



- ◆ 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)

De la primera crisis energética a las elecciones del 77: tiempo de incertidumbre

JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO
JOSÉ MARÍA SERRANO SANZ

1. Introducción

En junio de 1973, la economía española había alcanzado un crecimiento del 8% en términos reales respecto a igual mes del año anterior; una cifra con pocos precedentes, desde luego. En la misma fecha, las reservas de divisas superaban los 6 000 millones de dólares, cantidad nunca antes atesorada. El paro involuntario no alcanzaba al 2% de la población activa; en términos técnicos, una situación de pleno empleo. Eran tres datos que hablaban de una economía en la cresta de una ola de prosperidad internacional.

En pocos meses, sin embargo, una serie de acontecimientos abatió el optimismo, y sus consecuencias dejaron una prolongada estela de desequilibrios en los indicadores macroeconómicos. De un lado, la subida de los precios del petróleo a finales de 1973 introdujo fuertes limitaciones en el crecimiento de los países importadores. De otro, en España fue una evidencia la inestabilidad política, tras la muerte de Carrero Blanco en diciembre de 1973 y la grave enfermedad de

Franco en julio de 1974. Así, la precariedad política fue entonces más que nunca un factor determinante en la respuesta que España dio a una crisis económica, que afectaba a casi todo el mundo. Estas páginas se ocupan precisamente de los años iniciales de la crisis, los que van de 1973 a las primeras elecciones democráticas en junio de 1977. Son los momentos en que más intenso es el efecto de las subidas del petróleo y mayor la incertidumbre política; es, en resumen, tiempo de desequilibrios y tensiones.

Para conocer en qué medida la economía española se vio afectada por la crisis internacional declarada en 1973, debe comenzarse evaluando su situación en el momento inicial, ya que la respuesta de cada economía nacional dependió, en primer término, de sus propias características, que la hacían más o menos vulnerable; y tanto de las que respondían a rasgos estructurales, como de las que reflejaban una realidad inmediata y fácilmente mudable. Este será, en consecuencia, el objeto del siguiente apartado. Luego se aludirá muy brevemente a los efectos que se derivan de un cambio intenso en los precios de un factor básico como la energía, con objeto de disponer de un cuadro explicativo del desarrollo de los acontecimientos en nuestro país. Después se examinará la evolución de la economía española hasta mediados de 1977, y las políticas que se intentaron para hacer frente a la crisis. Y se añadirá un último apartado, subrayando las comparaciones de lo sucedido aquí y en otros países, porque las analogías y diferencias ayudarán a entender mejor nuestra propia realidad.

2. En vísperas de la crisis

Entre el Plan de Estabilización de 1959 y el año 1973, el crecimiento de la economía española sobresale en la OCDE y dobla en promedio al de los países de Europa occidental. Es un impulso decisivo para la incorporación de España al grupo de los países industriales, eliminando buena parte de su retraso secular. En 1913, la renta española por habitante era un 47,2% de la británica; en 1960 un 42,7%, y en 1973 había ascendido hasta el 67%.

Los efectos y repercusiones de dicha expansión fueron más allá de lo estrictamente económico, pues contribuyeron de un modo decisivo a modernizar la sociedad española toda, dejando también en evidencia las carencias del régimen político dictatorial. Ahora bien, un crecimiento tan rápido, que había partido además de una posición inicial poco sólida, no podía dejar de presentar flancos débiles; éstos se mostrarían abruptamente con la llegada de la crisis.

Señalemos ante todo que la economía española se ha comportado secularmente como una *economía de arrastre*; es decir, ha crecido aprovechando las oleadas expansivas previas de los países de su entorno. La continuada escasez de una tecnología propia competitiva en los procesos industriales y la falta, en muchas ocasiones, del ahorro necesario para financiar la modernización pendiente, han

sido problemas de la economía española durante decenios. No se trata, desde luego, de elementos autónomos, sino que son en parte producto de un mercado interior reducido y del propio atraso, lo que a su vez tiene causas institucionales y sociológicas de largo alcance. Pero lo que aquí debe subrayarse es que las insuficiencias en dos factores productivos esenciales para el crecimiento (tecnología y capital), pueden ser temporalmente eliminadas en coyunturas de bonanza internacional, cuando ambos están disponibles en condiciones adecuadas; y, de hecho, así ha sucedido en repetidas ocasiones a lo largo de las últimas dos centurias, cuando la economía española ha comprado tecnología, ha conseguido la implantación de empresas extranjeras, que aportaban proyectos, capacidad organizativa, técnicas y capital, y se ha financiado con ahorro exterior. El peligro en esas circunstancias radica en la crisis internacional de los mercados exteriores; entonces la tecnología se hace menos accesible y el ahorro más escaso: precisamente lo que ocurrió a partir de finales de 1973.

En otro orden de cosas, los condicionamientos antedichos habían favorecido también una especialización productiva de la industria española con no pocos elementos de vulnerabilidad. Como la tecnología disponible era la misma para todos los países de desarrollo intermedio, en muchos de ellos se promocionaron sectores, como la siderurgia, la construcción naval o el textil, que se iban a encontrar con un exceso de capacidad productiva a escala internacional a mediados de los años setenta; en cambio, los reducidos recursos tecnológicos propios vedaban aquellos otros, como la informática o la electrónica, en los que la demanda estaba en expansión y había poca competencia en la oferta (a no ser, claro está, que alguna multinacional eligiera implantarse aquí).

Por lo demás, el marco para la actuación de los agentes económicos, que definía la política económica del franquismo, incorporaba asimismo componentes limitativos. El intervencionismo regulador propio de la época era, por ejemplo, muy restrictivo en los mercados de factores, trabajo y capital; en los de bienes, la limitación fundamental se ejercía sobre la competencia exterior, por medio de un arancel proteccionista; y el sector público financiero tenía muy poco margen de maniobra, con una estructura tributaria rígida, escasamente equitativa e insuficiente. Todo ello configuraba un esquema institucional carente de flexibilidad y, por tanto, poco adecuado para afrontar los cambios que exigiría la crisis.

Este era el trasfondo de la economía española en vísperas de la subida de precios del petróleo. Sobre algunos de estos temas se volverá más adelante, ya que condicionaron las modalidades que aquí adoptó la crisis. Añadamos ahora algunas consideraciones sobre la situación concreta en la coyuntura de 1973, antes de una crisis energética que no era sospechada por nadie, a fin de poder aislar mejor la trascendencia de la misma.

El informe que la OCDE emitía en los primeros meses de ese año sobre la economía española, incluía dos apartados específicamente dedicados a las perspectivas inmediatas. En ellos se examinaban los dos elementos que, a juicio del organismo internacional, definían la coyuntura económica en nuestro país: el superávit de la balanza por cuenta corriente y el problema de la inflación. Este

último era el lado negativo. Aunque el alza creciente de los precios era general en la economía internacional desde 1970, en España había alcanzado una mayor intensidad, de forma que el diferencial se había ido ampliando gradualmente: mientras que en 1970 los precios al consumo se habían incrementado en España un 5,7%, lo mismo que en el conjunto de la OCDE, en 1973 la diferencia era casi del doble (un 12% frente al 7%).

Los diagnósticos sobre las causas de dicha tensión alista en los precios consideraban el papel que había jugado la transmisión internacional, con el alza de los precios de las materias primas y los alimentos, y los desórdenes provocados por la descomposición del sistema monetario internacional; pero, sobre todo, ponían el énfasis en el fuerte crecimiento de la actividad económica, que había acabado provocando problemas de escasez en diversos mercados, los cuales reaccionaban con alzas de precios. Así, en los mercados de bienes, por la presión de la demanda sobre los mismos; y también en el mercado de trabajo, donde la tasa de paro en diciembre de 1973 se situaba en torno al 2% de la población activa, lo que significaba pleno empleo. (En esas condiciones, como las empresas tenían dificultades para encontrar mano de obra suficiente, las alzas salariales eran inevitables. Piénsese que 1973 es el primer año, después de varios decenios, en que no hay emigración española al exterior en términos netos, siendo superiores los retornos, en gran parte motivados por las favorables condiciones del mercado de trabajo español, que inducen también a un significativo aumento del empleo femenino y de las horas extraordinarias, las dos reservas de trabajo con que contaban a corto plazo las empresas.)

En definitiva, aunque la inflación española formaba parte de un ciclo internacional, tenía muy señalados componentes propios. Y no era esencialmente un problema monetario, pues si bien un aumento continuado de los precios sólo puede existir financiándose con expansión monetaria, sus raíces estaban en el rígido intervencionismo que entonces dificultaba los ajustes. En particular, la presión de la demanda en los mercados de bienes, en lugar de ser aliviada con importaciones, se traducían preferentemente en aumentos de precios, dado el intenso proteccionismo vigente; por lo mismo, una política antiinflacionista exclusivamente monetaria tendría altos costes en términos de actividad y dejaría sin resolver el problema de fondo.

La alternativa de lucha contra la inflación que se esboza en los principales informes sobre la economía española publicados a mitad de 1973 (el del Banco de España, el del Instituto de Estudios Fiscales y el ya aludido de la OCDE) es dar un nuevo impulso liberalizador al esquema institucional de la economía española. Un impulso que debería consistir, ante todo, en aumentar la apertura exterior, suprimiendo regímenes especiales de comercio, como los que afectan a productos agrícolas, y rebajando aranceles; pero que habría de extenderse también al desmantelamiento de algunos intervencionismos en el interior. La ocasión era óptima, debido al considerable superávit de la balanza por cuenta corriente, el alto nivel de las reservas y el bajo endeudamiento exterior. Los tres informes citados evocan en apoyo de sus propuestas la fecha de 1959, pidiendo una revi-

talización del espíritu que entonces existió y que fue ahogándose en la maraña del neointervencionismo planificador a partir de 1963 ¹.

Todo lo cual no implicaba, por supuesto, prescindir de la política monetaria en el corto plazo, especialmente considerando que la ruptura del sistema monetario internacional en 1971 abre una etapa de movimientos especulativos de capital, que afectan a la liquidez de los distintos países y también a España; y teniendo en cuenta, además, que aquí se ha puesto a punto, desde el comienzo de la década, un instrumento de control monetario muy sofisticado para la época y más perfecto que el de la mayor parte de los países europeos. El Banco de España, en efecto, opta por el control de la cantidad de dinero (representado por la M3 o Disponibilidades líquidas) como forma de intervención monetaria, lo que permite cierta eficacia en la lucha contra la inflación. Podría decirse incluso que la organización de la política monetaria es uno de los principales activos con los que va a contar la economía española desde un punto de vista institucional durante la transición; aunque, como es lógico, la capacidad técnica no puede suplir a la decisión política, y a pesar de que el precio de su manejabilidad haya supuesto otorgar a la política monetaria un papel desproporcionadamente protagonista en la dirección de la economía desde entonces.

Pero conviene situarse de nuevo en 1973. En el mes de marzo, el Banco de España estrena uno de sus nuevos instrumentos de control de liquidez, la venta de Bonos del Tesoro en operaciones de mercado abierto, con lo que se inicia una política restrictiva, que se hará más intensa en la segunda mitad del año, como parte de la lucha contra la inflación. De otro lado, la política de tipo de cambio también intenta contribuir a moderar la evolución de los precios: desde los últimos meses de 1971, en que se había roto el sistema monetario internacional, la peseta había mantenido inalterada su paridad con el oro, lo cual significaba una ligera revaluación frente a la mayoría de las monedas del sistema, que se acentuó hasta comienzos de 1974 con respecto al dólar, si bien cedió a mediados de 1973 ante las monedas europeas, que participaban de un sistema de flotación conjunta, la denominada «serpiente monetaria». La estrategia antiinflacionista de 1973 eligió también la vía de la apertura exterior para aliviar la presión de la demanda, si bien de modo tímido y gradual, que en nada recordó a 1959: se redujeron levemente los derechos arancelarios en algunas partidas, se suspendieron temporalmente los de otras y se amplió el régimen de comercio liberado para ciertos productos industriales; ahí acabó el impulso liberalizador ².

¹ «Difícilmente volverá a encontrar el país una fase tan favorable para reanudar una línea de política económica que entre 1959 y 1963 inyectó más dinamismo en la economía y condicionó más favorablemente el desarrollo económico de la década que cualquier otra»: Banco de España. *Informe anual 1972*, p. 121. Véase en igual sentido el documento citado del IEF, p. 53 y el de la OCDE, p. 148.

² Una prueba de las presiones paralizantes que desatan estos procesos si no se hacen con firme decisión y por sorpresa, es lo ocurrido con los productos de alimentación. En noviembre de 1972, pasa de régimen de Comercio de Estado a importación privada un numeroso y significativo grupo de

Con todo, estas actuaciones monetarias, de tipo de cambio o de política comercial no pasaron de configurar una alicortada y dubitativa política antiinflacionista. Sin duda, la buena marcha de los indicadores de actividad económica en el sector real, constituía un freno para que el gobierno tomara medidas contundentes en la vertiente monetaria. El resultado a la altura del mes de octubre era que los precios continuaban acelerándose y el ritmo de actividad económica no cedía.

Acontecimientos tan imprevistos como perturbadores no tardarían, sin embargo, en precipitarse. Precisamente, el 16 de octubre de 1973 se celebra en Kuwait una reunión de los países árabes que pertenecen a la OPEP, a partir de la cual queda abierta la primera crisis del petróleo. El encuentro se lleva a cabo para presionar contra Israel y sus aliados, ya que en ese momento se está librando la llamada guerra de Yom Kippur. En la reunión se decide aumentar los precios de referencia del petróleo (desde 3 a 5,11 dólares el barril del «Arabia ligero»), reducir progresivamente los suministros a todos los países e interrumpirlos para unos pocos a quienes se considera aliados estrechos de Israel. Todo ello había sido precedido por otros incrementos de precios a lo largo del mismo 1973, los cuales, aunque más moderados, tenían por objeto compensar la depreciación del dólar, moneda en que se hacían las transacciones petrolíferas y cuya cotización descendía desde agosto de 1971, así como responder a la presión de la demanda mundial, como estaban haciendo otros productores de materias primas.

Quizá por eso mismo los acontecimientos de octubre podían ser enjuiciados en un primer momento como un episodio más del conflicto árabe-israelí. Pero mantener la opinión de que se trataba de algo transitorio sólo un par de meses más tarde, empezaba ya a carecer de sentido. El 23 de diciembre, ya concluida la guerra, se anuncia una nueva y más intensa subida, con efectos desde 1 de enero de 1974: los países productores del Golfo Pérsico, encabezados por Irán, elevan los precios, en efecto, quedando el barril de «Arabia ligero» en 11,65 dólares (desde los 5,11 del mes de octubre). Lo verdaderamente significativo ahora no es ya la cuantía del aumento, sino su justificación: el todavía Sha de Persia, su principal promotor, explica cómo el valor del petróleo debe acercarse al coste de las posibles fuentes de energía sustitutivas; lo que equivale a decir que los países productores han aprendido, desde octubre, que la elasticidad-precio de la demanda de crudo es muy rígida a corto plazo y que su único peligro a largo plazo está en provocar una amplia sustitución; pero mientras sus precios sigan siendo más bajos que los de bienes alternativos, el riesgo es pequeño. En suma, ha cambiado la razón de la subida: ahora tiene una lógica económica, mucho más férrea y más permanente que la argumentación política de octubre. No cabe esperar, pues, modificaciones sustanciales a medio plazo, como lo prue-

productos: carnes, pescados, leche y derivados, frutas, cafés, cereales, aceites vegetales... Pero se anuncia que deberán aparecer nuevos decretos para desarrollar el procedimiento de importación de cada artículo. Pues bien, al 31 de diciembre de 1973 sólo se habían publicado las normas correspondientes a peras, manzanas y membrillos. Véase Banco de España, *Informe anual 1973*, p. 107.

ba el hecho de que a partir de enero de 1974 desaparezcan las restricciones cuantitativas que antes se aplicaban a los países «aliados» de Israel y el pretendido trato de favor en las cantidades suministradas a los «amigos» de los árabes ³.

3. La primera crisis energética

Durante el primer trimestre de 1974 España siguió recibiendo petróleo a 5 dólares el barril, merced a los contratos firmados con anterioridad. Pero a partir de abril, las importaciones recogían ya los elevados precios que han pasado a la historia como desencadenantes de la primera crisis energética de los setenta.

Una elevación súbita y muy intensa del precio de un factor productivo esencial, en este caso la energía, puede ser caracterizada como un *shock* de oferta. Los efectos que ocasiona son de muy diverso orden; aquí trataremos de resumirlos con objeto de disponer de las referencias adecuadas para analizar, en el siguiente epígrafe, la reacción de la economía española.

La primera y más obvia consecuencia es un encarecimiento de la factura energética nacional. Como la demanda es muy rígida a corto plazo, porque no tiene sustitutivos, no queda otro remedio que aceptar el nuevo precio. Y siendo importado casi todo el crudo que se consume, esto significa que se debe transferir una mayor proporción de renta y en divisas a los suministradores. El petróleo importado por España en 1974 aumentó en volumen un 6% respecto al año anterior; sin embargo, su coste se triplicó, pasando de 62 000 a 199 000 millones de pesetas. En consecuencia, para consumir prácticamente el mismo petróleo, se tuvo que entregar a los países productores una cantidad adicional equivalente al 3% de la renta nacional de 1974; y algo parecido ocurrió en 1975, 1976 y 1977, si se toma como referencia los precios de 1973. Un empobrecimiento relativo, en definitiva, definido en términos técnicos como un deterioro de la relación real de intercambio, que pasó de un índice 100 en 1973, a otro de 82 en 1974.

Toda disminución de la renta disponible, como la que se acaba de describir, provoca automáticamente una contracción en la demanda de bienes de consumo; y también se refleja en las exportaciones hacia otros países importadores de petróleo, pues ellos han sufrido idéntica minoración en sus rentas. El efecto conjunto de estas dos reducciones de las ventas es una caída del nivel de actividad y un empeoramiento de las expectativas de beneficios empresariales. En el cuadro 1 se ilustra la menor progresión del consumo nacional, la espectacular acu-

³ En octubre se elaboraron tres listas: países amigos, enemigos y neutros, que determinaban las cantidades a suministrar: respectivamente, la misma que hasta entonces, nada y la misma con algunas reducciones progresivas. España estaba, con Francia, el Reino Unido y otros países, entre los «amigos». Las listas se fueron modificando durante todo el último trimestre de 1973, como en un juego que examinara la conducta de los países compradores. La posición de España no varió.

mulación de existencias por parte de las empresas —otra prueba de la debilidad de la demanda— y también la desaparición del impulso exportador.

CUADRO 1. Producto interior bruto. Componentes de la demanda 1973-1977
(% de variación sobre el año anterior en ptas. constantes)

	1973	1974	1975	1976	1977
1. Consumo nacional	7,9	5,5	2,7	4,7	2,7
2. Formación bruta de capital	12,6	10,6	-3,6	-1,4	-4,0
— de capital fijo	14,3	6,6	-3,9	-2,0	-2,0
— variación de existencias	-12,4	87,0	—	-5,0	-41,7
3. DEMANDA INTERIOR	9,0	6,8	-1,1	3,2	1,1
4. Exportaciones (bienes y servicios)	9,0	0,8	-1,5	10,1	8,5
5. Importaciones (bienes y servicios)	16,5	7,7	-1,1	10,1	-4,7
6. PIB a precios de mercado	7,8	5,7	1,1	3,0	3,3

Fuente: Banco de España, *Informe anual 1980*.

La subida de los precios del petróleo tiene también consecuencias, por el lado de la oferta, en las condiciones de producción. Una energía más cara se traduce en una elevación de los costes para cada nivel de producción real; es decir, con la misma cantidad de *inputs*, en términos monetarios, se obtendrán menores volúmenes de producción que antes del aumento de costes. Si los niveles de empleo se mantienen, la productividad aparente del factor trabajo disminuye; esto redundará en una reducción de beneficios que, si es muy pronunciada —como de hecho podía serlo en muchos sectores ante la intensidad del encarecimiento de la energía—, puede poner en peligro la viabilidad misma de las empresas. En esas condiciones, el restablecimiento del equilibrio anterior sólo puede venir por una caída de los salarios reales o de los niveles de empleo, que restauren la productividad aparente del trabajo. Y, como se sabe, nada de esto ocurrió en España en los primeros compases de la crisis; por el contrario, los salarios reales en la industria aumentaron fuertemente entre 1974 y 1977, sin disminuir tampoco al principio el empleo industrial, con el inevitable resultado de un empeoramiento de la productividad en el sector ya en 1975.

Pero esto no es todo: las perturbaciones del equilibrio inicial hacen disminuir la rentabilidad y, por lo tanto, el valor del capital. Además, en empresas muy afectadas por el aumento de los costes energéticos, con instalaciones envejecidas o en el límite de la rentabilidad, puede ser tan intensa la reducción de salarios requerida para subsistir, que resulte materialmente inviable, sufriendo los equipos

instalados un súbito proceso de obsolescencia, que les hace perder todo su valor. Por ambas vías, que constituyen el denominado efecto riqueza, se produce un empobrecimiento adicional de la sociedad.

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

Ahora bien, la modificación de una estructura productiva es tarea compleja y laboriosa, que exige múltiples requisitos, como capacidad tecnológica o flexibilidad adaptativa. Dígase de paso que el protagonismo en ese proceso de cambio y en economías de mercado debe corresponder al sector privado, aunque esto no exima a la Administración de promover un ambiente favorable; por ejemplo, proporcionando rápidamente información sobre los nuevos precios energéticos para ayudar a tomar decisiones consistentes a las empresas. Esto es, lo contrario de lo que se hizo en España, donde los agentes económicos pudieron vivir largos meses y aun años de espaldas a un ajuste, a la postre inevitable.

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

Nada de lo apuntado, sin embargo, justifica contemplar el caso español como atípico y excepcional en relación con un supuesto modelo general. Las combinaciones de factores señaladas dieron lugar más bien a una amplia diversidad de situaciones. Había países que venían atravesando una larga fase de declive, como Gran Bretaña; otros, con elevada conflictividad social, como Italia; algunos que tuvieron también cambios de régimen político, como Portugal o Grecia; unos disponían de más recursos tecnológicos, otros tenían menor dependencia energética... En fin, la variedad es tal que desde luego no cabe considerar a España un caso insólito, por más que los problemas antes mencionados sí introduzcan ciertas modulaciones particulares, como puede detectarse —lo comprobaremos en los apartados siguientes— al comparar la trayectoria de la economía española con la del conjunto de países que forman la OCDE.

4. El pulso dubitativo de la política económica

Hablar de la política económica en el período finales de 1973-mediados de 1977, no puede hacerse sin volver a aludir a la incertidumbre política entonces reinante. Un breve recordatorio será suficiente. En diciembre de 1973 muere en atentado el almirante Carrero Blanco, presidente del gobierno desde el verano precedente; en julio de 1974 el general Franco enferma gravemente, dejando por unas semanas la Jefatura del Estado, que luego reasumirá hasta su muerte en noviembre de 1975. El primer gobierno de la monarquía apenas dura siete meses y el segundo, presidido por Adolfo Suárez y formado en julio de 1976, se enfrenta a lo largo de un año a la tarea de desmontar una parte sustancial de la estructura institucional del régimen franquista. Entre tanto, crece la contestación social, mientras los sucesivos gobiernos pierden legitimidad ante la opinión pública.

En los tres años y medio considerados se suceden cuatro ministros de Hacienda: Barrera de Irímo, Cabello de Alba, Villar Mir y Carriles. Más que la brevedad de sus respectivos mandatos, lo dominante es el clima mantenido de incertidumbre, la sensación de provisionalidad en los propios gobernantes y el escaso reconocimiento social de su autoridad. Por eso, aunque pueden y deben distinguirse matices, el rasgo que resulta más común en sus actuaciones es la indecisión e, incluso, la pasividad. Un pulso dubitativo, en suma, que no obedecía tanto a la falta de asesoramiento técnico (basta con repasar la colección de informes económicos del Banco de España para comprobar los documentados diagnósticos que se hacían en aquellos años en algún centro oficial), cuanto al escaso margen de maniobra política por parte de quienes, mermada su autoridad, deben adoptar medidas poco complacientes con las presiones de los diversos grupos sociales.

Lo primero que había que decidir ante la abrupta elevación de los costes de un producto que se importaba casi en su totalidad, y cuyos precios estaban intervenidos, era en qué proporción hacer notar a los consumidores finales esa subida, con objeto de impulsar eventualmente procesos de ahorro o sustitución. Y es bien

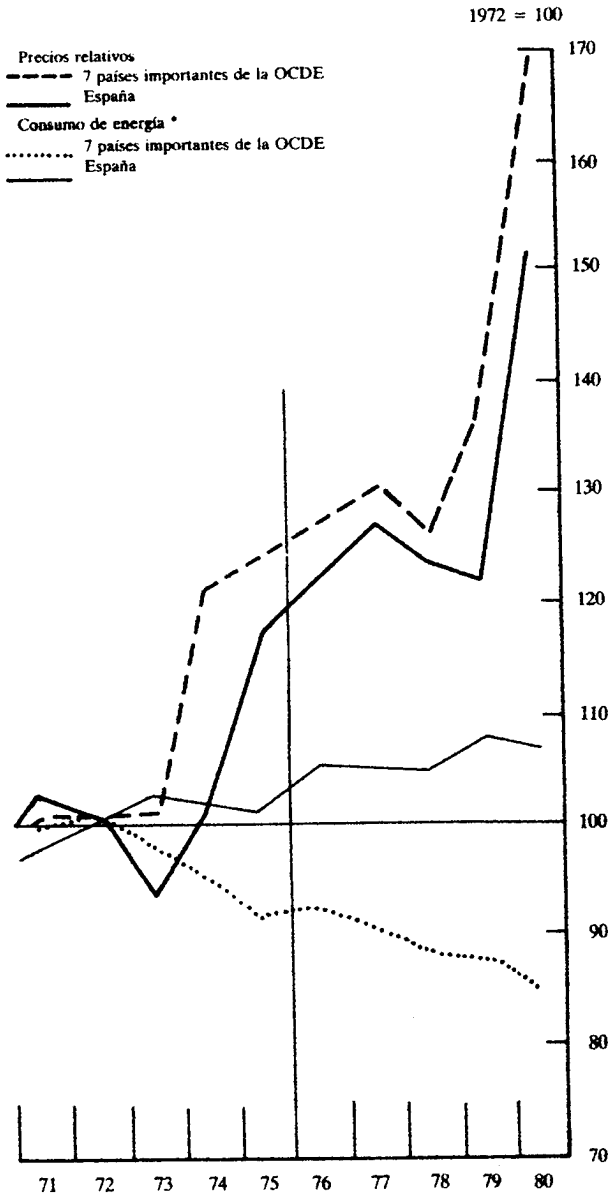
sabido que en España sólo levemente se repercutieron en los precios interiores los aumentos registrados en el mercado energético internacional, compensándose una parte de la subida con cargo a los recursos públicos, lo que equivalía a introducir una subvención sobre el consumo de petróleo respecto a la situación anterior: entre 1973 y 1978 el coste del crudo adquirido por nuestro país se multiplicó por 5,3, mientras el precio interior de su principal subproducto, el fuel-oil, sólo lo hizo por 2,6. Este comportamiento sí contrastó con el de los principales países industriales, como puede verse en el gráfico 1.

Las razones de los sucesivos gobiernos para mantener esta situación, seguramente tuvieron que ver con su deseo de aliviar momentáneamente el impacto de la crisis y de no agravar el problema ya punzante de la inflación. Pero era un objetivo insostenible mucho tiempo. Es cierto que la crisis apenas se notó en 1974, y hasta se redujo el diferencial de precios con la OCDE —algo insólito— como resultado de que los demás países habían trasladado a los precios interiores una proporción mayor del aumento en origen de los costes del petróleo. Ahora bien, el precio que hubo que pagar después por esta política fue elevado. Lo de menos es el trastorno para la Hacienda pública, que pasó de recaudar 26 355 millones de pesetas en 1973 por el monopolio de petróleos, a sólo 234 en 1974, renunciando aproximadamente a un 5% del total de ingresos presupuestarios (que compensó con un aumento de tarifas en otros impuestos). Lo más grave es que los agentes económicos no tuvieron toda la información sobre la intensidad de la crisis y continuaron utilizando proporciones crecientes de energía en relación al PIB, algo que dejó de ocurrir en los otros países de la OCDE, ya en 1974. Y como los consumos energéticos españoles dependían en muy alto grado de las importaciones petrolíferas, el desequilibrio exterior se convirtió en un problema permanente.

He ahí los primeros efectos de la denominada *política compensatoria*, comenzada por Barrera de Irimo y seguida, aunque no de un modo tan estricto, por sus sucesores inmediatos. En esencia, consistía en sacrificar a corto plazo el sector exterior para reducir el impacto energético en precios, empleo y actividad interna. Partía de dos premisas: la solidez inicial de las cuentas exteriores, con superávit en la balanza corriente, muchas divisas y escasa deuda, y el carácter temporalmente breve de la crisis. Era además una política que contaba, todo hay que decirlo, con la sorprendente bendición del Fondo Monetario Internacional, siempre tan estricto en cuestiones de estabilidad interna y externa; así lo ha contado el que fuera después representante español ante el organismo, Joaquín Muns, quien ha dicho que en los comités del Fondo se juzgaba «en términos muy favorables» la política española, en la que se veía un «paradigma del espíritu de compensación», considerándose que, dado nuestro nivel de reservas, España podía jugar un papel amortiguador ¡para evitar una excesiva caída de la demanda internacional! ⁴.

⁴ J. MUNS, *Historia de las relaciones entre España y el Fondo Monetario Internacional, 1958-1982*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 219-220.

GRÁFICO 1. Precios y consumos energéticos en España y la OCDE



* Índice de consumo de energía primaria dividido por el índice del PIB real.

Fuente: P. MARTÍNEZ MÉNDEZ, *El proceso de ajuste de la economía española 1973-1980*, p. 17.

Pero a esa política compensatoria le falló sobre todo la segunda premisa. La crisis no era breve, y además era más intensa y generalizada de lo que se había previsto. De poco servía la solidez inicial de la posición exterior española; no había posibilidad de soportar unos desequilibrios como los que se avecinaban y prolongarían. Precisamente, el comportamiento del sector exterior resume muy bien entre los años 1974 y 1977 el deterioro de la economía española, reflejándose en él con nitidez la falta de ajuste interno: la continuidad, en líneas generales, de la política compensatoria se traduce, como ya se ha dicho, en el sacrificio ininterrumpido del sector exterior (cuadro 2).

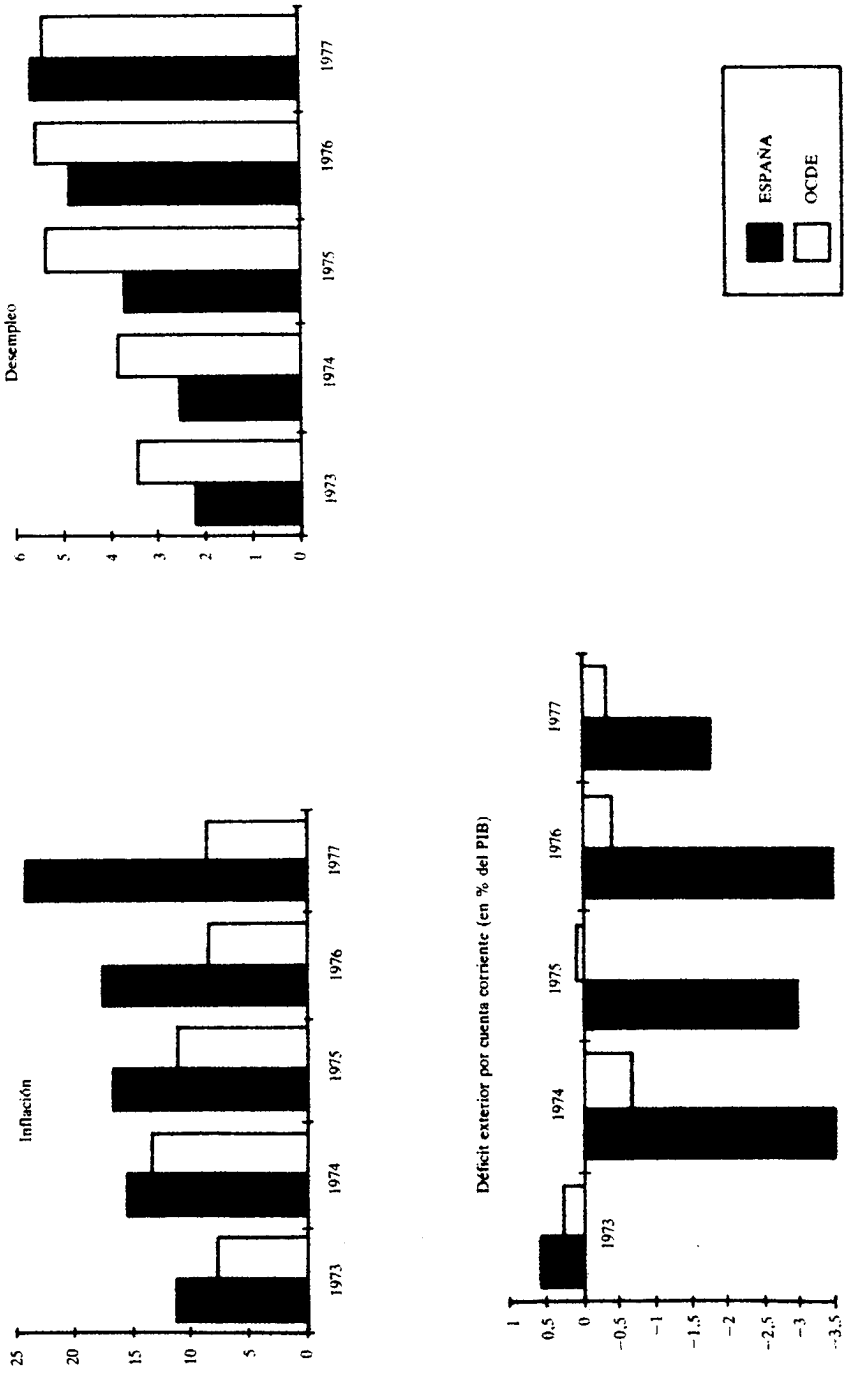
CUADRO 2. La crisis y el sector exterior

	Saldo de la balanza por cuenta corriente (mill. dólares)	Reservas de divisas (mill. dólares)	Deuda externa (mill. dólares)	Relación real de intercambio	Tipos de cambio	
					Contado Ptas/Dólar	Efectivo nominal con países desarrollados (1980=100)
1973	555	6 799	4 201	100	58,3	136,1
1974	-3 235	6 025	6 337	82	57,7	141,6
1975	-3 544	5 905	8 454	79	57,4	136,3
1976	-4 294	4 952	11 241	77	66,9	130,5
1977	-2 512	6 132	15 126	76	76,0	114,5

Fuente: Banco de España.

El déficit de la balanza por cuenta corriente, ya grave desde 1974 (compárese en el gráfico 2 con el de la OCDE en su conjunto y como proporción del PIB respectivo), se va agrandando hasta mediados de 1977. Al encarecimiento de las importaciones, se unen las dificultades de exportar por la recesión internacional y la caída de los ingresos procedentes del turismo en 1974, 1975 y 1976. Además, la coyuntura exterior no sólo afecta a la balanza por cuenta corriente, sino también a las inversiones extranjeras —perjudicadas asimismo por el clima de incertidumbre política—, que se reducen en 1974 y de nuevo en 1975. En esas condiciones, el déficit sólo puede ser compensado con una disminución de las reservas de divisas y un creciente endeudamiento; y así sucede, en efecto, aunque esto tiene un límite, porque convierte en cada vez menos solvente a la posición exterior de la economía española. De hecho, a la altura de 1977, poco quedaba de los brillantes resultados que presentaba el sector exterior en 1973. Por otra parte, para entonces se ha demostrado sobradamente algo que no era difícil adivinar: el ajuste exterior es imposible si no se consigue al tiempo cierto equilibrio interno. Una devaluación, como la que se hizo en febrero de 1976, en el contexto de una política monetaria expansiva, queda inutilizada en pocos meses; los precios interiores siguen aumentando y el nuevo tipo de cambio ni siquiera resulta creí-

GRÁFICO 2. Los desequilibrios macroeconómicos en España y la OCDE



ble. Todo indica, pues, que el equilibrio exterior sólo se conseguirá cuando se aborde con decisión el ajuste interno.

Volvamos a retomar en este punto el hilo cronológico de lo que está tratándose, situándonos de nuevo en 1974. Aparentemente, se trata de un año en el que la economía española consiguió elevadas tasas de expansión; sin embargo, ese dato oculta dos fases bien diferentes. En la primera mitad, la inercia de 1973, la escasa traslación de las subidas energéticas y una política monetaria que no deseaba crear tensiones de liquidez, mantuvieron a la economía en la senda del crecimiento; pero a partir de julio el desempleo, que hasta entonces había seguido disminuyendo, cambia de tendencia: es la expresión de que se ha entrado en una nueva etapa. En el segundo semestre de 1974, en resumen, la crisis es ya una evidencia, porque los maquillajes monetarios no pueden seguir ocultando el empobrecimiento en términos reales ni el deterioro de las expectativas en las empresas.

Los inicios de 1975 traen la certidumbre de que la recesión internacional es intensa y duradera. No cabe proseguir, pues, con una estrategia confiadamente compensatoria, porque el sector exterior no la resiste y la inflación vuelve a alejarse de la media europea; pero tampoco hay posibilidades de pasar a la vía de un ajuste expeditivo, dada la precariedad política y el temor a un crecimiento masivo del desempleo. De ahí que se acabe optando por una suave estabilización, que en realidad es un compromiso entre las dos alternativas para tratar de eludir el encaje drástico de las nuevas condiciones del mercado internacional. Esta línea de actuación se mantendrá con pocas variaciones hasta la primavera de 1976, precisamente durante los meses en que la situación política parece más bloqueada. Combina una levísima estabilización monetaria y cambiaria con una política fiscal tenuemente expansiva: lo primero consiste en impedir una aceleración en el crecimiento de las disponibilidades líquidas —no en una reducción significativa— y permitir una depreciación de la peseta, en 1975, ante las monedas europeas, y al año siguiente, también frente al dólar con la devaluación de febrero (véase el cuadro 2); lo segundo, en dejar que se deslice el saldo presupuestario desde un mínimo superávit, en 1974, a un minúsculo déficit, en 1976.

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

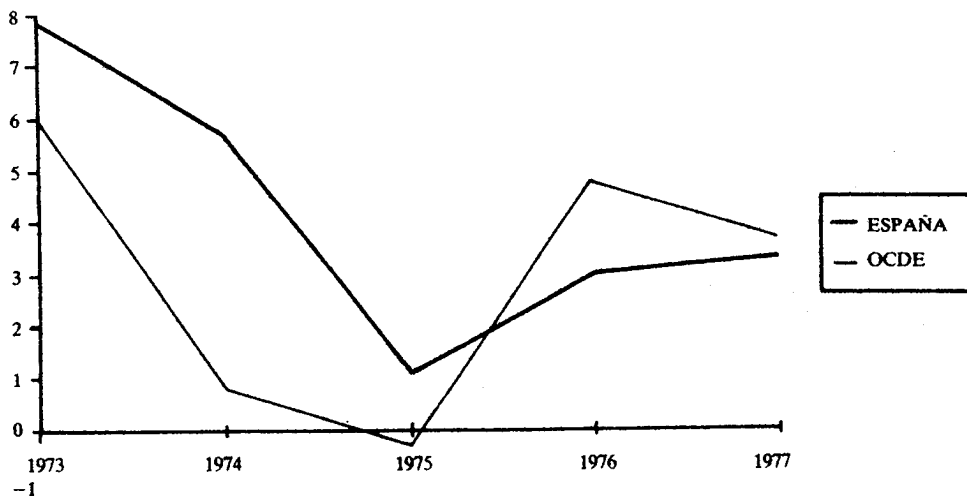
5. La economía española en el marco de la OCDE

El perfil del ciclo descrito permite ver cómo en España la recesión fue más tardía y menos intensa al principio que en los países de la OCDE; a cambio, la recuperación quedó por debajo, aunque el crecimiento era superior en el período anterior a la crisis (gráfico 3). La demora en el ajuste hizo que nuestro país no pudiera compartir la breve expansión internacional entre 1976 y la segunda crisis del petróleo en 1979.

La intensidad y la cronología de los principales desequilibrios macroeconómicos también presenta ciertas peculiaridades, lo que no es sino manifestación, por una parte, de algunos rasgos particulares en la economía española a la altura de 1973 y, por otra, de la forma en que reaccionó ante las dificultades. Por lo pronto, el déficit exterior fue desde el primer momento más grave, como expresión de que soportaba el peso de la política compensadora. A ello se ha hecho ya referencia; baste añadir ahora que su corrección en 1977 se vio facilitada por la coyuntura internacional favorable.

La inflación fue, junto con el desequilibrio exterior, el emblema de los años estudiados. A la subida del coste del petróleo sólo cabe achacar un aumento inicial en 1974 que, como en otros países, hubiera debido agotarse en sí mismo; los precios habrían quedado a un nivel más elevado pero estable, de no existir otros impulsos. Estos los proporcionaron las reivindicaciones de diversos grupos sociales, al proponerse mantener o aumentar sus rentas nominales, como si fuera posible eludir cierto empobrecimiento colectivo en términos reales; reivindicacio-

GRÁFICO 3. La evolución del PIB en España y la OCDE



Fuente: OCDE.

nes que contribuyeron a alentar los sucesivos gobiernos, con una política monetaria permisiva y una notoria incapacidad para mediar en las luchas sociales con políticas de rentas adecuadas. De este modo, la inflación fue agravándose progresivamente en España, mientras en la media de la OCDE había alcanzado el máximo en 1974 y dos años más tarde ya estaba por debajo del 10% (gráfico 2).

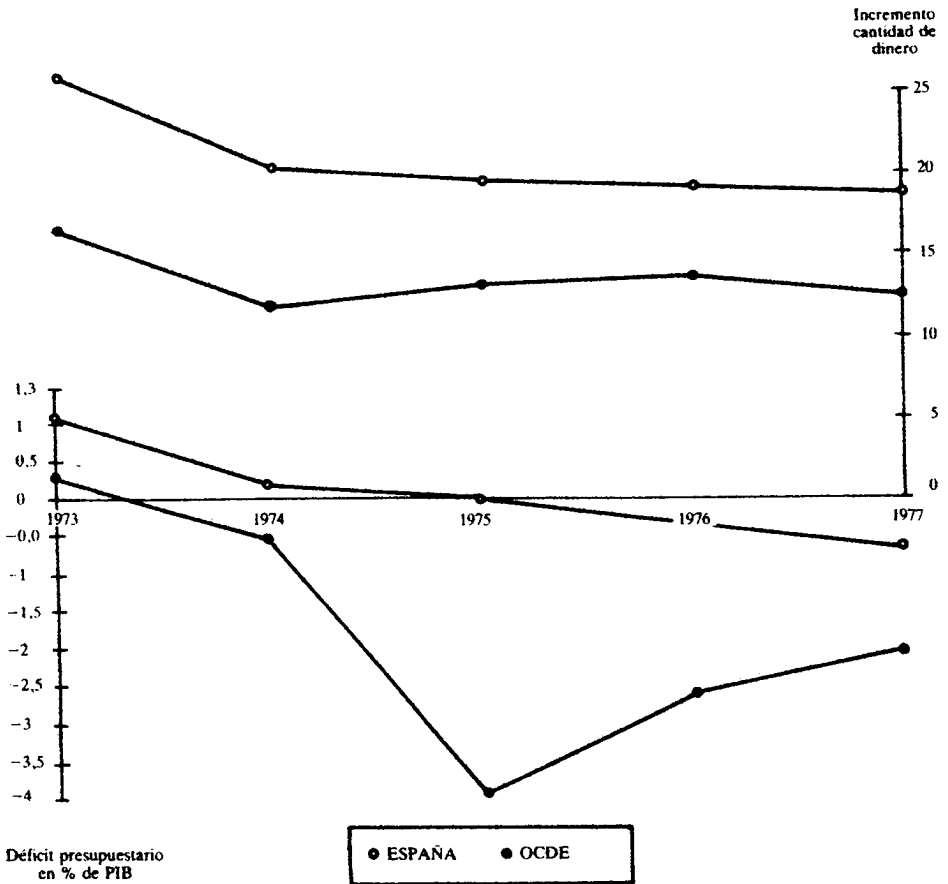
Por su parte, el desempleo se mantuvo en España hasta 1976 por debajo de la cota media de la OCDE. Tal vez porque era conocida nuestra vulnerabilidad en tal punto, se le convirtió en argumento único de la imposible política compensadora. La industria y los servicios tenían que proporcionar empleo a la población que llegaba a la edad de trabajar, cada año más numerosa como efecto del fuerte crecimiento demográfico de los sesenta. Además, la agricultura continuaba expulsando mano de obra que en parte quería integrarse en los mercados urbanos de trabajo; el proceso no era previsible que se detuviese, pues la crisis de una agricultura tradicional con empleos superfluos es irreversible (desde 1973 a 1977 se pierden 700 000 empleos agrarios). De otro lado, en los años sesenta y primeros setenta, la emigración exterior era la vía para aliviar la presión sobre el mercado de trabajo, pero su comportamiento se invierte desde el comienzo de la crisis: si entre 1969 y 1972 emigran, en términos netos, 245 000 españoles, de 1974 a 1977 retornan 230 000. Ahora bien, la industria española había crecido en los años sesenta por una senda de especialización capital-intensiva, y el progreso técnico en la misma se hacía con ahorro de trabajo, como demostraban los estudios de la Fundación Empresa Pública; de forma que la generación significativa de empleo exigía elevadas tasas de crecimiento y fuertes inversiones. Todo auguraba, por consiguiente, pocas posibilidades de absorber la oferta de trabajo por leve que fuese la crisis, y grandes dificultades con el desempleo a medio plazo si se prolongaba la recesión. No tardaría en confirmarse este sombrío diagnóstico: ya en 1977 el paro en España supera en porcentaje de la población activa la media de los países de la OCDE.

Añadamos aún una última nota sobre el comportamiento de la economía española durante los primeros años de la crisis, en relación con el de otras cercanas. Si existen diferencias en los resultados conseguidos, en términos de crecimiento, inflación o desequilibrio exterior, también hay matices que conviene resaltar en cuanto a los instrumentos técnicos de que se disponía para hacer frente a la crisis. Más arriba se han resaltado las virtudes del proceso de control monetario, tal como podía practicarse en España. Convendrá decir ahora que el otro gran instrumento macroeconómico para el equilibrio interno, la política fiscal, padecía, en cambio, graves defectos, que habían sido ya en aquellos años repetidamente señalados. En particular, su insuficiencia, que conformaba un sector público raquítico; la escasa flexibilidad de ingresos y gastos, que hacía difícil su adaptación a la coyuntura económica, y la falta de equidad en el sistema tributario. De ahí que la necesidad de una reforma fiscal fuese admitida por todos los ministros de Hacienda, aunque su escasa capacidad política les vedase hacerla. En todo caso, la política fiscal tuvo por eso en España un papel muchos menos activo ante la

crisis durante los primeros años. En los otros países de la OCDE, la recesión de 1974 fue seguida de un comportamiento compensador por parte de los estabilizadores automáticos (menores ingresos por renta y mayores pagos por subsidios de desempleo), que sostuvo la demanda en 1975. La rigidez de la función presupuestaria española, por contraste, puede verse ilustrada con la evolución de los respectivos saldos presupuestarios en el gráfico 4; una rigidez que limitaba las posibilidades de enfrentarse a la crisis, por más que tuviera como contrapartida que el endeudamiento del sector público se pospusiera en España unos años.

Contando con poco margen de maniobra en la vertiente presupuestaria, la actuación ante la crisis se basó en una política monetaria permisiva y una ex-

GRÁFICO 4. Los instrumentos macroeconómicos en España y la OCDE



Fuente: OCDE.

cerbación del intervencionismo regulador. Los controles de precios, tan abundantes y reiterados como ineficaces, los aumentos en los coeficientes que condicionaban las inversiones del sistema financiero o la intensificación del proteccionismo comercial y del aislamiento financiero, son moneda corriente en los numerosos «paquetes» de medidas que en estos años se presentan como el particular remedio de cada ministro contra la crisis. Un intervencionismo que, antes que otra cosa, se revela como obstáculo para afrontar la crisis, pues reduce la flexibilidad de los agentes económicos y de los mercados, condición necesaria para adaptarse con rapidez a las nuevas circunstancias. En resumen, también para ensayar un rumbo distinto en este terreno, el de la liberalización, habrá que esperar —como en la cuestión de los desequilibrios macroeconómicos— al cambio de política que se producirá tras las elecciones del 15 de junio de 1977. No casualmente, saneamiento y reforma institucional liberalizadora serán los dos ingredientes fundamentales de esa nueva política económica, cuya expresión emblemática son los Pactos de la Moncloa.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Una buena forma de aproximarse a lo que ocurrió en la economía española de los años que van de 1973 a 1977, es revisar los principales informes periódicos de aquel momento. Entre ellos destacan, sin duda, los *Informes anuales* del Banco de España. También son de interés los *Informes económicos* del Banco de Bilbao y los *Informes sobre la economía española* de la OCDE. En todos los casos la periodicidad es anual.

La explicación de la crisis en el marco más general de la evolución de la economía española, puede verse en Enrique FUENTES QUINTANA: «Tres decenios de la economía española en perspectiva» en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.) *España, economía. Nueva edición ampliada*, Espasa Calpe, Madrid, 1989. En este mismo texto pueden encontrarse estudios sectoriales, datos estadísticos y fuentes complementarias. Del propio FUENTES QUINTANA pueden consultarse otros dos largos trabajos dedicados al tema: «La crisis económica española», *Papeles de Economía Española*, núm. 1, 1980, y (en colaboración con Jaime REQUEIJO) «La larga marcha hacia una política económica inevitable», *Papeles de Economía Española*, núm. 21, 1984.

De entre la amplia bibliografía de que ya se dispone sobre la economía española en los primeros años de la crisis, dejaremos aquí constancia tan sólo de tres títulos a partir de los cuales pueden rastrearse otras referencias. Uno es el libro de José Luis GARCÍA DELGADO y Julio SEGURA, *Reformismo y crisis económica*, Madrid, Saltés, 1977. Otro, el estudio breve pero muy interesante de Pedro MARTÍNEZ MÉNDEZ, *El proceso de ajuste de la economía española, 1973-1980*, Banco de España, Madrid, 1982. Finalmente, un artículo que incorpora una perspectiva teórica en el tratamiento de la crisis española es el de Luis Ángel ROJO, «Desempleo y factores reales», *Papeles de Economía Española*, núm. 8, 1981.