LA CRISIS ECONOMICA ESPAÑOLA

Ofrecer una interpretación de la «crisis española de los años 70» es el propósito de este trabajo escrito por el Profesor **Enrique Fuentes Quintana.** Conseguir una interpretación aceptable y compartida de la crisis se considera un requisito importante para afrontarla y para definir una respuesta a los problemas que plantea a la sociedad española. La «crisis de los 70» debe entenderse como una crisis *mundial* que afecta —inevitablemente— a España. Crisis que debe interpretarse como una crisis en las *formas de producción y de vida* que dominaron en los quince años de intenso desarrollo que van del plan de estabilización de 1959 a la caída de la actividad económica de 1974-75. España vive quince años de un auge económico mundial que durará veinte años. España llega tarde y abandona tarde el ciclo largo que el mundo comienza en 1951 y que termina en 1972. El fin de esa etapa de desarrollo que anuncia la revolución de los precios de los alimentos, las materias primas y la energía en los 70 abre el comienzo de la crisis en 1973. Exponer las características de esas formas de producción y de vida que han hecho entrar en crisis los acontecimientos de los años 70, tratar de conocer lo que los factores de la crisis de los 70 están atacando para saber *el mundo económico que se nos va y por qué se marcha con fuerza irresistible* constituye la primera pretensión de este trabajo. La segunda es elaborar las bases de una respuesta social y política a la crisis económica a partir del conocimiento de sus factores y características.

ENTENDER una *crisis económica* es la primera exigencia para afrontarla. Ese entendimiento de la crisis pide dos cosas:

1.° una ordenación de los *factores* que la producen, y
2.° una definición de las *actitudes sociales y políticas* que la crisis suscita en el país que la padece.

Sólo después de conocer los *factores* que están detrás de la crisis y las *posiciones* de la sociedad y de la política frente a ella, será posible establecer las *condiciones* que debe cumplir una respuesta social y política que trate de actuar sobre sus causas y remediar de la mejor manera sus consecuencias.

El siguiente trabajo pretende asumir el difícil compromiso de ofrecer una respuesta a esos tres puntos de referencia de la crisis:

- identificando sus *factores* más relevantes,
- exponiendo las que considero *actitudes* más influentes de la sociedad y la política españolas frente a la crisis para, conocidos unos y otras,
- fijar las *condiciones* que debe reunir una contestación social y política eficiente que trate de responder a las causas de la crisis con la que llevamos conviviendo cinco largos años.

Sé que el compromiso al que obliga la ambiciosa pretensión de este trabajo pone en graves dificultades a quien lo acepta y es obvio también que una selección de los factores y actitudes que están detrás de la crisis y de las condiciones para su tratamiento sólo es posible aceptando el conjunto de valoraciones que reclama todo intento de llegar a un diagnóstico. He tratado de explicitar claramente esas valoraciones inevitables para definir una posición frente a la crisis y he procurado presentar mis opiniones en un lenguaje operativo. Sobre este último punto desearía colocar un acento de insistencia porque el propósito principal del diagnóstico que seguidamente se presenta al lector es ofrecer una respuesta clara y no ambigua, comprometida y no elusiva, que defina los criterios para una política económica que no se evada de los problemas que la crisis plantea, sino que los afronte con valentía y arrostre los riesgos de impopularidad que siempre acompañan a cualquier intento de reconocer sin paliativos la gravedad de

una situación de la que la sociedad no quiere enterarse y de defender medidas o alternativas que comportan costes —y a veces elevados— para los distintos grupos sociales.

Es posible que las valoraciones que inspiran mi diagnóstico de la crisis no sean compartidas o que la selección de los factores y las actitudes que identifico como existentes detrás de la crisis económica no sean acertados. Creo, sin embargo, que las discrepancias que uno y otro susciten serán siempre útiles si se exponen, por quienes los discutan, las valoraciones alternativas y se formulan en el mismo lenguaje operativo y comprometido otros posibles y mejores diagnósticos. Suscitar este debate necesario y constructivo sobre la crisis es la principal motivación de este trabajo. Un debate que arriesgue respuestas coherentes, fundamentadas y operativas a la crisis, que eviten cualquier tentación de hacer retórica sobre una situación —tan difícil y, en algunos aspectos, tan dolorosa— como la que plantea la crisis económica que padecemos.

FACTORES DE LA CRISIS ECONOMICA

Los calificativos a la crisis actual

2. Quizá el camino más pacífico para identificar los *factores* de la crisis económica sea el de empezar por los calificativos que a la crisis se aplican. Calificativos basados en hechos previos a cualquier diagnóstico.

Se ha dicho —con la reiteración suficiente para convertirlo en tópico— que la crisis económica que padecemos se caracteriza por tres propiedades concurrentes: es *profunda*, es *grave* y es *mundial*.

Se afirma que la crisis es *profunda* para referirse a la huella dejada por sus consecuencias en las series a través de las cuales se aprecia la marcha de la actividad económica. Es indiscutible que esas series —sean las que manifiestan el crecimiento de la producción, de la renta, del consumo o de la inversión, o las que refieren los equilibrios de la economía (precios y balanza de pagos) o su situación patrimonial (deuda interna y exterior)— han sido profundamente afectadas por la crisis abierta en los 70. Ninguno de los acontecimientos económicos de la segunda posguerra mundial se ha traducido en los indicadores de la vida económica de los distintos países con la fuerza con la que los ha marcado la crisis de los 70.

Se afirma, en segundo lugar, que la crisis es *grave*, para referirse a su duración. En efecto, la crisis económica actual se abre —para la mayoría de los países— en 1973. Lleva, pues, cinco largos años con nosotros, al que se incorpora ya un sexto, porque a la altura de hoy puede afirmarse que 1979 no registrará una mejoría en los factores que producen la crisis, sino un claro empeoramiento. 1980 no escapará a la misma tónica según todos los pronósticos, pues sus cartas decisivas están ya echadas y todas ellas son adversas: precios de la energía, corto crecimiento interno de los distintos países, caída del comercio mundial. Esa larga duración, por ahora sin final, hace diferente la crisis de los 70 de las que las distintas economías vivieron en el inmediato pasado. Vista desde esta perspectiva histórica y en el caso concreto de España, debe reconocerse que las interrupciones en el proceso de crecimiento español en los años 60 —la crisis de 1967 o la del bienio 1969-70— no pueden ser calificadas más que como leves pausas en un proceso continuo de expansión a tasas elevadas. El freno claro que la crisis económica actual ha aplicado al ritmo de crecimiento de nuestra economía, situándolo en tasas del 2-3 % desde hace cinco años, testimonia que no estamos ante un breve episodio de ajuste que, como los de los pasados 60, pueda realizarse con pocos sacrificios y aplicando las medidas de siempre. El largo trecho de crisis que hemos recorrido y el camino que se perfila en el horizonte permiten concluir que la crisis económica actual no tiene comparación con los ajustes económicos del pasado inmediato y que hay que volver la vista mucho más atrás, buscando en la gran depresión de 1929 un antecedente capaz de igualar en la gravedad de su *duración* a la época crítica que hoy vivimos.

La crisis de los 70 es, en tercer lugar, para todos sus observadores, una crisis *mundial*. Mundial en el sentido más justo del término. Esto es, ningún país integrante de ningún bloque —sea el de las economías capitalistas, sea el de las economías socialistas, sea el de los países industriales desarrollados o el de los países subdesarrollados de la periferia— deja de experimentar la crisis. Ni el

sistema económico, ni el nivel de desarrollo, ni la situación geográfica constituyen barreras sanitarias suficientes para preservarnos de esta epidemia de nuestro tiempo. Con frecuencia y partidismo se afirma que la crisis económica actual es una crisis del sistema capitalista, lo que indudablemente es cierto, pues los datos en los que la crisis se manifiesta afectan al funcionamiento de sus instituciones, pero no es menos cierto que esos mismos datos perturban también el funcionamiento de las economías socialistas. Cada bloque económico vive la crisis desde sus particulares coordenadas, pero nadie escapa a esa crisis generalizada en nuestro tiempo que gravita sobre la convivencia de todas las economías nacionales.

La crisis de las inversiones como punto de partida común de la crisis económica mundial y de la española

3. Es el reconocimiento del dominio de este último calificativo por el que debe iniciarse un diagnóstico que trate de identificar los factores que están detrás de la crisis económica española. Nuestra economía vive, en efecto, una crisis mundial, porque España no es diferente a otras economías. Se han ido para siempre —si es que alguna vez realmente existieron— los tiempos en que pudo ser válida la opinión de Cambó: «La economía española no sufre nunca crisis agudas como las que se producen de tiempo en tiempo en países más fuertes, más ricos y más adelantados. Ello es debido a que la estructura de la economía española tiene por base pequeñas unidades y que, además, es casi completa y solamente depende de otros países en una cantidad muy limitada de productos..., de esta forma los factores exteriores tienen en España muy débil influencia. El sol y la lluvia son más importantes». O la de quienes abundando en idénticas ideas creían ver en los años de la gran depresión de 1929 un claro aislamiento entre economía interna e internacional. Oídas desde la realidad económica que hoy vivimos, las afirmaciones motivadas por la crisis de hace medio siglo son escandalosamente disonantes. ¿Cómo admitir en nuestros días las terminantes opiniones de un Juan Ventosa que concluían que «España es un país que por su situación geográfica, por las condiciones de su economía, por sus propias leyes protectoras, vive *aislado* del conjunto de la economía mundial»? ¿Cómo aceptar en la «crisis de los 70» las contundentes afirmaciones de un Mariano Marfil, realizadas frente a la crisis de 1929, indicando que «la crisis internacional no tiene influencia sobre la difícil situación de la economía española y, en consecuencia, la crisis internacional no puede alegarse como explicación de nuestras dificultades»? La presente circunstancia apunta justo en la dirección contraria. El Banco de España, en su «Informe anual de 1978», la ha indicado claramente al afirmar que «las posibilidades y perspectivas de la economía española están estrechamente condicionadas por el funcionamiento de la economía mundial y, muy especialmente, de las economías industriales europeas... Nuestra economía está realacionada con las economías industriales, no sólo mediante las transacciones del comercio exterior, sino a través de unos mismos problemas básicos y de la evolución en el estado de las expectativas empresariales y en las actitudes socioeconómicas generales».

Es el reconocimiento de esta realidad indiscutible el que explica que la crisis económica española esté dominada por los factores que han originado en todas las economías la «crisis de los 70». Dicho en otros términos: la crisis que padecemos traslada a coordenadas españolas todos los factores de la crisis general. Y es por la exposición de esos factores comunes de la crisis por los que debería iniciarse lógicamente su análisis.

Esos factores comunes a la crisis han de buscarse en las series que ofrecen los resultados de la actividad económica. Basta observar el comportamiento de las series fundamentales de la actividad económica para concluir que son los indicadores de la inversión los que acusan con mayor emotividad la presencia, primero, y la prolongación continuada, después, de la crisis. Contémplense los datos españoles y se comprobará la verdad de esta afirmación. El desfallecimiento continuado de las inversiones desde el comienzo de la crisis es en España un hecho que puede expresarse en tres rasgos que lo definen:

- La caída de las inversiones ha sido *clara*. Desde 1975, año en el que España comienza a acusar la crisis —con el peculiar retraso con el que siempre se incorpora a los movimientos de la eco-

nomía exterior— la inversión ha registrado en *todos* los ejercicios desde entonces transcurridos *tasas negativas* de crecimiento de sus inversiones.

- El ritmo de caída de las inversiones es *importante*. Acumula ya más de un 15 %, lo que supone una desaceleración anual del −3,5 %, desaceleración continuada que ha reducido paulatinamente la participación relativa en el PIB del 24 % alcanzado en 1972, vísperas de la crisis, hasta el 19 % del PIB registrado en 1978. Es seguro que este comportamiento no se detendrá en el presente ejercicio de 1979, pues en él amenaza de nuevo una tasa negativa de la inversión —quizá del orden del −1,3 %— y un nuevo descenso de su participación relativa en el PIB hasta situarse en el nivel del 18 %.
- La caída de las inversiones es, en tercer lugar, *persistente*. No son los resultados de uno o de dos ejercicios los que la muestran. Son cinco ya los años que la registran y esa persistente debilidad amenaza con prolongarse en el futuro, pues, como puede observarse en todas las series de actividad, los datos de las inversiones se mueven muy por debajo de cualquier otro valor económico y las opiniones empresariales acusan, en la actualidad, los más bajos niveles que en cualquier otro momento de la reciente historia económica española por parte de las empresas oferentes de bienes de equipo, tanto en el nivel de la cartera de pedidos como en la tendencia de la misma a tres meses. Inercias que van a resultar difíciles de vencer y, en consecuencia, van a seguir traduciéndose sobre el débil comportamiento de las inversiones en el futuro.

La continuada e importante caída de las inversiones parece traducir las dudas empresariales sobre el futuro de la estructura productiva disponible. Una inversión en crisis persistente es siempre un signo externo de que el empresario ha dejado de confiar en el futuro de la estructura productiva cuya administración dirige. Cuando durante cinco años los empresarios de un país disminuyen en cada ejercicio la cuantía de sus inversiones respecto de las realizadas en el ejercicio anterior, es que están cuestionando la continuidad del propio proceso de desarrollo al que sirve la estructura productiva disponible. Es esa constatación la que nos obliga a preguntarnos por las razones que han podido originar este proceso de desfallecimiento de las inversiones: ¿es la crisis de 1974-75, que con tanta fidelidad revela el comportamiento de las inversiones, una alteración más de la coyuntura económica o esa caída de la inversión refleja motivos más profundos?

La crisis de la inversión de 1974-75 como fin de una larga etapa de auge (1951-1973) y como manifestación de una crisis profunda de una estructura productiva

4. Responder satisfactoriamente a esta pregunta central de la crisis económica exige remontarse atrás en el curso del tiempo. Cuando este retroceso se realiza, se comprueba que la crisis de 1974-75 cierra un auge intenso por las variaciones registradas en las magnitudes económicas y extenso por el tiempo de su duración. Un auge económico que comienza en 1971 y que alcanza su cenit en todos los valores a través de los cuales la información estadística española permite identificarle en 1973. Este auge económico estuvo basado fundamentalmente en un desarrollo espectacular de las inversiones y de la exportación. Las oscilaciones en los valores de ambas variables superan claramente a los movimientos de la producción y de la renta nacional. En particular el crecimiento de las inversiones alcanza unas cotas excepcionales que se expresan en su tasa de crecimiento anual acumulativo: 8,7 % (1970-73). Crecimiento que habría de elevar la participación de la inversión en el PIB hasta el techo del 24-25 % hasta y desde entonces jamás superado. Igual sucede con las exportaciones que crecen al 11,5 %.

Este auge económico se situaba como el final de la onda larga de crecimiento que la economía española había conocido desde las fundamentales medidas adoptadas en lo que se denominó, con confusión de su verdadera naturaleza, «Programa Nacional de Estabilización Económica» de julio de 1959. Es, en efecto, a ese mes y a ese año a los que hay que volver si quiere comprenderse el verdadero significado de la crisis actual, pues el propio auge de 1971-73 que la precede no es sino el último acontecimiento de un proceso histórico de expansión de la economía española definitivamente cerrado por los hechos

que definen la «crisis de los 70». Hablar de hasta y desde la crisis de 1974-75 constituye una referencia con sentido porque esos años señalan un cambio de rumbo de la vida económica que cada día que pasa se configura más como el cierre y la apertura de dos etapas diferentes de la civilización industrial.

Estas palabras parecen demasiado trascendentes y efectivamente quieren serlo, porque lo que trato de decir es que la marcha de la economía española, pese a la continuidad de las series que la representan, registra una *ruptura* con la crisis 1974-75 que ratifican con tanta elocuencia los valores de la inversión. La crisis no puede entenderse enfocándola como pura crisis coyuntural. No es un episodio que responda —como la crisis de 1967 o la de 1970— a las necesidades de un reajuste para acompasar (dentro de una fase de auge que marca la tendencia creciente de la actividad económica) la marcha de las distintas variables. La *caída persistente*, a partir de 1974-75, de los valores de las distintas series ya advierte de que esa caída no es análoga a las que la precedieron. En realidad, las series que reflejan el curso de la actividad económica española deben contemplarse como pertenecientes a dos etapas históricas radicalmente distintas: una que va de 1959 a 1973 con dos crisis de reajuste (1967, 1970) y otra que se inicia con la caída de 1974-75 dominada por otras características económicas totalmente diferentes. La primera fase del desarrollo económico español de 1959 a 1973 se inscribe en el ciclo largo mundial que va de 1951 a 1972, al que España se incorpora con ocho años de retraso. La segunda etapa se halla dominada por la revolución de los precios que se iniciará en 1972 en la economía mundial y cuyas consecuencias críticas estamos viviendo.

Es, en definitiva, el fin de una onda larga de prosperidad el que se registra con la llegada de la depresión 1974-75 y la crisis profunda de las formas de producción y de vida características de esa larga fase —1951-1972— en la que España entra por las medidas definidas a partir de 1959.

Este diagnóstico —en el que existe una amplia coincidencia entre los economistas— hace que si queremos entender lo que la crisis actual significa y los factores que la han producido, debamos determinar con detalle por qué finalizó la larga etapa de auge que define en España el Plan de Estabilización y por qué la estructura a la que respondió ese auge ha entrado en una crisis irreversible que hoy vivimos.

En consecuencia, resulta inevitable detallar los rasgos que perfilan la política de desarrollo económico que inaugura en España el Plan de Estabilización de 1959, a qué concepción del desarrollo sustituía esa política y por qué razones la sustituía, cuáles fueron las fuerzas básicas que explican la marcha de la economía española desde 1959 a 1973 y las propiedades que definen la estructura productiva creada en esos años. Tras de esa comprometida y costosa excursión trataremos de entender y de exponer los factores que hacen imposible la continuidad de ese auge y las causas que han conmovido la estructura productiva que se

Teniendo en cuenta los datos disponibles sobre las importaciones, inversión aparente y producción industrial, puede seguirse la marcha de la evolución cíclica de la economía española entre 1965 y 1978.

El gráfico muestra con claridad la existencia de tres crisis perfectamente diferenciadas:

- La *crisis del desarrollo* de los 60, cuyos mínimos se vivieron en 1967/68, una crisis de adaptación de los distintos sectores productivos y del sector exterior de la cual se sale a finales de 1968.
- La segunda crisis fue la de *balanza de pagos* vivida durante los años 1970 y 1971 en la que se reconstruye la capacidad de importación española sobre cuyo fundamento descansa la posibilidad del auge siguiente que alcanza su punto máximo en 1973, merced al desarrollo excepcional de las inversiones y la exportación (correspondido también por el crecimiento de las importaciones).
- Los nuevos precios de alimentos, materias primas y energía y la caída fulminante en la relación real de intercambio abren la *crisis de los 70* que nuestra economía reconoce con algún retraso, pues, como puede observarse por la marcha de las series, ésta no se registra claramente hasta la segunda mitad de 1974.

La *crisis de los 70* es radicalmente distinta de las anteriores como lo prueba el techo alcanzado por las series y, sobre todo, las causas que están en el origen de sus movimientos.

fue creando en los quince años de intenso crecimiento que median entre 1959 y 1974.

El Plan de Estabilización económica y de liberación de la economía como fin inevitable de la política de desarrollo «hacia adentro» («inward looking»)

5. El Plan Nacional de Estabilización Económica, origen de la larga fase de auge con la que ha terminado la crisis económica de los 70, constituyó, por su parte, el origen de una concepción nueva sobre el desarrollo económico de España. Hasta julio de 1959, y desde el fin de la guerra civil, España había intentado llevar adelante el crecimiento mediante un proceso de industrialización que respondía a un tipo de desarrollo denominado gráficamente *hacia adentro* («inward looking»). Un proceso que España no vivió *sola*. La gran depresión y el hundimiento del comercio mundial en los años críticos de la década de 1930 abrieron paso a la idea de que la industrialización y el desarrollo de toda economía debería basarse en el dato firme del mercado interno y en la demanda perceptible y segura que suponía un proceso de sustitución de importaciones. El cierre de los mercados interiores a la competencia exterior, la reserva de los mismos a la industria nacional y la desconfianza de que a través de la diversificación y la multiplicación del comercio resultara posible conseguir una expansión productiva, eran los dos fundamentos toscos y elementales —pero operativos— de esta política de crecimiento «hacia adentro». Esta concepción del desarrollo minimizaba las posibles ganancias, que podrían conseguirse beneficiándose de las ventajas de la división internacional del trabajo, y al favorecer la producción para usos nacionales protegía, de hecho, las actividades industriales respecto de las exportaciones tradicionales, constituidas por la agricultura y la producción minera. Concepción por la que España optó para orientar su política de reconstrucción tras la guerra civil y que se oponía a la estrategia del desarrollo «hacia afuera» («outward looking») caracterizada por conceder las *mismas* oportunidades a todas las industrias, sin oponerse a las importaciones, ni discriminar entre ventas internas y exteriores de una misma industria.

La estrategia del desarrollo «hacia adentro» no era nueva en España: respondía, por el contrario, a la línea fundamental seguida en nuestro país desde el comienzo de su proceso de industrialización. Como ha probado el análisis histórico, la política económica que desde la Restauración trató de encauzar el desarrollo económico español, confió siempre en la protección y reserva del mercado interno como fuerza fundamental y causa primaria para animarlo. Román Perpiñá lo ha afirmado lapidariamente en frase tan citada como cierta: «la política económica española ha tenido una sola preocupación: la producción, y un solo medio: hacerla toda nacional». Los medios para lograr ese objetivo dominante han variado con el transcurso de los años y con las modas y preferencias por los medios de la política económica, pero el objetivo ha sido permanente: cautivar el mercado interno para la producción doméstica y aislarlo de la competencia exterior. Esa reserva del mercado nacional se encomendará inicialmente al arancel, cuyos derechos respondieron a la concepción simplista de *protección para todos*, que materializaba en España una traducción paradigmática de lo que Lexis denominaba *proteccionismo integral*. Un enfoque en el que nuestros políticos creyeron encontrar la mejor defensa de los intereses generales del país y la respuesta menos comprometida y más hábil a las presiones diarias de los distintos intereses productivos. «La economía tiene que establecer el concepto de patria y someterse a él. La patria, igual que una familia, tiene que producir *para ella* y crearse una *vida propia*, independiente de los demás». Tales serán las ideas elementales del Cánovas doctrinario que tratará de llevarlas a la práctica mediante el arancel de guerra del 92 con la generalización de los derechos protectores para toda la actividad económica nacional. Desde esas ideas podrían abrirse paso las concesiones proteccionistas otorgadas día a día a un grupo de intereses tras otro y gobernar con el apoyo de estos intereses que al final serían los de la producción entera del país. Actitud benevolente y permisiva que para Raymond Carr define mejor que cualquiera otra la línea de política económica dominante a lo largo de la Restauración española. Línea que continúan la Ley de bases arancelarias de 1906 y el Arancel Cambó de 1922.

Acumulándose a la protec-

ción arancelaria, otras disposiciones trataron de afianzar la reserva del mercado interno a la producción nacional: las múltiples prohibiciones a la importación de distintos productos, las leyes de protección a la industria nacional (1907, 1917, 1924) que sumaban cuantas defensas pudieran concebirse. Quizá la exposición de motivos del Decreto de protección y auxilio a las industrias nacionales de 30 de abril de 1924 constituya —como afirma el profesor Perpiñá— el límite de la intervención protectora del Estado. Es difícil encontrar un documento, incluso en el apogeo de nuestro mercantilismo, que, como éste, ofrezca más fidelidad a la política de desarrollo «hacia adentro». Y a esa misma posición responde la amplia red tejida por la política corporativa con la que cada sector productivo, casi cada empresa, trató y consiguió en los años de la Dictadura que ninguna parcela del mercado español escapase a la presencia activa y a la protección plena de los intereses productivos nacionales. Un corporativismo cuyo arraigo iban a probar acontecimientos políticos posteriores, pues la II República no logró sino la conversión nominal de los organismos que lo representaban, que hicieron presente una vez más la firmeza de la fuerza proteccionista de sus peticiones, favorecidas entonces por los duros vientos que soplaban desde la crisis de los años 30 y por la generalización mundial de un nacionalismo extremo que reducía día a día el comercio y empobrecía día a día a todos los países que irresponsablemente lo practicaban.

Es esa reserva histórica del mercado nacional la que explota la política de desarrollo «hacia adentro», posterior a nuestra guerra civil, llevándola hasta sus últimas consecuencias merced a un conjunto de disposiciones: un control drástico de las importaciones, limitadas en gran parte al comercio de Estado y pasadas las restantes por el cerrado cedazo de las licencias y por la limitación contundente de las restricciones cuantitativas de los contingentes. A estas nuevas normas de comercio se superpone un control del tipo de cambio que, situando sus cotizaciones muy por encima del cambio de paridad, ofrecía unas ventajas decisivas a la capitalización y a la producción económica interiores y condenaba toda posibilidad de aprovechar el mercado exterior a los sectores potencialmente exportadores.

Con un mercado interno cautivo —diríase incluso mejor, cerrado— el proceso de desarrollo interno se orienta desde las dos áreas del proceso de inversión: el área de las inversiones públicas encomendadas a las empresas nacionales que realizan las inversiones de mayor cuantía y riesgo y de menor rentabilidad, consideradas, pese *a*, o quizá *por* esas características, como imprescindibles para crear las condiciones de un desarrollo «hacia adentro», y el área de la inversión privada —auténtico intérprete del proceso de acumulación— que trata de activarse por una compleja red de disposiciones monetarias, fiscales, de comercio exterior, de rentas y generales de producción.

La política de desarrollo económico «hacia adentro» elegida para apoyar el proceso de reconstrucción nacional ocasionó un conjunto de efectos que podrían calificarse *de manual*. Tres fueron los más perceptibles:

- La crisis permanente y creciente de la balanza de pagos, que impuso estrangulamientos constantes al crecimiento de la producción interna. Las discriminaciones en contra del comercio exterior y a favor del mercado interno terminaron produciendo en España, como en todos los países que han seguido una política de sustitución de importaciones, un desfallecimiento de las actividades exportadoras tradicionales y una escasez dramática en la capacidad de importación nacional. Los embotellamientos de la producción interior por falta de posibilidades de importación se registró en España constantemente a lo largo del período 1939-1959 hasta culminar en la práctica suspensión de pagos frente al exterior, a la que se llega en las vísperas del programa de estabilización económica.
- El crecimiento constante de los costes de producción. El proceso de desarrollo «hacia adentro» arranca de unos costes estáticos de producción elevados, definidos por la protección, y esos costes estáticos no se reducen con el transcurso del tiempo. Más bien ocurre lo contrario, pues la corta extensión del mercado interno, en el que se apoya en exclusiva el desarrollo industrial, no facilita la división del trabajo. La industria nacional cautiva al mercado interno por una férrea

protección, pero las limitaciones de ese mercado terminan cautivando las propias posibilidades del desarrollo de la industria, al imposibilitar la racionalización de las empresas, al dificultar la consecución de economías de escala, al no hacer posible la especialización intra-industrial. Ese crecimiento de los costes alimenta una creciente inflación de precios y crea unos mercados de vendedores que hacen perder a las empresas el sentido de economicidad en la utilización de los recursos y obligan, con el transcurso del tiempo, a aumentar los esfuerzos productivos para obtener una unidad dada de bienes, disminuyendo así la tasa de desarrollo de la economía y elevando la cuota de inversión necesaria respecto del PIB.

- La extensión de la actividad productiva sobre una amplia gama de bienes, obtenidos sin cumplir con las exigencias de la productividad y con graves estrangulamientos en el aprovisionamiento de materias primas y bienes de equipo del exterior, genera una estructura industrial «prematuramente envejecida», basada en pequeñas e ineficientes unidades productivas, incapaces de afrontar el contraste con el mercado exterior, carentes de especialización, mal y hasta pintorescamente equipadas. Quien conociese el panorama de la industria española en 1959 identificará claramente la presencia de todas esas características acumuladas durante los veinte años de vigencia de la política de desarrollo «hacia adentro».

Fue el convencimiento del valor e importancia de estas limitaciones de la política de desarrollo «hacia adentro» el que forzaba a cambiarla en España como antes había ocurrido en otros países que optaron por la misma alternativa. La estrategia de ese cambio no ha resultado nunca fácil, pues cuenta con la descontada oposición de los intereses económicos afectados —las empresas que disfrutan de un mercado de vendedores— a las que la variación del *statu quo* les supone perder unos confortables beneficios obtenidos con poco esfuerzo, oposición interesada que frecuentemente se reviste y se magnifica en términos políticos con las amenazas del posible paro, desequilibrio exterior y paralización del desarrollo que se seguiría de exponer la actividad económica interna a la competencia exterior.

Sin embargo, es lo cierto que pocas oportunidades históricas podían ser mejores para dar ese paso que las que concurrían en la España y en la economía internacional de julio de 1959. De una parte, la política de desarrollo «hacia adentro» había conducido al callejón sin salida de una intensa inflación, un proteccionismo estéril y un intervencionismo paralizante en los que no podía depositarse esperanza fundada de un futuro mejor. La espectacular y agotada situación de la balanza de pagos facilitaba el punto de dramatismo preciso para imponer un cambio de política. De otra parte, la situación económica de los países de la Comunidad Atlántica, agrupados en la O. E. C. E. —en la que España acababa de ingresar— atravesaba una larga etapa de crecimiento sostenido, apoyada en unos factores que un proceso de estabilización y de liberalización realizado resueltamente podría incorporar a la economía española.

El verdadero significado del Plan de Estabilización de 1959 ha de verse en la abierta ruptura que incorporan sus medidas con un pasado desarrollo autárquico sin futuro y como un intento de incorporarse al desarrollo económico atlántico basado en unas formas de producción y de vida que facilitaban el conjunto de factores que estaban sosteniendo el auge económico mundial iniciado en 1959 y que iban a llegar hasta los 70.

El auge económico 1959-74: sus causas y la estructura productiva española

6. Cuando hoy se contempla retrospectivamente el auge económico español de los años 60 que finaliza espectacularmente en la crisis 1974-75, se comprueba que efectivamente los factores que lo produjeron fueron comunes a los que concurrieron en otros países. Es cierto que existieron *peculiaridades españolas* en ese desarrollo orientado «hacia afuera» a las que luego nos referimos, pero las causas agentes del cambio económico tuvieron una familiaridad innegable con las dominantes de la escena de los países de la O. C. D. E.

Esa semejanza es evidente al menos en cinco puntos decisivos: en el generalizado deseo social por el desarrollo y el sistema económico que facilitaba su realización, en la estructura

de la demanda que impulsó el crecimiento de la producción, en la tecnología disponible y aplicada para organizar los procesos productivos, en la existencia de una oferta suficiente de mano de obra para la industria y los servicios facilitada por las amplias reservas de la población rural y femenina, en la favorable marcha, en fin, de los precios de los alimentos, las materias primas y la energía.

El punto de partida de esa larga fase de desarrollo económico que España inicia en los 60 estuvo, sin duda, en el deseo de la sociedad por conseguirlo. A ese factor se ha referido Postan al destacarlo en el auge europeo, calificándolo como un producto, una consecuencia, de la era postkeynesiana en la que aparece: «en todos los países europeos el desarrollo económico se convirtió en una común esperanza, en una creencia generalizada que la política tenía que convertir en realidad». Ese deseo generalizado se vivió en la sociedad española con el proverbial extremismo que caracteriza a su comportamiento. El desarrollo fue para todos los españoles en los años 60 un destino irrenunciable, destino cuya realización buscaron, asumiendo un coste: el preciso para especializar su trabajo, el que comportó hallarlo tras el éxodo a las ciudades, o el más elevado y que muchos pagaron con la emigración a Europa.

Respondiendo a ese intenso y generalizado deseo individual y social por un mayor desarrollo, la política económica trató de facilitarlo por cauces y medidas diferentes desde julio de 1959. Todos los análisis de esa política económica convienen en diferenciar dos etapas sucesivas y dos orientaciones distintas de las medidas adoptadas. Dos etapas que se articulan en torno al denominado Plan de Estabilización de 1959 y a los planes de desarrollo elaborados a partir de 1964. En la primera etapa, el desarrollo económico pretende lograrse a través de un proceso de liberalización de la economía, tanto interno como exterior. Ese enfoque de la política económica era sustancialmente correcto. Para acceder a una etapa de desarrollo, la economía española debía beneficiar en su favor el progreso técnico y difundirlo entre todas las ramas de la producción. Y ese beneficio y difusión pasaban por una liberalización de los intercambios exteriores que facilitase las importaciones de bienes capital que incorporasen la nueva tecnología y por una eliminación de las intervenciones y regulaciones que permitieran —y no obstaculizaran— la actuación de las empresas en el marco de una competencia activa. Si estas dos condiciones se cumplían —y su cumplimiento no era fácil ni popular, ya que se oponía a muchos intereses— el proceso de desarrollo sería una consecuencia. Y así sucedió a partir de 1961, año en el que, fortalecidos los equilibrios de la economía por la acción de las medidas estabilizadoras, las adoptadas decisiones de liberalización exterior introducen —a través de las importaciones— y difunden —mediante la mayor competencia y libertad internas— el progreso técnico. Ha de afirmarse que el deseo individual y social por el desarrollo económico se correspondió con el afán de renovación y cambio de la empresa española que actualiza sus explotaciones sustituyendo a su viejo y amortizado equipo productivo. La prioridad concedida al desarrollo económico debe entenderse en esta etapa como una prioridad total: deseo de los españoles por mejorar sus rentas y su nivel de vida y deseo de las empresas y empresarios españoles por renovar y cambiar sus técnicas de producción. El deseo por el desarrollo de las familias se correspondía, se prolongaba y, en definitiva, se satisfacía con el nuevo e importante dinamismo técnico de las empresas.

A partir de 1964, la política económica cambia de tono. Se mantiene el deseo social por más desarrollo, pero la respuesta empresarial trata de lograrse por caminos más proteccionistas y conservadores. El proceso de liberalización económica se detiene, sin afectar a los sectores laboral y financiero, que apenas experimentaron variaciones en el cuadro intervencionista que los definía, en la situación anterior de «desarrollo hacia adentro». Y no sólo esto: el intervencionismo, favorecido por los planes de desarrollo, terminó por envolver en parte y de nuevo en las redes de una economía burocratizada y centralista al quehacer de los empresarios. La garantía permanente de más intensas políticas expansivas y la concesión creciente de toda clase de incentivos facilitaron el desarrollo económico posterior a 1964. Lo facilitaron y lo conformaron puede afirmarse, pues muchos de sus defectos de estructura son consecuencia directa de esta equivocada rectificación de rumbo intervencionista en la acertada línea de liberalización económica abierta en 1959.

Alguien ha dicho, aludiendo a estas dos etapas de nuestra política económica, que *mientras el plan de estabilización nos desarrolló, los planes de desarrollo económico nos desestabilizaron*. Juicio que acierta de lleno al subrayar la fuerza que facilitó, en verdad, el desarrollo de los 60: la liberalización de la economía del 59, llave para la incorporación del progreso técnico y para su difusión en el sistema económico. Sin esa introducción —cierto que parcial y limitada— del sistema de economía de mercado, el deseo individual y social por el desarrollo no habría valido de mucho. El proceso de crecimiento de 1959 a 1974-75 tiene, pues, en este intenso deseo individual y social correspondido por la política de liberalización económica, su primera y fundamental premisa.

La estructura de la demanda, que generó ese crecimiento deseado por la sociedad, es claramente identificable e, incluso, era pronosticable a la vista del camino recorrido por otras economías, que llegaron antes que la española al auge que dominó a la economía occidental desde 1951 hasta la llegada de los años 70.

En efecto, el primero de los sectores líderes del crecimiento —en el sentido de Rostow— era presumible que tenía que ser —como realmente fue— el de los *bienes de consumo duradero*. Las industrias del automóvil y la múltiple gama de electrodomésticos que suministraban ese grupo de bienes reunían todas las características para interpretar este liderazgo: permitían la introducción eficiente de nuevas tecnologías; satisfacían necesidades a las que la expansión de la renta aseguraba una demanda efectiva creciente (como Sanz Ferrer ha probado, el consumo se acelera en España extraordinariamente entre 1959-1972, con tasas que superan a las de todos los países europeos; ese consumo creciente se transformó profundamente en todos sus componentes. El crecimiento de la demanda de los bienes duraderos superó a todas las restantes partidas de consumo y su elasticidad-renta también); los artículos de esas industrias constituían, en el ciclo de Vernon, productos maduros o normalizados cuya obtención España estaba en condiciones de iniciar; finalmente, las interdependencias de esos sectores les concedían una resonancia productiva clara. Debe destacarse el doble efecto que sobre la estructura del consumo y sobre la organización de la producción produjeron estas nuevas y decisivas partidas del gasto familiar, en especial la creación de múltiples empresas, pequeñas y medianas, suministradoras de la industria del automóvil, de otros medios de locomoción y de los electrodomésticos alteraron el panorama productivo, multiplicando las posibilidades de empleo.

El segundo de los sectores líderes que estuvo presente en el crecimiento de los 60, alterando los patrones dominantes de la demanda —además de desempeñar otros papeles decisivos— fue el *químico*. Todas las investigaciones empíricas del desarrollo económico de los 60 señalan al grupo de la industria química como uno de los sectores oferentes clave del período. Oferta que se explica por las importantes innovaciones que atrajeron la demanda familiar (fibras sintéticas y artificiales, plásticos, detergentes, otros productos químicos del consumo), pero también por ser un sector de crecimiento suplementario que respondió al avance de los sectores primarios (el petróleo, el caucho, los plásticos, las fibras sintéticas y artificiales acusaron en sus rápidos crecimientos, no sólo la demanda directa de las familias, sino el necesario aprovisionamiento de la industria del automóvil y los electrodomésticos); el sector químico, finalmente, aportaba innovaciones técnicas que alteraron las funciones de producción ocasionando procesos de sustitución importantes en favor de sus productos.

El tercer sector que se configura como guía del proceso de desarrollo económico español de los 60 es el del *turismo* y *viajes*, sector que incorporaba dos demandas de muy diversa entidad. La mayor interdependencia económica que pretendía alcanzar el proceso de desarrollo «hacia afuera» abierto por el Plan de Estabilización de 1959 tuvo quizá como respuesta más directa y espectacular la intensificación de las corrientes turísticas alimentadas en la prosperidad europea. El favorable precio de la energía, la producción en gran escala del turismo y de los viajes permitieron poner el Mediterráneo —como ha afirmado Rostow— al alcance del obrero medio europeo y supusieron para España el beneficio de una corriente de divisas que incidía directamente sobre el factor en el que podían depositarse más esperanzas para dinamizar nuestro crecimiento in-

terior: la mayor capacidad de importación. Por otro lado, los efectos ocasionados sobre la producción interna por el «boom» turístico no pueden despreciarse, dadas sus decisivas interdependencias con otros integrantes del sector de servicios y con bastantes sectores productivos.

La entidad de la demanda externa de servicios turísticos deja muy en segundo plano a la demanda interna, pero no hasta el punto de que debamos olvidarla. El crecimiento de la renta interna supuso para los españoles una oportunidad creciente de disfrutar del turismo y los viajes constituyendo una fuerza de cierta importancia en el proceso de desarrollo.

La *vivienda* fue el cuarto de los sectores que explican el auge de los 60 y uno de los que más impulsaron la demanda derivada de los bienes de inversión. La expansión de la vivienda en los años 60 se explica como una réplica al crecimiento de los propios sectores líderes que interpretaron el auge. Un desarrollo económico impulsado por los sectores hasta aquí expuestos acotaba a la vivienda un espacio decisivo. Los ejes de referencia del desarrollo de los 60, la industria y los servicios, dado su carácter urbano, habrían de producir una gran conmoción en el asentamiento de la población y obligarían a realizar, para atender a los afectados por el éxodo rural, un notable refuerzo en la construcción de viviendas y en los gastos de urbanismo. De otra parte, las construcciones necesarias debían albergar el propio crecimiento de la industria y los servicios que, lógicamente, pasaban también a engrosar la lista de los demandantes del sector de la construcción. Finalmente, el crecimiento, si se quiere anárquico, pero explosivo, del turismo concedía su sólida base a una demanda creciente como ninguna y socialmente costosa como pocas, de construcciones de distinta naturaleza, dotando así de una fuerza adicional a este destacado sector del proceso de expansión de la economía española de los 60.

Un crecimiento como el que todas las partidas anteriores manifiestan en el gasto privado no podía dejar indiferente a las partidas de *gasto público*. Los hacendistas habían afirmado siempre que todo aumento de la renta se asocia inevitablemente a aumentos más que proporcionales en el gasto destinado a atender la satisfacción de las necesidades públicas que reclaman la producción correspondiente. Como el gran hacendista alemán Adolfo Wagner afirmara en el pasado siglo, el presupuesto de gastos de los Estados contemporáneos parece responder con la fuerza de una ley a este crecimiento constante de las necesidades públicas y de los bienes encargados de satisfacerlas. Todas las partidas de gasto público acusaron durante la década de los 60 los efectos de este anunciado comportamiento económico. Las tasas de incremento más importantes se registraron en España, como en otros países, en tres grandes partidas, la salud, la educación y los gastos de transferencia de muy diversa naturaleza y de distinta intensidad, tendentes a remediar una de las disfuncionalidades del mercado más probadas y contrarias a las valoraciones de los ciudadanos de nuestro tiempo: la desigual distribución de la riqueza y la renta que genera la asignación de recursos por la aplicación exclusiva del sistema de precios del mercado.

En la medida en la que este proceso de crecimiento del gasto público iba teniendo lugar, producía un efecto perceptible: el sostenimiento de la demanda para sectores de la actividad económica que, directa o indirectamente, contribuían a la producción de bienes públicos.

Las fuertes demandas del consumo privado y público descritas hasta aquí no fueron, sin embargo, las únicas que reclamaron del sistema productivo una oferta mayor. Gran parte del crecimiento de los años 60 no puede explicarse, en efecto, sin la presencia de las *inversiones* y de la *exportación*, como demandas fundamentales, tanto por el papel cualitativo que han desempeñado en el proceso de desarrollo, como por su propia entidad cuantitativa.

La demanda de inversión ya se ha indicado que fue la intérprete del auge que precedió a la crisis, pero su crecimiento constante y su participación creciente en el PIB es una nota que discurre paralelamente con el proceso de auge de los 60. Este proceso de inversión tuvo dos intérpretes fundamentales: el sector privado y la importación. Consecuente con la definición del sistema económico realizada en julio de 1959, fue la empresa privada la que ocupó mayoritariamente la escena en la realización de las inversio-

nes. Ese protagonismo empresarial de las inversiones se sitúa en cotas del orden del 75 % de la inversión total. De otra parte, en las inversiones totales desempeñaron un papel destacado el conjunto de bienes de inversión importados, que alcanzaron durante la década porcentajes situados entre el 25 y el 30 % sobre el total de inversiones en la industria. El crecimiento total de las inversiones y el mantenimiento, dentro de las mismas, de una proporción de bienes importados constituyen dos rasgos decisivos del proceso de desarrollo económico español durante la etapa 1959-1974. Puede parecer que la entidad de este porcentaje de la importación de bienes de equipo importados —25 %/30 %— no justifica la importancia que se le acaba de atribuir. Sin embargo, la importancia cualitativa de esas importaciones se halla muy por encima del interés que ofrecen sus considerables valores relativos, ya que, en efecto, los bienes de capital importados, constituyen el mejor indicador de la incorporación del proceso de innovación a nuestra economía, constituyendo una puerta decisiva para beneficiar las ganancias de la productividad asociadas al cambio tecnológico.

Las exportaciones se fueron convirtiendo también, a lo largo del proceso de desarrollo 1959-1974, en un sector destacado para animar el crecimiento de la producción. Los trabajos de Juergen B. Donges han destacado la importancia de un componente de la política económica de 1959 y de las medidas adoptadas en la década de 1960: el dedicado a fomentar la exportación. La apertura cautelosa hacia el exterior, que inicialmente se realizó en el 59, hizo necesario ir incorporando un conjunto de medidas que posibilitasen y favoreciesen la presencia de nuestras exportaciones de mercancías en el mercado internacional, ayudando así a la balanza de servicios (turismo), a la de transferencias (envíos de emigrantes) y a la de capitales (inversiones extranjeras) a reforzar nuestra capacidad de importación, variable clave para sostener y acentuar el desarrollo de la producción interna. Esa política exportadora tomó diversas direcciones (tipo de cambio realista de la peseta, desgravaciones fiscales, tráfico de perfeccionamiento, crédito y seguro de crédito, organización del sector exportador) y consiguió realizaciones importantes. Ante todo, la que muestra la expansión de la exportación que superó en el período 1959-72 el 15 % de crecimiento anual, creciendo las exportaciones industriales al 14 %. Los sectores industriales aumentaron su participación relativa en las exportaciones mundiales y fueron ganando para sus productos, no sólo los mercados de los países en vías de desarrollo, sino los más duros de los países industrializados. La normalización de muchos de los productos industriales facilitaban su producción en España y su exportación a países desarrollados. Nuestras empresas aprovecharon las oportunidades abiertas señaladas por la teoría del ciclo de producto para exportar. A esas oportunidades responden las exportaciones de máquinas-herramientas, maquinaria para oficinas, barcos, motocicletas, instrumentos profesionales, armas de fuego y tocadiscos, entre otros productos.

Recorrer este camino exportador no ha sido fácil, ha resultado en muchos casos costoso para la política económica, viniendo impuesto —en otros— por las dificultades del mercado interior. Como J. Viudez ha destacado, esta última causa ha motivado la búsqueda de la exportación por muchos sectores en la etapa 1959-1970. En efecto, las caídas de la actividad interna en 1959, 1967 y 1969 explican el comienzo de exportaciones de algunos sectores productivos, como la construcción naval tras el ajuste de 1959, como los electrodomésticos, los automóviles, los aceros especiales, vidrios y azulejos, neumáticos, tras la crisis de 1969-70. En otros casos no han sido las dificultades de coyuntura las causantes del crecimiento exportador, sino las dimensiones de la oferta interior y la necesidad de programar para ella salidas exteriores. Puede incluso afirmarse que la exportación, en la medida que maduraba el proceso de nuestro crecimiento, ha sido considerada como un sector con el que había que contar, no para ajustar ocasionalmente la producción, sino para incorporarla como una fuerza dinámica de la producción interna. Por una u otra causa —coyuntura o tendencia de la producción—, el hecho es que la demanda de exportaciones ha sido un factor destacado en el proceso de crecimiento económico «hacia afuera» de la etapa 1959/74.

La tecnología precisa para orientar la producción con la que atender a las fuerzas de la demanda a que nos hemos refe-

rido era también otro recurso del que España podía proveerse sin dificultades, si se garantizaba una fluidez en el aprovisionamiento de las importaciones necesarias, pues la estructura de la demanda de nuestro proceso de expansión era similar a la que había dominado en otros países que iban por delante de nosotros en la carrera del desarrollo y la tecnología necesaria para satisfacerla estaba ya disponible. Se había utilizado y madurado previamente en los procesos productivos estadounidenses y en los subsiguientes procesos de crecimiento económico interpretados por los países europeos que habían respondido a la misma pauta a partir de 1951. Podría afirmarse así que el «milagro económico» de interpretar ese proceso de expansión era accesible. Para que España lo realizara bastaba liberalizar la actividad económica y disponer de la necesaria capacidad de importación con la que renovar un anticuado y viejo equipo productivo que pusiese al día nuestras explotaciones industriales, facilitando la incorporación del proceso tecnológico que acompañaba ya a las mercancías importadas. Esta renovación y actualización del equipo capital ha constituido una de las fuerzas esenciales que explican el crecimiento de la economía española de 1959 a 1974. Todas las investigaciones efectuadas sobre el tema destacan el papel interpretativo de esta actualización tecnológica de la economía española.

Del lado del posible desarrollo de la producción, España disponía de la fuerza de trabajo necesaria. No había obstáculos en las dotaciones de este factor condicionante de todo auge económico. Kindleberger ha subrayado que la amplia fase de prosperidad que Europa vive entre 1951 y 1972 no puede entenderse sin la disponibilidad de este recurso. España contaba con él en cantidades importantes que se iban a ver sustancialmente aumentadas por la profunda crisis de las formas de vida y de los valores a que respondía la agricultura tradicional. En efecto, el intenso éxodo rural que domina la escena española de la década de los 60 no responde tan sólo a un desarrollo de la industria y los servicios y a una mejor y más racional distribución de la fuerza de trabajo entre los sectores productivos. La estampida del campo, las crecientes cohortes de población que demandan puestos de trabajo en la industria y en los servicios, tienen explicaciones sociológicas y éticas más allá de las estrictamente económicas. La deificación de los valores de una sociedad industrial y el rechazo de las formas de vida campesinas constituyen hechos constatados por la investigación sociológica española a los que la política económica de aquellos años no dio respuesta alguna. Del campo se emigró sin contar con puestos de trabajo o soportando el coste enorme —económico y social— del desplazamiento a Europa. Y esa salida, al tiempo que probaba que los valores vigentes de la sociedad española se alteraban, ratificaba también un defecto importante de nuestra política de desarrollo: su incapacidad para tratar los difíciles temas de la vida campesina, incapacidad que ha colocado en una situación de crisis irreversible a muchos municipios rurales.

De la intensidad de este proceso en el caso español cabe poca duda. Como ha afirmado el profesor García Delgado, el paso de una población activa agraria del 33 % a un 20 % se ha conseguido en España en quince años, mientras que en Francia se realiza en más de 50. Una despoblación rural de esta intensidad ha tenido que responder a muchas fuerzas y valores, manifestando al mismo tiempo la existencia de una crisis aguda de la agricultura tradicional y un intenso proceso de expansión de la industria y los servicios.

El éxodo rural —esto es, no sólo agrario, sino también de la población de los servicios de los municipios rurales que emigraba ante el derrumbamiento de las posibilidades y las formas y valores de vida local— ha sido sólo una parte de la fuerza de trabajo disponible. El otro gran vivero demográfico lo constituía la población pasiva femenina, que habría de incorporarse a las tareas económicas durante la década de los 60 en cantidad cuya importancia no ha sido debidamente destacada, salvo en muy contadas ocasiones. El aumento del empleo femenino en algo más de un millón de trabajadores entre 1960-70 es una cifra semejante a la del éxodo rural en la misma década.

Los cambios en las formas de vida que se seguían de esas dos grandes movilizaciones de nuestra población constituyen quizá los dos grandes capítulos de la historia del cambio social producido por el desarrollo de los 60, pero en cualquier caso, las cifras en que se manifiestan prueban concluyentemente que

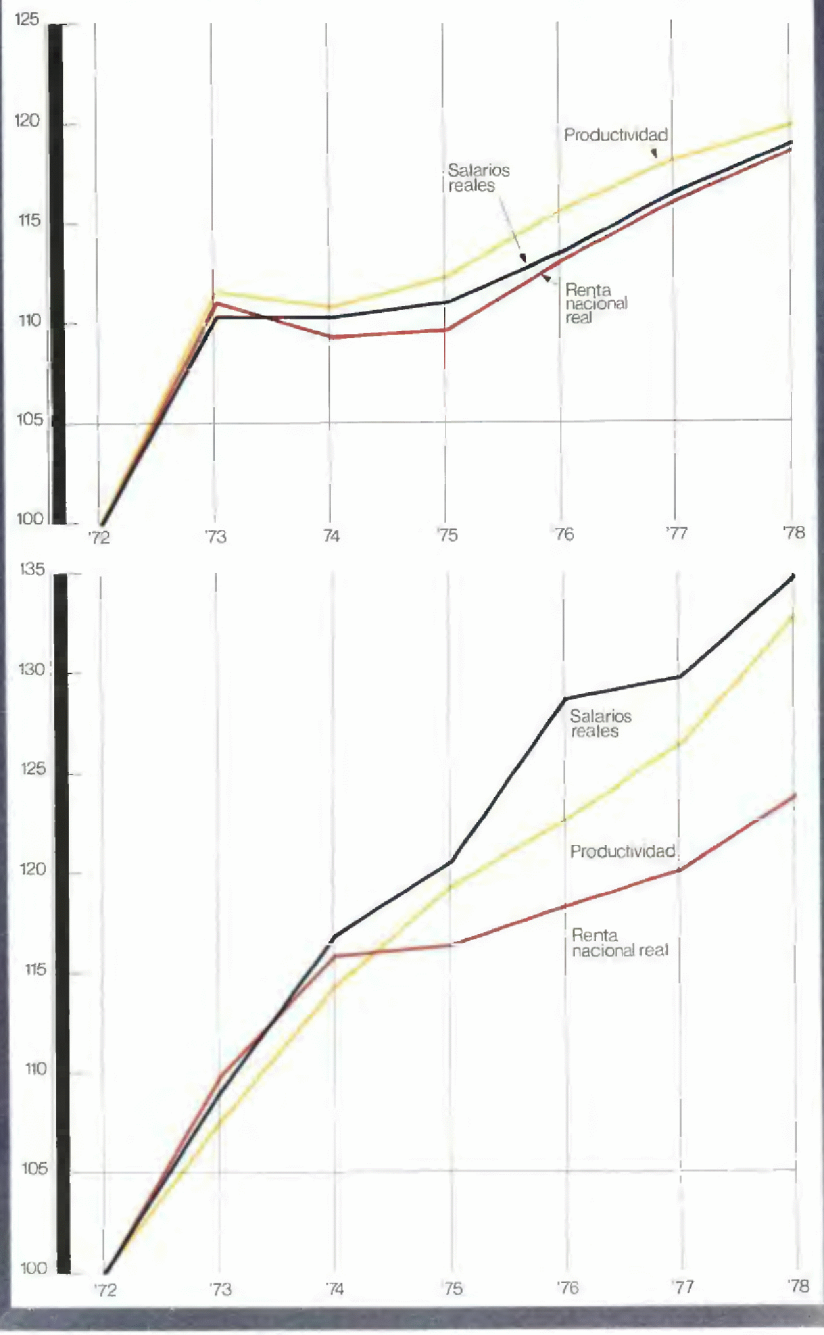
durante la década de los 60 el desarrollo español respondió a las características de un modelo con oferta ilimitada de mano de obra que incluso vertía sus excedentes en los mercados europeos. Esta fuerza, cuya importancia destaca la interpretación de Kindleberger del ciclo largo de desarrollo que va de 1951 a 1972, estaba indudablemente presente en la participación del desarrollo económico de España en ese ciclo largo de prosperidad que se abre en 1959.

El desarrollo económico de los 70, construido sobre los factores de demanda y la disponibilidad de recursos a los que nos hemos referido, contó con el viento favorable de la fortuna, que apareció en forma de mejores precios relativos en productos vitales para sostener ese proceso de crecimiento: los alimentos, las materias primas industriales y, sobre todo, la energía. La relación real de intercambio de los productos industriales generados por el proceso de expansión que España vivió en los 60 y los factores productivos necesarios que debían alimentarlo mejoró sustancialmente durante todo ese período. Se ha calculado que los países del área de la O. C. D. E. contabilizaron como promedio entre un 20 %/25 % de ganancia relativa en su relación real de intercambio durante esa fase, mejorando así sustancialmente la renta real que permitía a las enriquecidas familias europeas —y más tardíamente a las españolas— sostener una demanda potente, base de sus procesos de expansión.

El crecimiento de la renta real

Una de las causas fundamentales de la nueva inflación está en la diferencia entre el crecimiento de los salarios reales efectivamente pagados y los que estarían justificados a la vista del crecimiento de la productividad y el desarrollo de la renta nacional en términos reales. La crisis se ha caracterizado en España por una rápida escalada de los salarios *reales,* cuyo crecimiento se ha situado muy por encima de la productividad y de la renta nacional real. Esa brecha creciente no se registra de la misma forma en los países de la OCDE, en los que el crecimiento de la productividad supera al de los salarios reales y éstos tienden a marchar acompasados al desarrollo de la renta nacional real.

SALARIOS REALES, PRODUCTIVIDAD Y RENTA NACIONAL REAL DURANTE LA CRISIS



interior que se seguía del conjunto de las fuerzas anteriores, potenció las posibilidades del ahorro interno contribuyendo a financiar así los aumentos en las dotaciones del capital del país. Sin embargo, el proceso de acumulación se vio decisivamente favorecido, dulcificado y orientado por el apoyo de fuerzas que venían del exterior: las transferencias de nuestros emigrantes, los gastos de turismo de nuestros visitantes extranjeros y las incorporaciones de la inversión exterior.

Este proceso de auge generalizado al que nuestra economía se incorpora tardíamente por la operación liberalizadora de 1959, fue creando una estructura productiva con rasgos peculiares, cuyo conocimiento ha facilitado una serie de investigaciones recientes.

Un balance de estas investigaciones destacaría, a partir del general reconocimiento del continuado e intenso desarrollo que registran los principales indicadores de los resultados del proceso productivo (tasa de crecimiento del PIB, valor añadido total, crecimiento de las diversas producciones), las siguientes características definidoras de la estructura productiva:

1.° *El desigual crecimiento de los distintos sectores* de la economía, que ha terminado por causar importantes desequilibrios. Entre esos desequilibrios productivos deben figurar tres fundamentales:

- El distanciamiento entre las tasas de desarrollo de los grandes sectores de la economía: la agricultura, la industria y los servicios. El desarrollo económico de los 60 pareció concebirse en España en un plano acotado por el crecimiento de la industria y el aumento de las actividades del sector servicios. La agricultura registró una expansión menos intensa y más vacilante, quedándose atrás y desequilibrando, en consecuencia, el proceso de desarrollo, originando así obstáculos y tensiones en el mismo.
- Un desequilibrio que denuncia cualquier comparación del proceso de nuestro desarrollo con el de otros países es el atraso relativo del sector comercio interior, tanto del comercio al por mayor como el del comercio al por menor. Durante la década de los 60 no se ampliaron ni se modernizaron a tiempo suficientemente la distribución y comercialización de los distintos productos, en especial los destinados al consumo. El creciente desequilibrio entre el desarrollo de las redes de comercialización, la producción total y las necesidades de los consumidores fue imponiendo costes elevados a la distribución de los distintos bienes y servicios, limitando así su demanda y alentando el crecimiento de los precios.
- La demanda de bienes y servicios públicos se movió en España, como se ha indicado anteriormente, a impulsos de los crecimientos de la renta nacional. Sin embargo, esa mayor demanda de bienes públicos no pudo ser plenamente atendida por el sector público. Dicho en otros términos: numerosas observaciones de nuestro proceso de desarrollo económico revelan que existió en España una demanda insatisfecha de bienes públicos. Y, en cualquier caso, la comparación del nivel de satisfacción de necesidades públicas con países de renta y civilización semejantes al nuestro y los patrones a los que ha respondido, en la mayor parte de los países, el proceso de desarrollo económico, señalan un desequilibrio en la oferta de bienes públicos que dejaban insatisfecha la demanda. Este desequilibrio en la producción de bienes públicos/bienes privados constituye uno de los rasgos más característicos del desarrollo productivo 1959-74.

2.° La propensión generada por la estructura productiva hacia el *desequilibrio de la balanza de pagos* y el carácter limitativo que sobre el desarrollo económico ha tenido la posibilidad de atender a la capacidad de importación. El cambio de una política de desarrollo «hacia afuera», que se realiza en 1959, parte de una realidad productiva que es preciso conocer: la antigüedad física y más aún tecnológica del equipo productivo disponible, la necesidad de abastecer una demanda importante e inatendida durante muchos años de materias primas, productos intermedios y bienes de consumo final. Es a partir de esa situación de avidez de importaciones como se opta por la política de desarrollo «hacia afuera», cuya premisa fundamental era la de liberalizarlas. El salto presumible en las importaciones constituyó el principal de los riesgos asumidos en el Plan de Estabilización, ya que se trataba de permitir ese salto de la importación total facilitándole con un aumento de las exportaciones que permitiera darle continuidad y firmeza. Dicho en otros términos: la capacidad de importación debía ser una variable clave del desarrollo. Su fortalecimiento

garantizaría la continuidad de las importaciones que incorporaban la innovación tecnológica y avalaban el desarrollo de la productividad. Esa mayor capacidad de la importación ha dependido del saldo favorable de tres balanzas: la de servicios (turismo), la de transferencias (envíos de emigrantes) y la de capitales, que han tratado de compensar los saldos desfavorables y crecientes de la balanza de mercancías. La estructura productiva no ha logrado responder a tiempo a las necesidades de un «desarrollo hacia afuera» ocasionando déficits exteriores que han detenido el proceso de crecimiento obligando a realizar costosos reajustes. La razón de este comportamiento se debe a dos propiedades de nuestra estructura productiva sobre la que han llamado insistentemente la atención las investigaciones de los economistas de la Fundación del INI:

- El peso creciente de determinados productos intermedios (sectores eléctrico, químico, industria metálica, tanto básica como maquinaria de todo tipo) que se han ido convirtiendo en actividades suministradoras imprescindibles para el desarrollo de la economía, que han jugado además un papel clave en la incorporación y difusión del progreso tecnológico y que han ido precisando importaciones crecientes.
- La incorporación de mayores importaciones necesarias para conseguir una exportación dada.

De esta manera el desarrollo industrial ha actuado como factor clave en el aumento de la propensión a importar, mientras que los sectores tradicionalmente exportadores (agricultura y minería), por no desarrollarse al mismo ritmo que la industria, empujaban a la balanza de mercancías hacia números rojos. Todo ello explica la gran debilidad exterior de la estructura productiva española y los graves problemas que planteará a esa estructura las dificultades por las que pueden atravesar las balanzas de servicios, transferencias y capitales.

3.° La evolución de la economía española en la etapa 1959-74 ocultó, tras sus tasas espectaculares de crecimiento y la posibilidad de emigración a Europa, sus importantes *limitaciones para la creación de empleo*. Las investigaciones realizadas por el Banco de España y por los economistas de la Fundación del INI han valorado estas limitaciones y sus causas. El análisis realizado por el Banco de España descansa en una función de paro no agrícola que tiene como variables explicativas las variaciones del PIB en la industria y en los servicios, las modificaciones en los salarios reales y una variable tendencia que engloba diversos factores (el saldo emigratorio, las mutaciones intersectoriales de población activa y la transformación tecnológica). La estimación de la función de paro en España permite afirmar, de acuerdo con los datos disponibles de la etapa 1960-72, que un aumento del 1 % del PIB (en industria y servicios) en un trimestre produce una disminución del 3,23 del paro registrado en el mismo trimestre y, a largo plazo, de 17,94 %; los efectos de un aumento en los salarios reales del 1 %, son de 1,48 % en el mismo trimestre y un 8,22 a largo plazo; mientras la variable tendencia provoca un aumento del paro del 5,15 % al trimestre y del 28,64 % a largo plazo. Esos valores muestran por lo pronto los graves problemas de empleo implícitos en la estructura económica a partir de la que se ha realizado la estimación de la función de paro. La fuerte gravitación que hacia el desempleo establece la variable tendencia (derivadas del crecimiento demográfico, tecnología utilizada y estructura de la demanda total) pudo ser parcialmente compensada en la etapa 1959-74 por el intenso crecimiento interno (superior al 7 %). Parcialmente tan sólo, se afirma, pues la emigración al exterior durante la década se situó como mínimo en 711.000 españoles y el paro alcanzó una cifra media de 181.000 personas, lo que totaliza 892.000 trabajadores no empleados por la estructura productiva nacional, que otras estimaciones llevan hasta un millón de no ocupados por la actividad interna.

Dicho en otros términos, la economía española siguió un camino para su crecimiento en el que se precisaba la presencia de una doble condición para no aumentar el paro: una moderación salarial responsable que tuviera en cuenta los efectos negativos que para los parados imponían los aumentos de salarios reales y un crecimiento intenso del PIB (en industria y servicios), que en el caso en que los salarios reales se mantuvieran constantes debería ser superior al 6 % para no elevar las cifras de paro. La dureza de esas condiciones salta a la vista y muestra con claridad las limitaciones de la estructura productiva creada en el auge 1959-74 para responder a las

necesidades de empleo de la población española. La *tasa de separación* de trabajadores necesarios para obtener una unidad de producto era muy elevada y precisaba de una *tasa de absorción* suficiente (obtenida por un crecimiento excepcional y muy difícil de alcanzar continuadamente del producto) para compensar sus valores y ofrecer empleo no sólo a la mano de obra que la industria y los servicios «liberaban», sino también a la población disponible que crecía rápidamente.

Las investigaciones realizadas por los economistas de la Fundación del INI han ratificado y precisado, utilizando técnicas distintas, estas conclusiones. El proceso de desarrollo ha respondido a una tecnología y a una estructura de la demanda final que han actuado limitando las posibilidades de empleo. Concretamente entre 1962 y 1970 las necesidades de trabajo para alcanzar un objetivo de producción dado disminuyeron a una tasa acumulativa anual de 6,3 %, lo que revela el considerable aumento de la productividad. Este resultado se debe a que todos los sectores experimentaron en la década de 1960 un ahorro de trabajo, y muy especialmente los sectores más dinámicos del proceso de desarrollo: energético, químico, metálicas básicas, todos ellos intensamente ahorradores en sus necesidades de trabajo. Por otra parte, la profusa utilización de sus producciones por el resto del sistema económico contribuyó a disminuir los requerimientos totales de trabajo por unidad obtenida de producto. A ese efecto ahorrador de trabajo se ha añadido el ocasionado por los cambios en la estructura de la demanda. La demanda de bienes de consumo, como hemos afirmado, varió durante los años 60 su composición, pesando cada vez menos en ella los productos alimenticios frente a los bienes no alimenticios, aumentando también el gasto en nuevos productos (químicos fundamentalmente). La irrupción en los presupuestos familiares de los bienes duraderos y de los productos químicos restó demanda a productos tradicionales (textiles naturales, cuero y calzado). Esos conocidos cambios en la demanda familiar de los 60 desequilibraron la balanza en contra del empleo del trabajo, puesto que los productos más demandados utilizaban menos mano de obra que los sustituidos. En el mismo sentido se ha movido el comportamiento de las exportaciones que al conceder mayor papel a la industria sobre la agricultura disminuía las oportunidades relativas de una ocupación creciente.

Sólo la *tasa de absorción* de mano de obra que se seguía del intenso crecimiento de la producción durante los años 60 pudo contrarrestar la elevada *tasa de separación* del trabajo que se seguía de los factores expuestos (dirección del proceso de desarrollo, tecnologías empleadas y estructura de la demanda). Sin embargo, es claro que el arraigo y la extensión de las fuerzas ahorradoras de trabajo, en la estructura productiva y en los cambios de la estructura de la demanda, traducían las tasas espectaculares de desarrollo en pobres oportunidades de empleo y amenazaban con un triste horizonte de paro, en cuanto la economía viera comprometidas sus posibilidades de intenso crecimiento de la producción.

4.º El proceso de desarrollo forzó las necesidades incrementales de capital a tasas del 2,7 % anual acumulativo entre 1962 y 1970. El *aumento del grado de capitalización* de la industria fue continuo durante todo el proceso de expansión de los años 60. Ese crecimiento se fundamenta en la estructura productiva elegida y en la tecnología incorporada. La intensificación de las necesidades de capital se vio favorecida, no sólo por la imitación de los fundamentos del proceso de auge económico nacional que España realiza a partir de 1959 y que llevaba a buscar en los bienes de capital importados sus fuerzas de arrastre, sino también por los bajos tipos de interés mantenidos por un sistema financiero al que no llegó ni la competencia, ni el mercado, sino que se basó en un intervencionismo que reglamentaba rígidamente los usos y los precios del ahorro.

El crecimiento económico se realizaba así en contra de la dotación de recursos disponibles en la sociedad española, negando la utilización del factor más abundante —el trabajo— y demandando cantidades crecientes del más escaso: el capital. El proceso de creciente capitalización se manifestaba, en última instancia, en una escasa capacidad de creación de puestos de trabajo que cada vez resultaban más caros en términos del capital necesario para obtenerlos.

5.º El proceso de desarrollo económico generó una estructura productiva marcada por *in-*

tensos procesos de sustitución: sustitución de fuentes energéticas tradicionales (carbón) por nuevas fuentes de energía (petróleo y energía eléctrica), expansión de métodos de transporte de gran densidad en sus consumos energéticos (no ferroviarios) y reducción de medios de transporte de menor consumo de energía (ferroviarios), formas de vida familiar construidas sobre un uso intensivo de los electrodomésticos, por las que no lo estaban y demandas de productos agroalimentarios elaborados por productos alimenticios no elaborados, fibras textiles artificiales sustituyeron a las naturales, y los materiales tradicionales fueron desplazados por productos químicos. El factor común de esos numerosos procesos de sustitución es bien perceptible: alimentar una demanda intensa de energía que se situaba justamente en el centro de todo el proceso de expansión de los años 60 y que constituía su dependencia más generalizada y crítica.

6.° La recepción del *cambio tecnológico* se ha centrado en nuestro proceso de desarrollo sobre un *conjunto limitado de sectores* productivos —el químico, el energético, las industrias metálicas, tanto básica como sus manufacturas—, cuyos productos intermedios han actuado como difusores sobre toda la actividad económica de las ventajas del progreso técnico. De esta forma, el desarrollo económico ha ido dependiendo cada vez más de esas actividades que han obligado a realizar, tanto importaciones crecientes de *factores productivos* para esos sectores clave, como de *productos* de los mismos por ser insuficientes los suministrados por la industria nacional. Esta creciente dependencia de la producción total de importaciones para los sectores clave y de importaciones de productos de estos sectores clave constituye un rasgo diferenciador importante y una debilidad innegable, rasgo y debilidad que diferencia la estructura productiva española de otras afines, como la italiana.

7.° Ese crecimiento de la producción entre 1959-74 se ha realizado con *notable desigualdad en el territorio del Estado.* El crecimiento económico trató de conseguirse donde resultaba más accesible, y las regiones industriales desarrolladas, con infraestructura suficiente para ampliar su base industrial, recibieron un impulso enérgico. En los años que van desde 1960 a la víspera de la crisis energética de 1973, la producción y la renta nacional española tendieron a concentrarse en ese triángulo de la prosperidad que señala la existencia de tres puntos: Ribadeo, Amposta y Rosas en Gerona. Este triángulo más la zona de Madrid constituyeron la flecha geográfica con la que España apuntaba hacia su progreso futuro. El resto de las regiones no experimentó un desarrollo económico semejante. Se ha dicho, como saldo expresivo de este balance del desigual crecimiento regional, que pocas cifras bastan para probarlo, porque su elocuencia es incontestable. El hecho de que en 1973 el 54 % de la renta nacional se obtuviera en el 11 % del territorio, mientras que en el 53 % del territorio se obtuviese el 14 % de la renta nacional, constituye un índice lo suficientemente expresivo como para no necesitar de mayores aclaraciones. Naturalmente, en la medida en la cual el desarrollo económico iba teniendo lugar, bajo el dictado de esta desigualdad geográfica, se iban creando problemas para el desarrollo económico futuro, puesto que la inmigración interna de los españoles de las provincias subdesarrolladas hacia la España de la prosperidad para buscar en ella un lugar al sol con el que disfrutar del progreso, iba creando deseconomías cada vez más intensas e importantes, consecuencia de la congestión urbana e industrial, deseconomías que restaban poco a poco las oportunidades iniciales de crecimiento y obligaban a disminuir paulatinamente el ritmo de expansión potencial del PNB.

Esas características de la estructura productiva surgida de la peculiar y más breve versión española de la larga fase de auge mundial 1951-72, constituían hipotecas importantes para lograr en el futuro una contituidad sin problemas en el desarrollo económico. En primer lugar, el desequilibrio en el desarrollo sectorial no sólo repartía con desigualdad la modernización de la economía y los frutos del progreso, también introducía frenos al ritmo de crecimiento posible en cuanto que los sectores que se iban quedando atrás detendrían el paso de los que iban delante. Basta repasar la historia económica de los propios años 60 para comprobar los costes de todo tipo que el insuficiente desarrollo agrario, la comercialización defectuosa o los malos servicios públicos han supuesto en la marcha de la economía. En segundo lugar, el peligroso

carácter deficitario de nuestros intercambios con el exterior, consecuencia de la estructura productiva disponible, constituyó el factor limitativo más claro e insistente del crecimiento de la producción, la renta y el empleo a partir de 1959. Las limitadas oportunidades de ocupación, asentadas en la estructura productiva y en la dirección de la demanda, oscurecían el futuro empleo de las jóvenes generaciones que iban a irrumpir en los mercados de trabajo con fuerza incontenible hasta 1985. Augurar un futuro con paro creciente y joven no era un pronóstico catastrofista, sino una consecuencia del conocimiento de las condiciones establecidas para el desarrollo de la producción. Los crecientes requerimientos de capital pedidos por el desarrollo no se correspondían con un sistema financiero poco desarrollado e intervenido como era el nuestro.

La intensa dependencia energética proveniente de fuentes exteriores embarcaba a la economía en una aventura llena de incertidumbres de futuro y la desigualdad con la que el desarrollo se repartía en el territorio del Estado no sólo lo hacía crecientemente inaceptable para amplias áreas del territorio nacional, sino cada vez más difícil, ya que los costes derivados de la acumulación productiva en determinadas zonas obligarían, tarde o temprano, a realizar inversiones crecientes para evitar las deseconomías de la aglomeración urbana, de la industria y los servicios.

Todas esas características pedían correcciones importantes en la política de desarrollo, posibles de realizar y financiables en una fase de crecimiento general. Sobre ellas llamaron reiteradamente la atención los escritos y análisis de muchos economistas de dentro y de fuera a lo largo de la década de los 60, sin que sus opiniones tuvieran el eco y la audiencia que merecían en la planificación del desarrollo.

Sin embargo, es preciso afirmar que esos defectos de nuestra estructura productiva, aun constituyendo hipotecas innegables del futuro proceso de expansión, no lo impedían. La crisis de esas formas de producción no se origina hasta que un conjunto de factores que van a ir surgiendo a partir de 1972 terminan con las fuerzas que sostenían el auge del ciclo largo de la economía mundial desde 1951. Es el *fin de ese auge mundial* el que va a hacer, en definitiva, imposible el futuro de la hipotecada estructura productiva con la que España llegaba a la crisis de 1974-75.

El desencadenamiento de la «crisis de los 70»: relación de sus factores generales y de sus efectos

7. Una explicación de la «crisis de los 70» que muestre las fuerzas que acabaron con el auge mundial de 1951 a 1972, debe articular —en mi opinión— seis factores diferentes:

1.° El lanzamiento simultáneo de la demanda mundial a consecuencia de la gran inflación de comienzos de los 70, alimentada por la acumulación de reservas en dólares y producida por los clamorosos déficit de la balanza de pagos americana. La acumulación de las reservas en dólares por los países que la realizaron se tradujo en grandes aumentos de la cantidad de dinero, pues la mayoría de ellos se negó a reevaluar a tiempo sus monedas y no compensaron tampoco —por medidas de política monetaria— el aumento de sus reservas. El resultado fue claro: una formidable elevación de la cantidad de dinero, del gasto y de la producción, primero y de los precios, después, que se conocerá como la *gran inflación de los 70.*

Cuando este mal estaba producido, el dólar perdería su liderazgo con las devaluaciones de 1971 y 1973 y la generalizada flotación de todas las valutas. De esta forma, el sistema monetario de Bretton Woods recibiría un duro golpe, obligando a introducir un conjunto de acuerdos provisionales poco satisfactorios que dejarán un flanco abierto a la inestabilidad económica en el futuro.

2.° El desbordamiento general de la demanda va a ir contrastando sucesivamente las dificultades de los distintos mercados para dar la respuesta con cantidades y no con precios mayores. El primer mercado que muestra su debilidad es el de productos alimenticios y materias primas agrícolas. Las apreciables elevaciones de sus precios tenían toda clase de causas. Estaban motivadas por hechos ocasionales —como las malas cosechas mundiales atribuidas a factores climatológicos (sequías), como la penuria de los piensos producida por la crisis de la pesca mundial (an-

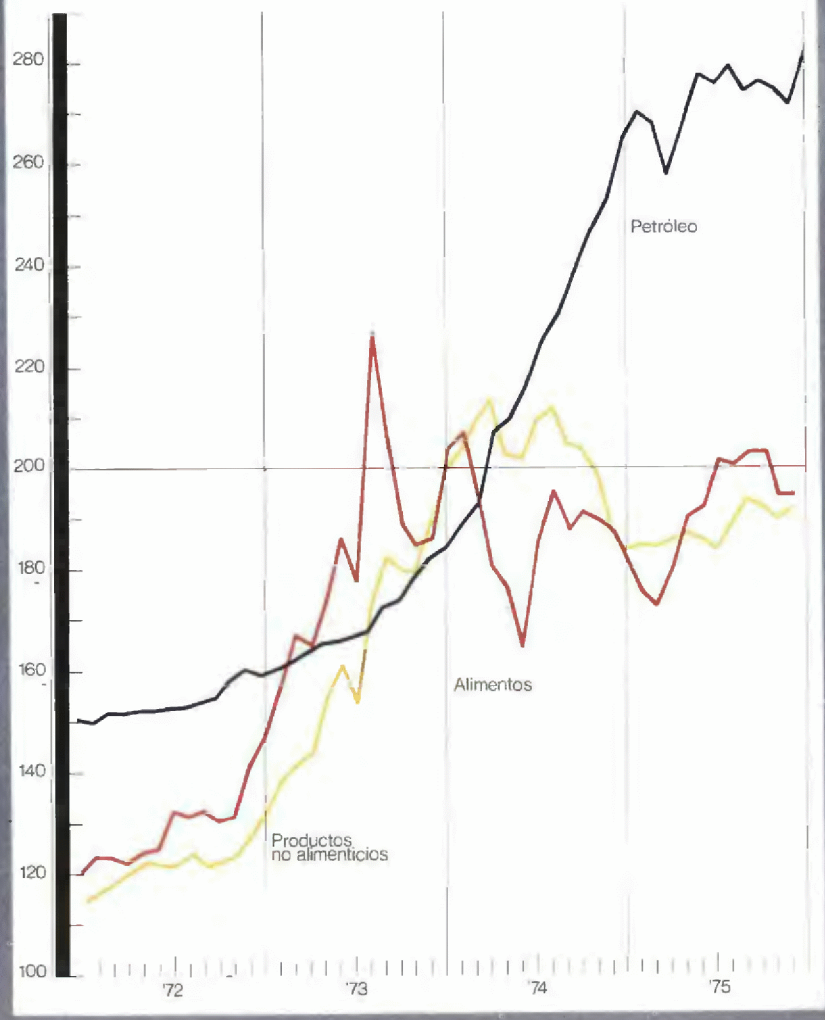
choa de Perú)— y contaban también con razones menos coyunturales: la poca atención de las inversiones en los sectores agrarios en los procesos de desarrollo de los años 60, el olvido, en los planes de desarrollo de los países de renta media y baja, de las oportunidades ofrecidas por la agricultura, la ilusión excesiva colocada sobre los excedentes norteamericanos. Apoyados en estos múltiples motivos, la subida de los precios de los productos alimenticios y materias primas agrícolas, dan el primer golpe a la relación real de intercambio que había gobernado el comercio mundial desde 1951 a 1972. El primer golpe. No el único. El segundo golpe lo dan las importantes elevaciones de los precios de las materias primas industriales, que suben en flecha desde la primavera de 1972, y el definitivo, la explosión —en octubre y diciembre de 1973— del precio de la energía.

La suma de estos hechos provocó una caída en la relación real de intercambio de los países desarrollados del orden del 20 %, con la consiguiente pérdida de su renta real. Casi todos los beneficios que se habían obtenido en la larga fase de prosperidad de 1951 a 1972 se perdieron súbitamente en año y medio. Se ha dicho desde entonces, muchas veces, que ese radical encarecimiento de las materias primas y el particular del petróleo no fue tan malo por su cuantía, sino por el *corto tiempo* en que se produjo. Una elevación de precios casi instantánea tenía que tener consecuencias semejantes a un «shock» sobre las economías afectadas. Dos efectos inmediatos de esta pérdida en la rela-

El cambio fundamental en la situación económica a partir de 1972 se produce con la elevación del precio de los productos alimenticios, de las materias primas industriales (no alimenticias) a la que sigue la cuadruplicación de los precios del petróleo.

El gráfico muestra la enorme intensidad de estas variaciones que definen, a partir de 1972, el comienzo de una nueva etapa económica y sancionan el final de las formas de producción y de vida que dominaron durante el largo auge de 1951/72.

LA REVOLUCION DE LOS PRECIOS, DE LOS ALIMENTOS, LAS MATERIAS PRIMAS Y LA ENERGIA
(BASE: 1967 – 100)



ción real de intercambio fueron la aparición de déficits masivos en las balanzas de pagos de los países deficitarios de energía y materias primas y la caída en la tasa de su desarrollo interno. Las menores rentas de los países industriales frenaron el ritmo al que venían creciendo sus demandas. Todos los componentes de la demanda que habían sostenido la fase de auge anterior (los bienes de consumo duradero, las viviendas, los viajes y el turismo, los nuevos productos) perdieron el fundamento del intenso desarrollo de la renta sobre el que se apoyaban y esta menor demanda de los hogares dejó sin sentido muchas de las inversiones realizadas y programadas para atenderla. Se ha afirmado gráficamente con fortuna, que la caída de la renta real provocada por el empeoramiento de la relación real de intercambio —debido a la revolución de los precios de los alimentos, de las materias primas y del petróleo— desconectó el motor del auge, un motor de cuatro tiempos: más renta → más consumo → más inversión → más renta... Los puntos suspensivos no continuaron después de 1974 con una renta mayor que había sido el eslabón rutinario siguiente en la cadena de prosperidad que se había vivido desde 1971. En esta ocasión, el muro de los nuevos precios exigidos por materias primas y petróleo acortó el salto de la renta, dañando irreparablemente el proceso de desarrollo.

Las cosas no se quedaron aquí. Quiero decir, la pérdida de ritmo en el crecimiento de la renta no fue sólo la directamente impuesta por la caída de la relación real de intercambio. Se hundieron también las expectativas empresariales, lo que dañó a las inversiones programadas. El comercio mundial no podía continuar expansionándose a la misma vitalidad que antes, ya que las economías de los países petrolíferos apenas tenían —salvadas algunas excepciones— capacidad de gasto. Todo ello produjo una consecuencia que constituye un principio rector en el comportamiento económico después de la crisis: *la caída en la renta real fue mayor que la justificada por el empeoramiento de la relación real de intercambio.*

Un paro también mayor era obligada consecuencia de esa pérdida en el ritmo de expansión, un paro que aumentaba sus cifras hasta límites desconocidos en el pasado inmediato y que se iba a ir convirtiendo en el más temido y más intratable efecto de la crisis.

3.° La drástica elevación de los precios de alimentos, materias primas y energía define el punto de partida de una aguda inflación de costes. Una estructura económica como la construida durante el auge 1951-72 tiene una debilidad escandalosa: la creciente densidad de sus consumos energéticos, la demanda intensa de materias primas y productos alimenticios necesitados por todo proceso de industrialización. No cabe duda alguna de que por esta circunstancia un encarecimiento en los precios de esos bienes se transmite rápidamente en todos los mercados y se registra en los presupuestos de coste de todas las empresas de manera galopante.

Esa inflación de costes de productos, de bienes concretos —energía, materias primas agrarias, productos alimenticios, materias primas para la industria— nunca se queda en las economías actuales en el reducido escenario de los mercados particulares de esos productos, de esos bienes. Samuelson nos ha dicho que nuestro mundo se niega a que la inflación microeconómica de un bien se quede en tal. La elevación del precio de un bien no se detiene, ni se corresponde con la reducción de otro, y tanto más si ese precio es de un artículo vital como lo son los precios de la energía, de las materias primas y de los alimentos. Nuestras economías están indiciadas. Vigilamos los precios, esperamos y calculamos sus posibles elevaciones y nos prevenimos de ellas reclamando retribuciones mayores: mayores salarios, mayores intereses, mayores márgenes de aumento en los costes. Los distintos grupos sociales y económicos de los que formamos parte tenemos una creencia común: las expectativas crecientes sobre nuestro bienestar. Todos los grupos sociales nos hemos acostumbrado, por el constante desarrollo del pasado, a mejorar de vida y este *mejor-estar* se concreta en demandas de mayores rentas que esgrimimos con la exigencia de haberlas convertido en derecho irrenunciable por la larga costumbre arraigada por un crecimiento duradero de quince años. Nadie renuncia a ese título del *mejor-estar* y al servicio de su pretensión cada grupo pone toda la capacidad de presión de que es capaz agrediendo a la paz civil para ganar la baza en favor de la prevalen-

cia de sus particulares intereses. El carácter mayoritario de las rentas de trabajo convierte a sus elevaciones en la fuente fundamental de presiones inflacionistas apoyadas en el crecimiento del poder sindical, una característica destacada en la segunda mitad de los años 60 en todas las sociedades.

Ese comportamiento reivindicativo de cada grupo social, impulsado por la revolución de las expectativas crecientes en el nivel de vida y por el arraigo generalizado de las expectativas alcistas de los precios esperados, desata demandas de rentas mayores que siembran situaciones constantes de conflicto social sin subordinarse a ningún interés general. Los intereses se polarizan y fragmentan y se pierde, como afirma Daniel Bell, el sentido de la *civitas:* la revolución de las expectativas alcistas del nivel de vida ha terminado convirtiéndose así en un disolvente político de primer orden en todas las sociedades.

Con indeseable frecuencia, la experiencia fortalece en muchos grupos políticos —si no en todos— esas conductas inflacionistas de los distintos y múltiples grupos o sectores en los que se hallan divididas las sociedades actuales. Casi siempre aquéllos que contestan con eficacia y rotundidad consiguen de la debilidad de los Gobiernos, o por su dominio de los mercados, mayores o menores concesiones, pero *casi siempre algo,* y es esa confianza en el botín la que alimenta y sostiene las situaciones de conflicto. El resultado final es que la suma de esos conflictos parciales o el dominio de los mercados por el poder del monopolio elevan las retribuciones o las condiciones de las que dependen los ingresos de los grupos sociales más poderosos. De esta manera se generaliza la inflación de costes, una característica omnipresente y un factor clave de la crisis actual. Factor con consecuencias importantes económicas, sociales y políticas, bien conocidas pero frecuentemente olvidadas: la erosión de la competitividad de las exportaciones que cierra el camino para buscar el equilibrio con los mayores pagos que imponen unas importaciones encarecidas, la elevación de los tipos de interés relacionada siempre con el grado de inflación y que prohíbe inversiones necesarias, la ineficacia productiva que la inflación extiende, el disolvente social que la inflación generaliza sobre la sociedad que la practica. Este último efecto de la inflación debe valorarse como merece.

La inflación abre a todos los grupos sociales una capacidad potencial de ganancia relativa en sus ingresos. Los grupos mejor librados en el proceso inflacionista son los que tienen más capacidad agresiva para conseguir una elevación de sus retribuciones o más capacidad especulativa para multiplicar, por inversiones fáciles, sus ganancias. Los grupos ganadores en la distribución de rentas que la inflación origina lo son gracias a vicios y no a virtudes: la agresión económica, la especulación organizada. Y esos vicios que la inflación fomenta, porque son los que detentan los ganadores del alza de precios, consiguen su triunfo a costa de los perdedores en el proceso de inflación: los grupos carentes de capacidad agresiva o los inversores que no tienen potencia especulativa. Las filas de los perdedores se engrosan con personajes que nutren las clases medias del país (los ahorradores modestos, los pequeños y medianos empresarios, los pensionistas, los jubilados, los funcionarios, los perceptores de alquileres y rentas fijas). Clases medias, patéticamente vencidas no por una inflación anónima y distante, sino por una inflación con nombres y apellidos, personalizada, disfrutada y, en definitiva, impulsada por los grupos sociales que de ella se aprovechan. Porque los ganadores de la inflación viven a costa de las clases medias expoliadas, gracias a su fuerza agresiva social, económica o política, o gracias a su poder económico que les abre las puertas de la inversión especulativa.

Una política económica que asiste pasivamente a este espectáculo y consiente —cuando no alienta— ese trato profundamente injusto de los grupos que la constituyen, está sembrando un extenso malestar social y fomentando una lucha de grupos y clases por trasladar sobre los demás el peso de la inflación. Esta hostilidad entre grupos sociales que la inflación genera rompe la solidaridad y cuartea la cohesión del país, sin cuya concurrencia resulta muy difícil asegurar la paz civil y mantener una convivencia estable.

4.° El convencimiento generalizado en la validez de esta última argumentación ha obligado a montar las políticas para el tratamiento del proceso inflacionista. Y se ha acudido a las políticas disponibles, es de-

cir, las políticas monetaria y fiscal de carácter restrictivo. Su aplicación ha tenido una consecuencia bien conocida de antemano: debilitar la demanda. De esta manera, han confluido en la crisis actual dos factores: inflación de costes + demanda débil, una suma que tiene un resultado: dificultar la conversión de la inflación de costes que las empresas padecen en inflación de precios, ya que los mercados no consienten, por su manifiesta debilidad, cargar precios mayores. La crisis de beneficios empresariales es, en última instancia, la resultante de todos estos datos. Crisis de beneficios y crisis de los 70 vienen a ser así una misma cosa.

Con frecuencia esa caída de los beneficios empresariales se contempla con un mecanismo de distribución plausible y progresivo de las rentas en cuanto se corresponde con mayores participaciones de los salarios en el PIB. Debe afirmarse, sin embargo, que ese proceso de distribución de rentas produce un conjunto de efectos nocivos que le incapacitan para convertirse en un medio posible y duradero de distribución equitativa y perdurable de la renta de un país. Como ha recordado Sylos Labini recientemente, refiriéndose al caso de Italia, con tantas y tan preocupantes semejanzas con la situación española, existen límites claros —en Italia superados y en España también— a esa política que no deben sobrepasarse, pues producen un conjunto de gravísimas consecuencias: disminuyen las inversiones por dos razones, porque eliminan el motivo que en una economía de mercado justifica las inversiones privadas y porque restan medios para su financiación. En cuanto esta situación se prolonga, la inversión se resiente y el paro aumenta. Por otra parte, la crisis de los beneficios empuja a las empresas privadas hacia su cesión al Estado, convirtiéndolas en empresas públicas, o a solicitar transferencias del Presupuesto del Estado para mantener su continuidad y asegurar los puestos de trabajo. Ambas alternativas son costosas para la sociedad y se pagarán con más inflación y crisis.

5.º Un factor visible en la «crisis de los 70» es la «crisis del Estado Fiscal». Una crisis avisada hace más de medio siglo por la penetrante visión profética de Schumpeter. ¿Cuál es el significado actual de esa crisis del Estado Fiscal y en qué sentido es un factor importante de la «crisis de los 70»?

Ante todo, en su manifestación externa: la brecha creciente abierta en casi todos los presupuestos actuales entre gastos e ingresos corrientes que obligan a utilizar expedientes financieros que son causa de inflación. Esa brecha entre gastos e ingresos se contempla, desde la interpretación de la crisis del Estado Fiscal, como una brecha «estructural», esto es, permanente en las causas que la motivan y creciente en las fuerzas que la mueven. El gasto público tiene que atender en los grupos políticos al desempeño de las que James O'Connor denomina sus dos funciones competitivas y contradictorias: la acumulación, de una parte, la legitimación, de otra. Dicho en términos menos marxistas y convencionales: es preciso que la Hacienda del Estado favorezca el desarrollo de la economía y satisfaga ciertas necesidades públicas contribuyendo a distribuir con mayor equidad la renta nacional que la conseguida por el mercado. Todo ello reclama favorecer el acceso de la sociedad a servicios públicos fundamentales (salud, educación, seguridad del empleo). Una convivencia social pacífica —lo que O'Connor denomina las condiciones de armonía social— no puede alcanzarse sin forzar este tipo de gastos públicos.

Ahora bien, el conflicto entre gastos tendentes a favorecer el bienestar social y los destinados a aumentar la capacidad productiva de la sociedad estalla por varios motivos: el primero, por la revolución de los derechos crecientes que ha llevado a demandar del Estado —mejor a *exigir*— la atención de una factura sin límites para los gastos del bienestar, ese segundo grupo de los gastos públicos. El crecimiento del gasto público se explica hoy en los distintos países por la fuerza social y política de diversos grupos particulares que presionan para satisfacer sus necesidades privadas mediante los presupuestos públicos, aumentando ilimitadamente de esta forma las dimensiones y el horizonte del gasto del Estado.

Esta revolución de los derechos individuales vertida gravosamente sobre el presupuesto del Estado coincide con una apremiante necesidad urgida por la crisis de ampliar las capacidades productivas de la sociedad. El proceso de acumulación se ha hecho más difícil y reclama urgente ayuda de los presupuestos públicos. Desa-

tender estas necesidades del proceso de acumulación supone arriesgar la continuidad del Estado fiscal, pues las fuentes de su propio poder se hallan, justamente, en la capacidad productiva de la sociedad.

Schumpeter ya advertía que la capacidad fiscal del Estado tiene sus límites: «si la voluntad popular reclama gastos públicos cada vez mayores, si se usan cada vez más medios para los fines para los que los individuos no los han producido, si cada vez se dispone de más poder detrás de esa voluntad popular y, finalmente, si todas las clases sociales están imbuidas por ideas enteramente nuevas sobre la propiedad privada y las formas de vida, entonces el Estado fiscal habrá concluido su curso y la sociedad tendrá que depender de otras fuerzas distintas para su desarrollo». Esa situación límite a la que Schumpeter se refiere parece haberse alcanzado con la «crisis de los 70» en muchos grupos políticos en los que los gastos públicos están creciendo a tasas muy superiores a las que se mueven las variables de la economía privada y los impuestos se contestan diariamente encontrando la evasión y el fraude fiscales comprensión y apoyo social. De esta forma una brecha estructural creciente, basada en las fuerzas anteriores, se ha ido abriendo entre los gastos públicos a los que el Estado se ve urgido por todos los grupos sociales y los impuestos que se contestan por los mismos grupos que piden gastos mayores. Es esta esquizofrenia entre «ciudadanos» (más gastos públicos) y «contribuyentes» (menos impuestos) la que da su peculiar vitalidad a la crisis del Estado fiscal en todos los grupos políticos actuales. La brecha estructural del presupuesto en que esa crisis se manifiesta tiene, en definitiva, dos fuerzas componentes: la falta de realismo y de responsabilidad de los grupos privados y la debilidad de los poderes públicos que, temerosos de la impopularidad que se sigue de una exigencia rigurosa del cumplimiento de las obligaciones fiscales, incurren en déficits crecientes en las liquidaciones de los presupuestos, cuyas consecuencias sobre los precios son obvias y sobre la ineficacia del sistema económico también.

La crisis del Estado fiscal no se limita al creciente déficit estructural del presupuesto. Tiene al menos otras dos ramificaciones: la escasa economicidad con la que el Estado administra sus considerables dimensiones actuales y la aceleración que la estructura de los costes del Estado introduce en los procesos inflacionistas.

Arthur Okun ha insistido sobre la importante debilidad que padecen los mecanismos de economicidad de la administración del Estado. Todo parece confluir para que la administración de los programas públicos gravite hacia la ineficiencia: el funcionario público no dispone de las señales del mercado, no hay demanda de servicios públicos ni empresas privadas que indiquen los niveles de coste y eficiencia, el autointerés y el estímulo del egoísmo, que son fuerzas economizantes gratuitas en el proceso económico privado, desaparecen en el público. Las grandes dimensiones del sector público hacen irremediablemente mas difícil su buena administración. El Estado parece estar condenado a transportar el dinero que recauda de sus impuestos hasta llegar a los gastos que realiza, en un cubo lleno de agujeros en el que gran parte de lo obtenido se pierde sin contribuir al bienestar de la sociedad. Este carácter despilfarrador de la administración del Estado fiscal es uno de los principales y bien conocidos defectos, que se registran con creciente protesta en la crisis actual, pero con el pago de sus consecuencias: despilfarros, costes mayores, precios más elevados.

De otra parte, todos los hacendistas actuales han destacado el importante elemento inflacionista que se contiene en la estructura de los costes públicos y en las reclamaciones generales de mayores rentas del trabajo que le afectan. Es bien sabido que el sector público es un sector incluido en el mundo de los servicios con un empleo relativo del factor trabajo muy superior al de la industria y con una productividad mucho más baja. El efecto de estas dos fuerzas no puede ser más negativo para la estabilidad económica general en una sociedad con un sector público creciente. En efecto, el aumento del 10 % de los salarios de la industria del automóvil se aplica al 30 % de los costes de fabricación, pues esto es lo que significan los costes de trabajo —más o menos— en los costes totales de la industria. La consecuencia sería elevar esos costes en un 3 %. La productividad histórica de la industria ha aumentado por encima de ese 3 %, e incluso hoy, esa tasa es accesible; pues bien, en este

caso la inflación derivada del aumento de salarios sería nula, en cuanto que el mayor coste salarial se equilibraría con un aumento de productividad. Si esta situación se traslada a la administración pública, comprobaremos que el mismo aumento, el 10 %, se girará sobre el 60 % al que normalmente ascienden los costes del trabajo total del sector público. Es decir, el aumento de los costes medios sería de 6 %. La productividad histórica de estos servicios no llega a sobrepasar el 2 % al año. Comparando este crecimiento de la productividad con el de los salarios tendríamos al menos 4 puntos que presionarían sobre la inflación. Crecimiento del sector público y crecimiento inflacionista vienen a convertirse así en dos caras del mismo proceso.

Estas tres causas independientes de la crisis del Estado fiscal: su sobrecarga de problemas y sus limitaciones impositivas para resolverlos, que han abierto una brecha estructural entre ingresos y gastos públicos; las dificultades de la administración de los programas públicos; la inflación, en fin, hacia la que un creciente sector público lleva a una sociedad, dada la estructura de los costes de producción pública y los desarrollos de la productividad, han estado presentes en todos los países con la llegada de la «crisis de los 70». Más aún, la presión y la contestación al Estado fiscal han constituido un motivo de muchos movimientos sociales y políticos en los años vividos con la crisis económica.

6.º Un último factor de la crisis actual —y en manera alguna último si atendemos a su influencia e importancia relativa— es el derrumbamiento de sectores productivos enteros cuya explotación no resulta rentable a los precios que determina la concurrencia internacional y en las cantidades que solicita la demanda, porque sus costes relativos de producción respecto de otros países han hecho imposible la continuidad de su explotación con beneficios. Los nuevos precios de energía, materias primas y productos alimenticios han producido alteraciones fundamentales en la demanda mundial de muchos productos y han conmocionado las estructuras de costes y precios relativos que determinan la lógica del comercio mundial y la división internacional del trabajo. Esas variaciones de demanda y oferta mundiales han dejado al margen del mercado a determinadas líneas y sectores de producción cuya explotación continuada les convierte en áreas de pérdida permanente.

Las crisis de estos sectores productivos, a la cabeza de los cuales figuran la siderurgia, la construcción naval, gran parte de los bienes de equipo y sectores determinados dentro de la industria textil, han de enfocarse como crisis de sobrecapacidad o de sobreinversión nacionales que hacen inevitables la práctica de dolorosos procesos de reajuste sectoriales, ya que, en efecto, la conmoción de rentas y precios relativos producida por la crisis general, lo que ocasiona es el *envejecimiento prematuro* del equipo capital disponible que no resulta posible explotar con beneficio.

Jay Forrester ha indicado que a la situación problemática de estos sectores se había llegado en vísperas de la crisis energética, concretamente en 1970, si bien la crisis energética ha agudizado lo que de todas formas hubiese ocurrido menos violenta y menos súbitamente.

Dos son los problemas que se siguen de este planteamiento: ese exceso de inversión debe ser asimilado y costeado por la sociedad, lo que impone sacrificios elevados. En la situación actual, y en opinión de Forrester, la mayor parte de las sociedades desarrolladas cuentan con capacidad productiva suficiente para sostener los actuales niveles de vida durante otro decenio, de forma que no hay razón para temer una era de pobreza en masa, impuesta por el ajuste de esas inversiones incompatibles con los nuevos datos de costes y precios fijados por la crisis general. Los fundamentos en que esa crisis descansa hacen que sea inútil cualquier intento de resistirse a ella y buscar en el proteccionismo una tabla de salvación para no practicar los reajustes de la estructura productiva disponible. «Proteger la estructura industrial envejecida por los nuevos datos de costes y precios relativos no hará otra cosa que atrapar —afirma Forrester— a núcleos enteros de trabajadores convirtiéndolos en costosos e improductivos funcionarios a semejanza de los que pueblan las nóminas de los distintos órganos de la Seguridad Social». La respuesta a esa crisis sectorial tiene que ser muy otra: el capital debe construirse según líneas totalmente diferentes, lo que lleva tiempo, pero en esa dirección hay que marchar forzando desde el

mercado y desde el poder del Estado la transformación productiva de la sociedad. «Es preciso otear, advierte Forrester, por dónde caminará la tecnología —hoy en embrión— del ciclo siguiente. Quienes se aferren a la vieja tecnología en oposición a los datos económicos para poderla aplicar con beneficio, marcharán a la deriva y lo pagarán muy caro. Es preciso realizar una adaptación flexible de la estructura productiva a los imperativos de la tecnología y ampliar la receptividad de la sociedad a las innovaciones».

Desgraciadamente, este proceso de adaptación productiva no puede realizarse con planteamientos simples y automáticos. No se cambia de estructura productiva inadecuada como de traje. Ese cambio productivo es un proceso complejo con enormes servidumbres temporales. No existen técnicas perfectamente adaptadas en el momento actual a la estructura de precios y costes relativos de cada país que restablezcan el equilibrio productivo perdido y mantengan el empleo. Más bien, la situación es la opuesta: conocemos los sectores productivos tecnológicamente inadaptados que es preciso transformar. Sabemos las direcciones en las cuales no debemos desarrollarnos, pero ignoramos aquellas en que debemos crecer y estas incertidumbres comportan un coste de espera del proceso de innovación tecnológica —que han de interpretar los empresarios con la ayuda del Estado— y de adaptación de la misma a las dotaciones de factores productivos y a la división internacional del trabajo. Todo lo cual demanda períodos de tiempo muy elevados, y por lo mismo, muy costosos para la sociedad.

Cuando los seis factores anteriores se combinan con el fin de ofrecer una explicación de la «crisis económica de los 70», resulta claro que la caída en la relación real de intercambio empujada por el encarecimiento brutal del petróleo desempeña en el proceso crítico el papel importante de activar a todos los restantes factores de la crisis: constituye un punto de partida para poner en marcha el mecanismo de las expectativas crecientes de nivel de vida y de precios, amplificando la inflación y la recesión al mismo tiempo; deja en gran parte sin sentido a las medidas tradicionales restrictivas de política fiscal y monetaria, incapaces de luchar contra la inflación impuesta desde la estructura de los costes; acentúa la brecha inflacionista del Estado fiscal e intensifica hasta límites insoportables las crisis sectoriales, al agudizar escandalosa e instantáneamente las diferencias internacionales de costes y de precios que las producen. Por todas esas razones, el elemento directriz de la crisis de los 70 está en la revolución de los precios de los alimentos, de las materias primas y muy especialmente de la energía. A ellos hay que mirar porque ellos son el heraldo de la crisis y el factor que activa todos los demás, lo cual no quiere decir en absoluto que todos y cada uno de los restantes factores no tengan personalidad e independencia propias para transmitir las consecuencias de su presencia en la crisis actual. Cada uno de los seis factores enunciados son factores independientes entre sí, cuya coincidencia temporal y cuya activación por las sacudidas energéticas y por las elevaciones de los precios de materias primas y alimentos despliega la compleja y múltiple dimensión de la crisis que padecemos.

El liderazgo de la elevación de los precios de los productos alimenticios, de las materias primas y sobre todo de la energía concede a la «crisis de los 70» más futuro que el efímero y limitado de su calificación. Habrá «crisis de los 70» en los 80 ya que sus factores perdurarán y su catalizador —los precios de la energía, especialmente, y en segundo término los de las materias primas y los alimentos— ganará presencia y efectividad. Si algo demuestran los años vividos desde el comienzo de la crisis es que el factor primario y desencadenante —la energía— no ha recibido una respuesta técnica satisfactoria y/o socialmente aceptada. Todos los especialistas de la energía nos hablan del medio siglo necesario para obtener esa nueva y anhelada fuente de energía continua y no contaminante, situando en el entretanto a las distintas sociedades frente al dilema nuclear que las divide. Es esa remisión técnica hacia el futuro y esa división de opiniones actual frente a la energía nuclear la que explica la continuidad y profundidad de la crisis actual, al dejar a las economías nacionales abandonadas en su vital aprovisionamiento energético a un mercado precario y encarecido como lo es el del petróleo y que somete a sus compradores a los sucesivos «shocks» que ocasiona el pago de una renta creciente a quienes detentan y explotan los yacimientos.

Por otra parte, todos los restantes factores de la «crisis de los 70» siguen conservando su viejo arraigo en conductas y comportamientos sociales, en instituciones, en los enfoques dominantes de la política económica. Que esto es así lo prueba el contraste que de la vigencia de todos los factores de la «crisis de los 70» acaban de realizar los acontecimientos de 1978-79. Ha bastado, en efecto, que en 1978 se recuperara el ritmo de crecimiento de los países industrializados, en cuantía mucho menor que la de 1973, para que la secuencia de acontecimientos del pasado 1973-74 se repitiera en 1979: crecimiento de las economías → intensificación de los consumos energéticos (básicamente en crudos y principalmente de Estados Unidos) → debilidad del dólar → mejora en la relación real de intercambio de los países industriales → curso alcista de los precios de las materias primas → corrección drástica del precio del petróleo → «shock» sobre las distintas economías deficitarias de energía y materias primas. El carácter repetitivo de esta secuencia de acontecimientos en pocos años —cierto que favorecido en esta circunstancia por las incidencias políticas del Irán— destaca una característica fundamental de la «crisis de los 70»: la vuelta a la economía mundial de las crisis *recurrentes* que caracterizaron la evolución del capitalismo en el pasado y de la que el mundo se había librado en la larga etapa que va de 1951 a 1973. La coyuntura económica no va a registrar ya una marcha creciente, continua y pacífica de las cifras de producción y actividad, sino la discontinua y convulsa de una serie de crisis sucesivas motivadas por el abastecimiento energético y de materias primas y alimentos.

La interpretación de «la crisis de los 70» realizada hasta aquí ha destacado seis factores que producen una consecuencia: cuestionar la continuidad de las *formas de producción y de vida* que dominaron los años de intenso desarrollo que van de 1951 a la caída de la actividad económica en 1974-75. El mundo económico definido en ese ciclo largo de prosperidad carece de futuro. Se lo niegan los factores que están detrás de la crisis y su fuerza es tal que tratar de oponerse a ellos equivaldría a agarrarse a un pasado sin sentido y negado por el mundo que viene.

Al identificar esos factores que hemos expuesto, se comprueba que todos ellos, pese a su heterogeneidad, responden a una característica común: *actúan del lado de la oferta limitando sus posibilidades de crecimiento*. Puede afirmarse así que «la crisis de los 70» es una crisis de oferta y hay que entender bien lo que esta calificación significa para no convertirla en un tópico estéril.

Ante todo, significa que la crisis actual *no* es de demanda como lo fue la otra gran crisis anterior que puede compararse a la actual: la gran depresión de 1929. Cualquier repaso paralelo, por elemental que sea, entre esa crisis de hace medio siglo y la actual advierte la presencia de escandalosas diferencias. La gran depresión del 29 partía de un conjunto de realidades que son de entonces y en manera alguna de hoy: el hundimiento de la demanda de los distintos mercados, la caída de los precios de los distintos bienes —productos alimenticios, materias primas—, las expectativas generalizadas en todos los agentes económicos de precios en descenso, la práctica —en fin— de una brutal política monetaria restrictiva de Estados Unidos sobre cuyos efectos depresivos ha puesto el acento la investigación rigurosa de Milton Friedman y Ana Schwartz. Esa generalizada corriente deflacionista creó un *pánico por la liquidez* generando en familias y empresas un deseo intenso de liquidar sus activos para sobrevivir al mismo tiempo que *reducían su gasto de consumo* (para plegarlo a la caída de salarios reales) y de inversión (para adaptarla a la falta generalizada de demanda). Este doble factor es el que domina la década depresiva de los años 30. Centrar la atención pública sobre estos factores que frenaban el gasto nacional y empobrecían a las distintas sociedades fue la gran aportación del keynesianismo. John Maynard Keynes creyó que era posible construir una era de prosperidad que acabara con el drama sobrecogedor del paro en el que militaba la cuarta parte de la población activa de los países industriales, elevando la demanda efectiva merced a una política de estímulo fiscal y monetario. Bastaba para ello romper con las convicciones del pasado que obstruían esa acción discrecional de la política económica por la sumisión a costumbres y creencias cuya vigencia en el tiempo las había convertido en dogmas inexpugnables. Esta empresa, como prueba la historia de la aplicación práctica de las ideas keynesianas, no fue una empresa fácil. Hicks ha

afirmado con razón que Keynes expone sus ideas en el segundo cuarto de este siglo, pero la era keynesiana es la del tercer cuarto de siglo. En cualquier caso parece claro para una amplia mayoría de economistas que el acento de Keynes sobre la demanda efectiva fue acertado, porque convenía a las condiciones y a las urgencias del mundo económico en el que ese acento se puso. Lawrence Klein lo ha dicho con acierto: «En la época de la revolución keynesiana existía una insuficiencia general de demanda en la mayor parte del mundo. Creo que el desarrollo de la política keynesiana, al basarse en ese enfoque, hizo mucho por la economía del mundo occidental, permitiéndonos ganar una larga etapa de más de veinticinco años sin el retorno de otra gran depresión».

La crisis de hoy no parte de los supuestos de la realidad de 1929 y no puede tener, en consecuencia, la misma interpretación. Hoy no tenemos precios en descenso, ni mercados sobreabundantes de materias primas, ni salarios reales decrecientes, ni expectativas de precios a la baja, ni una política monetaria estadounidense brutalmente restrictiva. Estamos justo en el polo opuesto: materias primas por las nubes, salarios reales en aumento —pese a la crisis— expectativas inflacionistas desbordadas, una abundancia de dólares que sostiene crecimientos excesivos de la liquidez mundial que alientan la inflación. En estas circunstancias hay que atender a los factores de oferta para que éstos no paralicen el desarrollo de la producción y de la renta: es necesario luchar contra la penuria de energía, materias primas y productos alimenticios; es preciso evitar las alzas de costes que se siguen en inútil respuesta a la pérdida de la relación real de intercambio por parte de las distintas rentas; hay que normalizar los beneficios empresariales sin medidas proteccionistas; hay que forzar la mejor asignación de recursos por el mecanismo del mercado; es obligado reestructurar los sectores industriales que la crisis ha dejado al margen de la competencia, adaptando la estructura productiva a las dotaciones de recursos; deben ganarse mercados para una mayor exportación por una mejora de costes y precios relativos. Todos esos caminos para afrontar la crisis son consecuencia de que los factores que la producen están del lado de los costes y la oferta, tal y como se ha expuesto. No del lado de la demanda, como sucedió en la gran crisis de los años 30.

La interpretación de la «crisis de los 70» como crisis de oferta no debe entenderse como un diagnóstico simplificador que transmita la falsa imagen de que todos los países se encuentran alineados en la *misma* situación. Todos padecemos los mismos problemas, pero la crisis no tiene un solo factor. Son muchos y no uno los factores que originan esa crisis de oferta, lo que explica la suerte diversa de los países que la padecen por dotaciones diferentes de factores productivos (dotaciones desiguales de recursos estratégicos —energía, primeras materias, alimentos—) por estructuras productivas divergentes; por reacciones sociales discrepantes de las rentas ante las pérdidas de la relación real de intercambio; por presupuestos peor y mejor administrados, esto es, con más o menos brecha estructural de su saldo; por configuraciones distintas de la industria y por políticas diversas de adaptación y reestructuración. La crisis económica no se padece por igual en los distintos países porque no todos los factores que la definen tienen la misma traducción, ni idénticas dimensiones nacionales.

Factores generales de la crisis de los 70: traducción española

8. La economía española ha registrado la presencia de todos los factores de la crisis. Puede afirmarse así que una vez más la España económica no ha sido diferente. Más bien, a la vista de los hechos, debería concluirse en la proposición contraria: su comportamiento ha resultado apasionadamente crítico. Todos los factores generales de la crisis —en especial los más característicos— han revestido, en el caso de la economía española, una mayor intensidad. No hemos sido excepción a los factores críticos, sino —por desgracia— regla general y extrema.

En primer lugar, España vivió con especial intensidad la etapa de inflación de demanda que precede a la crisis y provoca y anticipa su aparición. De 1970 a 1973 cambia el signo deficitario de la balanza de pagos española, lo que, unido a la entrada de capitales exteriores aumenta nuestras reservas en dólares hasta 5.800 millones. El aumento de reservas condujo —ante las dificultades técnicas y la falta de voluntad para su es-

terilización— a una elevación progresiva de la cantidad de dinero. Las disponibilidades líquidas que a comienzos de 1971 crecían al 20 %, pasaban al 23 % a finales de ese año, situándose a mediados de 1973 en el 25 %, mientras el crecimiento del crédito interno lo hacía al 30 % y en algunos meses al 40 %. Un crecimiento de la cantidad de dinero a ese ritmo necesariamente tenía que afectar al gasto interno cuya tasa de expansión en términos reales fue del 9,5 % en 1972 y del 8,6 % en 1973, durante los cuales la inversión anticipaba y superaba todos los crecimientos pensables: 17,5 % fue su elevación en 1972 y 15,5 % en 1973. Este desbordamiento del gasto nacional terminó por producir su último y más temido efecto: la inflación de dos dígitos, característica de los 70, en la que España ingresa en 1973 (10,6 % en los precios implícitos en el PIB, 11,8 % crecimiento de los precios del consumo).

La inflación española de los 70 se despegaba clara y crecientemente de la de los países europeos durante todo el año 1973. Sólo el caso de Italia —entre los países desarrollados de Europa— presenta un comportamiento similar; sin embargo, desde mediados de 1973 la inflación española deja perceptiblemente atrás a la italiana mostrado así ese comportamiento extremo —igual sentido de los acontecimientos, pero más agudizados— que va a caracterizar a nuestra economía durante la «crisis de los 70».

La drástica elevación del precio de los crudos sorprende a la economía española con una tasa de inflación del 14 % (tasa de crecimiento de los precios del consumo del último trimestre de 1973) superior a la de las restantes economías europeas.

El segundo factor de la crisis: la caída de la relación real de intercambio siguiente a la revolución de los precios de los alimentos, materias primas y energía, también va a revestir especial intensidad en el caso de España, produciendo un efecto mayor que el registrado por otros países europeos en la balanza de pagos. El empobrecimiento impuesto por la relación real de intercambio fue importante, las cifras disponibles lo estiman en un 20-25 %. En esta pérdida de la posición exterior española quizás no exista diferencia apreciable con la de los países europeos. Sin embargo, la intensidad de la variación de la balanza de pagos española fue muy superior a la registrada por los países europeos: el déficit de la balanza comercial se duplica (pasa de —3.500 millones de dólares en 1973 a —7.000 millones en 1974) y el de la balanza corriente, de un superávit de 500 millones de dólares en 1973 a un déficit de 3.268 millones en 1974 (4 % del PNB). En estos dos resultados que muestran la grave incidencia de la crisis en la posición exterior española intervinieron dos hechos distintos: la decisión de compensar en 1974 el alza del precio de los crudos del petróleo con subvenciones y reducciones impositivas, lo que produjo un aumento del 6 % en su consumo en 1973, mientras éste diminuía en los restantes países europeos (que no compensaron precios de energía) y los efectos de la crisis europea sobre la balanza de servicios (—20 % cayeron los ingresos en volumen por turismo en 1974) y de transferencias (—5 % en 1974).

Este peculiar ajuste español a la «crisis de los 70» señala una clara diferencia con el europeo. Como consecuencia de la acumulación de las dos diferencias registradas —precios mayores cuando la crisis comienza y balanza de pagos más desequilibrada— los dos efectos fundamentales de la crisis (inflación y déficit exterior) van a entrar en 1975 con valores muy elevados y peligrosos: los precios de los bienes de consumo lo hacen al 18,7 % (en el primer trimestre), la balanza de pagos, con un déficit superior al 4 % del PNB.

La posición española se singulariza, de esta forma, de la europea, perdiendo un tiempo precioso de ajuste y agravando su coste.

Las diferencias son también perceptibles en el tercer escenario de la crisis: la reacción de los costes y sus consecuencias sobre los excedentes empresariales. Todos los análisis de la crisis española han destacado el comportamiento sobreindiciado de los salarios como una de las causas importantes de la inflación. La peculiar política de rentas aplicada en los comienzos de la crisis (tasa de crecimiento salarial = tasa de inflación del pasado + 2/3 puntos) equivalía a consolidar y amplificar los efectos de la inflación histórica sobreindiciando los salarios y llevando su presión sobre los costes, situación que se reforzaba por el aumento de las cuotas de Seguridad Social. El comportamiento de la pro-

ductividad y de la renta nacional en términos reales, durante esos años, ha concedido una participación creciente a los salarios en la renta nacional y ha ocasionado una disminución importante de los excedentes empresariales, todo lo cual, sin embargo, no se reconoce, pese a su evidencia. Este proceso no ha tenido en otras economías de la OCDE la misma intensidad y signo que en España. La caída de la renta real siguiente a la crisis 1974-75 y el crecimiento de los salarios reales y sus valores marchan acompasados desde el año 1976, mientras el desarrollo de la productividad crece a un mayor ritmo.

El cuarto factor de la crisis de los 70 —el déficit estructural del Presupuesto— no ha tenido, en el caso de España, un comportamiento relativo tan adverso como los tres anteriores. El déficit del Presupuesto, sin embargo, aunque no haya adquirido la dimensión de otras economías, ha existido y se inicia justamente en 1974 con un propósito muy negativo —subvencionar el consumo de crudos— alcanzando en ese año un 0,3 % del PNB. A partir de ese ejercicio el déficit ha ido elevándose a un ritmo peligroso y muy poco controlado.

Finalmente, las crisis sectoriales se acusan en España en los mismos lugares que en Europa, pero con mayor intensidad. El retardo en afrontarlas y la manera parcial de hacerlo pueden alegarse como diferencias adicionales con la situación de otras economías.

Parece, por tanto, claro que los factores de la «crisis de los 70» se han dado y padecido plenamente en la economía española. La peor situación de partida de la crisis, el tratamiento inicial del empobrecimiento exterior impuesto por la relación real de intercambio, la respuesta de las rentas y su influencia sobre los costes y excedentes empresariales y los tímidos y tardíos programas de reestructuración sectorial constituyen un cualificado pasivo español en los factores generales de la «crisis de los 70» que habrán de acusarse en los resultados y en la situación de su economía.

Algunas peculiaridades españolas derivadas de la estructura productiva y del cuadro de instituciones económicas

9. Cualquier análisis de la crisis española tiene que empezar por comprobar en ella la presencia de los que constituyen factores de las crisis mundial y por matizar cómo esos factores comparecen en el momento presente.

Pero esta proyección tan sólo olvidaría un doble componente que concede unas peculiaridades españolas a la crisis, que condiciona las respuestas sociales viables y que limita las posibilidades de actuación de la política económica. Me refiero a las hipotecas impuestas por la estructura productiva y las instituciones económicas heredadas del pasado. No es posible juzgar con un mínimo de responsabilidad las decisiones y actuaciones de la política económica sin conocer y valorar esta situación de partida. Tampoco es posible conocer la necesidad —la imperativa necesidad— de aportar colaboraciones sociales y apoyos de todo tipo si quienes deben prestarlos ignoran las considerables dificultades que para administrar la crisis actual, para dar respuesta a sus problemas establecen las limitaciones productivas e institucionales heredadas. La clara conciencia ciudadana de las posibilidades que el pasado ha puesto en nuestras manos para ganar un futuro económico diferente —ajustado a la crisis— constituye —en mi opinión— la condición menos aludida, el requisito más olvidado en todos los análisis y diagnósticos de la crisis.

Asumir las hipotecas que ese pasado establece para luchar contra la crisis es, sin embargo, una condición indispensable para ofrecer juicios, definir actitudes y construir respuestas responsables y realistas a la misma. Sin embargo, no es fácil convencer de la necesidad de esta limitación impuesta a la política económica y de la necesidad de obtener —para superarla— el apoyo de los ciudadanos. ¿Quién está dispuesto a costear la transformación de estructuras productivas defectuosas, aunque las conozca, quién a aceptar la práctica de reformas en instituciones vitales, como los impuestos, que reclamen sacrificios inmediatos en tiempo de crisis para rendir tan sólo resultados a plazo medio y largo? Desgraciadamente la respuesta correcta es: muy pocos ciudadanos, si alguno, pero mientras el pago de estas hipotecas del pasado no se admita por la sociedad española, ésta no se enfrentará con responsabilidad y con realismo a los problemas de la crisis.

Las hipotecas impuestas por la estructura productiva que se fue creando a lo largo del desarrollo económico del auge 1959-74 se han expuesto ya con todo detalle y no se volverá sobre ellas. Anotemos, sin embargo, como fundamentales tres debilidades que la crisis económica ha magnificado y que obligan a buscar respuestas y transformaciones costosas y difíciles: la dependencia energética, la dependencia exterior y las limitaciones de empleo. La estructura productiva española heredada convierte en prioritarios a los costosos programas tendentes a reducir estas tres grandes limitaciones; el problema reside, claro está, en que esa prioridad, que reclama no sólo proclamaciones generales, sino medios —esfuerzos ordenados de programación, financiación cuantiosa, determinados comportamientos de grupos sociales— se acepte por los ciudadanos, lo que a su vez pide que se les haga conocer y que trate de ganarse después su convencimiento y apoyo. Tarea esta en la que quienes ejercen el poder político padecen, con más frecuencia de la deseable en una sociedad que se califica todos los días como democrática, una aterradora soledad.

El segundo grupo de problemas peculiares de la crisis económica española los impone la falta de instituciones económicas o el funcionamiento inadecuado de las existentes. Entiendo el término institución aquí en su sentido más amplio, es decir, englobando conductas y comportamientos en torno a ideas o pautas determinadas.

Cuatro son, en mi opinión las áreas en que esas deficiencias institucionales son más evidentes:

1.º El sistema financiero. Es difícil encontrar un análisis de la economía española que no denunciase antes de la crisis su mala disposición financiera. No es adecuada la financiación del sector público. Tampoco lo es la financiación del sector privado.

La crisis económica ha llegado sin que la Hacienda Pública española hubiese resuelto el gravísimo problema de modernizar su sistema tributario. Proyectos han existido todos, reforma fiscal ninguna digna de tal nombre antes de la llegada de la democracia. El sistema tributario tradicional que derivaba su configuración de las grandes reformas liberales, se aplicaba con defectos gravísimos que conocían los contribuyentes y la administración: los impuestos se evadían, eran profundamente injustos en su distribución y difícilmente inteligibles por su complejidad. La doctrina añadiría a estos defectos bien conocidos el de su falta de funcionalidad: el sistema tributario no servía ni para estabilizar la renta, ni para conseguir el desarrollo económico, ni para distribuir con más equidad la renta producida. La reforma fiscal mil veces sentida, mil veces proclamada, fue negada en su realización durante la etapa del auge en que la multiplicación de la renta hubiera hecho menos costosa y más llevadera su práctica. ¿Cómo aplazar su realización llegada la democracia y tanto más cuanto que el reparto de los costes de la crisis demandaba sus figuras impositivas?

Tampoco el sistema financiero llegaba en mejor situación a la crisis. La reforma se había iniciado en 1969 con el primero de los grandes sectores necesitados de modificación: permitir al Banco emisor el control de las magnitudes monetarias básicas. Aquí se llevaba recorrido un amplio trecho: se habían cerrado las vías de acceso automático a la liquidez, se había dotado de flexibilidad al tipo de descuento básico, se había establecido la magnitud objetiva para la regulación monetaria (disponibilidades líquidas), se habían fijado los coeficientes legales de caja y justamente en 1973 se establecía el sistema de regulación de activos líquidos. Sin embargo, el otro gran sector de la reforma, la liberación del sistema financiero, estaba pendiente. Un acuerdo generalizado sobre su necesidad no había bastado, como ocurrió con la reforma fiscal, para pasar de los proyectos a los hechos. Esa reforma pendiente pretendía alcanzar tres objetivos: competencia, flexibilidad y transparencia y comportaba una serie extensa de actuaciones: evitar los tipos de interés reglamentados, fijos y bajos y el racionamiento de fondos prestables, evitar las colocaciones forzosas de obligaciones, disminuir el escandaloso nivel de los coeficientes de inversión obligatoria, convertir en auténticos Bancos públicos a las entidades oficiales de crédito, eliminar las regulaciones restrictivas en la creación y expansión de las instituciones de crédito, sentar el principio de banca universal, eliminando la rígida y caduca reglamentación por entidades financieras-tipo, admitir la presencia de la banca extranjera, reformar el mercado de valores, convirtiéndole en un

mercado abierto de capitales. Un amplio programa de reforma capaz de cortar el aliento a quien conociera sus dificultades y el poder de los intereses afectados. Nada de lo que sucede ocurre sin causa explicativa. Y las explicaciones para no reformar —liberalizándolo— el sistema financiero eran tantas que paralizaron la reforma que habría de realizarse... en plena crisis, ya que de nuevo era imposible continuar con el sistema financiero anterior. La hipoteca de la falta de sistema financiero eficiente impone costes adicionales a la crisis que padecemos e impide soluciones para administrar la crisis.

2.° La empresa pública. En pocas instituciones económicas confluyen, como en la empresa pública, los problemas heredados de su mala conformación con las graves consecuencias que para el sector ha tenido la crisis económica. Sin embargo, algo es cierto: los problemas de la empresa pública estaban planteados desde antiguo. El estatuto de la empresa pública constituyó una reforma anunciada y jamás practicada en los planes de desarrollo y los problemas de su administración, financiación y control han llegado sin respuesta hasta la crisis que padecemos. Y esos problemas deben abordarse, ya que sus déficits crecientes, su contabilización imperfecta, su financiación distorsionada, su gerencia peculiar, sus plantillas sobredimensionadas, los convierten en un lastre creciente para abordar los ajustes productivos que la economía española debe realizar y para definir y extender el campo del gasto público necesario.

3.° El gasto público. La atención prioritaria concedida a la reforma fiscal ha tendido a dejar en la sombra las necesidades de modificación de la otra cara de la Hacienda Pública: el gasto público. Sin embargo, es lo cierto que esa modificación era sentida y estaba pedida también por amplios sectores de la opinión pública. De una parte, la imagen de un «Estado despilfarrador» es una imagen asumida por gran parte de los ciudadanos. Se cree que el Estado gasta mal. De otra parte, la lista de peticiones inatendidas por el Estado, de necesidades públicas fundamentales que otros grupos políticos con valores y nivel de desarrollo económico semejante al nuestro satisfacen, han dado pie a la afirmación de que el Estado gasta poco. Se alega con frecuencia como prueba de esta escasez del gasto público lo que su participación en la renta nacional significa: 26 %, frente al 40 % a que asciende en los países de la C. E. E. Ambas proposiciones son ciertas: el Estado gasta poco y mal. Pero si gasta mal, ¿no será mejor que gaste poco? Muchos son los que dejan con escepticismo aquí el análisis sin tomarse la molestia de propugnar un estudio detenido de por qué se gasta mal por el Estado y cómo podía gastar mejor para plantearse después el problema de en qué debería gastar más y cumpliendo qué condiciones. Esos son precisamente los grandes temas a que debe atender una reforma del gasto público, cuya necesidad urgente se muestra cada año en el momento de la aprobación de los presupuestos del Estado y que después desaparece de la escena política... hasta el año siguiente. En esta necesaria reforma del gasto público algo se ha avanzado: presentación del presupuesto, integración del presupuesto de la Seguridad Social en el presupuesto del sector público, elaboración del presupuesto de gastos fiscales, constitucionalización de la progresividad del gasto público y de su eficacia y economicidad. Muchas de esas reformas son recientes, pertenecen al Estado democrático, pero éste debe impulsar otras muchas ya que la política de gasto público juega un papel fundamental en la administración de la crisis y la mala política del gasto tiene tales consecuencias sobre la agudización de sus problemas que no podemos permitirnos el lujo de practicarla.

4.° La consolidación de nuestras relaciones industriales interpretadas por asociaciones libres de empresarios y trabajadores, adaptadas a las necesidades de una convivencia democrática. La carencia de este tejido institucional ha constituido una de las más gravosas hipotecas para organizar la vida económica del país y para ofrecer respuestas sociales a la crisis. Debían constituirse esas asociaciones de trabajadores y empresarios afirmando los derechos que les son propios y era necesario disponer de un cuadro europeo de relaciones laborales con el que no se contaba. Todo esto ha debido hacerse en un clima muy adverso: el de la crisis económica, con una inflación de costes y demanda débil que llevaba a posiciones muy dispares y encontradas entre los empresarios y trabajadores. Y sobre todo, a concentrar esas posiciones en reivindicaciones de ambas partes contrarias al interés general.

Así, de una parte, los sindicados han considerado la protección del puesto de trabajo y del salario como variables claves —y casi únicas— lo que afectaba negativamente a los dos grandes males de la crisis, la inflación y el paro; los empresarios han antepuesto, ante todo, sus estructuras de producción reclamando para su conservación las protecciones de la política fiscal, monetaria y comercial. La constante petición empresarial de políticas de facilidad crediticia, sostenimiento de sectores y actividades, posponía la necesaria reestructuración industrial que el porvenir de la empresa y la sociedad española necesitaban.

Cambiar estas actitudes necesita tiempo y éste no se podía ganar, pues ese mundo institucional no se improvisa y ciertamente no se había heredado.

Todas esas peculiaridades españolas —las de su estructura productiva, las de sus instituciones económicas— actuaban con el trasfondo de un profundo cambio político que las concedía especial resonancia. Situación que no concurría en otros países y que, obviamente, iba a producir y va a seguir produciendo efectos y consecuencias sobre la dimensión de la crisis económica española y sobre las respuestas posibles para afrontarla.

ACTITUDES FRENTE A LA CRISIS

Actitudes generales

10. Por sus graves efectos, la crisis se ha convertido en uno de los temas básicos de la sociedad española: la persistencia de sus problemas y el difícil hallazgo de sus soluciones parecería que deberían haber constituido un núcleo de preocupación dominante y motivo de definición de actitudes responsables y constructivas frente a la crisis.

Sin embargo, poco de esto ha sucedido. La crisis económica no ha motivado la adopción de actitudes claras de los partidos políticos más allá de los programas imposibles y electoreros. Las instituciones económicas tampoco han ofrecido opiniones articuladas sobre la crisis. Entre los economistas profesionales ha predominado el silencio y el escepticismo. El Gobierno, en fin, ha venido obligado a pronunciarse y lo ha hecho con un conjunto de políticas que responden a una tónica general de retardos, falta de continuidad y vacilaciones de las políticas económicas ofrecidas frente a los problemas de la crisis. Es esta realidad la que dificulta una exposición de aquello que debía ser claro ante un fenómeno de la trascendencia de la crisis económica presente: el repaso de la posición de los intérpretes del proceso político o económico o de las opiniones profesionales, frente a un tema en el que a todos tanto nos va, como es la crisis.

Sin embargo, y pese a esta dificultad, puede intentarse una aproximación al tema a través de tres caminos: el análisis de las afirmaciones y creencias sobre la crisis difundidas desde los medios de comunicación, el comportamiento observado durante la crisis por los dos grandes intérpretes del proceso económico: consumidores y empresarios y, finalmente, las actitudes a que han respondido las distintas políticas económicas aplicadas desde el comienzo de la «crisis de los 70».

Las actitudes generales frente a la crisis, que un repaso de las opiniones más difundidas por los medios de comunicación permite detectar, son al menos cuatro:

La primera es la que frecuentemente se expresa a través de las preguntas o de los titulares de la prensa sobre la reactivación de la economía. Se sigue manifestando el pensamiento, ampliamente arraigado en buena parte de la población española, de que la crisis actual no se diferencia de las crisis del pasado inmediato y que una acertada política de gobierno aplicada con resolución pondría las cosas en franquicia resolviendo, en pocos meses y con escaso esfuerzo, la pesadilla de la crisis económica. Esta opinión que va cediendo cada día posiciones ante la evidencia de los hechos, es, sin embargo, muy dañosa, porque contribuye a enjuiciar mal a la crisis y a predisponer también mal a los ciudadanos respecto de la contestación a sus problemas que obligadamente ha de construirse con su perseverante sacrificio.

Una segunda actitud frente a la crisis es la que la presenta como crisis nacional, imputándola —con un masoquismo español de uso muy frecuente— a nuestra incapacidad de administración económica: la crisis no es mundial, sino española, no está arraigada en factores exteriores, sino en incapacidades pro-

pias y, concretamente —solución expeditiva y latina—, en la incapacidad del Gobierno. No son pocos los que añaden a este diagnóstico inaceptable su «sabio» remedio, consistente en relanzar la economía con una política monetaria activa que haga accesibles los bajos intereses a toda clase de inversiones y con una política de gasto público que aumente la demanda hasta saciar todas las necesidades. El atractivo de esta afirmación demagógica realizada sin sentido alguno de la responsabilidad, y con el vano propósito de ganar popularidad, consiste en sacarnos de una situación de crisis profunda que afecta al mundo entero, con inventos nacionales que presentan como remedios universales que ningún economista con sano sentido de su juicio propugna en país alguno del mundo hoy. Este tipo de «soluciones» demagógicas e irresponsables carece de toda base en los hechos y en el conocimiento de la situación, ese tipo de «soluciones» fueron las que popularizaron algunos de los arbitristas que pueblan la historia de la decadencia española. Por fortuna, hoy estas soluciones milagreras ofrecidas con reiteración demagógica a la opinión pública, no han prendido en ella, y sus autores tienen que buscar refugio en ideologías políticas carentes de representación parlamentaria, un síntoma que prueba el buen sentido del pueblo español y contrasta la utilidad de la democracia para cerrar a estos arbitristas de ocasión los corredores del poder político y económico.

La tercera actitud hace descansar sobre variables políticas la explicación de la crisis actual y tiene dos versiones bien diferentes: de una parte, la que podría calificarse como versión «reaccionaria», que liga crisis y democracia, y la versión radical, que liga crisis y dictadura, exigiendo responsabilidades al pasado. Ha sido frecuente en determinados medios y en los últimos años afirmar que todos los males económicos españoles derivan de la opción por una democracia pluralista, opinión que tiene propugnadores diarios en múltiples órganos de expresión y cuenta con portavoces políticos que todos conocemos. Este diagnóstico de la crisis económica no resiste el menor análisis. La crisis de los 70 estalla en España a finales del 73, crisis abierta en todas las cifras españolas, al igual que en las de otros países. Sin embargo, la política española en aquel entonces no aceptó la crisis ni buscó su remedio. Trató, por el contrario, de ocultarla durante algún tiempo, y no consintió su tratamiento continuado cuando éste se inició en 1975, abandonándolo en 1976. El resultado fue que los retardos de la política económica española en abordar la crisis amplificaron sus efectos, haciendo mucho más difícil la práctica de una política de ajuste. No ha sido ciertamente la llegada de la democracia la que ha traido la crisis. La crisis era y es una crisis internacional abierta en 1973, aunque la política económica no la reconociese sino tardíamente.

En sentido opuesto y desde una ideología radical, la crisis económica se ha interpretado como una crisis heredada con culpables a quienes es imputable la crisis y quienes deben remediarla. El grito de que «la crisis la paguen quienes la han producido» responde a esta actitud ante la crisis económica. Obviamente esta postura no puede llevar a ninguna solución constructiva porque en la crisis confluyen múltiples factores y resulta muy difícil, por no decir imposible, imputar responsabilidades. Pero en cualquier caso, esta alternativa es inútil para construir una respuesta a la crisis. Puede servir para apoyar una revolución, pero no un proceso de reconstrucción como el que necesita la superación de la crisis actual.

Debe afirmarse, finalmente, que la opinión que ve en la crisis económica un fenómeno mundial que manifiesta cambios en las formas de producción y de vida del pasado va ganando lentamente el apoyo de los medios de comunicación y que esta cuarta actitud frente a la crisis es la que debería favorecer una política informativa responsable y consciente de la gran trascendencia que para enfrentarse con los graves problemas actuales tiene el ayudar a crear una opinión bien informada. La búsqueda de éxitos fáciles por la línea de la culpabilidad exclusiva del Gobierno, de las limitaciones impuestas por la democracia o la conspiración de las fuerzas del pasado en el presente, es tan burda que, a medio plazo, se convierte en inaceptable para la opinión pública.

Actitudes de consumidores y empresarios frente a la crisis económica

11. Una alternativa diferente para conocer las actitudes de la sociedad española ante la crisis

reside en observar el comportamiento de los agentes que interpretan la actividad económica. Ese comportamiento nos es conocido para los dos intérpretes fundamentales del proceso económico: las unidades de consumo, esto es, las familias (a través de la encuesta periódica realizada por el FIES para determinar el índice de sentimiento del consumidor) y las unidades de producción, esto es, la empresa (actitudes reveladas con el apoyo de dos encuestas: la mensual del Ministerio de Industria y Energía sobre coyuntura industrial y la efectuada por el FIES sobre un colectivo representativo de las 1.500 empresas más importantes). ¿Qué información transmiten esas encuestas y qué actitudes permiten identificar en familias y empresas ante la crisis económica española?

La observación del índice de sentimiento del consumidor (*) a lo largo de la crisis actual permite afirmar que las familias españolas son conscientes de la crisis: el índice de sentimiento del consumidor se mueve por debajo de 100, lo cual indica una actitud pesimista que se corresponde con valoraciones semejantes en otros países. El índice ha experimentado oscilaciones significativas que permiten definir varias etapas en la crisis: la que va desde mayo de 1976 a mayo de 1977 en que el índice alcanza valores elevados para caer después de las elecciones democráticas del 15 de junio registrándose su valor más bajo en octubre de 1977. Tras ese punto y coincidiendo con la mejora de los precios por la desescalada de la inflación, lograda tras los Acuerdos de la Moncloa, el índice de sentimiento del consumidor sube de manera persistente hasta octubre del 78, en el que se consiguen de nuevo los mejores resultados alcanzados con anterioridad. Sin embargo, desde esta última fecha hasta octubre de 1979, la caída del índice es perceptible, registrándose los valores más bajos de la serie en octubre de 1979. Estas variaciones del índice global se deben por entero a las valoraciones de los consumidores sobre la situación económica del país *y no de su situación familiar*. Esta discrepancia entre apreciación de la situación del país y situación familiar revela lo que constituye la principal de las actitudes de los consumidores sobre la crisis económica. Así, mientras la situación familiar se mantiene en niveles próximos a 100, tanto apreciándola respecto del pasado como proyectándola al futuro, la situación del país para los consumidores ha empeorado radicalmente desde el mes de octubre de 1978. Mientras entre octubre del 77 y octubre del 78, la situación mejora, a partir del último mes y año la valoración de la situación general del país ha caído radicalmente, juzgándose de forma muy pesimista el comportamiento de la economía nacional, tanto respecto de su situación pasada como del futuro.

Las variaciones del índice subjetivo del sentimiento del consumidor las ratifica plenamente el objetivo y elemental indicador de «malestar económico» que elabora la OCDE sumando las tasas de paro con las alzas de precios de consumo. Si nos atenemos a estos datos, podría llegarse a la afirmación siguiente: el consumidor español se ha defendido aceptablemente de la crisis desde el punto de vista *individual*. Ha mantenido su posición económica y esa situación la evidencia en sus respuestas referidas a la economía familiar que sitúan el índice en un nivel elevado y sostenido sin muchas variaciones a lo largo de la crisis. Por el contrario, la *economía del país* no se aprecia con el mismo optimismo por los consumidores: hay una discrepancia entre como se valora la situación familiar y la situación nacional. Quizás estas dos apreciaciones no sean tan contradictorias como aparentan, toda vez que es precisamente el mantenimiento de una posición favorable desde el punto de vista familiar, lograda en muchos casos por una sobreindiciación de las rentas percibidas la que produce la desfavorable valoración de los problemas generales del país sobrecargada por la situación de inflación y desequilibrios a que la llevan la suma de peticiones de rentas familiares mayores. Las familias se defienden de la crisis. El país no, porque el comportamiento familiar compromete sus equilibrios económicos. El carácter negativo de estas actitudes para afrontar una política económica ambiciosa frente a la crisis resulta obvio. Por otra parte, la valoración de la situación económica no es homogénea entre las familias

(*) Para analizar las actitudes de las familias en el ámbito económico, el FIES de CECA, viene utilizando el ISC propuesto por la Universidad de Michigan, calculándolo para España desde mayo de 1976. El trabajo de campo de las encuestas lo realiza Inventica, S. A., el número de entrevistas son 1.300, están dirigidas a los cabezas de familia de todo el país, y el número de sondeos anuales es tres.

pertenecientes a distintos niveles de renta. Desde el mes de octubre de 1977 se ha producido una clara divergencia entre rentas altas y bajas, lo que hace que el promedio de la valoración de la situación familiar que recoge el índice global registre cambios cada vez menos significativos. El sentimiento de esta diferencia en las posiciones económicas alcanzadas tiene consecuencias que no pueden ignorarse pues si algo muestra la historia económica de España es que las soluciones ofrecidas por una política de reformas resultan difícilmente practicables en un ambiente de tensión acumulada entre clases sociales cuando se consideran colocadas en posiciones económicas radicalmente diferentes.

La encuesta de sentimiento del consumidor ofrece también otras destacadas informaciones sobre actitudes de los consumidores frente a la crisis: la prioridad que conceden al problema del paro, la inflación y la inseguridad ciudadana respecto de todos los demás problemas económicos. El paro es un hecho percibido y padecido por el 23 % de las familias españolas. Son también claras para las familias otras características con las que el paro se presenta: su carácter desigual (juvenil, femenino, regresivo) y la conciencia de su creciente importancia. Destaca también como una actitud importante de los consumidores el radical cambio de las expectativas sobre las elevaciones de los precios entre 1978 y 79. El consumidor que había confiado en reducciones en la tasa de inflación hasta octubre de 1978, a partir de febrero de 1979 cambia de actitud tornando sus expectativas en alcistas, carácter con el que llegan hasta finales de 1979. Esas expectativas inflacionistas del 79 definen una actitud importante de cara a la elaboración de la política económica en 1980.

Las actitudes de los empresarios, tal y como permite identificarlas la encuesta de coyuntura industrial y la realizada por el FIES, vienen definidas por tres comportamientos fundamentales: la caída de sus inversiones como respuesta a la crisis, caída demostrada objetivamente; el menor empleo que están dispuestos a ofrecer, como prueban sus opiniones coincidentes sobre la reducción de plantillas y la falta de uniformidad plena en estas actitudes, pues no todos los sectores productivos se comportan de idéntica manera. La diferencia en las actitudes de los sectores productores de bienes de consumo y los de bienes de inversión es clara y debe subrayarse.

La más decisiva de las actividades empresariales —que testimonia con toda claridad la encuesta de opinión y que ratifican con toda contundencia los datos estadísticos disponibles— es la de desacelerar sus decisiones de inversión. A la pregunta sobre el fundamento de esta actitud tan trascendente para la vida económica, hay cuatro causas que los empresarios alegan: la contestación del sistema de economía de mercado por un amplio núcleo de la sociedad española, generalizado alegato en las encuestas realizadas en la etapa preconstitucional pero que no ha desaparecido en las encuestas efectuadas tras de la aprobación del artículo 38 de la Constitución. En opinión empresarial, existen requisitos no cumplidos por nuestro sistema económico para ser calificado como una economía de mercado. Estas deficiencias fundamentan la extensión de un escepticismo empresarial que no es el mejor punto de apoyo para invertir más. En segundo lugar, los empresarios afirman que faltan datos a plazo medio para decidirse a realizar sus inversiones. La era de incertidumbre económica que hemos comenzado a vivir hace muy difícil que las decisiones de inversión descansen sobre datos con cierta firmeza, firmeza que niega por otra parte la falta de un programa económico (según la estimación empresarial) *efectivamente aplicado* por el Gobierno. En tercer lugar, y como causa más importante de esa actitud de debilidad inversora, el empresario alega la existencia de una inflación aguda de costes con una demanda débil. El clima que se respira en la empresa española es, según quienes la dirigen, un clima viciado desde el punto de vista de los costes de producción. Han crecido todas las partidas de coste —materias primas, costes de la energía, coste del trabajo, costes de financiación y gastos generales—. Sin una moderación en el crecimiento de estos costes será imposible mejorar las perspectivas de inversión. De otra parte, la demanda de los mercados de los distintos productos es débil: éstos son en su mayoría «mercados de compradores» con tasas de inflación que no compensan a las empresas de los mayores precios, pero en que los existentes retraen a los demandantes de mayores compras. En este mundo de costes crecientes y

demanda débil, el aumento de productividad podría ser una ayuda, pero la productividad no ha aumentado lo suficiente para compensar la baza desfavorable de los costes. De otra parte, el cuadro de relaciones laborales vigente hasta ahora no favorece la aplicación flexible del trabajo que necesitaría una mejor administración empresarial.

Las dos actitudes dominantes de consumidores y empresarios frente a la crisis económica se relacionan con dos de sus expuestos factores causantes. La diferencia entre posición económica *familiar* y situación *económica del país* —aceptable una, mala otra— prueba, según se ha indicado, que los consumidores han logrado defender sus rentas reales trasladando sobre los costes sus mayores peticiones de ingresos. La inflación de costes tiene en esta actitud su causa principal. La actitud de los empresarios frente a la inversión se corresponde con la crisis de la estructura productiva y con las limitaciones del sistema económico. De esta forma actitudes y factores de la crisis se relacionan entre sí, creando un tejido de interdependencias que acentúa y prolonga la crisis en el tiempo.

La política económica y sus cambiantes actitudes ante la crisis

12. El análisis de las políticas económicas aplicadas a lo largo de la crisis, permite obtener la definición de una tercera y trascendente actitud frente a sus problemas. De 1973 a hoy esa ha sido una actitud cambiante frente a sus problemas, vacilante en su aplicación y muy diferenciada respecto de una fecha que divide esa experiencia (antes y después del mes de julio de 1977).

Una síntesis de las políticas aplicadas frente a la crisis es la que se recoge en el esquema adjunto. Como ese esquema indica, las políticas aplicadas a lo largo de la crisis han sido cinco: la política compensatoria del 74, la restrictiva del 75, la permisiva o acomodante del 76 y la primera mitad del 77, la política pactada de la segunda mitad del 77 hasta finales de 1978 y la política de ajuste impuesta que, contenida en el Decreto-Ley de limitación de rentas de diciembre de 1978 y en las medidas para su articulación y desarrollo, llega hasta diciembre de 1979. Es útil repasar las políticas económicas aplicadas en la lucha contra la crisis, no sólo porque revelan distintas actitudes frente a la misma, sino porque de su experiencia pueden obtenerse enseñanzas útiles que debe recoger una contestación social y política a los problemas actuales.

El esquema se ha elaborado teniendo en cuenta esas observaciones y por esta razón distingue entre *principios* de esas políticas, lo que pudiera denominarse su filosofía, qué pretendían lograr y hacer y cómo y para qué; los *efectos principales* que han seguido a su aplicación y el registro de las *enseñanzas* que deberían recogerse de esos distintos enfoques. Comentaremos brevemente el contenido de ese esquema.

Se ha afirmado que la más sorprendente de las políticas económicas elaboradas frente a la crisis, si se confronta con la experiencia internacional, fue la *política compensatoria* contenida en las disposiciones del mes de marzo de 1974 y en las distintas decisiones adoptadas durante ese ejercicio. La novedad de esa política, que ningún país europeo se decidió a aceptar, fue la de compensar el alza del precio de la energía mediante subvenciones y desgravaciones tributarias. Esta acción se acompañó del estímulo de la demanda interna para sustituir la prevista caída de la demanda exterior, consecuencia de los efectos recesivos de la crisis energética. La práctica de una moderada política monetaria tendente a evitar crecimientos excesivos de las disponibilidades líquidas y del crédito al sector privado que al final de 1974 desbordarían ampliamente los límites preestablecidos, una intervención más aguda de los precios y una sobreindiciación de los salarios (coste de vida más 5 % en casos excepcionales) constituyeron los criterios adicionales a los que respondió esta política económica. Sus principales efectos se registraron en el desequilibrio de la balanza de pagos y en el del Presupuesto. Efectos visibles, porque tan importantes como éstos, o quizá más, lo eran el abandono del criterio de los precios relativos para controlar el consumo de energía y el corte de todo nexo entre el momento de producirse la crisis de los precios internacionales y la exigencia del pago de sus costes por sus consumidores, lo que obviamente desaprovechaba el momento sicológico más oportuno para reclamar los considerables sacrificios que reclama todo ajuste a la crisis económica. La moderación ini-

cial en el criterio de la política monetaria y la compleja intervención en los precios de los distintos productos no fueron capaces de compensar los efectos inflacionistas de una demanda interna revitalizada y de unos salarios que respondían a una política de rentas que había legalizado la sobreindiciación de las retribuciones.

Juzgada desde sus efectos y con la perspectiva que ofrecen los cinco años transcurridos, parecen evidentes y fundadas algunas conclusiones sobre la política compensatoria. La primera que se trata de una política contradictoria con el carácter permanente de la crisis y la limitación de los recursos energéticos españoles. No aplicar a un recurso tan escaso y de abastecimiento tan comprometido como el petróleo el rigor inexcusable de los precios relativos es un grave error. Por otra parte, el primero de los requisitos de la crisis es hoy partir del pleno reconocimiento del empobrecimiento relativo impuesto por la variación de la relación real de intercambio, a través de su traslación sobre los precios internos, y esa exigencia primaria de toda política frente a la crisis se obviaba por el efecto amortiguador de la política compensatoria. Los ciudadanos no podían aceptar ese empobrecimiento si el sistema de precios ni se lo manifestaba ni se lo imponía.

La tercera lección de esta política consistió en mostrar los importantes desequilibrios, interno y exterior, que se seguían de su aplicación y la necesidad apremiante de hallarles remedio.

La política *restrictictiva* trató de recoger con buen criterio la lección de esta experiencia de la política compensatoria con un cambio de rumbo en el mes de abril de 1975. Su punto de partida fue reconocer el carácter duradero de la crisis y tratar de combatir sus efectos: el grado intenso de inflación, los desequilibrios de la balanza de pagos y el consumo desbordado de petróleo. Para conseguir estos propósitos se adoptó una política más rigurosa, restrictiva del gasto con cuatro grupos de medidas fundamentales: el Presupuesto, que trató de equilibrarse a toda costa, la política monetaria que procuró desacelerar el desbordado crecimiento del crédito y de las disponibilidades líquidas de finales del 74, la política de regulación de precios y de sobreindiciación de rentas, la política del tipo de cambio que procuró sostener la cotización de la peseta. Los efectos de esta política restrictiva que se reafirma en el mes de noviembre de 1975 fueron positivos: la desaceleración de precios era evidente pues el índice del coste de vida que crecía a una tasa del 21 % en diciembre de 1974, caía hasta el 12 % a finales del 75, con lo que el diferencial de la inflación española se situó con sólo un 2 % sobre el crecimiento de los precios en los países de la OCDE. Los resultados en el frente exterior no fueron favorables: la balanza de pagos, presionada por la crisis mundial, volvió a registrar un déficit importante —3.447 millones de dólares— y la caída en el ritmo de crecimiento de la producción fue asimismo acusado aunque constituyese un precio inevitable y descartado para lograr una mayor estabilidad. Las dificultades en la aplicación de estas medidas por la precaria situación política del país son innegables. No obstante, este razonable intento de 1975 —que ha tendido a olvidarse con injusticia por el abandono posterior de esa política económica y su recaida en actitudes permisivas—, debe destacarse por cuanto define una actitud responsable y honesta frente a los problemas de la crisis, consistente en afirmar la necesidad de practicar una política fiscal y monetaria *activa* que negándose a financiar fácilmente los crecimientos de los costes, permitan conseguir esa reducción paulatina y sacrificada de la inflación. Actitud que constituye la condición necesaria y hoy generalmente admitida con la que tiene que cumplir toda respuesta solvente a los problemas de la crisis.

La tercera de las actitudes a que ha respondido la política practicada durante la crisis, es la que hemos calificado como *política permisiva*, cuya vigencia se extiende durante todo el año de 1976 hasta el mes de julio de 1977. Los principios elementales de esta política —más implícitos que explícitamente formulados, pero no por ello menos operativos— consistieron en negar el carácter activo de la política monetaria y fiscal que había definido la política restrictiva anterior, contemplando un comportamiento acomodante que permitiese la financiación de un crecimiento «razonable» de los precios reclamada por la dinámica de los costes. El carácter acomodante de estas medidas monetarias y fiscales llevó final e inevitablemente hacia un crecimiento de las disponibilidades líquidas y un aumento del déficit del pre-

supuesto que terminó afectando a la competitividad de las exportaciones creando una situación difícil de la balanza de pagos. La devaluación del tipo de cambio en febrero de 1976, que no se secundó por medida alguna de ajuste interno, se agotó así en poco tiempo y no fue útil para reducir el considerable déficit exterior. La falta de una política definida de rentas y la ausencia de cualquier reforma del sistema económico constituyen también notas distintivas de esta política permisiva con la que se trataron de posponer los problemas económicos en una etapa de transición en la que las tareas de la reforma política reclamaron una atención prioritaria de la sociedad española. Los efectos de esta pasividad acomodante de la política económica largo tiempo aplicada, fueron graves: los desequilibrios de la economía se acentuaron peligrosísimamente superando con creces el límite de lo tolerable, la acumulación de deuda externa para financiar el desequilibrio exterior fue colocando a la economía en una posición cada vez más comprometida y difícil sin que, por otra parte, esta política ofreciese mejores resultados en el crecimiento de la producción y en la reducción del paro.

Las enseñanzas que la política permisiva permite obtener no deben olvidarse. En primer lugar, la experiencia probaba que con la premisa de unas políticas monetarias y presupuestarias acomodantes y pasivas, el aumento de los desequilibrios constituye una consecuencia inevitable. En segundo lugar, su aplicación demostró hasta la saciedad que la inflación no era un camino para lograr más desarrollo y menos paro. La inflación había perdido en los años 70 —si es que alguna vez las tuvo en otro tiempo— sus virtudes de aumentar la producción y favorecer el empleo. En tercer lugar, la política de rentas aplicada en esta fase y en las anteriores estaba concebida con el enorme error de la sobreindiciación de salarios (alzas de salarios igual a inflación registrada + 2/3 puntos) política que garantizaba la traslación de la inflación del pasado hacia el futuro lo que perjudicaba el ahorro y el desarrollo de la inversión productiva y no era medio idóneo para distribuir la renta con eficacia.

La modificación realizada en el tipo de cambio para corregir el desequilibrio exterior también probaba su inutilidad si no se definía una política interna de ajuste coherente con ella, afirmando así que el fomento de las exportaciones pasa por la desaceleración paulatina de la inflación de costes, primer y central problema de la economía tras la crisis.

A esta política permisiva le sucede la política *pactada* en los Acuerdos de la Moncloa cuyos principios como recoge el esquema, son los siguientes:

- Partir de las enseñanzas de la política aplicada durante la crisis en España y en otros países elaborando una respuesta a la misma que permita solicitar el acuerdo de las distintas posiciones sociales y políticas. Ese acuerdo debe estar basado en un reparto aceptable y aceptado entre los distintos agentes económicos de los costes de la crisis. De esta manera, la política de ajuste a la crisis se configura como una política inevitable (negar la pasividad es quizás el más importante de los principios de actuación frente a la crisis); gradual (puesto que el ajuste, dada la magnitud de los desequilibrios acumulados, no puede conseguirse en un sólo ejercicio) y pactada (porque la cuantía de los esfuerzos reclamados hacen indispensable la colaboración de todas las fuerzas sociales para afrontar la crisis).

- Los ajustes de la economía a la crisis deben discurrir en cuatro direcciones: el ajuste de precios (reduciendo la inflación de costes), el ajuste exterior (asignando recursos a la exportación), el ajuste productivo (variando la composición de la oferta) y el ajuste del sistema económico (mejorando la administración de los recursos disponibles). No es posible conseguir una administración razonable de la crisis sin restablecer los equilibrios internos (precios) y exterior (balanza de pagos). El cumplimiento de esta condición necesaria debe de informar el contenido y ordenar la aplicación temporal del programa económico. Desde el primer momento se afirmaron como necesarios, para realizar este primer ajuste en busca del equilibrio de la economía el cumplimiento de dos condiciones: la distribución equitativa de los costes de ese mejor equilibrio y la generalización del sistema de economía de mercado como condición general para una administración más eficiente y como anticipo de lo que debería ser la segunda etapa del programa frente a la crisis consagrado al ajuste productivo.

• La política económica pactada se concebía así como una política de *saneamiento* más una política de *reformas*. La política de saneamiento utilizó cuatro medios distintos: el control de las disponibilidades líquidas por la política monetaria con el anuncio y el compromiso en el ritmo de su crecimiento; una política presupuestaria basada en una limitación del gasto y en la reducción del déficit estructural del presupuesto, una política fiscal que variase la distribución de la carga tributaria, una política de rentas basada en el crecimiento *esperado* de los precios y en el desplazamiento de la distribución de la renta del escenario de la producción hacia el de la Hacienda y el gasto público: se trataba así de cambiar la estrategia sindical que había discurrido hasta entonces por el sólo cauce de las reivindicaciones de mayores salarios y mantenimiento a toda costa de los niveles de empleo; y, en fin, una política comercial basada en la definición de un tipo de cambio realista, la liberación de las corrientes de intercambio y la reducción paulatina de la protección arancelaria.

• La política de reformas contenida en los Acuerdos de la Moncloa se fundamenta prioritariamente en el acomodo del sistema económico a los principios de economía de mercado que constituía entonces y constituye hoy una condición reformadora eficiente y progresiva. La distribución más equitativa de la carga de los costes del ajuste intentó conseguirse por una serie de reformas fundamentales: la reforma fiscal y del gasto público, reforma de la seguridad social y reforma de la empresa pública.

• Se preveía asimismo la innovación del ajuste productivo, iniciándolo por los sectores más urgentemente necesitados de recomposición en su oferta: el sector energético, para el que se preveía la elaboración de un programa nacional, que revisase los objetivos y contenido del existente; y las reformas del sector comercial y del sector agro-alimentario.

Los efectos de esta política han sido espectaculares en dos frentes: la reducción de la tasa de inflación —del 30 % de crecimiento anual en los precios del consumo el mes de julio del 77 se pasa en pocos meses al 16 %— y el saldo de la balanza de pagos que pasa de un déficit de 5.000 millones en julio de 1977 a otro de 2.449 millones de dólares en diciembre del mismo año a un superávit de 1.500 millones en 1978. Otros efectos que el esquema menciona son también importantes. Figuran entre ellos haber logrado con un ajuste exterior un crecimiento de la producción interna de 1978 deteniendo el proceso anterior en el que el país vivía por encima de sus posibilidades (crecimientos de consumo interno superiores a los del PIB). La reforma fiscal consigue una distribución mucho más justa de la carta tributaria. El mundo del trabajo aceptó el programa de moderación salarial como lo prueba la caída espectacular en el número de horas de trabajo perdidas en 1978. Se detiene la caída de excedentes empresariales de efectos tan perjudiciales para la inversión. Esta mejora de los equilibrios de la economía y su creciente solvencia exterior, facilitada por las liquidaciones favorables de la balanza de pagos, permiten asegurar la continuidad del proceso económico facilitando así el clima necesario de estabilidad para la aprobación de la nueva Constitución democrática.

De este proceso de ajuste se desprenden algunas lecciones importantes. La principal de las cuales —aunque fuese sabida— siempre es conveniente recordar, a saber: que reducir la inflación de costes es una condición *necesaria* pero no *suficiente* para administrar una política con la que combatir la crisis. Por otra parte, las reformas del sistema económico comprometidas no se realizaron con la misma energía con la que se acometió la política de saneamiento económico.

El binomio de problemas inversión y paro quedó pendiente tras la aplicación de esta política pactada. Una y otro se agravaron. En parte, este efecto era consecuencia inevitable de las ganancias en los equilibrios de la economía. Pero este efecto *obligaba a continuar con el proceso de ajuste, ampliándolo a lo que antes se denominó el ajuste productivo y que constituía una fase ulterior en la aplicación de la política económica, una vez conseguida una estabilidad que no hiciese peligrar diariamente la propia continuidad de proceso económico.*

Esta política pactada fue sustituida por la de ajuste *impuesta*, vigente desde diciembre de 1978 hasta diciembre del 79. Esta política de ajuste fue forzada por la falta de acuerdo entre las fuerzas económicas y políticas que tan negativamente han lamentaado y registrado las opiniones de consumidores y empresarios. La política de ajuste impuesta limitaba su

contenido a una política coyuntural con medidas monetarias, presupuestarias y de rentas sin incorporar la práctica de reforma alguna. Concebida con esos límites esa política se ha aplicado con perseverante continuidad y con sentido de responsabilidad de no retroceder en las posiciones conquistadas en los equilibrios (precios y balanza de pagos). Su aplicación ha producido dos efectos importantes que son activo indiscutible de la misma: la desaceleración de la tasa de inflación (aunque aparezcan tensiones en el momento presente) y el superávit de la balanza de pagos (que ha permitido un aumento sustancial de las reservas que desplazan en el tiempo los gravísimos riesgos que siempre ha supuesto para la economía española la debilidad de su equilibrio externo). Por tanto el ajuste exterior de la economía se continúa y el ajuste interior también. Otros efectos registrados son menos positivos: la contestación de las fuerzas sindicales durante todo el ejercicio por la política de rentas impuesta que ha llevado a multiplicar sustancialmente el número de horas de trabajo perdidas; la división social cada vez más acentuada respecto de la apreciación de la situación económica; el rebrote de las expectativas alcistas y el peligroso déficit del sector público aparecido a mediados del ejercicio y que ha dificultado conjuntamente con los incesantes superávits exteriores el crecimiento prometido del crédito al sector privado.

También deben contabilizarse como partidas negativas la demora en la aprobación y aplicación del programa energético y la pereza de extender el área de la competencia y el mercado en el sistema económico (de manera muy especial en el sector financiero y en el comercial).

La segunda crisis energética del mes de junio de 1979 y la producida con la revisión de los precios de los crudos a finales de 1979 terminan cerrando esta experiencia del ajuste impuesto con un saldo de preocupaciones y de pasivos importantes aunque también con los dos activos de una mayor estabilidad exterior y una mejor estabilidad interna, activos que no pueden olvidarse pues constituyen puntos de apoyo para asimilar mejor las pérdidas en la relación real de intercambio que imponen los acontecimientos del año 79.

Como puede comprobarse las políticas económicas aplicadas durante los años de la crisis responden a muy distintas actitudes económicas y a diversos planteamientos. La política pactada —como los hechos prueban— ha tenido mejores resultados que ninguna otra y también resulta claro que ni la política compensatoria en la que nadie puede pensar hoy, ni la permisiva deben contar con futuro si se considera la experiencia de sus negativos resultados. Una respuesta social y política a la crisis tiene que partir de estas conclusiones.

BASES DE UNA RESPUESTA SOCIAL Y POLITICA A LA CRISIS

Conciencia y prioridad de los problemas de la crisis

13. Cualquier intento de afrontar los problemas que la «crisis de los 70» plantea hoy a la sociedad española tiene que admitir el cumplimiento de dos condiciones: una extendida *conciencia* en los ciudadanos de sus causas y sus consecuencias y una *prioridad* en su tratamiento por la política.

El fundamento de esta doble condición es obvio. No es posible administrar la crisis y reducir sus costes y dimensiones sin reclamar y obtener un amplio apoyo de la sociedad a la que la crisis afecta. Y ese apoyo se discutirá siempre, pero no se logrará nunca sin que la sociedad *conozca* la crisis. Un conocimiento que no es fácil de extender y propugnar. Proclamar la existencia de la crisis, exponer sus dimensiones y sus consecuencias, equivale a transmitir un mensaje impopular e impertinente porque quien lo recibe sabe muy bien que se le han de pedir después sacrificios y renuncias. La crisis debe administrarse con *ajustes* y este término técnico, aunque no manifiesta el coste individual que tras él se halla, tampoco lo oculta del todo. No es ciertamente popularidad lo que puede conseguirse reclamando del público la atención de los problemas de la crisis. Pero sin asumir con responsabilidad y realismo esa tarea impopular e impertinente es seguro que una sociedad no podrá afrontar y resolver —en la medida de sus posibilidades— los múltiples problemas que la crisis plantea.

La sensibilización de la sociedad hacia los factores causantes de la crisis debe evitar tres peligros:

- Convertir a la crisis en tópico estéril del que todos ha-

blan, muy pocos entienden y casi nadie está dispuesto a remediar con la aportación de su esfuerzo y sacrificio. La crisis económica se ha convertido hoy en término de referencia común de discursos sociales y económicos, en causa de causas de problemas, en invocación constante como factor limitativo y condicionante de decisiones y actuaciones, en pretexto justificativo de ocios y dilaciones. Las más de las veces, de la crisis se habla sin precisión, por la crisis se entiende lo que se quiere y esa utilización abusiva y diaria del término acaba por labrar su desprestigio social. El «no me hable usted de la crisis» constituye una amenaza cierta y quizás manifieste, en última instancia, la huida de la sociedad de sus responsabilidades frente a sus gravísimos problemas, favorecida por una utilización confusa y equívoca del término.

• Pasando al polo opuesto, el otro peligro sería el de considerar a la crisis como mal oculto. No hablar de crisis porque a la vista de los complejos factores que la ocasionan y las dificultades de ofrecerles respuesta por falta de voluntad individual, social y política, vale más silenciar el inútil planteamiento de lo que es irremediable.

• Considerar la crisis como un mal objetivado y distante, como algo que nos viene impuesto, que no afecta a nuestros comportamientos ni a nuestras decisiones. Algo ajeno, tema del Gobierno y no de los ciudadanos.

Si una sociedad no evita estos tres peligros, será muy difícil que defina actitudes constructivas frente a la crisis económica. Sólo un conocimiento de lo que la crisis es, facultará el acceso a sus respuestas que, en todo caso, tienen que ser positivas, puntuales y perseverantes.

Los problemas de la crisis no se resuelven desde la espera y la pasividad. El transcurso del tiempo no resuelve, sino que agrava, las cuestiones que la crisis plantea. Más aún: puede afirmarse que el bien más escaso para luchar contra la crisis es precisamente el tiempo. Si algo anuncian los factores que producen la crisis es su carácter *recurrente*. Hemos vuelto de nuevo a las crisis periódicas que caracterizaron las primeras etapas del desarrollo del capitalismo. Las crisis que van a venir en los 80 por el encarecimiento progresivo de los precios de alimentos, materias primas y energía sólo podrán mitigarse, por los países mal dotados de estos recursos, con el esfuerzo anticipado dirigido a remediar su escasez.

El tiempo perdido en las dudas y vacilaciones que preceda a la práctica de los ajustes positivos a la crisis se pagará muy caro por los países que incurran en este despilfarro. La búsqueda del tiempo perdido es una necesidad prioritaria de la lucha contra la crisis que debe atenderse por la sociedad y la política en todos los países.

Hoy, tras seis años de convivencia con la crisis, puede contrastarse cómo los países que aprovecharon el tiempo, ajustando sus economías a los nuevos datos que la crisis definía desde la primera hora, son los que han conseguido situarse en ese grupo de cabeza que ha logrado mitigar los costes de la nueva situación y mantener el progreso de sus economías. Los países que perdimos el tiempo, que retrasamos los reajustes o que nos negamos a practicarlos pagamos con nuestras dificultades actuales y pagaremos inexorablemente con nuestra decadencia futura el tiempo perdido.

Una política constructiva frente a la crisis: requisitos generales de su planteamiento

14. Disponer de una respuesta política que incorpore voluntad social constituye, por tanto, una urgente necesidad para luchar contra la crisis. Esa política frente a la crisis reclama un conocimiento claro de los efectos económicos y políticos de la crisis para el país que la padece. No nos enfrentamos hoy a un cambio de coyuntura que pida pequeños reajustes de reducidos costes. La «crisis de los 70» cuestiona y requiere cambios de formas de producción y de vida difíciles de alterar sin graves sacrificios e importantes reformas imposibles de practicar sin un sentido de sus consecuencias. No es posible que ese futuro económico, comprometido por las respuestas a problemas tan complejos, pueda ganarse sin un claro *sentido de finalidad común* de todos los grupos sociales y políticos. Dicho en otros términos, superar la crisis económica y construir una democracia es una política que requiere un gran sentido de Estado y no de partido en la contemplación y en las soluciones propuestas a los distintos problemas por

parte de los grupos sociales y políticos. Si ese sentido de finalidad común no se crea, si los partidos políticos alientan la lucha cerrada de clases en plena crisis, si empresarios y trabajadores no logran definir las condiciones mínimas para hacer posible el desarrollo de las empresas del país, si quienes disfrutan de posiciones económicas privilegiadas no transigen con soluciones que reclaman su sacrificio, no será posible enfentrarse con la crisis.

La respuesta política a la crisis debe ganar credibilidad y aceptación de la sociedad. Proclamar este objetivo equivale a formular un deseo que si no quiere quedarse en el terreno estéril de las buenas intenciones tiene al menos que concretar algunas de las condiciones con las que esa credibilidad y aceptación pueden tratarse de conseguir. Una primera y elemental condición es la sinceridad en el planteamiento de los problemas y la transparencia informativa respecto de los hechos. La situación de la economía debe conocerse por gobierno y ciudadanos plena y detalladamente. El político que oculta la información es imposible que pueda demandar a los ciudadanos la asunción de sus responsabilidades y la prestación de sus sacrificios y mucho menos planteamientos realistas. En segundo lugar, toda respuesta a la crisis reclama claridad y autoridad en el diagnóstico en el que la respuesta debe basarse. Conseguir ese contraste ha de ser una preocupación destacada de la respuesta a la crisis. En tercer lugar, la respuesta a la crisis debe cuidar un reparto aceptable, por equitativo, de sus costes. Este reparto equitativo de los costes de la crisis reclama a su vez información y conocimiento generales. La transparencia en el reparto de los costes es tan importante como pueda serlo la justicia en su distribución. Conseguir este objetivo concede un papel destacado a la política de reformas y a la negociación de los acuerdos para asignar los costes entre los distintos grupos sociales. En cuarto lugar, la credibilidad de una respuesta social y política a la crisis debe asumir el compromiso de los plazos. La desconfianza en una propuesta aparecerá en cuanto no se afirme además de su qué, cuánto y cómo, su *cuándo*. El tiempo —se ha dicho antes— es el bien más escaso con el que contamos para luchar contra la crisis y por eso mismo, el compromiso con el tiempo resulta un requisito fundamental de eficacia. Pero lo es también de respeto por parte de la sociedad. Al político que no se compromete, difícilmente se le respeta.

La respuesta social y política a la crisis reclama una información continuada y perseverante. No basta con elegir unos medios con los que oponerse a la crisis, ni con fechar su plazo de aplicación. Es preciso que esta decisión no sea un hecho aislado sino que la respuesta a la crisis se siga de forma continuada por el poder político y la sociedad, lo cual requiere una información fluida, un compromiso de comparecencias regulares que examinen la información disponible, confirmen o rectifiquen el contenido de estas respuestas y reconozcan sus costes y confiesen, en fin, sus fracasos cuando se produzcan.

Todas estas son, si se quiere, condiciones generales de una respuesta a la crisis. Pero, pese a ello, son condiciones significativas. Su simple aplicación a un país, en un momento dado, permite saber si esa respuesta social existe o no, si se ha ofrecido o no por quienes dirigen la política económica. Y si esa respuesta no existe, cumpliendo con los requisitos que acaban de exponerse, es difícil que el país no agudice la crisis que padece.

Líneas de actuación de una política económica frente a la crisis

La heterogeneidad de los factores causantes de la crisis establece una condición importante para la política económica que trate de combatirla: la coherencia de las soluciones propuestas con esa heterogeneidad y multiplicidad de causas. La calidad de una respuesta política de lucha frente a la crisis reside precisamente en la forma en que estén articuladas las distintas medidas. Es la mezcla y adición de distintas decisiones la que hace precisamente difícil la elaboración de una respuesta social adecuada a la crisis que padecemos. Se ha afirmado con anterioridad que los ajustes necesarios que reclama la crisis económica son cuatro —el ajuste de precios, el del sector exterior, el de la estructura productiva y el del sistema económico—, y la realización de esos cuatro ajustes es la que tiene que orientar la elección de las medidas de política económica y los esfuerzos de los ciudadanos. Trataremos, en consecuencia,

de exponer esas líneas de actuación de la política económica frente a la crisis, repasando el contenido de los cuatro grandes ajustes reclamados por sus dimensiones.

a) *El ajuste de precios: fundamento y contenido de una política anti-inflacionista*

En el cumplimiento de una condición inexcusable coinciden todos los diagnósticos y prescripciones de la crisis económica: una inflación aguda, es su síntoma más generalizado y tratar de reducirla, el remedio más recomendado. La magnitud de la inflación española, el carácter irreductible de las alzas de aquellos precios cuyos productos se forman con más libertad en el mercado, y su duración temporal han convertido a la política antiinflacionista en una rama de interés prioritario y que registra las mayores dificultades —al mismo tiempo— para su realización. Juzgada desde esta perspectiva la espectacular desescalada del índice de inflación española desde el mes de junio de 1977 hasta hoy, constituye uno de los logros más importantes de la política económica acordada en la Moncloa.

Sin embargo, las diferencias que aún nos separan de la inflación de los países de la OCDE indican que esta política no ha conseguido aún plenamente sus fines y que, por tanto, debe perseverarse en el esfuerzo. Continuar reduciendo la tasa de inflación es una tarea necesaria que debe empezar por eliminar los obstáculos ideológicos que se oponen a la lucha contra la inflación. Con frecuencia se afirma que la preeminencia concedida a la inflación es excesiva y contraria a la jerarquía de los problemas que la sociedad española tiene planteados. Las encuestas de opinión presentan como primer problema nacional al paro, seguido de la inflación. Y una política coherente con estas apreciaciones debería colocar el acento sobre la creación de empleos y no sobre la reducción de precios. Hay incluso quien va más allá y afirma que un poco más de empleo y un poco más de inflación constituiría un intercambio ventajoso para la sociedad española y que situar, en consecuencia, la política antiinflacionista en un segundo plano constituye una necesidad derivada de la propia demanda y valoración de los problemas económicos por la sociedad. Esta crítica de la política antiinflacionista constituye una distorsión grave y peligrosa en la contemplación de los problemas económicos de las sociedades actuales y desde luego de la española. Como la experiencia prueba, el dilema entre inflación y paro —del que esas afirmaciones parten— es un falso dilema, pues la realidad de los años setenta nos muestra al paro y a la inflación como males acumulativos. La discusión sobre el intercambio de ambos objetivos no informa ya la política económica de ningún país desarrollado. Los daños económicos, sociales y políticos que la inflación produce son de tal intensidad que todos los países industriales han optado por detener la marcha acelerada de los precios aun a costa de moderar el crecimiento de sus economías. Por otra parte, la inflación de nuestros tiempo, según muestra la experiencia de todos los países, no crea una oferta duradera de puestos de trabajo. A lo sumo esta creación es efímera si es que llega a producirse.

Todas estas verdades evidentes llevan a destacar como condición prioritaria —necesaria, pero no suficiente— para ofrecer una contestación social y política adecuada a la crisis, la de reducir la inflación de costes. Ni uno sólo de los países que han logrado situarse mejor en la lucha con la crisis económica actual lo ha conseguido merced a la inflación. Ni uno sólo de los problemas que la sociedad española tiene planteados puede resolverse gracias a una inflación mayor. Cualquier paso atrás en la lucha contra la inflación supone hundirse más aún en el proceso de la crisis económica, y si ese paso atrás se da hay que hacerlo con la convicción del enorme esfuerzo que requerirá en el futuro el dar el paso hacia adelante contrario —que imperativamente tendrá que darse— para corregir ese retroceso.

Afirmada la necesidad de una política antiinflacionista como condición indispensable para luchar contra la crisis, parece necesario indicar los puntos críticos en los que esta actuación de la política económica debe centrar su atención y sus decisiones. En primer lugar, la lucha contra la inflación reclama el reconocimiento de un hecho: las pérdidas de la relación real de intercambio como empobrecimientos del país que las padece. Una elevación de los precios relativos de las materias primas, la energía o los alimentos, coloca a los diversos países, en muy distintas posiciones relativas en función de su dota-

ción de esos productos fundamentales. Como la crisis de oferta se acusa en la dotación y aprovisionamiento de los factores productivos resulta que cualquier elevación de los precios en los mercados internacionales, ha de contemplarse como una pérdida irrecuperable por decisiones y actitudes interiores. Sólo cabe contestarla con aumentos de productividad y eficiencia que permitan ganar la baza perdida por los precios mayores de la importación con la baza ganada por la mejor competitividad de las exportaciones. El gran peligro de la inflación actual reside en la «segunda ronda» que se produce a consecuencia de los «shocks» en los precios internacionales (fundamentalmente de la energía). Esa «segunda ronda» consiste en las demandas de mayores rentas de las distintas clases sociales para prevenirse del empobrecimiento ocasionado por la relación real de intercambio. Tratar de resistir el empeoramiento de la relación real de intercambio mediante aumentos en las rentas monetarias no hará otra cosa que elevar peligrosamente la inflación. Caer en el gran mal de la inflación de costes constituido por las demandas de rentas mayores —costes mayores— precios más elevados, encerrará al país en una espiral de rentas, costes y precios, en la que no harán más que agravarse los impactos alcistas ocasionados por las elevaciones de las materias primas. Reiterar estas afirmaciones ha constituido la parte del ejercicio del oficio más ingrata y reiterativa de los economistas y de los políticos durante la crisis económica, pero esa reiteración es obligada dada la trascendencia de sus efectos sobre la crisis económica.

Por otro lado, y para su desgracia, algunos países como es el caso de España, padecen adicionalmente en el planteamiento de sus reclamaciones de rentas el costoso coste del *mimetismo europeo* que ha llevado a algunos países de la CEE —como Italia— a la situación difícil en la que hoy se encuentran. Es frecuente, efectivamente, acompañar estas mayores reclamaciones de rentas de dos apoyos distintos con los que ganan el favor popular: el primero, el de que siempre van por detrás de los aumentos de los precios —respondiendo así a la vieja imagen de «los precios por el ascensor, los salarios por la escalera»—, el segundo, el de que las rentas, los salarios deben ser «europeos». Ambas argumentaciones, pese a su efectividad, son falsas: los salarios han aumentado desde el comienzo de la crisis en términos *reales* un 4 % real acumulativo anual aumentando así los costes de producción y logrando una distribución de la renta a su favor; la reclamación de rentas europeas carece de sentido si no se hace a partir de idéntica situación en la que se producen esas rentas. Para nuestra desgracia no son comparables situación europea y española, no son los mismos ni los crecimientos de la productividad del trabajo, ni la disciplina en su desempeño, ni la organización y estructura económica en que esos salarios se perciben en los distintos países de la CEE. Homologar costes sin lograr una previa homologación de rendimientos y de las productividades no hará otra cosa que desplazar de la competencia internacional a las empresas españolas y del empleo a nuestros trabajadores.

La corrección de la inflación de costes comienza, por tanto, en una moderación de los crecimientos de los costes del trabajo que a su vez exige un crecimiento acompasado de los salarios y de las cuotas de la Seguridad Social. Desgraciadamente, es muy poco más lo que, desde una perspectiva económica, puede decirse para contribuir a la lucha antiinflacionista. El problema se centra en ¿cómo conseguir esa moderación del crecimiento de los costes y cómo amortiguar el impacto de los precios de las materias primas sobre las rentas interiores? Muchos economistas pretenden que este objetivo puede lograrse por una política de rentas que negocie sus crecimientos dentro del cuadro de una política general y hay buenos ejemplos —entre ellos el de España de los Acuerdos de la Moncloa— para ratificar la verdad y la importancia de estas pretensiones. Otros economistas, sin embargo, destacan el carácter poco alentador de algunas de esas experiencias y su difícil continuidad en el tiempo dejando la búsqueda de esa política de rentas al aprendizaje en el comportamiento de las organizaciones sindicales y empresariales frente a la inflación de costes. En cualquier caso, es evidente que éste es un escenario importante de la crisis y lo que en él se decida afecta profundamente a toda la actividad económica. Y que, en consecuencia, reclama una opción de las autoridades que elaboren la política económica ante las ventajas e incovenientes de un acuerdo y las ventajas

e inconvenientes de una negociación libre en el limitado marco de libertad que hoy conceden la mayoría de las leyes de relaciones laborales vigentes.

Los costes financieros se han convertido, en los últimos ejercicios, en sumandos importantes en la inflación general de costes. Todas las respuestas empresariales sitúan en cabeza las preocupaciones sembradas por un crédito escaso en cantidad, caro en precios y corto en plazos. Este comportamiento de los costes financieros es el que ha destacado a su tratamiento como elemento integrante de la política antiinflacionista. Son muchos los escépticos de que pueda conseguirse algo tratando lo que estiman que es una consecuencia y no una causa de la inflación de costes. Los tipos de interés, como afirmó Irving Fisher, se calculan cargando un margen diferencial en función de la inflación esperada. Las diferencias internacionales existentes en su nivel no traducen otra cosa que tasas diversas de la inflación. Mientras la inflación no se reduzca, los tipos de interés no lo harán. Ataquemos a la inflación que es la causa y se traducirán los efectos de reducir los costes financieros.

Sin negar estas afirmaciones, es evidente que los costes financieros padecen en casi todos los países dos males: la oscuridad en cuanto a su nivel (pues se mezclan intereses, comisiones, descuentos, en forma inextricable, con lo que quien paga ignora los costes auténticos del crédito) y una presión alcista relacionada muy directamente con el grado de competencia y libertad existente en el sistema financiero. Es difícil dar una solución a estos dos problemas que no concluya en la misma recomendación: la liberación del sistema financiero y la vigilancia que la libertad reclama de un Estado liberal responsable para evitar comportamientos inadecuados respecto de los precios. La liberación del sistema financiero español es, concretamente, un objetivo fundamental para conseguir este propósito y el aumento de las facultades de inspección, vigilancia y sanción de las autoridades financieras constituye el complemento inevitable de esa mayor libertad reclamada por el funcionamiento eficiente del mercado financiero en España.

La cadena de la inflación de costes ha mostrado la existencia de tres eslabones fundamentales, los cuales transmiten y amplifican sus efectos en una economía: elevación de los precios de las materias primas (fundamentalmente, energéticas) → resistencia al empeoramiento de la relación real de intercambio por la reclamación de mayores rentas por los distintos grupos sociales (arranque de la espiral precios-salarios) → generalización de las expectativas alcistas sobre precios y creación de un clima inflacionista → elevaciones mayores de precios... Las *expectativas alcistas* se convierten de esta forma en una causa importante de inflación: el *ímpetu* del proceso inflacionista perpetúa la inflación en el tiempo. En este tercer eslabón de la inflación actual, la atención de la política económica debe centrarse sobre la inflación *presente*, acentuando la importancia de no aceptar pasivamente las alzas de precios actuales bajo el pretexto de que serán corregidas por la política antiinflacionista en el futuro. La mejor forma de estabilizar los precios en el futuro consiste en disminuir el grado de inflación en el presente. Por otra parte, resulta necesario sancionar a quienes creen en la inflación futura con la pérdida de sus apuestas en favor del alza de precios. Esa condena de la futura inflación no tiene más respuesta constructiva, como atestigua la experiencia, que el compromiso público y anticipado de aplicar una política monetaria y presupuestaria que haga inviable la inflación. Cuando esas políticas se han anunciado con claridad y aplicado con resolución, la experiencia ha demostrado que las expectativas inflacionistas se han venido abajo y sin el acompañamiento de estas armas elementales y costosas para luchar contra la inflación, se ha comprobado también que las palabras condenatorias de las expectativas alcistas no han servido más que para darles fundamento y extenderlas dentro de la sociedad.

b) *Las reformas del sistema económico*

La segunda de las líneas de actuación de la política económica frente a la crisis se halla en la definición de un conjunto de *reformas que ajusten el funcionamiento del sistema económico* a las nuevas condiciones económicas en que hoy vivimos. Los propósitos fundamentales de esas reformas del sistema económico son dos: administrar mejor, más estricta y eficientemente los recursos

escasos de la sociedad española y conseguir una distribución más equitativa de la renta nacional. Sin evitar el despilfarro en la asignación de los recursos, sin liberar las posibilidades latentes de economización no es posible responder a los problemas que la crisis plantea y sin ampliar las soluciones disponibles para enfrentarnos a la crisis, facilitando una mayor equidad en el reparto de sus costes ineludibles, tampoco resultará factible la demanda de aceptación por parte de la sociedad de las medidas que se le propongan.

Ese núcleo de reformas necesarias en las instituciones económicas y la distribución de la renta tenían en España, al llegar la crisis, una urgencia justificada por los múltiples y graves defectos de las instituciones y por el aplazamiento reiterado de su corrección. Nuestro peculiar sistema económico había llegado a la crisis arrastrando la dominante calificación negativa de no ser en modo alguno una economía de mercado ni, mucho menos, una economía planificada. Las copiosas intervenciones existentes y acumuladas a lo largo del tiempo habían desdibujado —y aún desdibujan— la frontera entre sector público y privado, ampliando el área del sector de *no mercado,* esto es, un sector no regulado por la competencia, pero en manera alguna integrante del sector público, en el que se mantenían y protegían —y se mantienen y protegen— intereses incapaces de sobrevivir en un clima de competencia múltiple y rival. Su pervivencia se conseguía a costa de fondos públicos, otorgados por múltiples procedimientos y con variada justificación (subvenciones, desgravaciones, créditos). Esas intervenciones, muchas de ellas aún existentes, no solo esterilizaban al mercado como instrumento insustituible de asignación de recursos, ampliando el área de no mercado, sino que justificaban la existencia de una burocracia que sostenía un conjunto de intervenciones tan inútiles e irritantes como costosas.

Por este proceso de extensión de las áreas de no mercado, la asignación de los recursos ha escapado a la lógica implacable y temida de la competencia en múltiples parcelas de la actividad económica nacional. Por otra parte, esa asignación implacable, impersonal y temida de los recursos por el mercado, no ha llegado a estar vigente en sectores clave de la economía del país. El proceso de liberalización del sistema financiero apenas se ha iniciado en 1977 y ya son muchas las voces que reclaman su detención ante la pereza que siembra el coste de sus libertades y las consecuencias de la competencia para la pervivencia de determinados sectores y empresas. El proceso de liberación del comercio interno y exterior constituye otra área en la que la libertad y la competencia no han llegado a dominar pese a que el proceso de liberalización se inició en la distante fecha de 1959. Estas y otras áreas menos significativas de la actividad económica necesitan la penetración de la competencia y la extensión de la libertad. Sin embargo, no la han recibido suficientemente. Por el contrario, las actuaciones de la política económica han tendido más bien a discurrir en la dirección opuesta, extendiendo con sus intervenciones el área de no mercado.

La extensión del área de no mercado y la limitación de la liberalización del sistema económico han sido así dos fuerzas imbatibles que han cerrado el paso a la construcción de un orden económico capaz de encauzar la ordenación de los recursos escasos de nuestra sociedad. Es el conocimiento de esta situación de partida el que convierte al restablecimiento y al efectivo funcionamiento de la economía de mercado en una propuesta fundamental para responder a los problemas de la crisis. Esta reforma no puede considerarse, en modo alguno, regresiva, pues no favorece a los intereses retardatarios del progreso, sino al contrario: a los grupos, empresas y sectores más dinámicos. Es además una reforma acorde con la flexibilidad que reclama la respuesta del sistema productivo a los cambiantes retos de la crisis económica que atravesamos. Sin embargo, debe afirmarse que es una reforma más fácil de proclamar que de realizar. Quienes la anuncian descienden en pocas ocasiones a los campos concretos en que puede materializarse y cuando lo hacen suelen asustarse de las consecuencias que la difusión de la libertad económica produce en el cuerpo social. La principal de ellas, que una extensión de la economía de mercado difícilmente puede ser parcial y limitada. Reclama su generalización a todos los sectores de la economía nacional. Generalización que impone costes cuya asimilación por la sociedad requiere tiempo, lo que lleva a demandar un ritmo

en el proceso liberalizador. Quizá estas consideraciones apunten hacia una conclusión evidente: no habrá liberalización del sistema económico si previamente no se compromete su calendario en el tiempo. El principio de estas decisiones podría estar en aquellas reformas preparadas a las que nadie se opone, *públicamente* al menos (el subrayado es importante), como la reestructuración del sistema financiero o una mayor libertad *aún* del comercio exterior.

No es infrecuente que la importancia concedida a la instauración de la economía de mercado tienda a postergar el interés y la importancia de la práctica de otras dos grandes reformas en las que una respuesta social y política a la crisis tiene que centrar sus preocupaciones. Me refiero a las *reformas del bloque del sector público* en primer término y, en segundo lugar, a la alteración del *marco de las relaciones laborales*.

El bloque de reformas del sector público es complejo y extenso y de lenta y difícil realización. En primer término, la financiación de la actividad del sector público constituye un problema prioritario que no puede desatenderse. La reforma fiscal ha recorrido un primer trecho y su consolidación con la incorporación de las reformas de la administración tributaria es fundamental y, como atestigua la experiencia española y extranjera, mucho más difícil de recorrer que el camino brillante de cambio de cuadro legal realizado hasta hoy. La reforma fiscal debe conservar el carácter progresivo con el que se concibió, porque no es posible financiar progresivamente gastos públicos indispensables para distribuir la renta sin contar con un cuadro progresivo de impuestos. La financiación costosa e ineficiente y, en absoluto redistributiva, de la seguridad social y otros gastos públicos de transferencia hacen indispensable colocar un acento de importancia sobre la cualificación de las vías por las que obtener mayores ingresos públicos. Por otra parte, el Estado ha de buscar, en la deuda y en la creación de un mercado para sus emisiones, una salida normal que evite las otras alternativas financieras que habrá que utilizar con daño social si la deuda pública no funciona con eficacia.

En segundo lugar, la empresa pública y el gasto público constituyen dos áreas en las que ha de detenerse la atención y la voluntad reformadora de nuestra política económica. Como ya se ha indicado con anterioridad, el carácter deficitario de gran parte de nuestras empresas públicas, su crecimiento anárquico sin responder a principio ni criterio alguno, la fuerte erosión experimentada en su posición patrimonial, a consecuencia de la crisis y otras características de su administración, colocan la reforma de la empresa pública en un puesto prioritario entre las reformas necesarias para luchar contra la crisis. La tarea dominante en este sector no puede ser otra que la del saneamiento. Un saneamiento costoso que obligará en muchos casos al reconocimiento de pérdidas de capital importantes, a una correcta contabilización de las operaciones realizadas y a una reducción de las plantillas de personal. Este saneamiento y reajuste de las empresas públicas españolas es, por desgracia y una vez más —como ocurre con todas las reformas de nuestras instituciones económicas— una reforma pendiente, una hipoteca heredada y acrecida en sus costes a consecuencia de la propia demora en su realización.

La política del gasto público debe también experimentar un cambio de rumbo. Se ha dicho con anterioridad y se reitera ahora que el sector público español gasta mal y poco y que el necesario e inevitable mayor gasto público en el futuro debe discurrir por cauces distintos por los que no discurre el gasto público en el presente. Se afirma con frecuencia que la participación del gasto público en el PIB respecto de la alcanzada en países con cultura y civilización semejantes a la nuestra y en situaciones muy parecidas de desarrollo económico es reducida. Todos los países europeos de la CEE gastan más que España. Algunos opinan que esto autoriza a proponer un rápido crecimiento del gasto público en España. Esta afirmación siempre ha sido peligrosa puesto que su única utilidad consiste en demostrar las dimensiones del sector público en nuestro pais, pero en manera alguna justifica *su inmediato crecimiento*. Este es un problema más complejo, menos elemental, cuya solución debe atender al menos al análisis de dos condiciones. La primera, es preguntarse por la posibilidad de aumentar esa participación en el gasto nacional dada la estructura del sistema tributario y la situación de la economía nacional. Defender crecimientos

del gasto público sin contar con la financiación suficiente equivale a encerrar a la Hacienda pública en los peligros de una gestión irresponsable. Por otra parte, la situación económica del país al que la Hacienda pertenece es un dato básico para juzgar la oportunidad del gasto público, pues es la Hacienda la que debe estar al servicio de la economía nacional y no la economía nacional al servicio de la Hacienda pública.

Por otra parte, las direcciones en las que el Estado gasta no son neutrales para decidir la conveniencia de un mayor gasto público. Durante toda la década de los 60 el gasto público ha ido gravitando hacia los gastos que caen dentro de las obligaciones del «welfare state» en el que los gastos de salud, educación y los gastos de transferencia tenían un carácter dominante. El propósito básico del gasto público era justificar éticamente al Estado y distribuir con más equidad el acceso de las distintas clases sociales a un conjunto dado de bienes. Esta tendencia del gasto público dio origen a los dos grandes subsistemas de la salud y de la educación, que han constituido pozos sin fondo por los que ha escapado —y escapa— un caudal de recursos públicos logrados por la imposición. Y aún puede decirse que esto no basta pues el carácter deficitario de esos servicios, las presiones para su aumento anual y las deficiencias que manifiestan los distintos grupos sociales sobre su aprovisionamiento y accesibilidad a ese servicio, que satisface necesidades sociales, muestran claramente la enorme fuerza que está detrás de estas peticiones de más gastos públicos de bienestar. Es esa fuerza la que ha llevado a la mayor parte de las economías europeas a la participación tan crecida del gasto público en el PIB que hoy ha originado en muchos de ellos déficits estructurales graves con que liquidan sus presupuestos. España ha llegado tarde a este proceso y se ha dispuesto a ganar el tiempo perdido aumentando intensamente sus gastos públicos. La participación de éstos en el PIB ha crecido sustancialmente en los últimos años y también lo ha hecho, respondiendo a la tónica europea, el déficit estructural de su presupuesto. Sin embargo, la llegada de la crisis económica plantea un problema que cuestiona de manera fundada la dirección de ese proceso de gasto público. No puede olvidarse, en efecto, que uno de los ajustes más costosos, más difíciles y que reclaman la imprescindible ayuda del Estado es el que España ha de realizar de su *oferta productiva*. Este ajuste de la oferta, sobre cuya necesidad existe un gran acuerdo, va a pedir menos impuestos (es decir más gastos fiscales) y más gastos públicos al Estado español.

No es posible que con su actual estructura productiva España afronte adecuadamente la crisis económica. Si las cosas son así —y yo creo que evidentemente lo son— pienso que el futuro del crecimiento del gasto público tiene que dirigirse preponderantemente a restablecer la dañada capacidad productiva de nuestra economía. El ajuste positivo a la crisis —como lo denomina la OCDE— debe moverse en la misma dirección en la que el mercado actual, pero intensificando los cambios de actitud y de líneas productivas. En suma, reestructurando o reajustando las producciones. Y como toda solución económica supone —siempre dolorosamente— la preferencia de unos gastos sobre otros difícilmente le va a quedar más alternativa a nuestra Hacienda Pública, si quiere ayudar a la reestructuración industrial, que detener el crecimiento de los gastos de bienestar, procurando que este gasto —que ha alcanzado ya una extensión considerable— cumpla con criterios más escrupulosos de economicidad y que pondría a disposición de la reestructuración empresarial española una fuente considerable de fondos y el estímulo de muchas ayudas. *El gasto público crecería así pero no en la dirección de los 60, sino en ayudar al ajuste de la oferta que es necesario atender en la sociedad española.* La prioridad de la política fiscal la debe marcar, en la nueva década, la reformulación de los programas de gasto (y de imposición) público, orientados hacia el cambio de la estructura productiva ajustada a los nuevos y exigentes datos de la crisis. No puede ignorarse por otra parte que estas dos reformas —la de la empresa pública y la del gasto público— están íntimamente relacionadas. Lo están por parte de ese propósito final a que el gasto público debe servir en los tiempos que vienen.

La empresa pública debe reformarse para administrar mejor, pero también por las obligaciones que establece el ajuste de su oferta a las nuevas condiciones críticas. Y la misma motivación debe justificar la expansión del gasto público en los años próximos. Si estas dos reformas no se acometen la decadencia industrial de los países pasivos será inevitable y costosísima. Esas dos reformas están también ligadas por motivos financieros,

no menos evidentes. El informe del Banco de España de 1979 ha llamado la atención pública sobre este punto. Es incoherente defender en la situación actual y en la inmediata futura una multiplicación del gasto público sin tener en cuenta el valor añadido del que la sociedad dispone. El valor añadido por empresas públicas y privadas menos el consumo total de la sociedad, menos las inversiones efectuadas debe darnos como diferencia el gasto público posible. De esta manera el crecimiento del gasto depende del valor del minuendo (valor añadido por las empresas privadas y públicas) y de los límites en que sea posible pedir a la sociedad que reduzca a uno de los sustraendos: el consumo o la inversión privada. Presionar por un aumento constante del gasto público sin tener en cuenta los límites que a su crecimiento establece la situación en la que se encuentran las empresas privadas y públicas equivale a echar por la borda los criterios a los que debe responder la política de gasto público. Sólo después de conocer los problemas de la empresa pública y remediarlos, podrá obtenerse el límite de lo que el Estado debe gastar y las probables consecuencias de su decisión de gasto.

El planteamiento de la reforma del gasto público discurre así por una dirección que dista de ser elemental en cuanto que implica a la propia empresa pública con la que el gasto público se relaciona; esta reforma conjunta debe tener en cuenta la situación de la economía y elegir el tipo de gasto a partir del cual debe crecerse. Sólo teniendo en cuenta todos estos datos puede enjuiciarse la oportunidad y el acierto de la reforma del gasto público.

Otra de las líneas de la política de reformas, en la cual más se ha insistido durante los últimos años en España, reside en la modificación de un marco de relaciones laborales europeo del que España no dispone. Las objeciones que ha encontrado en su camino esta disposición indican por de pronto que ésta, como las restantes reformas de las instituciones económicas, no es una reforma sencilla que se acepte pacíficamente y sin controversia por la sociedad. En cualquier caso es una reforma necesaria que el Estado democrático ha heredado como reforma pendiente y que habrá de culminar con paciencia y realismo.

c) *Los ajustes de la oferta*

El tercero de los ajustes impuestos por la crisis es el que hemos denominado ajuste de la oferta a través del cual la crisis se manifiesta en definitiva y la caracteriza por entero. Como se ha indicado con reiteración, la crisis del 29 y la del 70 se diferencian por esta característica. La articulación de una política de oferta no cuenta con la experiencia necesaria como la que hoy disponemos para decidir las variaciones de la demanda efectiva y sus elementos integrantes. Sin embargo, esa «recomposición» de la oferta reclamada por la situación de la crisis nos hace volver de nuevo como punto de partida sistema de economía de mercado, pero necesita, reconociendo sus aportaciones, ayudar a las fuerzas del mercado a ir más allá en las respuestas productivas reclamadas por la crisis. Otorgar libertad de movimientos a una empresa cuando ésta se halla colocada en determinados sectores en crisis, cuando se piden esfuerzos extraordinarios para responder a una escasez de oferta, equivale a conceder libertad de movimientos a un inválido. No es posible que el mercado funcione cuando no existen los supuestos que condicionan su eficaz respuesta y que con frecuencia se olvidan. Los rápidos cambios tecnológicos, los súbitos envejecimientos del equipo a consecuencia de la revolución de los precios relativos, impiden una rápida adaptación del mercado y el ofrecimiento por éste de una respuesta eficaz. Cuando se trata de dar contenido a la significación de este ajuste del sistema productivo a la crisis es útil distinguir tres sectores dentro de la economía nacional: los sectores que han de reconvertirse, los que presentan limitaciones en su oferta que deben estimularse y aquellos en los que la oferta y empleo están íntimamente asociados entre sí.

En primer término están los sectores productivos a quienes la crisis ha sumido en pérdidas permanentes, que deben reestructurarse (siderurgia, construcción naval, bienes de equipo). En segundo lugar, están los sectores en los que la crisis se manifiesta con una limitación y encarecimiento de su oferta, cuyo aumento de capacidad productiva —a nivel nacional e internacional— constituye una condición necesaria para superar la situación crítica presente (energía y su conservación, materias primas, productos agro-alimentarios). Debe insistirse sobre la importancia de este último punto. Con frecuencia se cree que la

crisis económica hallará su remedio cuando el excedente de las empresas se recomponga y la inversión se recupere. Ese diagnóstico olvida que la crisis ha originado una penuria de energía, materias primas y productos alimenticios que deberá remediarse con mayores inversiones sectoriales.

Estos dos núcleos de sectores plantean problemas diferentes: el primero de reducción y reconversión de capacidades productivas, el segundo de ampliación de sus niveles de oferta. Sin embargo, ambos sectores reclaman una programación de las inversiones necesarias para lograr esos diversos propósitos. La planificación sectorial se convierte así en una necesidad cuya satisfacción ha estado pospuesta a lo largo de los pasados ejercicios por la necesidad de atender a la solución de los problemas prioritarios planteados por los equilibrios interno y exterior. Cabe poca duda de que hoy esa situación no puede prolongarse. Es preciso definir esas áreas de planificación sectorial y contar con planes sectoriales para los próximos años.

En el núcleo de sectores en pérdida (siderurgia, construcción naval, bienes de equipo) existen ya planes parciales, aunque incompletamente definidos. La ayuda selectiva a estos sectores origina un conjunto de efectos que obligan a disponer de programas que indiquen las ayudas y el tiempo del ajuste, que establezcan criterios para eliminar gradualmente esas ayudas y reducir las capacidades excedentes (condicionalidad y reducción de la ayuda) y cifren con claridad el coste de las ayudas necesarias (transparencia).

Los sectores con limitación y encarecimiento de su oferta necesitan también de una programación, pues los estímulos del mercado no serán suficientes para atraer las inversiones necesarias. Tres son al menos los sectores en que esta programación estimulante es inaplazable: la energía y su conservación, las materias primas y la agro-alimentación.

A estos tres sectores, cuyo aumento de capacidad productiva resulta necesaria, deben añadirse aquellos que por ser beligerantes respecto del empleo hay que programar y alentar. La construcción de viviendas y el desarrollo de obras públicas locales constituyen dos sectores de gran importancia a este respecto. La formulación de un plan de vivienda regionalizado, en atención al empleo, y la elaboración de unos programas de obras públicas locales, asimismo regionalizados, constituyen elementos imprescindibles de la política económica inmediata.

d) *El ajuste a la crisis del sector exterior*

La contemplación de la crisis tiene un mirador privilegiado para apercibirse de toda la complejidad de los múltiples factores que la producen: el comercio exterior. A través de sus canales se transmiten los «shocks» energéticos y las elevaciones de los precios de las materias primas y alimentos que al modificar la relación real de intercambio han dado origen a la crisis económica actual. Este empeoramiento de la relación real de intercambio tiene que responderse con una mayor exportación si queremos seguir manteniendo las indispensables importaciones de artículos básicos. Pero justamente también, desde la perspectiva del comercio exterior se contempla cómo la competencia de los países en vías de desarrollo añaden un problema nuevo a los países industriales: el de la competencia aguda de determinados bienes que amenazan a la industria interior desde la conmoción producida en los costes y precios relativos originados por la crisis. La confluencia de estas dos fuerzas es muy negativa para los países industriales que se ven cogidos así —como ha afirmado J. M. Jeanneney— en una tenaza constituida por el encarecimiento de las materias primas de una parte, y la imposibilidad de atender, con el equipo productivo disponible, al pago de esas mayores importaciones ya que las exportaciones industriales han perdido competitividad por la nueva configuración de costes y de precios relativos, lo que otorga ventaja comparativa a nuevos planes en vías de desarrollo: Corea, Taiwan, Brasil, México.

¿Qué líneas de política económica seguir en esta circunstancia? Las respuestas se han orientado en dos direcciones opuestas. De una parte, hay quienes afirman que una política comercial proteccionista sensible a los problemas que plantea esa competencia internacional a corto plazo, debe limitar —parcialmente— algunas importaciones y reservar parte del mercado interno a la industria nacional. La defensa de

esta postura no ha tenido en esta ocasión el carácter extremo que en las dos crisis históricas anteriores (1880-1930). Se ha pretendido más bien organizar el mercado dosificando la protección. Existen sectores productivos en que esta protección resulta inevitable, pero las opiniones dominantes tienden a circunscribir mucho esta extensión del nuevo proteccionismo limitando los sectores a los que puede aplicarse, acentuando la necesidad de que estén verdaderamente amenazados por la competencia y su desaparición plantee problemas graves de desequilibrio territorial. Por otra parte, este proteccionismo limitado debe ser siempre decreciente y conocido.

La limitación de las áreas en las que este nuevo proteccionismo ha reclamado su vigencia y la inclinación de la mayor parte de la opinión de economistas y políticos hacia la intensificación de la interdependencia internacional como respuesta a la crisis actual, coloca a las distintas economías ante el gran tema de definir una política comercial acorde con las posibilidades de sus economías y con la necesidad de reestructuración industrial. Esta nueva política comercial se ha ido perfilando paulatinamente a través de un conjunto de decisiones por los países que presentan un mejor ajuste a la crisis. Esa definición ha sido en parte negativa y positiva. Negativa en el sentido de que los medios tradicionales de una política comercial agresiva, no son las que confieren su personalidad a esta nueva política. Sus orientaciones responden a distintos criterios y caminan por tres direcciones diferentes:

La primera de ellas es la revolución introducida en la estructura comercial con la que se opera en los mercados internacionales. La política comercial se orienta en este sentido buscando el mejor aprovechamiento del espacio mundial para las necesidades de la economía interna. El medio dominante y más eficaz hasta ahora para lograr este propósito ha sido la creación de las sociedades de comercio internacional y la intensa colaboración del sector público y sector privado en la exploración y en la captación de mercados. No es posible que el conjunto de empresas medias y pequeñas de un país —sin el apoyo de sociedades especializadas de comercio internacional— capte la información necesaria, acceda a los mercados lejanos, compre y venda a precios aceptables materias primas y productos elaborados, trate de obtener compensaciones en los países en los que no existan otros medios de pago y diversifique sus instalaciones en distintos países para aprovechar su dotación el precio de factores productivos.

En segundo lugar, todas las políticas en las que la exportación se basa, crédito, seguro de crédito, desgravaciones, tráfico de perfeccionamiento, deben estar plenamente integrados con la industria. Y esa integración debe posibilitar a la industria y a los servicios su adaptación ofensiva al mercado, facilitando la inserción de las empresas nacionales en la forma de operar y/o en las actividades de las empresas multinacionales. La realización de este empeño exige una colaboración muy estrecha entre iniciativa privada y sector público y en cualquier caso, partir de una libertad plena de actuación de los empresarios en el exterior (liberalización plena de sus actividades de comercio e inversión).

En tercer lugar, todos los países que han logrado comportamientos imitables en el comercio exterior han partido de la responsabilidad conjunta de trabajadores y empresarios dentro de la misma unidad productiva para conseguir fines dados que permitan elevar el empleo, mejorar la productividad, aumentar los valores añadidos por la empresa y repartirlos con arreglo a los criterios convenidos. Este consenso industrial es la palanca más importante para conseguir una respuesta positiva y suficiente de la producción ante los requerimientos de mayores pagos por la elevación de la energía, las materias primas y los alimentos.

A la vista de la experiencia de esta nueva política comercial parece necesario tratar de asimilarla desde una perspectiva española. Es evidente que hay que partir de esta política y estudiar el grado en el que resulta imitable. El análisis de esas experiencias debería merecer las preocupaciones inmediatas de las empresas y del gobierno. Entre esas experiencias imitables figura la necesidad a la que apuntan de revisar la estructura comercial de penetración en el exterior de que hoy disponemos, reformándola y adecuándola a las exigencias de la nueva competencia internacional. La creación de esa estructura comercial nueva demanda una colaboración entre entidades públicas y privadas y pide también una cooperación muy

estrecha entre política industrial y política comercial.

e) *La necesidad de una acción coordinada de las medidas de política económica*

Todas las líneas expuestas de actuación de la política frente a la crisis no deberían ser independientes, porque de suyo están profundamente interrelacionadas. Una inflación menor facilita una mejor respuesta en el comercio exterior. Una administración más flexible y eficiente de la economía de mercado permite disminuir la inflación y al mismo tiempo, favorece el intercambio con el exterior. Esta bien conocida interdependencia debería ser plenamente aprovechada por una respuesta social que tratase de ser eficiente frente a la crisis de los 70. Adoptar medidas parciales, inconexas y carentes de sincronización equivaldría a no haber percibido la gravedad de la crisis de los 70, no concediéndola el respeto de una acción coordinada. Sólo articulando todas esas medidas parciales que deben tender simultáneamente a los cuatro ajustes que la crisis de los 70 plantea, es como podrán combatirse sus causas, mitigar sus efectos y adaptar a las sociedades a las nuevas formas de producción y de vida con las que ganar el futuro.