales y a tiempo parcial y del procedimiento de los expedientes de regulación de empleo. El ANE incluía, además, la ampliación de la cobertura del subsidio de desempleo, nuevos módulos en el cálculo de las pensiones de jubilación y algunas medidas de fomento del empleo.

El sacrificio, aceptado por las dos principales fuerzas sindicales, de un punto y medio respecto a la tasa de inflación «garantizada», se interpretó como una significativa contribución sindical a una mayor estabilidad económica y, por ello, a la estabilidad política. La banda fijada en el ANE para los convenios de 1982 entre el 9 y el 11 % representó un avance en la contención de la inflación y en la mejora de la posición de competitividad de nuestra economía frente al exterior; por ello, el ANE fue considerado, en el momento de su firma, un importante éxito para el Gobierno.

La primera cláusula del ANE, titulada «Compromiso de Empleo», recogía, sin embargo, una promesa gubernamental cuyo cumplimiento se revelaría, muy pronto, imposible: la creación de «350 000 nuevos puestos de trabajo» que permitirían recuperar «la posible caída del empleo» en 1982 y mantener, a finales de 1982, «la misma población asalariada ocupada global que la existente en el momento de la firma» del ANE. En unos meses, tanto el Gobierno y la Administración, como las fuerzas sindicales, comprendieron que este objetivo era inalcanzable. Por otra parte, surgió un profundo enfrentamiento entre la CEOE y el Gobierno a propósito de la concesión de subvenciones a los sindicatos, subvenciones que se incluirían, por primera vez, en el Presupuesto correspondiente a

1982 y que, según la CEOE, la Administración había negociado a espaldas de la representación empresarial en las discusiones del ANE. La tensión entre la CEOE y el Gobierno llegó a ser aguda y desembocó, al cabo de algunos meses, en la retirada de la representación de la CEOE de la Comisión de Seguimiento del ANE.

Cuando, en los primeros meses de 1982, se empezó a hacer el balance de 1981, los resultados eran, por tercer año consecutivo, francamente negativos. Las primeras estimaciones daban que en 1981 la economía española se había mantenido prácticamente estancada: la primera estimación del Banco de España sobre el crecimiento del PIB para 1981 fue del 0,3 % (después de sucesivas rectificaciones, esta tasa acabó siendo del 0,4 en el informe del INE publicado en 1985 y del -0,2 % en la base 1980 publicada por el INE en 1988). El consumo privado había caído, pero la formación de capital había registrado una caída aún mayor, de hecho, la más importante de todo el decenio (-5,9 % en la primera estimación que hizo el Banco de España y -9,2 % en la estimación del INE en base 1980, publicada en 1988). La cifra de parados había aumentado en 368 000 personas y los expedientes de regulación de empleo aprobados en 1981 habían afectado a 478 000 personas más; al acabar 1981, la tasa de paro alcanzaba ya el 15,4 %, es decir, un aumento de casi 3 puntos con respecto al año anterior.

La evolución financiera del sector público había sido también negativa: las necesidades totales de financiación del conjunto de las Administraciones públicas ascendieron a 555 000 millones de pesetas, es decir, un incremento de casi 130 000 millones respecto a 1980, debido a la cada vez más divergente evolución de los recursos, derivados del sistema impositivo y del sistema de cotizaciones de la Seguridad Social, por un lado, y de los gastos, originados en las prestaciones sociales y en la financiación de las pérdidas de la crisis industrial, por otro. En efecto, mientras que la recaudación por impuestos en 1981 aumentó a una tasa cercana al 20 % respecto al año anterior, y las cotizaciones del sistema de la Seguridad Social aumentaban en torno a un 13 %, el total de las prestaciones sociales del conjunto del Estado y de la Seguridad Social aumentaron a un 20 % y las transferencias de capital (renglón presupuestario a través del cual se canalizaban las subvenciones para hacer frente a la crisis industrial de empresas públicas y privadas) pasaban a 236 000 millones de pesetas en el año 1980 a 325 000 millones en 1981.

La total factura petrolífera alcanzó, en 1981, el récord de toda la década, con 10 814 millones de dólares, contra 10 663 millones en 1980; en ese año, las compras de petróleo representaron más del 50 % de la cifra de exportaciones que, además, habían registrado una evolución negativa: en efecto, las exportaciones FOB alcanzaron, en 1981, 20 395 millones de dólares, con una caída del 2,1 % respecto a 1980; la balanza de pagos se cerró, en 1981, con una caída de reservas de 1 321 millones de dólares. Sólo en el control de la inflación se habían conseguido resultados relativamente apreciables, dado el contexto internacional: el índice de precios al consumo cerró el año con un incremento medio del 14,6 % respecto al año anterior, es decir, una ganancia de 0,9 puntos respecto a la tasa

alcanzada en el año 1980 y una ligera reducción en los diferenciales de inflación con los países de la OCDE.

Por lo que respecta a las iniciativas de tipo institucional, las dos cuestiones más importantes que se abordaron en 1981 fueron la reconversión industrial y la reforma de la Seguridad Social. El Decreto-Ley de junio de 1981 (cuyo contenido básico se volvió a aprobar en forma de Ley en junio de 1982), abordaba la crisis industrial, por primera vez, con criterios generales; entre septiembre de 1980 y julio de 1982 se inició el tratamiento de once sectores especialmente afectados por la crisis y de cinco grandes empresas a título individual. La reforma de la Seguridad Social, prevista en una de las cláusulas del ANE, no pasó de las buenas intenciones; en efecto, la comisión tripartita Gobierno-Sindicatos-CEOE constituida a finales de 1981, agotó el plazo previsto en el propio ANE para emitir su informe (31 de enero de 1982) sin que se alcanzasen acuerdos, por lo que no fue posible adoptar ninguna iniciativa legislativa global; simplemente, el Gobierno remitió a las Cortes, en febrero de 1982, un proyecto de ley regulando, simultáneamente, las Instituciones de Inversión Colectiva y los Fondos de Pensiones —proyecto retirado por el primer gobierno del PSOE— y, a finales de marzo de 1982, una comunicación recogiendo sus puntos de vista sobre las líneas que, en su opinión, deberían seguirse para racionalizar el sistema de Seguridad Social y sus mecanismos de financiación.

A principios de 1982, la OCDE <sup>14</sup> caracterizaba así el período 1979-1981: «Durante los últimos años se han realizado progresos notables en la corrección de los desequilibrios fundamentales que aparecieron en la segunda mitad de la década de los setenta. Se ha logrado una desaceleración importante en el aumento de los costes salariales unitarios, la competitividad exterior ha mejorado, se ha reducido la dependencia de las importaciones de energía, debido, sobre todo, al ajuste de los precios interiores de la energía y se ha llevado a cabo alguna reestructuración industrial (...). Las inversiones de los no residentes han empezado a recuperarse, mientras que las exportaciones han mejorado su participación en el mercado. De todas formas, a pesar de estos hechos positivos los resultados macroeconómicos han continuado siendo escasos, en parte influenciados por la débil tendencia de la actividad en el resto del área de la OCDE. Durante los tres años entre 1979 y 1981, el PIB real ha crecido menos del 1 % anual por término medio, reflejando el deterioro de la demanda interna. El empleo ha continuado disminuyendo llevando a un alarmante crecimiento del paro, que ha alcanzado uno de los ritmos de aumento más altos entre los países miembros de la OCDE. La tasa de inflación se ha mantenido relativamente alta pero ha continuado su desaceleración (...). Desde 1980, la balanza por cuenta corriente ha experimentado un déficit importante, desequilibrio que se ha debido sobre todo a la segunda crisis del petróleo, pero que debe ser también contemplado a la luz de la debi-

---

<sup>14</sup> Informe de la OCDE sobre la Economía Española, 14 de mayo de 1982, Ministerio de Economía y Comercio, p. 7.

lidad de la demanda interna. La política fiscal ha seguido una tendencia expansionista desde 1980, con vistas al estímulo de la actividad a través del incremento de las inversiones y de la contención del aumento del desempleo, mientras que el peso de la lucha contra la inflación ha recaído sobre la política monetaria. Cabe esperar que esta política mixta se siga manteniendo inalterada durante 1982. De todas formas, dado el aumento del déficit del sector público, se han detectado problemas en la ejecución de la política monetaria (...).»

## **6. El final del Gobierno de UCD y un balance del período 1979-1982**

Un año después de su firma, el ANE y las discusiones sobre su cumplimiento no eran más que preparativos de la batalla política que se iniciaba cara a las próximas elecciones generales, cuya anticipación muchos estimaban, con razón, difícil de evitar. El proceso de descomposición de UCD prosiguió en los primeros meses de 1982, manifestándose tanto en el sentido de que militantes y diputados abandonaban el partido para adherirse a otras formaciones políticas, como en el rechazo a UCD por parte de las organizaciones empresariales, rechazo que tuvo su manifestación más clara en la campaña que la CEOE realizó en favor de Alianza Popular en las elecciones autonómicas para Andalucía. Entre el triunfo del PSOE en estas elecciones, en el mes de mayo (en las que obtuvo el 52 % de los votos), y la convocatoria de elecciones generales, el 27 de agosto de 1982, transcurren tres meses en los que la política económica entró en una coyuntura típicamente preelectoral.

Así, perdida la iniciativa política por parte del Gobierno a partir de las elecciones andaluzas, su política económica pasó a administrar una situación que se consideraba transitoria, complicada con las tensiones y expectativas derivadas de las elecciones generales, cuyo resultado —es decir, el triunfo del PSOE— no era difícil prever, pero cuyo significado último —el sentido de la política económica que el PSOE iba a aplicar— no estaba, en absoluto, claro en el verano de 1982; la experiencia del primer Gobierno Mitterrand en Francia llevaba a muchos a ser pesimistas sobre las iniciativas que adoptaría el nuevo Gobierno en materia económica a partir del mes de diciembre.

El contexto internacional influyó, decisivamente, todo a lo largo de 1982, sobre la situación política y económica española. 1982 fue, probablemente, el peor año económico desde la II Guerra Mundial (véanse gráficos 1 y 2). La economía occidental quedó estancada. El desempleo creció fuertemente y el comercio internacional registró también, prácticamente, el estancamiento, lo que, unido a la crisis petrolífera y a la explosión de tipos de interés, debida a la política monetaria restrictiva en EE UU, llevó al estallido de la crisis de la deuda exterior.

A finales de 1982, el paro alcanzó 2 235 000 personas, cifra equivalente al 17 % de la población activa. Del incremento total en el desempleo registrado en

el año, 247 000 personas, 70 000 se explicaban por caída en el empleo, y el resto, por incremento en la población activa, de manera que en 1982, por primera vez desde el comienzo de la crisis económica, se había conseguido frenar la caída en el empleo. En realidad, este resultado se acercaba bastante al «Compromiso de Empleo» del Gobierno en el ANE, pero en las circunstancias políticas y económicas del momento, obviamente, esta consideración era irrelevante.

Donde el impacto del bajo crecimiento económico y los intentos del Gobierno para hacerle frente quedaron reflejados de modo espectacular fue en el déficit de las Administraciones públicas, reflejo de los incrementos registrados en las prestaciones sociales del Estado y de la Seguridad Social (que aumentaron en 1982 en casi 500 000 millones de pesetas respecto a 1981), en las transferencias a empresas, realizadas por el Estado, para hacer frente a las pérdidas derivadas de la crisis industrial (que pasaron de 511 000 millones de pesetas en 1981 a 677 000 en 1982) y, finalmente, en los gastos de inversión del Estado, que pasaron de menos de 50 000 millones de pesetas en 1981 a casi 200 000 en 1982. La necesidad de financiación del conjunto de las AA PP, que había alcanzado 555 000 millones de pesetas en 1981, llegó a 1 155 000 en 1982. Sin embargo, resulta obligado observar que, como señaló el Banco de España en su *Informe Anual* correspondiente a 1982<sup>15</sup>, los cambios de criterio de imputación temporal de ingresos y gastos adoptados por el primer Gobierno del PSOE en diciembre de 1982 y enero de 1983 (que incrementaron el déficit de 1982 y disminuyeron el de 1983 en una cifra difícil de estimar, pero situada, probablemente, entre 200 000 y 300 000 millones de pesetas) hacen imposible una comparación homogénea de 1982, tanto con 1981, como con 1983.

A finales de octubre, el Banco de España publicó un «Informe sobre la situación económica»<sup>16</sup>, en el que señalaba como rasgos fundamentales de la economía española en 1982 el bajo crecimiento real, que estimaba alcanzaría una tasa en torno al 1,5 % —de hecho, la tasa definitiva que recoge la Contabilidad Nacional para aquel año es del 1,2 %—, un cierto fracaso en el control de la inflación —pues la tasa media de incremento en el IPC sólo se redujo en dos décimas, alcanzando el 14,4 %, ampliándose además el diferencial de inflación con los países europeos de la OCDE—, una importante aminoración en la tendencia de destrucción de empleo y una cierta mejora en la balanza por cuenta corriente. Según el Banco de España, los problemas más graves a los que se enfrentaba la política económica cara a 1983, eran los derivados de la financiación del déficit de las Administraciones públicas y la necesidad de hacer compatible este objetivo con una política monetaria que garantizase un avance en el control de la inflación.

En 1978, la economía española había empezado a superar la crisis arrastrada desde 1974 y complicada con las tensiones y dificultades de la transición política; la segunda crisis del petróleo desencadenó una nueva crisis internacional que se

<sup>15</sup> Banco de España, *Informe Anual 1982*, p. 161.

<sup>16</sup> «Informe del Banco de España sobre la situación económica», suplemento de *ICE*, boletín semanal, núm. 1856, 28-10-1982.

prolongó, de hecho, hasta 1985. La evolución de las magnitudes económicas en España —crecimiento real, formación de capital, inflación, paro, desequilibrio de balanza de pagos, déficit público— fue semejante a la registrada en los países europeos de la OCDE; pero, aunque las tendencias fueron parecidas, la crisis económica española se manifestó más violentamente. En la mayoría de los países del contexto europeo la crisis significó más paro, más inflación y más déficit público; pero al acabar 1982, España registraba la más alta tasa de paro de toda la OCDE y se situaba en inflación y en déficit público bastante por encima de la media de la OCDE europea.

Las razones de la especial intensidad y gravedad con que se manifestó la crisis económica a partir de 1979 han sido ampliamente estudiadas, y parece existir un acuerdo bastante generalizado sobre los elementos principales de una trama compleja, en la que se entremezclan e influyen mutuamente factores políticos, limitaciones institucionales y técnicas y la propia crisis energética<sup>17</sup> y económica internacional. A partir del primer semestre de 1979, la política económica tuvo que enfrentarse —en una situación política y parlamentaria que nunca dejó de ser precaria para los sucesivos gobiernos— a una amplia reforma institucional —desde el suministro energético hasta el control de la Seguridad Social, desde la liberalización del sistema de precios o del comercio exterior hasta el nuevo marco de relaciones laborales, desde la liberalización del sistema financiero hasta el establecimiento del seguro de desempleo, desde la puesta en marcha de un nuevo sistema fiscal hasta la creación de las piezas financieras básicas del nuevo sistema autonómico, o el montaje de un sistema para hacer frente a la crisis bancaria ...— a la vez que intentaba un manejo presupuestario y monetario que fuera corrigiendo la inflación y fuera preservando el precario equilibrio de la balanza de pagos.

Ni los sucesivos acuerdos en materia salarial, ni el comienzo de la flexibilización del marco de relaciones laborales, ni los intentos de estimular la demanda vía inversión pública consiguieron alterar las expectativas empresariales, sacar la economía del estancamiento y frenar el continuo incremento en el desempleo. Sólo tras dos años más de crisis —con 310 000 empleos netos destruidos en 1983-1984 y la elevación del paro en 800 000 personas más hasta 1985—, un cambio radical en la coyuntura económica internacional y en la situación de precios del petróleo, después de quedar definitivamente despejadas las grandes incógnitas de nuestra política exterior —OTAN y CEE—, hicieron que la economía española iniciase la superación de la crisis.

---

<sup>17</sup> Puede estimarse que la elevación de los precios del petróleo restó, aproximadamente, un punto de crecimiento real del PIB de la economía española para *cada uno* de los años del período 1979-1982.

## ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

*Publicaciones periódicas*

- Para el seguimiento detallado de la coyuntura económica española, puede utilizarse, por un lado, el boletín semanal de *Información Comercial Española*, publicado por el Ministerio de Comercio (luego Ministerio de Comercio y Turismo y, desde 1980 a 1982, Ministerio de Economía y Comercio), así como del *Boletín Estadístico* mensual del Banco de España.
- Los *Informes Anuales* del Banco de España son, por su parte, extremadamente útiles para una visión de conjunto de la evolución económica española; incluyen además, una amplia selección de estadísticas económicas básicas.
- El núm. 617-618 (1985) de *Información Comercial Española*, revista mensual, está dedicado monográficamente al estudio de la política económica española en el período 1978-84, y contiene varios artículos de interés sobre el sector exterior, la reforma tributaria y la evolución salarial.
- El *World Economic Outlook* publicado por el FMI, correspondiente a 1982, es muy útil para una aproximación a la evolución económica internacional en el período considerado en este capítulo.

*Publicaciones no periódicas*

- En *El proceso de ajuste de la economía española: 1973-80* (Banco de España, Servicio de Estudios, Estudios Económicos, núm. 23, 1982) de Pedro MARTÍNEZ MÉNDEZ, se analiza el impacto sobre la economía española de las dos crisis del petróleo y los intentos de la política económica para hacer frente a una situación cada vez más difícil y complicada, además, obviamente, por los fenómenos de la transición política.
- En *Crisis y reforma de la economía española, 1979-1982*, SGT del Ministerio de Economía y Comercio, Madrid, 1982, se recoge una selección de editoriales de *Información Comercial Española*, boletín semanal, sobre los aspectos más destacados de la política económica de aquellos años.
- Sobre algunos de los problemas más graves planteados durante los años 1979-82 (la crisis bancaria, la crisis industrial, el desempleo y la crisis del Sistema de la Seguridad Social), pueden consultarse los siguientes libros: Alvaro CUERVO, *La crisis bancaria en España, 1977-1985*, Barcelona, Ariel, 1988; Fernando GUTIÉRREZ y Eduardo FERNÁNDEZ, *La empresa española y su financiación (1963-82)*, Banco de España, Servicio de Estudios, Estudios Económicos, núm. 38, 1985; *Libro blanco de la Reindustrialización*, Ministerio de Industria y Energía, Madrid, 1983, y *El mercado de trabajo en España*, SGT del Ministerio de Economía y Comercio, Madrid, 1982.