



- ◆ 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 los Pactos de la Moncloa a la Constitución (julio 1977-diciembre 1978)

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

## **1. Crisis económica y oportunidad democrática: una coincidencia histórica**

Constituye un destino histórico singular y no muy afortunado que las oportunidades de construir una democracia pluralista nos hayan llegado a los españoles con el acompañamiento de una crisis económica internacional. Esa suma singular de acontecimientos plantea dificultades importantes en una naciente democracia y reclama un diagnóstico acertado de la crisis y un tratamiento político eficiente de la misma pues, en caso contrario, ni la crisis económica se superará ni, lo que es aún más grave, la oportunidad democrática podrá aprovecharse.

Esa comprometida coincidencia de crisis económica y oportunidad democrática es la que comenzó a vivirse en España desde el 15 de julio de 1977, fecha de la celebración de las primeras elecciones democráticas tras cuarenta años de un régimen autoritario. Día éste largamente esperado por la sociedad española e interpretado y disfrutado ejemplarmente. Un día que debía ser premisa de una

larga convivencia democrática, lo que demandaba el cobijo de una Constitución que había que construir.

Lograr ese ambicioso proyecto que tantos fracasos registraba en nuestra historia contemporánea, reclamaba de los partidos políticos y de los ciudadanos que disfrutábamos de esa oportunidad democrática el reconocimiento de su valor singular —la segunda que los españoles recibíamos en este siglo— y también —y sobre todo— una clara conciencia de las comprometidas condiciones en que esa oportunidad nos llegaba.

Porque esa oportunidad democrática no venía sola. Llegaba con la indeseable compañía de una crisis económica profunda, grave y mundial abierta en 1973 y no resuelta, sino agudizada en 1977. Esa coincidencia entre crisis económica y oportunidad democrática no era —como se ha afirmado con anterioridad— nueva en España. Repetía la que ya se había producido en 1931, cuando la II República española intentó aprovechar la oportunidad política que entonces se dio para asentar una democracia estable y que se recibía asimismo con una crisis económica, esta vez asociada a la sombra amenazante que proyectaba sobre la economía española la Gran Depresión de 1929. Un español ilustre —Santayana— había afirmado, con fortuna, que un país que desconoce su historia está condenado a repetirla y, por lo mismo, partir de las lecciones de esa experiencia, constituía una obligación fundamental para los españoles que volvíamos a vivir cuarenta y seis años más tarde una situación análoga.

Aprender las lecciones de esa experiencia constituía, así, la *primera condición* para afirmar en 1977 un orden democrático duradero. De esa experiencia teníamos opiniones importantes de quienes la vivieron y contábamos también con análisis históricos valiosos realizados por los economistas de la crisis de esos años. Los jóvenes historiadores de nuestra economía, una espléndida promoción que constituye un núcleo de investigadores ejemplares, que han ido reconstruyendo etapas de nuestro pasado con el rigor de las cifras y la calidad de su oficio, habían detenido también su atención y ofrecido sus análisis sobre los hechos económicos registrados en la escena española de 1931 a la trágica fecha de 1936. Las enseñanzas de esa experiencia histórica no podían quedar inatendidas.

Sin embargo, el alegato de esa experiencia histórica para conducir nuestro comportamiento en 1977 debería ser entendido correctamente. Porque si es cierto que la historia se repite, lo es también que nunca lo hace en las mismas circunstancias. España recibía en 1931 una oportunidad democrática en plena crisis económica internacional. Pero ni la España de 1977 era la de 1931, ni la crisis internacional de los años setenta era la de los años treinta. Se trataba de dos escenarios históricos muy heterogéneos con crisis económicas dispares de grandes dimensiones y, por ello, de inevitable influencia sobre los acontecimientos sociales y políticos. Era este paralelismo de efectos políticos producidos por hechos económicos trascendentes el que parecía destacable y el que, en todo caso, tuvo una perceptible influencia en las actitudes de los agentes políticos y sociales frente a los problemas económicos de la transición en 1977. El *miedo* a repetir aquella experiencia del pasado constituyó un factor crítico para llegar a unas decisiones

políticas fundadas en la vertiginosa coyuntura de los meses vividos tras las elecciones democráticas del 15 de junio.

Este paralelismo de efectos al que me refiero es el que supone el hecho de que una crisis económica grave complica crecientemente la construcción de una democracia en la medida en que esa crisis no se trata y se corrige. La investigación histórica reciente ha probado, en efecto, que los problemas económicos españoles adquirieron en los años treinta una gravedad indiscutible. Unos problemas que la crisis internacional no creó pero que sí intensificó. La agricultura de exportación y la minería sufrieron el impacto de la caída dramática del comercio mundial. Los defectos de la estructura agraria y el «hambre de tierra» de grandes zonas del país no se corrigieron con la energía y rapidez necesarias por una reforma agraria. La industria, en especial la industria básica, que contaba con la demanda pública como sostén de sus producciones, vio disminuir ésta por las limitaciones del gasto público. Esos hechos se registraban sin que los actores políticos del país (partidos, Parlamento y Gobierno) diagnosticaran con precisión y acierto los problemas y los atacaran con la resolución conveniente, todo lo cual extendió una desconfianza constante entre los agentes económicos y los ciudadanos. La postergación o el olvido de la economía y sus imperativos problemas constituyó una tónica dominante en el comportamiento político español de los años treinta. Esa actitud y la propia complejidad e interdependencia de los problemas planteados fue agravando la situación económica, lo que deterioró el clima social y la paz civil, convirtiéndose en una de las causas del trágico fracaso del intento democratizador de la II República.

## **2. La legitimidad del orden democrático y los problemas económicos: el sentido de los pactos políticos de la Moncloa**

La enseñanza de esa experiencia podía resumirse en una obvia pero fundamental conclusión: *una economía en crisis constituye un problema político fundamental*. Las evidentes consecuencias directas de la prolongación de la crisis sobre la vida económica y el orden social están detrás de esta afirmación. Pero también lo están los efectos *políticos* de la falta de una respuesta eficiente a la crisis económica. Este sentido menos evidente —pero fundamental— de las consecuencias políticas de la crisis económica puede derivarse del enfoque que Juan Linz y Alfred Stephan han realizado de la crisis y caída de los regímenes democráticos y que tan aleccionadora resulta para los países latinos. La fuerza que sostiene a los regímenes democráticos —afirman Linz y Stephan— es la creencia mayoritaria de la población en *su legitimidad*, una fuerza interdependiente con otras dos: la *eficacia* del régimen político (es decir, su capacidad para elegir con valentía los problemas sentidos por la sociedad; para enfrentarse y no evadirse de ellos y definir bien una *agenda* de los problemas verdaderos del país formulando programas para

tratar de resolverlos) y la *efectividad* del régimen (esto es: su capacidad de llevar a la práctica la política formulada obteniendo los resultados deseados).

La fundamentación de un régimen político democrático tiene así un carácter probabilista y cambiante que depende de la valoración realizada por los ciudadanos de la eficacia y efectividad de sus políticas. El campo acotado por la crisis económica constituye una zona cuya importancia resulta difícil de exagerar y en la que el sistema político se juega una baza decisiva para su legitimación. Porque, en efecto, las manifestaciones externas, esto es, las consecuencias visibles de la crisis económica retaban diariamente a una respuesta política, dada la importancia que les concedía la sociedad española que las padecía diariamente: ¿cómo legitimar un régimen y asentar una democracia estable que toleraba una inflación que superaba en los meses centrales de 1977 (julio-agosto) el 42 %, inflación que erosionaba los ingresos de las familias, despertaba las expectativas alcistas y extendía la rígida y estéril indiciación de todas las rentas, perpetuando el crecimiento de los precios? ¿Cómo asentar una democracia estable si ésta carecía de recursos para mantener sus intercambios con el exterior perdiendo 100 millones de dólares diarios de reservas exteriores tras las elecciones de 1977 después de haber incurrido en déficit de 5 000 millones de dólares en su balanza corriente en los años anteriores y acumular en los cuatro años de crisis más de 12 000 millones de dólares de deuda exterior? ¿Cómo afianzar la vida económica de una sociedad que había ignorado la pavorosa crisis energética que había cambiado hábitos y comportamientos en todos los países occidentales menos en el nuestro? ¿Cómo construir una convivencia estable sobre una estructura productiva heredada del pasado e irremediamente dañada en muchos de sus sectores industriales por la crisis y que habría que reconvertir? ¿Cómo edificar —en fin— una sociedad democrática avanzada con un sistema económico que poco tenía que ver con la economía social de mercado que regía en todos los países occidentales?

Era evidente que si los problemas económicos no encontraban ni planteamientos ni respuestas políticas eficaces, si la actuación del Gobierno no atendía a la agenda de preocupación de la sociedad traduciéndose en programas coherentes aplicados con efectividad, la legitimidad del régimen se iría erosionando hasta afectar a su propia continuidad. Este planteamiento acentúa el grave compromiso con el que se enfrentan los regímenes democráticos en el período de su consolidación, tanto más si éste coincide con las complicaciones de una crisis económica abierta y grave. En esta situación, el tiempo adquiere una decisiva importancia, ya que el régimen democrático debe ganarse en los primeros meses, o en los primeros años, el margen de eficacia y efectividad necesarios para asegurar su continuidad. La búsqueda de soluciones a los problemas económicos se convierte, por ello, en tarea política prioritaria y urgente para ganar la legitimidad que el régimen democrático necesita. No cabe la huida de los actores políticos ante los problemas económicos porque en ella se decide la propia continuidad de la democracia.

Esa afirmación debe entenderse en un sentido estricto del que deriva su considerable dificultad para su aceptación por *todas las fuerzas políticas democráticas*.

Lo que España pretendía prioritariamente era la instauración de un régimen democrático por encima de cualquier objetivo económico. De un régimen democrático pluralista y competitivo, cuya condición mínima y elemental se define por la existencia de libertad legal para plantear y defender alternativas políticas con los derechos de libre asociación, libertad de opinión y expresión, libertades básicas de la persona, competencia libre y no violenta entre dirigentes con revalidaciones periódicas de los títulos y derechos para gobernar y participación de los miembros de la comunidad sin discriminaciones políticas. Nada más pero nada menos.

Esa acepción del régimen democrático es la que demanda su defensa por *todas* las fuerzas políticas. Y es aquí justamente donde a los nuevos regímenes democráticos se les plantean las mayores dificultades. Porque, con frecuencia, no se diferencia el *régimen democrático* y el *orden social* al que aspiran las distintas ideologías que compiten políticamente. Como ha afirmado el profesor Hernández Gil, la historia española muestra reiteradamente la falta de un grado de racionalización suficiente para comprender por todos los actores políticos que la democracia, en sus bases esenciales, no permite la apropiación por una ideología.

Esa imposible apropiación ha provocado dos consecuencias: por un lado, que cada partido político conciba la democracia que ha de establecerse —utópicamente— como solución de *todos* los problemas sociales (identificando así democracia y los frutos del orden social propugnado), y por otro que, dado que esa identificación no se produce por la competencia abierta con otras ideologías, se pasa de la exaltación democrática al desencanto democrático, cuya última consecuencia es la destructiva pregunta a la que se refiere Juan Linz: ¿para qué defender un régimen que no consiente la instauración efectiva de las ideas en las que uno cree? Consolidar una democracia con esas bases ideológicas es imposible. Los líderes democráticos deben, además, partir de un hecho muchas veces probado: que la consolidación de un nuevo régimen democrático interesa *sólo* a una minoría frente a una mayoría de indiferentes o adversarios. Indiferentes o adversarios que se sitúan en la masa de la población, pero también con frecuencia en las minorías rectoras del mundo de la Administración pública, en las empresas e instituciones financieras y en el Ejército. Por todo ello, si la agenda de problemas de la sociedad no se elige bien y si no existe una colaboración de todas las fuerzas políticas para defender la democracia pluralista que apoye *conjuntamente* la solución de los problemas elegidos, se corre el riesgo de no alcanzar soluciones eficientes y, con ello, que al desencanto de muchos ciudadanos, derivado de su enfoque utópico de la democracia y alentado por la pervivencia y la creciente gravedad de los problemas, siga la indiferencia y la hostilidad de los más hacia el nuevo sistema político, al que difícilmente se posibilitará su consolidación. Por todo ello, el régimen democrático reclama, en sus momentos iniciales, más *políticas de Estado* que *de partido* para resolver los problemas que afecten a su legitimación. Y a la cabeza de esos problemas está, sin duda, el económico.

Los problemas económicos que la crisis internacional planteaba reclamaban así, en la España de 1977, la *responsabilidad compartida* de todos los partidos políticos en su solución porque en ella se jugaba el destino de la naciente demo-

cracia española. Esa fue la lógica política a la que respondieron los Pactos de la Moncloa. Una lógica que se encerraba en dos principios fundamentales:

1.º Exigir de cada grupo social la asunción de sus responsabilidades frente a la crisis. No habría remedio a la crisis española si todos los ciudadanos no comenzaban por cumplir sus deberes al mismo tiempo que exigían sus derechos, porque el Gobierno no disponía de fórmulas mágicas para conciliar lo irreconciliable. Reclamar esas responsabilidades requería poder pactar los sacrificios para distribuirlos con equidad y ese fue el propósito de los Pactos, cuyos intérpretes tenían necesariamente que ser los partidos políticos que disfrutaban de legitimidad democrática tras el proceso electoral de junio de 1977.

2.º Ninguna ideología contaba con fuerzas y respuestas suficientes para imponerlas al resto de la sociedad y superar la crisis. Las respuestas a la crisis pedían sacrificios compensados de todos los grupos sociales, respuestas que debían darse con el sentido de responsabilidad que la situación política del país necesitaba. Dicho en otros términos: el tratamiento de la crisis económica reclamaba —como antes se indicó— una política de Estado y no de partido, para posibilitar el sistema democrático. Ese sentido de *finalidad común* de las distintas ideologías y partidos tenía que servir por una *política de consenso* que, por la vía del acuerdo, la transigencia y el pacto, ofreciese las respuestas eficientes reclamadas por la gravedad de la situación económica del país. De esta manera, se reconocía que el principal problema político español era económico y, al mismo tiempo, que la principal solución a los problemas económicos estaba en el consenso y en el pacto políticos. El régimen democrático ganaría así su legitimación ofreciendo soluciones eficaces y efectivas a los agobiantes problemas planteados por la economía a la sociedad española.

Fue esta orientación *política* de los Pactos de la Moncloa la que definió con claridad los objetivos a que aspiraba la sociedad española en 1977. Quienes intervinimos en su elaboración pensábamos que la historia nos juzgaría por el éxito o el fracaso en la empresa política que habíamos aspirado a realizar a lo largo de nuestra vida: afirmar en España una democracia pluralista y estable. Ese fue el fin prioritario al que debía subordinarse todo lo demás: la realización de los idearios políticos concretos, el disfrute del poder, los personalismos políticos. La economía no era más que un escenario en el que había que actuar indispensablemente para que las dificultades que de ella provenían no ahogaran las esperanzas de asentar una democracia estable. Había, en suma, que ganar tiempo político para llegar a una Constitución capaz de cobijar a todos los españoles sin que el tiempo económico negase esa oportunidad o interfiriese con esa tarea.

### 3. Contenido económico, el carácter de consenso político y los efectos de los Pactos de la Moncloa

Esa *lógica política* de los Pactos de la Moncloa a que me he referido, responde a la primera pregunta que su firma suscitó: su importante porqué. Pero deja pendiente otras tres: *¿Cuál fue el contenido económico de los Pactos? ¿Cómo se acordaron? ¿Qué efectos tuvieron?* Trataré de ofrecer mis respuestas a esas preguntas con la mayor brevedad.

#### 3.1. ¿Cuál fue el contenido económico?

La respuesta es: definir una política económica que ajustase la economía española a la crisis, restableciendo su capacidad de crecimiento. El contenido *técnico* de esa política de ajustes guarda gran semejanza con las políticas de ajuste que irían definiendo posteriormente los países europeos y que se plasmaría en las políticas aconsejadas por la OCDE muy a finales de los años setenta.

Esa política de ajustes a la crisis partía de la división de sus medidas en dos campos diferentes: el del *saneamiento de la economía* o ajustes globales y el de *las reformas* o ajustes positivos.

El convencimiento que motivaba a la política de ajustes a la crisis es el de que todos los males que ésta traía consigo: el corto crecimiento, la aguda inflación, el desempleo desmoralizador, no tendrían remedio si la economía que los padecía no empezaba por ganar los equilibrios económicos necesarios que debían manifestarse a través de dos índices: los que miden la inflación y el equilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente.

El convencimiento de partida en la elaboración de los Pactos de la Moncloa fue el de que la inflación a largo plazo no acarrea bien alguno para una sociedad. Como recientemente ha afirmado el ministro de Economía y Hacienda español, los economistas españoles creíamos que luchar contra la inflación no era una opción política. Se trataba de un problema de supervivencia. Porque, en efecto, como mostraba irrefutablemente la experiencia, la inflación no conseguía aumentar de forma sostenida la tasa real de desarrollo y siempre había acabado mal en todos los países que habían buscado a través de ella la solución de sus problemas.

Ningún país ha conseguido mejorar su posición frente a la crisis aumentando la inflación. La experiencia propia y la ajena probaban que cualquier intento de salir de la crisis por un relanzamiento súbito del gasto nacional mediante medidas de facilidad monetaria o por expansiones presupuestarias no haría otra cosa que relanzar la inflación y no curar los males de la crisis. De ahí la importancia de controlar la inflación y de reducir sus crecidos niveles como condición inexcusable de una política de ajustes a la crisis.

En la concepción de la política de ajustes española —explícita en los Pactos de la Moncloa— esa política antiinflacionista debía articularse con la utilización

de cuatro palancas: 1.ª) La aplicación de una *política monetaria* basada en el control de la cantidad de dinero de signo estabilizador. Este principio partía de admitir que, cualquiera que fuese la causa de la inflación, resultaba evidente que ésta no tendría lugar si no era con el concurso de una política monetaria que acomodase el crecimiento de costes y precios. 2.ª) La aplicación de una *política presupuestaria* que, integrando gastos e ingresos en un solo documento, controlara y redujera —en la medida de lo posible— el crecimiento de los gastos públicos de consumo y orientara los gastos hacia las inversiones en capital beligerantes para favorecer la salida de la crisis, limitándose la cuantía del déficit público total con la ayuda de una reforma tributaria concebida según el estilo tributario europeo que la Comisión Neumark había definido implícitamente en el Informe del Comité Fiscal y Financiero de la CEE (1962). 3.ª) La fijación de un *tipo de cambio* realista de la peseta y flotación de la misma para orientar las corrientes de comercio exterior. 4.ª) El establecimiento de una *política de rentas* concebida con arreglo a los siguientes principios: a) El crecimiento de los salarios se pactaría en función de la inflación *prevista* y no de la inflación *histórica*, asegurándose la capacidad de compra de la masa salarial respecto al *alza prevista* de los precios. b) Se reducirían las cuotas de la seguridad social percibidas sobre las nóminas de salarios. c) Se procuraría moderar el crecimiento de los costes financieros mediante la liberalización y apertura al exterior del sistema financiero y el aumento de la competitividad. d) Un aumento de la liberalización de los mercados de bienes y servicios para reducir los márgenes comerciales y un seguimiento de los precios administrados que previniese elevaciones injustificadas.

Las medidas de *reforma* contenidas en los Pactos de la Moncloa se proponían seguir cinco líneas de acción fundamentales: 1.ª) Reformar el *presupuesto y gasto público* para lograr la universalidad del presupuesto y con ella el mejor control de los gastos, haciendo del presupuesto de las Administraciones públicas un documento básico de previsión y de disciplina del gasto público. 2.ª) Una *reforma fiscal* que —según se ha indicado antes— pusiera a la hora de Europa nuestro anticuado cuadro tributario, incorporando, además, una reforma de la administración tributaria que posibilitase la vigencia efectiva del nuevo cuadro fiscal. 3.ª) Reforma del *sistema financiero* con tres objetivos fundamentales: practicar un control monetario activo y continuo, liberalizar el sistema financiero y supervisar la liquidez y solvencia de las instituciones de crédito. 4.ª) Definir un *nuevo marco de relaciones laborales* mediante el Estatuto de los Trabajadores, flexibilizando al máximo las condiciones de empleo y primando con la reducción del 50 % de las cuotas de seguridad social por un año a la creación de los nuevos puestos de trabajo. 5.ª) Reformar el *marco de actuación de la empresa pública*, estableciendo un sistema de control eficiente y presupuestación adecuada de sus operaciones.

La limitación temporal del programa no impidió contemplar la iniciación de algunas reestructuraciones productivas como la de la energía, la de ciertos sectores críticos de la industria y modificaciones en la política agraria que favoreciesen la mejor utilización de los recursos del país.

Las medidas de saneamiento y reforma componían así un conjunto de deci-

siones que tendían a reforzarse entre sí y reclamaban una suma de esfuerzos compensados de los distintos sectores sociales representados por los diferentes partidos políticos.

### 3.2. Política de consenso

Vistos los encontrados programas electorales con los que los distintos partidos acudieron a las elecciones de junio del 77, parecía poco probable crear el consenso necesario para un acuerdo político. Fue probablemente la débil esperanza en ese consenso la que aplazó la convocatoria de los partidos políticos para suscitara. Desde el mes de julio propuse al presidente Suárez su realización pero hasta entrado septiembre no logré su convencimiento. El Gobierno estaba dividido sobre su conveniencia. ¿Por qué no presentar el programa económico de saneamiento y reforma a las Cortes y lograr de ellas su aprobación? ¿No era misión del Gobierno gobernar y no reclamar el pacto para dar al país la política económica que precisaba? En todo caso, ¿por qué no ir a un pacto social empresarios-sindicatos y no a un pacto político entre partidos? Eran éstas preguntas importantes a las que había que dar respuestas satisfactorias que trató de ofrecer el documento que, elaborado en el Ministerio de Economía, fue finalmente enviado a los partidos políticos para su discusión y posible aprobación. A favor de esa *política de consenso* existían cuatro motivos poderosos:

- El primero, la gravedad de la crisis, inabordable para cualquier partido político aun contando con suficiente mayoría parlamentaria que UCD —el partido en el Gobierno entonces— no tenía. Los hechos posteriores han mostrado hasta qué punto el pacto y el consenso son un activo democrático insustituible que no puede suplir ninguna mayoría parlamentaria. El recurso constante a la mayoría absoluta sin intentar el consenso en muchas de las decisiones del poder que lo admitían, ha constituido una forma de gobernar costosa, arrogante y, al fin, impopular para el Gobierno que la ha utilizado.
- En segundo lugar, estaba la profundidad de las reformas requeridas y el carácter compensador de estas reformas que, por afectar a intereses muy vivos y contrarios de los distintos partidos políticos, reclamaban un *espíritu de transacción* sin el cual poco podía hacerse frente a la crisis existente.
- En tercer lugar, un país sin Constitución, como era la España de mediados del 77, tenía que lograr un consenso que permitiera aplazar la urgencia de los problemas económicos para disponer así del tiempo necesario para redactar y acordar los preceptos constitucionales.
- En cuarto lugar, los Acuerdos de la Moncloa eran bastante más que un pacto social empresarios-sindicatos: incorporaban reformas políticas que desbordaban a ese núcleo de actores sociales y económicos. El pacto

social era, en todo caso, una parte del pacto político de La Moncloa, imposible de conseguir en un momento constituyente de los sindicatos y de la cúpula patronal como el que entonces se vivía. Todo el mes de agosto de 1977, el salón Carlos III del viejo caserón del Ministerio de Hacienda fue testigo de muchas y largas reuniones que testimoniaron la imposibilidad en que se encontraban los sindicatos, ante las inmediatas elecciones, para pactar lo que tenían que ser moderaciones salariales obligadas por la situación crítica del país.

Todos estos motivos llevaron a los Pactos de la Moncloa. El documento que les sirvió de base fue analizado detalladamente con el presidente del Gobierno en una sesión ininterrumpida de muchas horas. Y tras ellas, se convocó a los ministros que lo discutieron. Finalmente, los días 8 y 9 de octubre se analizó y debatió su contenido en la Moncloa. Aquellas sesiones probaron que no existían diagnóstico ni remedios alternativos a los que el programa de saneamiento y reforma proponía. Las intervenciones que en aquellos días realizaron los distintos representantes de los partidos políticos tuvieron como característica más destacada un sentido de responsabilidad ejemplar que hizo posible, en poco tiempo, la redacción de un borrador de Acuerdo cuyo contenido se perfiló después en distintos grupos de trabajo para llegar a la firma de los Pactos el 25 de octubre de 1977 en el palacio presidencial de la Moncloa.

El Congreso de los Diputados aprobaba el 27 de octubre —con un solo voto en contra— una resolución que juzgaba positivo el acuerdo, asumía la responsabilidad que le incumbía en el desarrollo de las medidas del Pacto, instando al Gobierno a su cumplimiento y pidiendo su apoyo a las fuerzas sociales. El Senado, con tres votos en contra y dos abstenciones, aprobaba el 11 de noviembre la misma resolución. De esta manera, la política económica dispuso por vez primera en nuestra historia de una base acordada para la aplicación de un programa económico que afrontaba los problemas económicos existenciales que comprometían nuestra naciente democracia.

### **3.3. Los efectos**

Constituye una cuestión que reclama una respuesta en el doble frente de sus pretensiones económicas y políticas. Del lado económico los resultados más espectaculares se consiguieron en los equilibrios de la economía. La inflación, que superaba en los meses centrales de 1977 el 40 % (con un diferencial de inflación respecto de la OCDE de más de 14 puntos porcentuales), cerraba el ejercicio con un 26,4 % para situarse un año después en el 16 %. La política pactada imponía así un retroceso de la ola inflacionista desde el temido nivel de los dos dígitos y que culminaría en 1985 con un 4,6 % de inflación (con un diferencial de inflación respecto de la OCDE de sólo 1,4 puntos porcentuales).

Se recuperaba asimismo el equilibrio exterior de la balanza de pagos por

cuenta corriente. El déficit, que apuntaba a mediados del año 77 a unos temidos números rojos de 5 000 millones de dólares, se quedaba al final en menos de la mitad: 2 164 millones de dólares, obteniéndose superávit en los años 1978 y 1979 que permitían la reconstrucción de las reservas exteriores que pasaron de los 4 000 millones de dólares a mediados del 77 a más de 10 000 millones de dólares a finales de 1978.

Las medidas de los Pactos pretendían no sólo ganar los equilibrios macroeconómicos. Aspiraban a lograr también el restablecimiento del equilibrio en las cuentas de las empresas. Entre los datos más negativos de la crisis pocos revestían la importancia de la continua caída de los excedentes empresariales. A partir de 1974 la economía registra el desplome de los excedentes empresariales, preludio de la ulterior caída de la inversión privada que inevitablemente los seguiría. Este drama económico de las empresas españolas no fue vivido en la España de entonces como un drama social, cuando la vitalidad de las empresas y la potencia de sus excedentes constituyen el único aval solvente para apoyar el desarrollo de la inversión privada y la creación de empleos. Alterar esa valoración social de los excedentes y posibilitar su realización constituyeron aspiraciones últimas pero fundamentales de los Pactos de la Moncloa. Pues bien, si se contempla la evolución de los excedentes empresariales en España a lo largo de la fase aguda de crisis (1973-85), se comprueba el claro cambio de signo que se realiza en 1978, produciéndose desde entonces una inequívoca tendencia alcista que ha continuado hasta llegar al momento presente y que explica el resurgir de las inversiones privadas y el empleo desde 1985.

La economía no sólo consiguió una mayor estabilidad interna. Incorporó también reformas importantes demoradas por el país, con la complacencia de los intereses afectados, durante muchos años. Se dieron pasos irreversibles en el camino de la *reforma fiscal* que había de cambiar el reparto de nuestros impuestos en línea con una mayor potencia recaudatoria y mejor equidad. Se inició asimismo la reforma del *sistema financiero* para lograr la modernización de sus instituciones y se creó, a través del *Estatuto de los Trabajadores*, el marco en el que deberían desenvolverse las relaciones laborales.

#### **4. Epílogo: Pactos de la Moncloa y Constitución de 1978**

La actuación decidida de los Pactos de la Moncloa en la crisis económica, tanto en el diagnóstico de sus causas como en la definición y aplicación simultánea de las medidas para su tratamiento, reforzó sus efectos. Pero fue, sobre todo, el poder político que estaba detrás de ellos, merced a la fuerza incomparable del consenso, lo que produjo un cambio importante en el clima económico y político del país. Un clima favorable que permitió llegar, sin el trauma de una desestabilización caótica, a la Constitución democrática aceptada por todas las fuerzas políticas parlamentarias en diciembre de 1978. Esa meta política constituía, en

realidad, la principal pretensión, el objetivo básico de los Pactos de la Moncloa y es obvio que se alcanzó.

Hoy, con la perspectiva que el tiempo concede para contemplar con realismo y valorar con sosiego los hechos del pasado, resulta evidente que la suerte de los Pactos estuvo asociada a la suerte de la Constitución. Son dos acontecimientos que la historia contemporánea de España unirá para siempre. La Constitución de 1978 cerraba la fase de la transición política y abría la de la democracia. Los Pactos de la Moncloa habían facilitado así ese paso decisivo en nuestra convivencia política. A esa aportación indiscutible, los pactos políticos de La Moncloa añadieron una lección trascendente que no convendría olvidar en una democracia: la eficacia —y la necesidad— del pacto político basado en el *consenso*, para enfrentar a la sociedad con sus más graves problemas (como fue la crisis económica en 1977 y como pueden serlo otras cuestiones hoy). Una lección que debería incorporar nuestra joven democracia tan propensa a ambicionar mayorías absolutas para los partidos como a olvidar la necesidad de contar con áreas de consenso que la hagan eficiente y duradera.

#### ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Sobre las características de la crisis económica española pueden consultarse los trabajos contenidos en los números monográficos siguientes de *Papeles de Economía Española*:

- Núm. 1 (1980), que contiene un conjunto de colaboraciones dedicadas a identificar la crisis española de los años setenta,
- Núm. 5 (1981), dedicado a la crisis industrial y
- Núms. 15 (1983) y 21 (1984), que analizan las políticas de ajuste a la crisis.

Una presentación de la crisis económica desde la perspectiva del cambio político democrático es la contenida en el trabajo «Economía y Política en la transición democrática española (fundamentos y enseñanzas de una experiencia)», de E. FUENTES QUINTANA, con los comentarios de los profesores J. VELARDE, J. SEGURA, F. M. CARDOSO, F. LOBO y A. PINTO, publicado en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1 (1982). En la misma revista, en su núm. 3 (1983), se contiene un trabajo del profesor J. SEGURA: «Crisis y estrategias alternativas: el caso español», seguido de dos exposiciones complementarias de los profesores J. L. GARCÍA DELGADO y E. FUENTES QUINTANA, que pueden complementar a las anteriores.

Sobre la inserción de la política económica de ajustes de la Moncloa en la marcha de la economía española puede consultarse el amplio trabajo de E. FUENTES QUINTANA, «Tres decenios de la economía española en perspectiva», incluido en *España, economía. Nueva edición ampliada*, obra dirigida por J. L. GARCÍA DELGADO, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.