

CIS

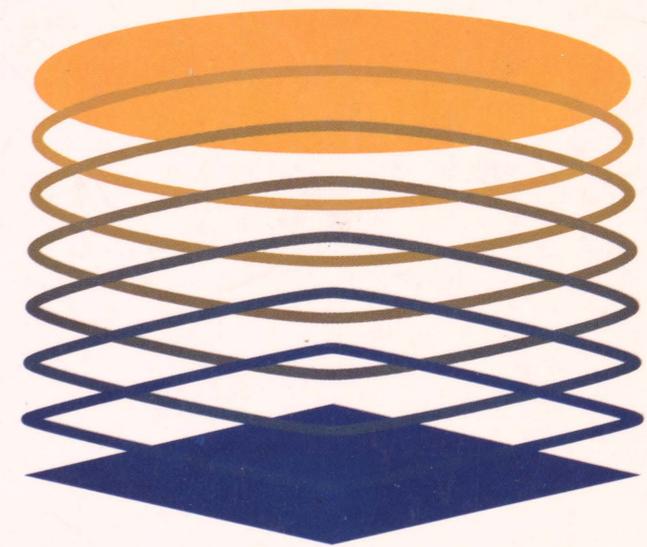
CIS

Carlos Abad • José Antonio
 Alonso • Javier Aríztegui •
 Eduardo Bandrés • Antoni
 Castells • Antón Costas • Juan
 R. Cuadrado Roura • Juergen
 B. Donges • Enrique Fuentes
 Quintana • J. L. García
 Delgado • J. M. González –
 Páramo • Luis M. Linde •
 Rafael Myro • Emilio Ontiveros
 • Andrés Pedreño • Vicente
 Salas • Julio Segura • José
 María Serrano • Pedro Solbes
 • Antonio Torrero • Juan A.
 Vázquez



ECONOMIA ESPAÑOLA DE
 LA TRANSICION Y LA DEMOCRACIA

ECONOMIA ESPAÑOLA DE LA TRANSICION Y LA DEMOCRACIA



DIRECTOR
 JOSE LUIS GARCIA DELGADO

CIS

Centro de
 Investigaciones
 Sociológicas

ISBN 84-7476-146-8



00001

9 788474 761467

ECONOMIA ESPAÑOLA DE LA TRANSICION Y LA DEMOCRACIA 1973 - 1986

Carlos Abad • José Antonio
Alonso • Javier Aríztegui •
Eduardo Bandrés • Antoni
Castells • Antón Costas • Juan
R. Cuadrado Roura • Juergen
B. Donges • Enrique Fuentes
Quintana • J. L. García
Delgado • J. M. González -
Páramo • Luis M. Linde •
Rafael Myro • Emilio Ontiveros
• Andrés Pedreño • Vicente
Salas • Julio Segura • José
María Serrano • Pedro Solbes
• Antonio Torrero • Juan A.
Vázquez

DIRECTOR
JOSE LUIS GARCIA DELGADO

CIS

Centro de
Investigaciones
Sociológicas

Primera edición: diciembre de 1990

© CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS

Montalbán, 8. 28014 Madrid

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

Cubierta: Carlos Sendín

NIPO: 004-90-020-1

ISBN: 84-7476-146-8

Depósito legal: M. 46.241-1990

Fotocomposición: EFCA, S. A.

Avda. Doctor Federico Rubio y Galí, 16. 28039 Madrid

Impreso en Closures-Orcoyen, S. L. Polígono Igarsa

Paracuellos de Jarama (Madrid)

Indice

Prólogo	XI
---------------	----

INTRODUCCION GENERAL

Claves de unos años decisivos, <i>José Luis García Delgado</i>	XV
1. Propósito y sistemática, XV.—2. Un legado ambivalente, XVI.—3. Una propuesta de periodificación, XIX.—4. Balance abierto, XXVI.	

PRIMERA PARTE

ETAPAS Y PROBLEMAS

De la primera crisis energética a las elecciones del 77: tiempo de incertidumbre, <i>José Luis García Delgado y José María Serrano Sanz</i>	3
1. Introducción, 3.—2. En vísperas de la crisis, 4.—3. La primera crisis energética, 9.—4. El pulso dubitativo de la política económica, 12.—5. La economía española en el marco de la OCDE, 18.— <i>Orientación bibliográfica</i> , 21.	
De los Pactos de la Moncloa a la Constitución (julio 1977-diciembre 1978), <i>Enrique Fuentes Quintana</i>	23
1. Crisis económica y oportunidad democrática: una coincidencia histórica, 23.—2. La legitimidad del orden democrático y los problemas económicos: el sentido de los pactos	

políticos de la Moncloa, 25.—3. Contenido económico, el carácter de consenso político y los efectos de los Pactos de la Moncloa, 29.—3.1. ¿Cuál fue el contenido económico? 29.—3.2. Política de consenso.—3.3. Los efectos, 32.—4. Epílogo: Pactos de la Moncloa y Constitución de 1978, 33.—*Orientación bibliográfica*, 34.

La profundización de la crisis económica: 1979-1982, Luis M. Linde 35

1. Introducción, 35.—2. Los primeros meses de 1979, 36.—3. La segunda crisis del petróleo, 39.—4. La economía hasta la dimisión de Adolfo Suárez, 42.—5. Un programa económico para la estabilidad política: el Acuerdo Nacional de Empleo de 1981, 50.—6. El final del Gobierno de UCD y un balance del período 1979-1982, 54.—*Orientación bibliográfica*, 57.

Del primer Gobierno socialista a la integración en la CEE: 1983-1985, Julio Segura 59

1. La situación de partida, 59.—2. La estrategia económica del primer Gobierno socialista: el peso de los desequilibrios macroeconómicos, 62.—3. La política económica: instrumentos y resultados, 64.—3.1. La política de saneamiento, 64.—3.2. La política de reformas, 68.—4. La articulación social de la política económica: los agentes y la concertación, 73.—5. La economía española a fines de 1985: las incógnitas ante un nuevo escenario, 75.—*Orientación bibliográfica*, 77.

SEGUNDA PARTE

SECTORES, POLITICAS, INSTITUCIONES

Crisis, cambio y recuperación industrial, Juan A. Vázquez 81

1. Introducción, 81.—2. Crisis y cambios en la industria, 83.—3. La política industrial. La reconversión, 100.—4. La recuperación industrial, 112.—*Orientación bibliográfica*, 115.

La agricultura y la alimentación: una nueva etapa de cambio estructural, Carlos Abad Balboa y José Luis García Delgado 119

1. Introducción, 119.—2. La agricultura y la industria alimentaria, 121.—3. El sector agrario en el período 1973-1985, 125.—3.1. La evolución de la demanda de productos alimentarios, 125.—3.2. Los cambios fundamentales en la dotación y el uso de los factores productivos, 130.—3.3. Las transformaciones en la estructura de las explotaciones agrarias, 134.—3.4. Productividad, precios relativos, rentas y situación financiera, 138.—3.5. Evolución del patrimonio agrario, importancia de las plusvalías y deterioro relativo de las rentas de explotación, 146.—3.6. La política agraria, 150.—4. Evolución reciente de las industrias alimentarias y de la distribución comercial de alimentos, 154.—4.1. Crecimiento, concentración e internacionalización, 154.—4.2. Las transformaciones de la distribución comercial de alimentos, 159.—*Orientación bibliográfica*, 161.

Cambio estructural, terciarización y remodelación territorial, Juan R. Cuadrado Roura 169

1. La economía de la transición en el marco de los cambios económicos de largo alcance, 169.—2. El proceso de cambio estructural en la economía española, 172.—2.1. Una nota

en torno a las interpretaciones recientes del cambio estructural, 172.—2.2. Desindustrialización y terciarización de la economía española: 1970-1989, 174.—2.3. El distinto comportamiento de la industria y de los servicios, 178.—2.4. Los cambios intrasectoriales, 182.—3. La dimensión espacial de los cambios en la industria y los servicios, 185.—3.1. Los efectos de la crisis industrial y las nuevas tendencias en la localización de las inversiones, 185.—3.2. Diferencias regionales en el proceso de terciarización, 188.—4. Consideraciones finales, 189.—*Orientación bibliográfica*, 191.

Comercio exterior: factores de cambio, *José Antonio Alonso* 193

1. Introducción, 193.—2. Evolución del comercio, 195.—3. El proceso de liberalización comercial, 202.—3.1. La reducción de las barreras al comercio, 203.—3.2. El apoyo a la exportación, 207.—4. Evolución de la competitividad, 210.—4.1. Precios y costes, 211.—4.2. Competitividad estructural, 216.—5. Especialización comercial, 221.—5.1. Las ventajas comparativas, 223.—5.2. Carácter de la especialización, 230.—6. Consideraciones finales, 235.—*Orientación bibliográfica*, 238.

Apéndices 241

Tres lustros de cambios estructurales en el sector público, *José Manuel González-Páramo* 245

1. Introducción, 245.—2. Transición y crisis económica, 246.—2.1. Tendencias, 246.—2.2. Política fiscal, 247.—2.3. Políticas de gasto, 249.—2.4. Política tributaria, 257.—3. Recuperación e ingreso en la CEE, 259.—3.1. Situación de partida, 259.—3.2. Ajustes y convergencia de políticas, 263.—4. Retos de futuro, 268.—*Orientación bibliográfica*, 270.

Equipamientos e infraestructuras: un costoso legado de la transición, *Eduardo Bandrés Moliné* 273

1. Introducción, 273.—2. Economía de las infraestructuras, 274.—3. La inversión en infraestructuras: 1973-1986, 276.—4. Infraestructuras de transporte, 283.—4.1. Carreteras, 284.—4.2. Ferrocarriles, 286.—4.3. Puertos, 287.—4.4. Aeropuertos, 288.—5. Infraestructuras de comunicaciones, 289.—5.1. Servicios postales, 290.—5.2. Telecomunicaciones, 291.—6. Infraestructura y equipamiento energético, 293.—6.1. Electricidad, 295.—6.2. Refinerías y oleoductos, 296.—6.3. Gas natural y gasoductos, 297.—7. Infraestructuras hidráulicas, 298.—7.1. Recursos hidráulicos, 300.—7.2. Regadíos, 301.—7.3. Abastecimiento y saneamiento, 302.—8. La nueva política de infraestructuras a partir de 1986, 302.—*Orientación bibliográfica*, 304.

La política monetaria: un período crucial, *Francisco Javier Aríztegui* 307

1. Introducción: una gestación entre turbulencias exteriores, 307.—2. El inicio de la transición. Años de letargo (1974-1977), 313.—3. Años de apogeo y crisis (1978-1982), 317.—4. El ajuste y la madurez (1983-1986), 327.—5. Epílogo: los problemas monetarios y el Sistema Monetario Europeo, 337.—*Orientación bibliográfica*, 340.

El sector financiero: cambios y tendencias, *Antonio Torrero Mañas* 343

1. Introducción, 343.—2. El cambio de actitud en cuanto a la relación entre el sector financiero y el sector real, 344.—3. El marco económico y su evolución desde la pers-

pectiva financiera, 344.—3.1. La crisis empresarial, 345.—3.2. La crisis bursátil, 345.—3.3. La crisis bancaria, 345.—4. Liberalización del sistema bancario y alza de los tipos de interés, 346.—5. El comportamiento de los agentes económicos, 347.—5.1. Las empresas, 347.—5.2. El sector público, 348.—5.3. Economías domésticas, 348.—6. La situación del sistema financiero ante la perspectiva de la entrada en vigor del Acta Unica Europea, 350.—6.1. Sistema bancario, 351.—6.2. El mercado de valores, 352.—7. Consideración final, 353.— <i>Orientación bibliográfica</i> , 354.	
Apéndice: Dimensión y costes de la crisis bancaria en España, <i>Eduardo Bandrés Moliné</i>	356
La apertura financiera al exterior, <i>Emilio Ontiveros Baeza</i>	361
1. Introducción, 361.—2. Los determinantes de los flujos de capital con el exterior y su dialéctica reguladora, 362.—2.1. La respuesta a la crisis del petróleo, 363.—2.2. El proceso liberalizador de los ochenta, 364.—3. Evolución de la posición neta frente al exterior, 366.—4. La inversión extranjera, 373.—4.1. Inversiones directas, 377.—4.2. Inversiones de cartera, 380.—4.3. Inversión en inmuebles, 381.—5. El endeudamiento exterior, 382.—6. Flujos de salida de capital al exterior, 387.—7. La apertura financiera del sistema bancario, 389.—8. Conclusiones, 392.— <i>Orientación bibliográfica</i> , 393.	
Desempleo, fuerza de trabajo y mercado laboral, <i>Andrés Pedreño Muñoz</i> .	395
1. Introducción, 395.—2. Evolución de la fuerza de trabajo, 396.—3. Evolución de la ocupación, 399.—4. Características del desempleo, 403.—5. Factores explicativos del desempleo, 408.—5.1. El debate sobre las bases teóricas convencionales, 408.—5.2. Conclusiones sobre la base de contrastaciones empíricas, 411.—5.3. Nuevos argumentos desde premisas microeconómicas, 414.—6. A modo de epílogo: el nuevo marco de las relaciones laborales, 417.— <i>Orientación bibliográfica</i> , 418.	
Estructura de propiedad, profesionalización gerencial y resultados de la empresa, <i>Vicente Salas Fumás</i>	421
1. Introducción, 421.—2. Evolución de la estructura de propiedad de la empresa, 423.—3. ¿Revolución gerencial en la empresa española?, 432.—4. Resultados empresariales, 436.—5. Conclusión, 441.— <i>Orientación bibliográfica</i> , 442.	
Transición democrática y descentralización del sector público, <i>Antoni Castells</i>	445
1. Introducción, 445.—2. El sector público autonómico, 450.—3. El sector público local, 467.—4. Consideraciones finales, 475.— <i>Orientación bibliográfica</i> , 477.	
La economía española ante la CEE: el proceso de negociación, <i>Pedro Solbes Mira</i>	481
1. Introducción, 481.—2. La evolución de las relaciones España-CEE entre 1973 y 1985, 482.—2.1. La situación existente en 1973, 483.—2.2. La evolución de las relaciones entre 1973 y 1977, 483.—2.3. Desde la demanda de adhesión hasta la firma del Tratado (1977-1985), 484.—3. Los principales problemas de la negociación, 488.—3.1. El período transitorio, 488.—3.2. La unión aduanera industrial, 489.—3.3. La agricultura, 490.—3.4. La pesca, 494.—3.5. La fiscalidad, 495.—3.6. La libre circulación de trabajadores, 495.—3.7. Las relaciones exteriores, 496.—3.8. Los recursos propios, 496.—	

3.9. EURATOM, 497.—3.10. Patentes, 497.—3.11. Canarias, Ceuta y Melilla, 498.—3.12. Relaciones con Portugal, 498.—4. Conclusiones, 499.—*Orientación bibliográfica*, 501.

TERCERA PARTE

ELEMENTOS PARA UNA RECAPITULACION

La reforma del marco institucional, <i>José María Serrano Sanz y Antón Costas Comesaña</i>	505
<p>1. Introducción, 505.—2. El marco institucional y su reforma: consideraciones previas, 506.—3. La herencia del franquismo, 507.—3.1. La tradición intervencionista, 508.—3.2. El intervencionismo regulador como característica, 510.—3.3. El marco institucional y la empresa, 512.—4. Los programas de reforma económica de la democracia, 514.—4.1. Las dos reformas de la economía en la transición, 514.—4.2. Un nuevo contrato social, 515.—4.3. La hora de la apertura y la desregulación, 518.—5. La estrategia de la reforma, 520.—<i>Orientación bibliográfica</i>, 525.</p>	
La evolución de las principales magnitudes: una presentación de conjunto, <i>Rafael Myro Sánchez</i>	527
<p>1. Introducción, 527.—2. Crisis del mercado interior y apertura al exterior, 528.—3. Los efectos sobre la producción y el PIB, 534.—4. La corrección del desequilibrio del comercio exterior, 541.—5. Salarios y precios, 547.—6. Consideraciones finales, 556.—<i>Orientación bibliográfica</i>, 557.</p>	
Similitudes y diferencias con el entorno europeo, <i>Juergen B. Donges</i>	559
<p>1. Introducción, 559.—2. Peculiaridades en los ciclos coyunturales, 560.—3. Avances en la lucha contra la inflación, 565.—4. Las estructuras productivas bajo continuos cambios, 568.—El atractivo de la economía puesto a prueba, 573.—6. El desafío de la integración europea, 576.—7. Observaciones finales, 578.—<i>Orientación bibliográfica</i>, 579.</p>	
Los autores	581
Indice de nombres	589
Indice de cuadros	595
Indice de gráficos	599

Prólogo

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

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

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

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

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

*Madrid, septiembre de 1990.
José Luis García Delgado*

INTRODUCCION GENERAL

Claves de unos años decisivos

JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO

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

1. Propósito y sistemática

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

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

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

2. Un legado ambivalente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Una propuesta de periodificación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Balance abierto

El objeto de la obra que introducen estas páginas, lo repetiremos una vez más, es analizar con suficiente rigor y detalle el período histórico acotado para permitir una ajustada valoración de los logros y las insuficiencias que durante él se han cosechado. No podrían ni quieren estas líneas suplantar lo que ha de ser resultado del estudio de todos los textos que siguen; tampoco repetir lo ya expresado en otro lugar ²; sólo aspiran a esbozar, muy concisamente y como remate de las consideraciones introductorias, algunos de los puntos que han de conjugarse en cualquier examen valorativo de la economía española de la transición y de la democracia.

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

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

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

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

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

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

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

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

PRIMERA PARTE
ETAPAS Y PROBLEMAS

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

JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO
JOSÉ MARÍA SERRANO SANZ

1. Introducción

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

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

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

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

2. En vísperas de la crisis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La primera crisis energética

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. El pulso dubitativo de la política económica

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

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

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

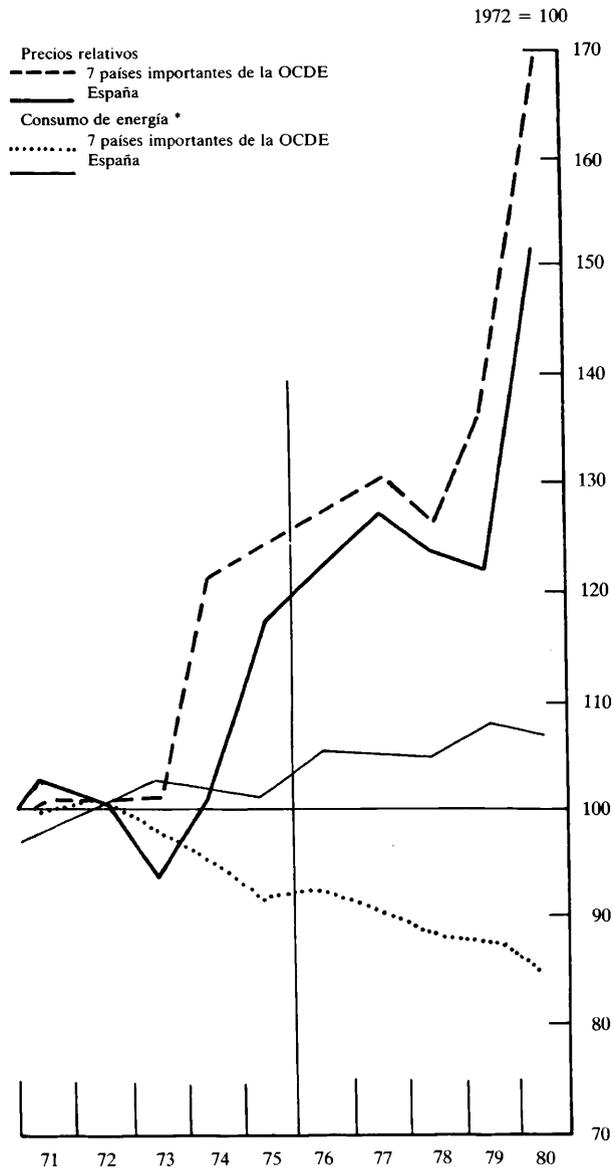
sabido que en España sólo levemente se repercutieron en los precios interiores los aumentos registrados en el mercado energético internacional, compensándose una parte de la subida con cargo a los recursos públicos, lo que equivalía a introducir una subvención sobre el consumo de petróleo respecto a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

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

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

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

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



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

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

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

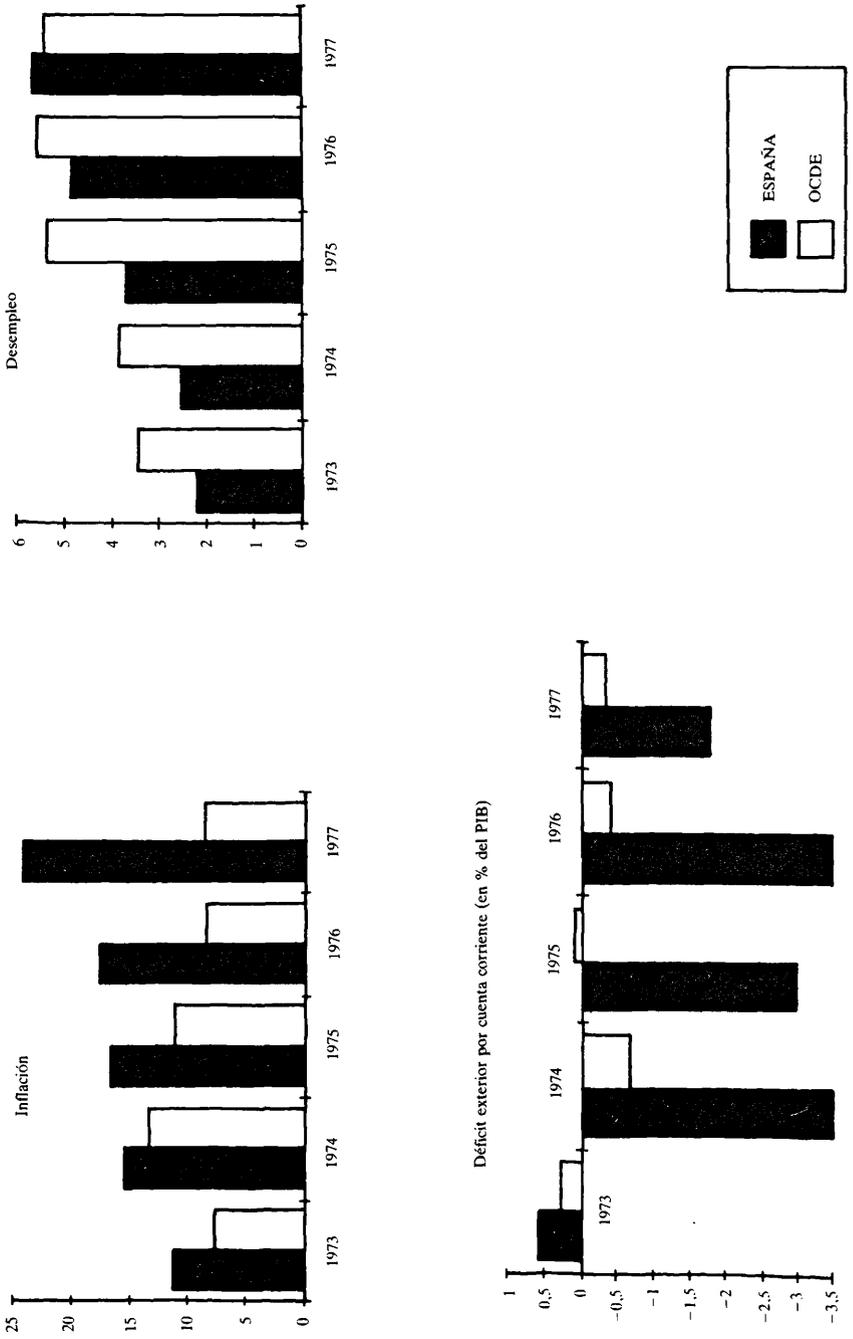
CUADRO 2. La crisis y el sector exterior

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

Fuente: Banco de España.

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

GRÁFICO 2. Los desequilibrios macroeconómicos en España y la OCDE



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

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

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

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

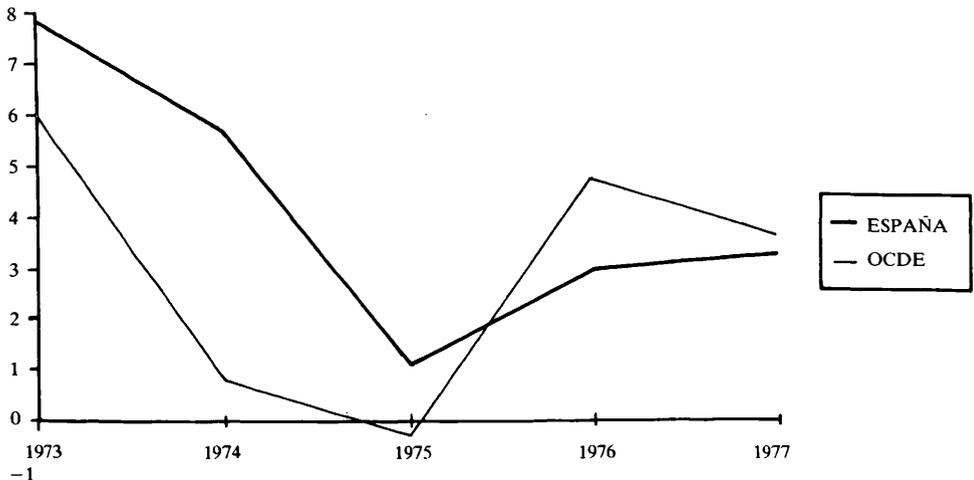
5. La economía española en el marco de la OCDE

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

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

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

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



Fuente: OCDE.

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

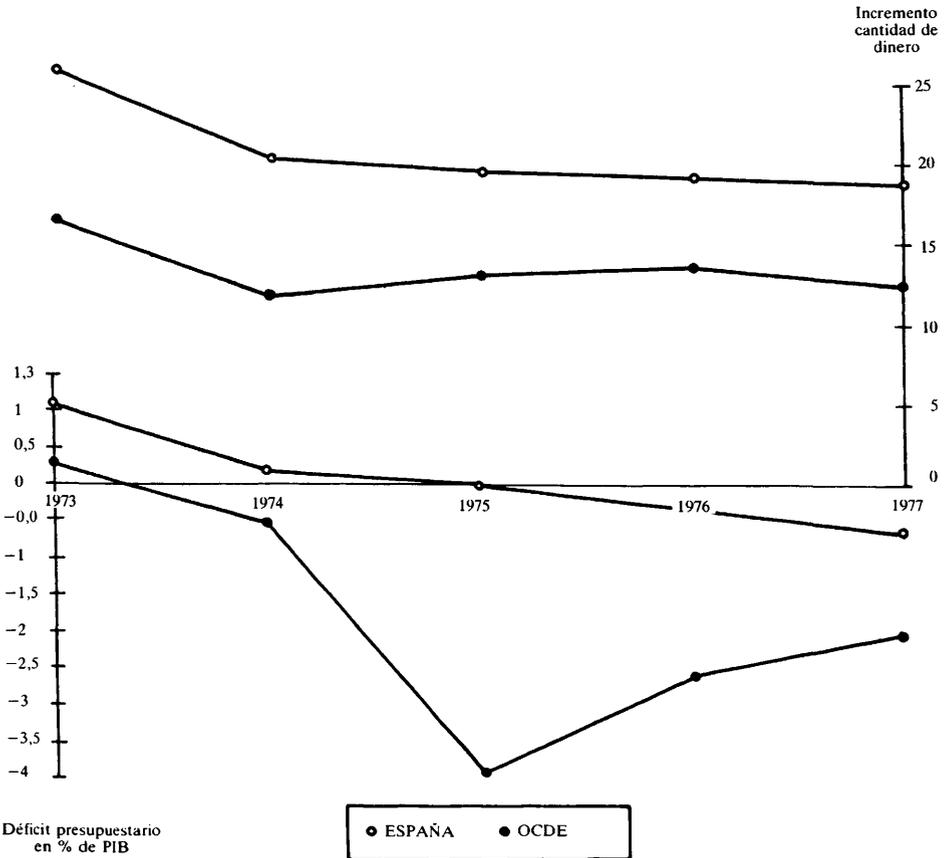
Por su parte, el desempleo se mantuvo en España hasta 1976 por debajo de la cota media de la OCDE. Tal vez porque era conocida nuestra vulnerabilidad en tal punto, se le convirtió en argumento único de la imposible política compensadora. La industria y los servicios tenían que proporcionar empleo a la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

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

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

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

GRÁFICO 4. Los instrumentos macroeconómicos en España y la OCDE



Fuente: OCDE.

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

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

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

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

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

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

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

1. Crisis económica y oportunidad democrática: una coincidencia histórica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1. ¿Cuál fue el contenido económico?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. Política de consenso

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

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

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

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

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

3.3. Los efectos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

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

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

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

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

La profundización de la crisis económica: 1979-1982

LUIS M. LINDE

1. Introducción

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

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

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

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

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

2. Los primeros meses de 1979

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

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

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

Fuente: INE.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La segunda crisis del petróleo

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

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

En 1977-1978, el coste en la balanza de pagos de la factura petrolífera se había mantenido en torno a los 4 500 millones de dólares; debido al gran aumento de las exportaciones en 1978, su peso relativo en la balanza comercial había bajado significativamente: en 1977 había representado el 41 % de las exportaciones, contra sólo un 33 % en 1978. El impacto en la balanza de pagos de los nuevos precios petrolíferos no se hizo sentir de modo inmediato en toda su intensidad, debido tanto a la muy importante apreciación del tipo de cambio de la peseta frente al dólar en 1979 en comparación con 1978, como al hecho de que todavía durante unos meses las refinerías españolas recibieron crudos contratados con anterioridad al mes de junio, momento en el que se iniciaron las alzas más rápidas. Así, en el mes de julio, los precios *spot* FOB del crudo tipo «Arabia ligero» se habían elevado en un 41 % respecto a la media de 1978 y en diciembre la tasa de incremento era ya del 89 %; los precios de los crudos venezolanos habían pasado a ser en julio de 1979 un 50 % superiores a la media de 1978, y en diciembre el incremento era ya de un 70 % (gráfico 1); sin embargo, el índice de valores unitarios, que se refiere a precios expresados ya en pesetas, de los productos petrolíferos de importación, elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, refleja un alza de precios de un 22 % para el tercer trimestre y de un 36 % para el tercer y cuarto trimestre respectivamente de 1979 respecto a los valores medios de 1978³.

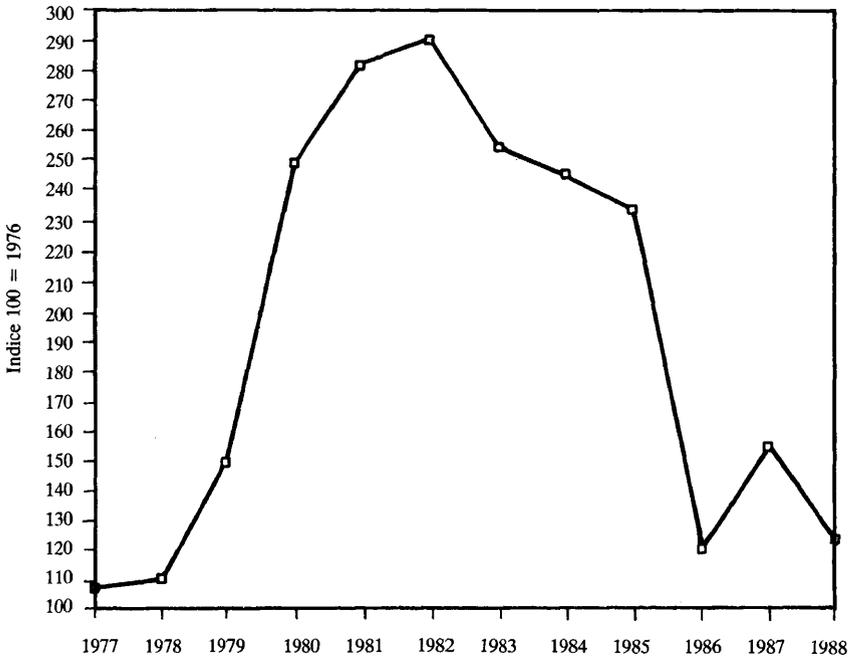
Nadie podía ignorar la gravedad de esta nueva crisis energética. En el verano de 1979, el Gobierno elaboró un *Programa a Medio Plazo para la Economía Española*⁴, presentado al Congreso de los Diputados a finales de septiembre, que reflejaba ya el pesimismo con que se contemplaba la situación, tanto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

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

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

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

GRÁFICO 1. Índice del precio del petróleo *



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

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*.

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

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

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

4. La economía hasta la dimisión de Adolfo Suárez

Cuando, casi un año después, en julio de 1980, el gobernador del Banco de España enjuiciaba la evolución económica desde la nueva crisis energética, su análisis resultó bastante más pesimista que el utilizado por el Gobierno en septiembre de 1979⁶.

Disponiendo ya de datos completos referidos a 1979 y a los primeros meses de 1980, el gobernador afirmaba en su presentación del *Informe Anual* correspondiente a 1979 que «los resultados equilibradores conseguidos con dolorosos ajustes desde 1974 se han evaporado en buena medida y la economía mundial ha vuelto a enfrentarse con graves problemas que requieren nuevas adaptaciones». Respecto a la economía española, señalaba que la nueva crisis convertiría en un déficit el superávit de balanza de pagos registrado en 1979, afectaría muy negativamente a las tasas de crecimiento, daría un muy fuerte impulso a la inflación, que sólo podría combatirse con políticas monetarias y de rentas todavía más restrictivas y obligaría, en suma, a un profundo reajuste en la asignación de recursos reales para hacer frente al problema energético.

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

⁵ *Ibidem*, p. 5.

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

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

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

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

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

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

Fuente: INE.

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

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

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

Finalmente, la economía internacional mostraba ya en las cifras correspondientes a 1979⁷ el impacto de la nueva crisis energética: la balanza corriente del conjunto de países industrializados había pasado de un superávit agregado de 13 400 millones de dólares en 1978 a un déficit agregado de 29 800 millones en 1979; la inflación había registrado un claro impulso, pasando el deflactor del PIB para el conjunto de países industrializados, del 7,5 % en 1978 al 7,9 % en 1979; la tasa de incremento en el PIB, siempre para el conjunto de países industrializados, que había sido del 4,0 % en 1978, descendió al 3,6 % en 1979.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En los meses de mayo y junio, en efecto, el debate político, tanto el debate parlamentario, como el expresado a través de las declaraciones de los partidos de la oposición, sindicatos e, incluso, de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, se había centrado en la crisis económica y en la crítica, de virulencia creciente, a la política económica. En mayo se produjo el debate de la moción de censura presentada por el PSOE, debate en el que el Gobierno defendió su actuación, centrada, según sus declaraciones, en resolver las consecuencias de la crisis energética y en la atención al desempleo, prioridades que debían ser perseguidas manteniendo la lucha contra la inflación y controlando el déficit de la balanza de pagos⁹. En junio, la CEOE hizo público un plan denominado *Medidas urgentes para luchar contra el paro: actuaciones básicas*, que contenía una dura crítica a la política económica del Gobierno, especialmente en lo relativo a la política fiscal, el marco de relaciones laborales y a la Seguridad Social.

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

El tratamiento de la crisis económica se concretaba en una declaración¹⁰ en la que se reconocía que no sería posible «cambiar radicalmente el signo de la situación» en materia de empleo en, como mínimo, tres años; se proclamaba la voluntad de aumentar la inversión pública y moderar el crecimiento de los gastos corrientes del Estado, establecer topes e incompatibilidades en el sistema de pensiones y aplazar una serie de gastos de defensa, se anunciaba la continuación de la reforma fiscal, con la elaboración de los nuevos textos del Impuesto de Sucesiones y Valor Añadido; se manifestaba la determinación del Gobierno de ejecutar el Plan Energético Nacional y de llevar a cabo algunos otros planes sectoriales y la reconversión industrial de los sectores en crisis; se anunciaba, asimismo, la decisión de proseguir en la liberalización y reforma del sistema financiero; finalmente, se insistía en la necesidad de seguir flexibilizando el modelo español de relaciones laborales y se mencionaba, en particular, que a través del desarrollo

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

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

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

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

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

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

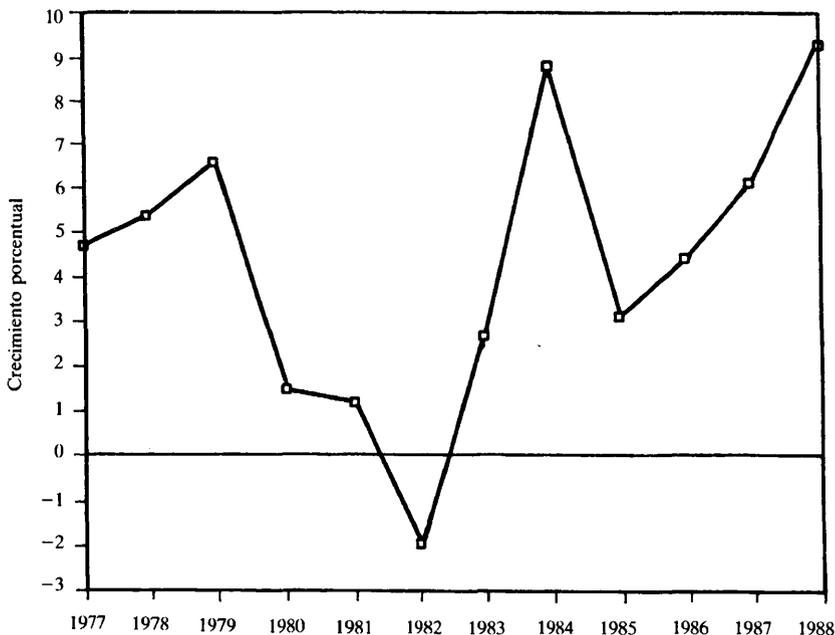
¹¹ Declaraciones a la revista *Mercado*, núm. 9, primera quincena de noviembre de 1980.

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

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

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

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



* Variación de las exportaciones mundiales en términos reales.

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ *Informe de la OCDE sobre la Economía Española*, 14 de mayo de 1982, Ministerio de Economía y Comercio, p. 7.

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

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

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

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

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

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

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

Donde el impacto del bajo crecimiento económico y los intentos del Gobierno para hacerle frente quedaron reflejados de modo espectacular fue en el déficit de las Administraciones públicas, reflejo de los incrementos registrados en las prestaciones sociales del Estado y de la Seguridad Social (que aumentaron en 1982 en casi 500 000 millones de pesetas respecto a 1981), en las transferencias a empresas, realizadas por el Estado, para hacer frente a las pérdidas derivadas de la crisis industrial (que pasaron de 511 000 millones de pesetas en 1981 a 677 000 en 1982) y, finalmente, en los gastos de inversión del Estado, que pasaron de menos de 50 000 millones de pesetas en 1981 a casi 200 000 en 1982. La necesidad de financiación del conjunto de las AA PP, que había alcanzado 555 000 millones de pesetas en 1981, llegó a 1 155 000 en 1982. Sin embargo, resulta obligado observar que, como señaló el Banco de España en su *Informe Anual* correspondiente a 1982¹⁵, los cambios de criterio de imputación temporal de ingresos y gastos adoptados por el primer Gobierno del PSOE en diciembre de 1982 y enero de 1983 (que incrementaron el déficit de 1982 y disminuyeron el de 1983 en una cifra difícil de estimar, pero situada, probablemente, entre 200 000 y 300 000 millones de pesetas) hacen imposible una comparación homogénea de 1982, tanto con 1981, como con 1983.

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

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

¹⁵ Banco de España, *Informe Anual 1982*, p. 161.

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

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

Las razones de la especial intensidad y gravedad con que se manifestó la crisis económica a partir de 1979 han sido ampliamente estudiadas, y parece existir un acuerdo bastante generalizado sobre los elementos principales de una trama compleja, en la que se entremezclan e influyen mutuamente factores políticos, limitaciones institucionales y técnicas y la propia crisis energética¹⁷ y económica internacional. A partir del primer semestre de 1979, la política económica tuvo que enfrentarse —en una situación política y parlamentaria que nunca dejó de ser precaria para los sucesivos gobiernos— a una amplia reforma institucional —desde el suministro energético hasta el control de la Seguridad Social, desde la liberalización del sistema de precios o del comercio exterior hasta el nuevo marco de relaciones laborales, desde la liberalización del sistema financiero hasta el establecimiento del seguro de desempleo, desde la puesta en marcha de un nuevo sistema fiscal hasta la creación de las piezas financieras básicas del nuevo sistema autonómico, o el montaje de un sistema para hacer frente a la crisis bancaria ...— a la vez que intentaba un manejo presupuestario y monetario que fuera corrigiendo la inflación y fuera preservando el precario equilibrio de la balanza de pagos.

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

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

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Publicaciones periódicas

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

Publicaciones no periódicas

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

Del primer Gobierno socialista a la integración en la CEE: 1983-1985 *

JULIO SEGURA

1. La situación de partida

Cuando se celebraron las elecciones legislativas de 1982, la economía española se encontraba en su peor momento desde 1977. Un simple repaso de algunos datos del cuatrienio 1979-82 permite confirmar esta afirmación:

- el PIB prácticamente se había estancado, creciendo a un 0,5 % anual, casi 2 puntos porcentuales menos que el cuatrienio anterior;
- la inversión seguía cayendo y sólo la demanda externa había impedido que el ritmo de actividad fuera negativo;
- el déficit público alcanzaba en 1982 el 5,4 % del PIB, experimentando una fuerte aceleración desde el 1,8 % de 1978;

* Este artículo está dedicado a Enrique FUENTES en su 65 aniversario, con la esperanza de que no se jubile. Sin él, la transición económica habría sido distinta y mucho peor.

- la inflación mostraba una fuerte resistencia a la baja, manteniéndose en el 15 % anual tras el éxito alcanzado en 1978 en que se redujo del 26,4 al 16,5 %, y
- la tasa de paro había crecido del 7,4 % de 1978 hasta un 16,5 % en 1982.

Una cita del *Informe Anual* del Banco de España es representativa de la situación en 1982: «Esta evolución de las grandes magnitudes agregadas refleja una economía estancada, sostenida en su débil ritmo de crecimiento por el gasto público, al que se unió, en 1982, un modesto avance del consumo privado, pero en el que la inversión, especialmente en su componente productivo, muestra un deterioro persistente; una economía donde la débil inversión productiva total sólo parece tener pulso en proyectos de racionalización de la capacidad existente para reducir costes de producción y disminuir plantillas; una economía que parece estar aumentando su propensión a importar, excepción hecha de los avances registrados en el sector energético. Se trata de una economía sometida a fuertes desequilibrios, que se expresan en los terrenos de los precios, del empleo, de la balanza de pagos y del déficit público» (pp. 56-57).

Puede sorprender que, una década después del primer *shock* del precio de los crudos y las materias primas, cuando los países occidentales ya habían absorbido los efectos de aquella crisis, la economía española presentase aún comportamientos y desequilibrios más propios de mediados de la década de los años setenta, que no hacían más que reflejar el enorme retraso de la adaptación de nuestra economía a la crisis.

Para ilustrar dicho retraso, bastará recordar el comportamiento temporal del empleo industrial en la economía española. Los países occidentales iniciaron su adaptación a las condiciones de crisis en 1974, comenzando a disminuir el empleo industrial en todos ellos en 1973-74, terminando el ajuste de capacidades en torno a 1975-76, e iniciándose una ligera recuperación en 1978, que se vio truncada por el nuevo *shock* de precios de la energía de 1979, el cual, a su vez, fue afrontado con rapidez. El ciclo industrial español muestra, por el contrario, un perfil muy distinto: el máximo de empleo se logró en 1976, cuando otros países estaban terminando su ajuste a la baja, y la caída del mismo se dilató una década completa.

Como es sabido, el diagnóstico correcto de la crisis y la especificación de las medidas de saneamiento y reforma económicas imprescindibles para enfrentarla databan de 1977, pero su aplicación se vio frustrada a partir de 1978 y, muy en particular, en lo que ha dado en llamarse el «bienio negro» de 1981-82. Este retraso, que constituyó el coste más alto que tuvo que pagar el país para absorber la crisis, era palmario a finales de 1982 al menos en cuatro aspectos fundamentales:

- El *ajuste activo* tanto *industrial* como *energético* no se había producido. Existía un marco legal para la reconversión industrial que databa de fines de 1981 (!) y apenas se había comenzado a aplicar, y un Plan Energético que sobredimensionó la evolución de la demanda de energía, incentivando la aparición de unos excesos de capacidad injustificados que

se encuentran en la base de la crítica situación financiera del sector eléctrico.

- La *reforma fiscal* de 1977, que había implantado por vez primera en la historia fiscal española una imposición sintética sobre la renta que sustituía al sistema tradicional de imposición de producto, había abortado en el bienio 1981-82. Y la reforma de la imposición indirecta no se había acometido.
- Los intentos de *liberalización del sistema financiero*, de nuevo iniciados en 1977, se habían detenido y aún no se había abordado el *saneamiento del sistema bancario privado*, aumentando así de forma significativa los costes públicos de la operación de reconversión sectorial más costosa de todas las conocidas por la economía española.
- La *reforma del mercado de trabajo* no había comenzado. En el terreno de los criterios de negociación salarial se había producido el acuerdo crucial de indiciar sobre la tasa de inflación prevista (en los Acuerdos de la Moncloa), pero las reformas institucionales propiamente dichas no se habían afrontado, siendo sustituidas de forma muy imperfecta por acuerdos entre los agentes sociales que tuvieron una efectividad muy limitada, poco más allá de la fijación de una banda salarial.

No es difícil admitir que este retraso en la toma de medidas activas para hacer frente a la crisis se debía a una clara incapacidad política, apuntada incluso por el Banco de España cuando señalaba que tras el déficit público se encontraba «la resistencia de la economía a aceptar y de la política económica a imponer los ajustes que requieren el sistema productivo y su marco institucional» (*Informe Anual*, 1982, p. 61). Esta incapacidad política se reflejó en una total pasividad económica que, aparte los intereses económicos que de hecho sirvió, sólo podía justificarse bajo la hipótesis implícita de que bastaba esperar la recuperación de la economía mundial para que ésta activara la economía española y, de esa forma, volver a alcanzar los niveles de producción y empleo anteriores a la crisis.

Esta hipótesis resultaba, sin embargo, absurda desde el punto de vista técnico. Por una parte, las economías más importantes —los EE UU, la RFA y Japón— se habían negado de forma reiterada y explícita a servir de locomotoras de la recuperación mundial, máxime después del segundo *shock* de precios de 1979, tras el que las políticas antiinflacionistas se habían visto severamente reforzadas. Por otra parte, incluso en el caso de que la hipotética recuperación hubiera tenido lugar —cosa que como es sabido no ocurrió hasta fines de 1983—, una economía con los desequilibrios estructurales de la española y que aún no había acometido la reconversión de su estructura productiva, se habría beneficiado de la expansión mundial en muy escasa medida.

Pertenece al terreno de la pura historia conjetural saber cuál habría sido el camino seguido por la economía española en el periodo analizado en este trabajo en ausencia del estímulo exterior recibido a partir de 1983 que, sin lugar a dudas, favoreció la reducción de los desequilibrios macroeconómicos internos. Pero es

indiscutible que, en el marco de una economía mundial recuperada, el nuevo Gobierno definió por vez primera —si se exceptúan los meses que median entre los Acuerdos de la Moncloa y mediados de 1978— unas prioridades de política económica claras y sostenidas, y acometió de forma activa la tarea de reconversión productiva y modernización institucional de la economía española.

2. La estrategia económica del primer Gobierno socialista: el peso de los desequilibrios macroeconómicos

Constituye un ejercicio de paleontología política traducir el Programa Electoral con que el PSOE ganó las elecciones de octubre de 1982 en términos de prioridades y decisiones de política económica. Un ejercicio que hace fácil identificar diversos condicionantes conocidos en toda práctica política, acrecentados por el hecho de referirse a unas elecciones realizadas cinco años después de las primeras tras cuatro décadas de dictadura: la distancia entre la oferta electoral y la política ejecutada, aumentada en nuestro caso por el hecho de ser realizada por un partido que nunca había gobernado, o las diferencias entre los planes ideales y las restricciones de la realidad.

Me parece inútil realizar este ejercicio, cuyo único resultado sería determinar las responsabilidades del PSOE —que en mi opinión existen— en la consciente exageración de su oferta electoral, pero sí creo conveniente apuntar algunas de las causas de las notorias divergencias entre lo anunciado y lo realizado, porque aportan elementos en la explicación de cómo se tradujo la oferta electoral en términos de política económica. Dos factores de muy distinta naturaleza me parecen significativos en esta explicación.

Por una parte, el fracaso del primer Gobierno socialista francés —bien conocido en 1982— en su intento de llevar a cabo una política de expansión interna al margen del contexto económico internacional, constituyó un claro ejemplo para las nuevas autoridades económicas de lo que no debía hacerse. Por otra parte, el hecho de que el Gobierno socialista tuviera en la práctica una autonomía absoluta respecto a su propio partido, permitió que la política económica fuera diseñada y aplicada por técnicos que tenían posiciones ideológicas situadas en el extremo más moderado del espectro socialdemócrata.

Expresado en forma sintética, el mensaje económico electoral se centraba en tres ideas básicas: crear 800 000 puestos de trabajo, mantener el poder adquisitivo de los trabajadores, y hacer las reformas necesarias para modernizar la economía y adaptarla a la CEE. Su traducción en términos de política económica concreta se encuentra en el *Programa económico a medio plazo, 1983-1986*, editado por el Ministerio de Economía y Hacienda, cuyo diagnóstico de la situación, señalaba como problemas fundamentales:

- el retraso del ajuste productivo;

- el excesivo crecimiento de los salarios reales industriales;
- el desbordamiento de los gastos de protección social, el ritmo de crecimiento del gasto público en relación al de los ingresos y la financiación mayoritaria del cuantioso déficit público con recurso al Banco de España, y
- la reducción de la tasa de ahorro interno y los altos tipos de interés internacionales.

Para hacer frente a estos problemas, se planteaba una doble línea de acción que contemplaba, por una parte, medidas de *saneamiento* encaminadas a reducir los desequilibrios internos y externos fundamentales y, por otra parte, un conjunto de acciones de *reforma económico-institucional* que perseguían realizar los ajustes productivos necesarios pendientes y mejorar el funcionamiento de los mercados.

Ni el diagnóstico de la situación ni la distinción entre saneamiento y reforma eran nuevos, coincidiendo en lo fundamental con los planteamientos de los Acuerdos de la Moncloa del lejano 1977. La diferencia entre ambas fechas se encontraba en dos aspectos. En primer lugar, la mayor duración y consiguiente profundización de los desequilibrios agregados, ya reseñado en el epígrafe anterior; en segundo lugar, la existencia de un Gobierno de mayoría absoluta. Lo primero traería como consecuencia la prioridad de los aspectos de saneamiento respecto a los de reforma. Lo segundo impediría que estos últimos abortasen —a diferencia de lo ocurrido en 1978— y, pasado algún tiempo, generar unas expectativas estables en cuanto al mantenimiento de los criterios básicos en el diseño de la política económica.

Resulta conveniente enumerar los contenidos básicos de las medidas de saneamiento y reforma propuestas en el *Programa económico*, porque su grado de cumplimiento será un elemento fundamental a la hora de valorar los logros de la política económica del trienio analizado.

En lo que se refiere al *saneamiento*, se señalaban tres objetivos principales. Como primera prioridad la reducción de la tasa diferencial de inflación respecto a la de los países de la CEE, que en 1982 se encontraba en 3,5 puntos porcentuales del deflactor implícito del PIB. Este objetivo debía instrumentarse a través de una política monetaria restrictiva que, entre otras cosas, implicaba la financiación de los déficit públicos mediante la emisión de deuda y no por el recurso al Banco de España, y de la moderación salarial. En segundo lugar, se consideraba imprescindible reducir el desequilibrio exterior —que se situaba en un 2,4 % del PIB— para lo que se contemplaba una devaluación de la peseta y medidas de fomento de la competitividad y las exportaciones. Por último, se debía atajar el déficit público tanto por su efecto negativo sobre la tasa de ahorro interno como por la dificultad de combinar una política monetaria restrictiva con una fiscal de carácter expansivo dados sus efectos sobre los tipos de interés y, por tanto, sobre la inversión y la creación de empleo.

En lo relativo a la *reforma*, los cuatro objetivos resultaban obvios: la recon-

versión industrial, el ajuste energético, la flexibilización y liberalización del mercado de trabajo y las reformas de la empresa pública y la Seguridad Social.

Y todos estos objetivos tenían que perseguirse en un ambiente de negociación entre el Gobierno y los agentes económicos (sindicatos y patronal), porque implicaban necesariamente la asunción de importantes costes sociales cuyo reparto era complejo, y políticamente muy difíciles de imponer unilateralmente por aquél. Esto último tampoco resultaba una novedad, ya que desde los Acuerdos de la Moncloa la economía española siempre había logrado negociar algún acuerdo de esta índole, aunque con grados de eficacia muy variables.

3. La política económica: instrumentos y resultados

3.1. La política de saneamiento

Cualquier valoración global de la política económica seguida en el trienio 1983-85 ha de presentar un saldo claramente positivo, en comparación con los resultados de períodos anteriores, en lo relativo a la corrección de los desequilibrios agregados, aunque persistan sombras de cierta importancia. El cuadro 1, que incluye algunos indicadores agregados para los años finales de cada subperíodo, permite comprobar esta afirmación.

CUADRO 1. Evolución de algunas magnitudes económicas

	1978	1982	1985
Crecimiento del PIB (tasa anual real)	1,4	1,2	2,3
Crecimiento PIB industrial (<i>idem</i>)	1,7	-1,2	2,2
Tasa de paro (% población activa)	7,4	16,5	22,2
Variación empleo asalariado (tasa anual)	-2,0	-1,2	-0,2
IPC (diciembre sobre diciembre)	16,5	14,2	8,1
Saldo balanza c/c (% del PIB)	1,1	-2,3	1,8
Déficit público (% del PIB)	-1,8	-5,4	-6,2
Inversión (tasa anual real)	-2,4	2,5	4,5

Fuente: Contabilidad Nacional de España (INE) y Encuesta de Población Activa (INE).

En la medida en que la primera prioridad gubernamental era la *reducción de la inflación*, resulta evidente que, frente al cuatrienio 1979-82 en que apenas se consiguió mantener el logro de los Acuerdos de la Moncloa, la tasa de inflación se redujo en 6 puntos porcentuales, lo que significaba más del 40 %. Este resultado se debió a la conjunción de dos elementos: la moderación salarial y una política monetaria muy estricta. Por ello, sin discutir la importancia de los resul-

tados, resulta claro que los costes de la política antiinflacionista recayeron fundamentalmente sobre los asalariados por una doble vía: la sensible reducción del empleo —que en el trienio alcanzó una tasa acumulada del 4,8 %— y una disminución en torno a 5 puntos porcentuales de la participación de los salarios en la renta nacional, contrapartida de una paralela recuperación de los excedentes empresariales.

El doble fenómeno señalado puede interpretarse también como indicador de que el ajuste se realizó más bien en términos de empleo que de salarios. En todo caso, lo que resulta evidente es que el ajuste de empleo fue, con mucho, el más importante y que, para el conjunto del período 1970-1985, el comportamiento de los salarios reales españoles fue bastante más expansivo que el de la media de los países de la OCDE. Si bien los salarios reales comenzaron a moderar su comportamiento tras 1977 y, de forma más acusada, en 1983-84, resulta claro que los crecimientos acumulados en años anteriores fueron una causa importante de que el ajuste tuviera que recaer con gran intensidad sobre el empleo.

Parece poco discutible el hecho de que cualquier política antiinflacionista requería, dadas las condiciones de la economía española, una fuerte moderación salarial. Ello era así por tres motivos. En primer lugar, la fuerte caída de los excedentes empresariales a lo largo de los años precedentes, que exigía su mejora como condición necesaria, aunque no suficiente, de recuperación de la inversión. En segundo lugar, porque los componentes no salariales de los costes de producción no eran controlables por las autoridades: los tipos de interés se mantenían elevados por la estricta política monetaria y el déficit de la economía estadounidense, y los precios de la energía dependían de condiciones externas. Además, la propia política presupuestaria española fue expansiva, como demuestra el comportamiento del déficit público, algo difícil de evitar por el lado de los gastos en una situación de crisis como la descrita. En tercer lugar, si bien los salarios habían moderado su crecimiento a partir de 1978, subsistía el problema de que la expansión acumulada de los mismos desde comienzos de la década de los años setenta los situaba aún en valores reales no compatibles con la productividad media del sistema.

Sin embargo, pese a ser cierto que los márgenes de maniobra económica en el trienio 1983-85 eran muy reducidos, cabe señalar una carencia importante en la instrumentación de la política antiinflacionista: la práctica inexistencia de una política de oferta en la transmisión de costes a precios. Esto resulta tanto más sorprendente cuanto que el primer Gobierno socialista se mostró reiteradamente partidario de una política orientada hacia el lado de la oferta. Pese a ello, en el trienio comentado, no existe actuación alguna de cierta entidad encaminada a limitar el ejercicio de poder de monopolio en los canales de distribución.

El *desequilibrio exterior* también mejoró de forma sensible, convirtiéndose el déficit de 1982 en un apreciable superávit tres años más tarde. Los motivos de esta mejora son también de índole muy diversa. Por una parte, la fuerte devaluación de la peseta de diciembre de 1982 debió tener cierto efecto positivo sobre las exportaciones de 1983, que crecieron a una tasa real del 7 %. No obstante,

dada la total oposición a permitir una depreciación de la peseta que ha mantenido el Gobierno —cuya estrategia económica es en lo esencial la de 1983— pese al espectacular déficit por cuenta corriente por considerar que sus efectos sobre las exportaciones serían despreciables al transmitirse a precios internos, cabe suponer que la devaluación fue un factor de corto aliento en la recuperación de las exportaciones, pese al continuado deslizamiento de la peseta a lo largo del período considerado. En efecto, existen otros dos factores que, en mi opinión, son los decisivos para explicar la mejora de la balanza por cuenta corriente.

El primero es la escasa pulsación de la demanda interna en el período analizado que dio lugar a un comportamiento muy moderado de la demanda de importaciones. El segundo factor fue la mejora del comportamiento exportador provocada por la recuperación de la economía y el comercio mundiales: en 1983 la economía estadounidense comenzó una recuperación —que habría de durar al menos siete años— que se transmitió a las economías más avanzadas a partir de 1984. La idea de que el saneamiento de la economía española tuvo un efecto moderado sobre las exportaciones en relación a la expansión económica internacional, viene confirmada por el análisis desagregado de la evolución de la competitividad de la industria española en aquellos años. En efecto, no existe correlación sectorial alguna entre la evolución relativa de costes y precios y el comportamiento exportador, medido por las cuotas de mercado. Actividades que vieron crecer sus costes y precios en mayor medida que los internacionales incrementaron sus cuotas, y sectores con buen comportamiento relativo de sus costes perdieron presencia relativa en los mercados internacionales.

La corrección del desequilibrio exterior tuvo en aquellos años, además, un segundo efecto positivo: sostener la producción real interna y aminorar la caída del empleo industrial. Este factor fue muy importante en 1983, año en el que 1,5 de los 2,2 puntos porcentuales de crecimiento del PIB se debieron a la demanda externa, y crucial un año más tarde cuando la demanda interna española disminuyó en un 0,8 % y el sector exterior permitió alcanzar un crecimiento positivo del PIB del 2,2 %. En 1985 la demanda externa tuvo un efecto expansivo muy modesto, pero la inversión ya había comenzado a recuperarse y el consumo interno fue también expansivo.

El pasivo más importante de esta política de saneamiento fue, como cabía esperar, *el importante aumento del desempleo*, cuya tasa en 1985 triplicaba la de 1978 y superaba en casi 8 puntos porcentuales la sufrida en 1982. Puede resultar útil, para entender el comportamiento del empleo en el trienio analizado, contemplar el proceso experimentado por esta variable —y en particular el empleo industrial— a lo largo de la crisis.

Como ya se ha señalado, una de las características de la economía española fue su tardía asunción de la crisis, reflejada en el hecho de que el máximo del empleo industrial se alcanzó en 1976, cuando los países de nuestro entorno económico llevaban ajustando el empleo a la baja no menos de tres años. El coste de ello fue la conexión, sin solución de continuidad, de los efectos recesivos de la crisis de 1973 con los derivados del *shock* de precios de 1979, lo que dio lugar

a nueve años consecutivos de disminución del empleo. Entre 1978 y 1984 se perdió el 21 % del empleo industrial, y el efecto fue aún mayor por la reducción uniforme de la jornada media de trabajo —a un ritmo medio del 1,2 % anual—, que explica en torno a un 10 % adicional de disminución de las necesidades técnicas de empleo. Pese a la intensidad del proceso de destrucción de empleo, la diferencia esencial con los países avanzados de la CEE radica en su perfil temporal, pero no en su intensidad. Considerando el período 1970-84 la pérdida relativa de empleo industrial español es muy inferior a la británica y belga, semejante a la alemana y sólo supera a la sufrida por Francia e Italia.

Todo esto indica que el núcleo de la crisis en España se concentró, sin interrupción, en los años 1977-84, y que la adaptación activa comenzó a producirse a partir de 1983, por lo que los efectos acumulados sobre el empleo se concentraron en gran medida en el trienio analizado en este trabajo.

En resumen, el proceso de saneamiento de la economía española en el trienio 1983-85 fue el más intenso experimentado desde el comienzo de la crisis, y el único mantenido con criterios uniformes a lo largo de un trienio. La inflación logró controlarse, gracias al comportamiento de los costes unitarios del trabajo y a la política monetaria restrictiva, al mismo tiempo que la expansión económica mundial permitió mejorar el desequilibrio exterior y, lo que quizá fuera más importante, aminorar los costes del ajuste al provocar fuertes ritmos de crecimiento de la demanda externa. Sin embargo, la lucha contra la inflación recayó en exclusiva sobre la política monetaria, lo que tuvo un efecto negativo sobre la recuperación al implicar altos tipos de interés derivados en parte del déficit público. El coste fundamental se produjo en términos del desempleo, que creció a lo largo de todo el período. Los excedentes, que mejoraron durante todo el trienio, se emplearon fundamentalmente en sanear la estructura financiera de las empresas, muy erosionada con la crisis, pero no se tradujeron en un aumento de la inversión productiva. Con todo, a finales de 1985 esta última mostraba síntomas claros de mejora, no sólo por el proceso de saneamiento descrito sino, también, por la ayuda de dos factores adicionales: la firma del Tratado de Adhesión con la CEE a mediados de 1985, y las medidas fiscales de amortización instantánea para los equipos adquiridos en 1985 y 1986. Asimismo, aunque el paro siguió creciendo en 1985, éste fue el primer año en el que el empleo creció, modestamente, en torno a los 45 000 puestos de trabajo netos. Dicho aumento se debió, sin embargo, en exclusiva a la expansión del sector de servicios —la industria aún destruyó unos 50 000 puestos de trabajo— y, muy en particular a la expansión del empleo del sector público, que alcanzó los 114 000. Parece claro que a fines de 1985 la gran asignatura pendiente del ajuste económico español era el déficit público —que había conseguido estabilizarse pero a niveles muy altos— y que resultaba difícil de flexionar en el período de ajuste más intenso, máxime con una financiación ortodoxa del mismo a través de la emisión de deuda en vez de su monetización, lo que implicaba costes crecientes del servicio de aquélla.

3.2. La política de reformas

La lucha contra los desequilibrios macroeconómicos era, no obstante, su importancia indiscutible, condición necesaria pero insuficiente para la superación de la crisis; ésta requería, además, la realización de las reformas de carácter estructural e institucional contenidas en el *Programa Económico*.

Desde el punto de vista del ajuste productivo, se abordó la *reconversión industrial* y el *ajuste energético*. Sin entrar en un análisis sectorial detallado, puede afirmarse que se inició el ajuste de capacidades en los sectores industriales más afectados por la crisis —siderurgia, construcción naval, electrodomésticos de línea blanca...— con firmeza. Sin embargo, aparte de posibles opiniones sobre el lento ritmo del ajuste, éste se llevó a cabo en unas condiciones excesivamente gravosas para el erario público, dada la generosidad con que se negociaron temas tales como las jubilaciones anticipadas o los fondos de empleo, creándose además la falsa expectativa de que la recuperación se encontraba próxima al no rescindirse con carácter definitivo la relación laboral de muchos trabajadores afectados por la reconversión. Esto dificultó el cierre efectivo de instalaciones allí donde constituía la contrapartida del ajuste, que se dilató en el tiempo de forma poco justificable —ejemplos fueron la siderurgia de Sagunto o diversos astilleros—, aumentando los costes de la reconversión.

Parece fuera de toda duda que la fuerte implantación sindical relativa en las grandes empresas de los sectores más afectados por la reducción de la capacidad productiva, sobre todo en las de titularidad pública, y el deseo del Gobierno de realizar la reconversión sin romper el movimiento sindical, explican parte de estos altos costes y de la lentitud de la reconversión industrial. Sin dudar de que un ajuste con enfrentamiento sindical radical —el modelo británico— habría tenido efectos negativos sobre la concertación y el consenso social relativo dentro del que se llevó a cabo la política económica del trienio aquí analizado, puede defenderse la idea de que se incurrió, sin duda, en costes excesivos que, entre otros pasivos, implicaron cierto retraso en la reforma de la empresa pública industrial.

Un aspecto adicional debe destacarse en el proceso de reconversión industrial: el comienzo de la reforma de la empresa pública industrial, que arrojaba fuertes déficit acumulados. Esta reforma, que tardaría algunos años más en abordarse en su integridad, afectaba a distintos aspectos que iban desde la propia composición de los grupos industriales públicos hasta su financiación y las formas de organización y gestión de los *holdings* y sus empresas individuales. En lo esencial, en el período 1983-85, lo que se logró fue detener el flujo de empresas privadas en dificultades que habían pasado a manos públicas por presiones políticas a lo largo del período de transición, que había sido tan importante como para que en 1983 el 70 % del déficit del grupo INI se debiera a empresas que habían sido «socializadas» entre 1977 y 1982, en los gobiernos de la ya extinguida UCD. Estas prácticas, arquetípicas del franquismo, se cortaron de raíz —si se exceptúa el confuso caso RUMASA, que constituye un modelo de operación técnicamente

incompetente, extremadamente gravosa para los contribuyentes y muy beneficiosa a medio plazo para los intereses privados— y, dentro del marco de la reconversión de sectores en crisis, se redujeron sensiblemente las capacidades productivas, siendo significativo que en el trienio considerado el empleo del grupo INI se redujera en torno a los 40 000 trabajadores. Los resultados económicos, sin embargo, no se recuperaron en la misma medida tanto porque se decidió aflorar contablemente situaciones patrimoniales ocultadas en los años anteriores, como por el hecho de que el saneamiento de la estructura financiera era un proceso de gran magnitud. En todo caso, durante el período estudiado se sentaron las bases de la notable mejoría de los resultados que comenzaría a obtenerse un año más tarde, ayudada por el mejor clima económico internacional y por la evolución de la cotización del dólar.

Pese al balance global positivo de la actuación en el campo de la empresa pública —con la notable excepción de RUMASA—, es de señalar, incluso en la interpretación más favorable, la ausencia de una concepción estratégica del papel de la empresa pública. El primer Gobierno socialista se alineó, sin matización alguna, con quienes pensaban que la empresa pública era, por su propia naturaleza, ineficiente, y dado que toda su política industrial consistió en abordar el ajuste de capacidades, pero no en diseñar una política industrial de discriminación positiva sectorial, adoptó una posición privatizadora indiscriminada. La situación política y económica impidió plasmar en la práctica dicha posición, pero sesgó la reforma de la empresa pública hacia los ineludibles aspectos del corto plazo, hasta el punto de situarla más en el campo de las actuaciones de saneamiento que de reforma propiamente dicha.

En mi opinión, la discusión sobre el grado de eficiencia de la empresa pública respecto a la privada resulta inútil y tiene primordialmente un contenido ideológico; pero la posición adoptada por el Gobierno —y reflejada en reiteradas alusiones públicas de su propio presidente, realizadas con notoria ligereza— resulta tanto menos comprensible cuanto que dicha posición se compaginó en la práctica con la operación reconversión más cara de toda la transición española: el saneamiento del sistema financiero privado. No menos de dos billones de pesetas costó al erario público el salvamento de los bancos privados españoles, coste cuyo conocimiento se hurtó celosamente a la opinión pública, al no incluirse en los presupuestos generales.

El ajuste energético se comenzó a plantear, pero sus resultados fueron, como máximo, muy modestos. Dos problemas esenciales implicaba dicho ajuste: por una parte, una política de diversificación de fuentes de suministro y de ahorro energético; por otra, resolver los problemas derivados de los excesos de capacidad del sector eléctrico acumulados en los años anteriores sobre la base de un Plan Energético Nacional que previó unos consumos energéticos inalcanzables a medio plazo, previsiones a las que no fueron ajenos ni los intereses a corto plazo de las empresas eléctricas privadas ni los beneficios de la obra civil derivados de la construcción de nuevas centrales. No debe olvidarse a este respecto que fue la intensa oposición de los intereses privados eléctricos la que consiguió abortar de

forma definitiva el intento de reconversión iniciado a partir de los Acuerdos de la Moncloa.

En el terreno de la diversificación y el ahorro se avanzó con gran lentitud, de forma que el proceso de sustitución de energía fue muy moderado, aunque la factura energética disminuyera en términos relativos por la evolución mundial del precio de los crudos y el escaso ritmo de crecimiento económico interno. En el ámbito de la ordenación del sector eléctrico, los intentos iniciales fueron más ambiciosos pero, tras un primer período de firmeza, los intereses privados del sector, muy conectados con los de la banca privada que se estaba saneando al mismo tiempo, volvieron a dominar, optándose por la vía de no repercutir sobre las empresas los costes de sus decisiones erróneas, que se financiaron mediante su transmisión a las tarifas. Poco después, la forma de realizar los intercambios de activos en el sector, la crisis de FECSA y su inacabada solución, no harían sino sancionar la preponderancia de los intereses privados sobre los criterios de ordenación racional y eficacia de un sector crucial en el que, es útil recordar, la empresa más eficiente es la pública.

En resumen, en 1983 se acometió de forma decidida la reconversión industrial y energética, lográndose que la sociedad aceptara su necesidad; pero el planteamiento se hizo en términos de una operación de saneamiento más que de reforma —lo que quizá resultara en alguna medida inevitable—, su ritmo fue relativamente lento y sus costes públicos excesivos. Un capítulo en el que predominan las luces, pero cuyas sombras no son desdeñables.

En el terreno de la *reforma del mercado de trabajo*, se avanzó bastante en su flexibilización. La importancia de este aspecto es difícil de exagerar si se repasan algunas características del mercado de trabajo español en aquellos años. Hasta la legalización de los sindicatos, en 1977, no había existido en España negociación laboral con autonomía de las partes: la intervención era permanente, actuando el Estado como árbitro ante cualquier desacuerdo, y compensando esta situación con una legislación que fomentaba la estabilidad en el empleo: todos los contratos eran de duración indefinida y el despido, posible aunque fuera declarado nulo o improcedente, implicaba una indemnización alta en términos relativos. Los efectos fundamentales de este funcionamiento fueron dobles: por una parte, la tendencia a utilizar horas extra en vez de aumentar las plantillas cuando el crecimiento de la demanda no se consideraba muy estable por los empresarios; por otra parte, una compleja estructura salarial en que los complementos, flecos y pluses constituían la parte más importante de los ingresos reales de los trabajadores.

La reforma del mercado de trabajo se había comenzado a abordar desde el inicio de la concertación social en los Acuerdos de la Moncloa. En éstos no pasó de ser una enumeración de problemas pendientes, ya que las reformas propuestas no se llevaron a la práctica, y en los acuerdos siguientes —hasta el Interconfederal de 1983— se pusieron en marcha algunas formas de contratación más flexibles —temporal, a tiempo parcial, de formación, en prácticas.

Aunque el tema de la concertación social será tratado con mayor detalle en

el próximo epígrafe, hay que constatar que el primer Gobierno socialista fue el menos activo de todos los de la transición en este campo, hasta el punto de que 1984 fue el primer año desde 1977 en que no existió acuerdo alguno. A finales de 1984 se firmó el Acuerdo Económico Social (AES), suscrito por Gobierno, sindicatos y patronal y con validez para el bienio 1985-86; acuerdo en el que, aparte aspectos salariales, se abordaron los temas pendientes de la flexibilización del mercado de trabajo. En lo esencial, el AES amplió el ámbito de aplicación de las nuevas formas de contratación, reduciendo las restricciones que afectaban a algunas de ellas. Así, se ampliaron las posibilidades de contratación temporal para el caso de nuevas empresas, productos y actividades, se redujeron los requisitos de los contratos a tiempo parcial y de temporada, se amplió la edad de aplicación de los contratos de prácticas y en formación, y se instauró un salario mínimo, inferior al general, para trabajadores menores de 18 años.

El esfuerzo de flexibilización fue, en suma, importante, aunque no abordara uno de los caballos de batalla de la patronal: el tema de los costes de despido. Es dudoso, sin embargo, que éste fuera un problema crucial, y ello por tres motivos. En primer lugar, como componente de los costes laborales su importancia era escasa: las empresas inmersas en procesos de reconversión no tenían que correr con los costes de rescisión de los contratos, las indemnizaciones derivadas de las nuevas formas de contratación eran muy modestas y, además, dichos contratos gozaban en muchos casos de diversas exenciones que compensaban con largueza aquéllas. En segundo lugar, los costes de despido constituyen un problema residual tras un proceso intenso de ajuste de plantillas —aunque no en condiciones normales— en un marco en que existen formas flexibles de contratación, ya que afectan, con el paso del tiempo, a un porcentaje menor de la fuerza de trabajo. Por último, en la decisión de consolidar contrataciones que ya han pasado por un período de prueba de, por ejemplo, tres años, los costes de despido cabe suponer que son poco significativos si la empresa actúa bajo el principio competitivo —es decir, maximizando el valor actual—, ya que dichos costes siempre aparecerán afectados por un factor de descuento muy elevado.

El AES no fue, como cabía esperar, una operación gratuita para los contribuyentes dados los beneficios fiscales concedidos y las contrapartidas en términos de protección social pactadas tales como, por ejemplo, la revalorización de las pensiones y el aumento de la cobertura del desempleo hasta el 48 % —algo que no llegó a lograrse—. Estimaciones razonables realizadas a fines de 1984 situaron el coste total —directo e indirecto— del mismo en torno a los 290 000 millones de pesetas, es decir, casi un 1 % del PIB. El AES supuso un paso significativo en la gradual flexibilización del mercado de trabajo, mejorando uno de los problemas básicos de la misma —el carácter indefinido de los contratos—, aunque implicó un esfuerzo presupuestario de notoria magnitud que tendría efectos negativos sobre el déficit. Cabe pensar que el AES, unido a la moderación salarial experimentada a lo largo del período analizado, hubo de tener un efecto muy beneficioso sobre las empresas, tal y como demuestra la notoria mejoría de los excedentes de explotación en el trienio.

No parece cuestionable el hecho de que quedaran varios temas pendientes en el ámbito más amplio de la definición de un nuevo marco de relaciones laborales, y entre ellos el fundamental de disminuir la fijeza de los contratos indefinidos, pero también resulta claro que en el contexto económico de aquellos años y habiendo aceptado los sindicatos un comportamiento salarial comprimido, la mayor flexibilidad constituía un objetivo inalcanzable. Y mayores compensaciones resultaban difíciles de articular con una política que perseguía la moderación del déficit público con menor éxito del deseable.

Es en la última gran reforma pendiente, la *reforma del sector público*, donde los resultados fueron menos satisfactorios. La evolución del déficit es significativa: el gran salto cuantitativo se había producido entre 1981 y 1982, cuando el déficit pasó de representar el 3 % del PIB hasta el 5,4 %, y aunque se mantuvo en torno a este último nivel relativo en 1983 y 1984, en 1985 se disparó hasta el 6,2 %. La razón de este comportamiento es meridiana: los gastos de transferencia que en 1981 y 1982 habían crecido a tasas reales del 7,5 y 6,3 %, se moderaron mucho en 1984 (2,3 %), para aumentar en 1985 a un ritmo real del 10,4 %, derivado del AES. Con ser el comportamiento del gasto un factor negativo, lo cierto es que en el trienio 1983-85 no se llevó a buen puerto ninguna de las reformas parciales pendientes.

Desde el punto de vista tributario, la gran reforma de la imposición sobre la renta, es decir, la sustitución de un impuesto de producto por un gravamen sintético sobre la renta, data de 1977. Pero los defectos también: el gravamen no fue más extensivo entre 1983 y 1985, ni la corrección por la inflación fue adecuada, ni se produjeron simplificaciones en tarifas y regulación. La imposición de sociedades no se integró adecuadamente con el impuesto sobre la renta, ni se resolvió el complejo problema de la valoración correcta de los activos empresariales. Por último, la reforma de la imposición indirecta por medio de la implantación del IVA se retrasó todo lo posible, hasta la fecha de la integración en la CEE. Es cierto que hubo mejoras sensibles en la gestión tributaria y en ciertos aspectos de lucha contra el fraude, pero también lo es que en estos temas cualquier comparación con el bienio 1981-82 tenía que constituir un éxito notorio.

En lo que respecta a la reforma de la Seguridad Social y sus mecanismos de financiación, el primer aspecto a señalar es la tardanza en acometerla. España disponía desde 1982 de un excelente informe sobre estos temas, pero hasta mediados de 1985 no se acometieron de forma integral y decidida los problemas básicos de gestión interna, racionalización, prestaciones y financiación. Y aun así, se dejó para años más tarde la aplicación del principio de delimitación, la diferenciación clara entre prestaciones contributivas y no contributivas, y un adecuado tratamiento presupuestario de las prestaciones sanitarias.

Resulta difícil hacer una evaluación conjunta de las reformas económico institucionales realizadas en el trienio 1983-85. El ajuste energético fue lento y tímido, pero se acometió sin ambages y dentro de unas coordenadas realistas. La reconversión industrial y de la empresa pública constituyen éxitos de importancia, pese a que su ritmo temporal pueda ser objeto de algunas críticas. La

reforma del mercado de trabajo, en el doble sentido de un comportamiento salarial más ligado a la marcha de la economía y de la mayor flexibilidad en las formas de contratación, supuso un avance muy notable respecto a años anteriores. Todos éstos fueron activos muy importantes en un país que se encontraba a finales del año 1982 en las condiciones descritas al principio de estas páginas.

Como es obvio, todas estas operaciones tuvieron un coste y, en general, cabe decir que muy elevado, en términos presupuestarios. Parte de este coste se debió al grado relativo de generosidad con que se produjeron los ajustes; un tema cuya valoración es política y corresponde a la sociedad, que debió encontrarlo satisfactorio al volver a dar la mayoría absoluta al PSOE pocos meses más tarde. Pero parte se debió a innecesarias lentitudes y concesiones que cabe calificar como errores técnicos. El efecto principal de este coste excesivo fue hacer imposible lo que constituye el primer paso de toda reforma del sector público: el control del gasto. Y tampoco se avanzó a un ritmo aceptable en las reformas de mayor calado en las áreas de la fiscalidad y de la protección social.

4. La articulación social de la política económica: los agentes y la concertación

Una de las características de todo el proceso de transición económica de la dictadura a la democracia fue la concertación entre el Gobierno, los sindicatos y la patronal, que se plasmó en diversos acuerdos: los Acuerdos de la Moncloa de 1977, el Acuerdo Básico Interconfederal de 1979, el Acuerdo Marco Interconfederal de 1980, el Acuerdo Nacional de Empleo de 1982, el Acuerdo Interconfederal de 1983 y el Acuerdo Económico y Social de 1985. Todos ellos fueron distintos en cuanto a los firmantes, no incluyendo en diversas ocasiones al Gobierno (v. gr.: en el ABI, el AMI o sólo parcialmente el AES), algunas centrales sindicales (v. gr.: CC OO en el AMI y el AES) o patronales (v. gr.: CEPYME en el AMI y el ANE); y también en su contenido y período de validez. Pero, con la única excepción de 1984, a lo largo de todo el período 1977-85 existió algún tipo de concertación.

Un modelo tan peculiar y heterogéneo de concertación conduce a plantearse al menos dos interrogantes. En primer lugar, cuál era para cada uno de los agentes el objetivo real perseguido por la concertación y en qué medida fue alcanzado; en segundo lugar, cuáles fueron los efectos sobre la economía española de dichos acuerdos. Aunque aquí nos centremos en el trienio 1983-85, es preciso hacer alguna referencia previa.

Los Acuerdos de la Moncloa fueron un modelo de concertación irreplicable, firmados en una situación de emergencia política y económica, y encaminados a consolidar una democracia apenas nacida y muy inestable. Su gran éxito residió en hacer aceptar a la sociedad española la idea de que la simple gestión —y más aún la superación— de la crisis exigía fuertes dosis de disciplina económica y un

reparto de los costes sociales de la misma que debía ser aceptado por los implicados. Por eso dichos acuerdos eran, realmente, un programa de gobierno, que contenía una clara especificación de las medidas de reforma y saneamiento que, años más tarde, serían asumidas por el PSOE tras el fracaso de la UCD en llevarlas a la práctica.

A partir de entonces, los restantes acuerdos fueron, en lo esencial, pactos en que se acordaba una banda salarial para la contratación colectiva, algunos aspectos de protección social —cuando firmaba también el Gobierno— y ciertas declaraciones de principios en los restantes temas, con escasos efectos prácticos. Por ejemplo, el tema de la productividad aparece tratado en todos los acuerdos mencionados —y en el AES con mucho detalle—, pero casi ningún convenio colectivo incluyó normas operativas sobre la misma; la reducción de jornada, tratada sólo en el AMI y AI, no pasó de sancionar lo que de hecho ya sucedía, y aunque acuerdos posteriores no trataran el tema, la tendencia a la reducción de la jornada media siguió produciéndose a ritmo semejante; y las indicaciones sobre la estructura de negociación colectiva del AES se limitaron a recomendar los convenios sectoriales de duración bianual.

Dejando aparte los Acuerdos de la Moncloa, por las razones ya comentadas, resulta difícil entender el interés del Gobierno por el contenido económico de este tipo de acuerdos, que, de resultar efectivos, provocaban rigideces en el proceso de contratación colectiva al desplazar en paralelo la estructura salarial. Uno de los objetivos perseguidos fue limitar el crecimiento de la masa salarial, pero el primer año en que ésta flexionó fue 1984, el único sin acuerdos.

Tampoco las centrales sindicales obtuvieron mucho a cambio de la concertación: algunos compromisos de protección social en el ANE, y sobre todo el AES, modestos en términos de su efectividad, y que cabe pensar se hubieran llevado a la práctica en todo caso (v. gr.: criterios para revalorizar pensiones y sueldos públicos en el AES o creación del subsidio de desempleo en el ANE).

Por último, los empresarios es posible que obtuvieran la ventaja de un clima de negociación colectiva menos tenso, pero la banda salarial acordada fue sistemáticamente conculcada: por las empresas en dificultades acogiendo a la cláusula de descuelgue, y por las empresas que lo consideraban conveniente, pagando salarios muy superiores a la banda máxima del acuerdo.

En suma, sin cuestionar la necesidad de algún tipo de concertación en una sociedad tan poco articulada como la española —que había salido hacía pocos años de una larga dictadura y pocos meses de un intento de golpe de Estado militar—, cabe suponer que los objetivos perseguidos por los firmantes de los acuerdos, dada su escasa virtualidad económica, se situaron más bien en el campo de la estrategia política. En efecto, el Gobierno perseguía dar la imagen de que tenía capacidad de sentar a las partes a negociar, algo crucial, dado su notorio interés en recibir una legitimación adicional a la de las urnas por parte de los poderes económicos privados. No constituye un factor desdeñable en este aspecto el temor que despertó la victoria socialista entre el empresariado, del que resulta significativa una anécdota: durante algunos trimestres tras las elecciones de 1982,

las encuestas de opiniones empresariales mostraron un empeoramiento de las expectativas, y la causa principal de ello no fueron ni previsiones de demanda ni motivos de tipo técnico, sino «otras causas».

Por su parte, los sindicatos eran muy débiles y perseguían en lo fundamental un reconocimiento social de su importancia, así como consolidarse como interlocutores públicos en representación de todos los trabajadores, pese a la escasa afiliación. Por último, la patronal mantuvo durante algún tiempo dudas sobre el grado de permanencia de la política económica ortodoxa que practicaba el PSOE, y le resultaba útil transmitir un mensaje de colaboración y entendimiento.

Sin embargo, la concertación no sirvió para plantearse los temas de mayor calado sobre las relaciones laborales, y así las nuevas formas de contratación, los costes de despido, el sistema y financiación de la protección social, el proceso de formación en la empresa y un largo etcétera, no encontraron cabida en la concertación. Incluso en el tema salarial, no se plantearon los problemas relativos a la relación salarios-productividad, ni a la flexibilización del abanico de retribuciones.

Lo anterior no quiere decir que la concertación social no fuera útil —de nuevo sería historia conjetural discutir qué habría sucedido sin ella—, pero sí que implicó costes económicos de cierta entidad y que su futuro a finales de 1985 era dudoso, al menos en los términos en que había venido teniendo lugar hasta esos momentos. Desde el punto de vista económico, introdujo rigideces salariales poco deseables y ralentizó la reforma del marco de relaciones laborales, costes quizá inevitables, pero no por ello nimios. En lo que respecta a su futuro, éste dependía crucialmente de la persistencia de tres elementos: una situación económica muy deteriorada, las dudas de los empresarios sobre la firmeza de la política de ajuste y el escaso poder sindical. Una situación extremadamente lábil tal y como demostrarían los acontecimientos posteriores.

5. La economía española a fines de 1985: las incógnitas ante un nuevo escenario

El Gobierno nacido de las elecciones de 1982 optó por una política de ajuste gradualista, basada en un plan ortodoxo de lucha contra los desequilibrios macroeconómicos básicos y acciones de reconversión productiva y reforma institucional. Su éxito en términos relativos fue indiscutible, bastando para ello comparar los resultados del trienio 1980-82 con los del período 1983-85. Sin embargo, dada la muy deteriorada situación de partida, cabe preguntarse si el gradualismo elegido fue el más adecuado.

Esta es una pregunta, como muchas de las que se realizan *a posteriori* con la información adicional de un quinquenio, cuya contestación permite una fácil crítica; pero no por ello deja de ser relevante. En efecto, existen varias razones para pensar que el gradualismo resultó excesivo.

Un primer motivo es el tamaño del déficit público acumulado durante esos años en un país con una tasa de ahorro interno muy insuficiente, que había caído desde el 21 % en 1978, hasta el 17,8 % en 1982. Esto significa que las contrapartidas de los procesos de ajuste fueron muy costosas —aunque no únicamente las dirigidas a los trabajadores— y, dada la financiación ortodoxa del déficit, el país se encontró con una carga de la deuda creciente al superar el tipo de interés real al ritmo de crecimiento económico.

Una segunda razón se encuentra en el grado de solidez con que se corrigió el comportamiento de los precios. Por una parte, se produjo una fuerte flexión del diferencial de inflación respecto a los países de la CEE, pero éste mostró una gran resistencia a disminuir en lo que respecta a la inflación subyacente —IPC sin contar energía ni alimentación—, lo que señala deficiencias en lo tocante al grado de eficacia de las políticas de oferta.

Un tercer motivo radica en las limitaciones del ajuste productivo logrado. La reconversión industrial como operación de reducción de excesos de capacidad en sectores muy afectados por la crisis fue, con independencia de su coste y perfil temporal, un éxito; y el proceso de saneamiento financiero de las empresas también fue notable. Sin embargo, las mejoras de competitividad de la industria española fueron muy modestas, porque la competencia en los mercados internacionales tiene lugar cada vez en mayor medida por vías distintas de los precios (comercialización, tecnología, diferenciación, calidad, servicios posventa...) mucho más vinculadas a políticas estructurales de oferta.

Esto significa que el ajuste productivo no logró su objetivo primordial —posiblemente irrealizable en un trienio—, que no era otro que evitar el carácter restrictor del crecimiento del sector exterior, una vieja asignatura pendiente de la economía española desde la década de los años sesenta, cuando ritmos de crecimiento elevados de la renta generaban fuertes déficit comerciales al crecer las importaciones a una tasa muy superior a la de las exportaciones. Si uno de los factores que entonces compensaban este desequilibrio había perdido importancia absoluta (remesas de emigrantes) y otro tenía un comportamiento menos elástico (ingresos por turismo), sólo quedaban como soluciones o un comportamiento muy expansivo de las exportaciones o la entrada de capital que, en el marco de la política monetaria sostenida por el Gobierno, presentaba problemas importantes. El comportamiento del déficit corriente tras la integración en la CEE demostraría, dos años más tarde, la insuficiencia del proceso de ajuste productivo.

A finales de 1985 se contaba con dos datos claros: la plena integración en la CEE en enero de 1986, y el comienzo de la recuperación, dado el saneamiento interno logrado y la persistencia del crecimiento de la producción y comercio mundiales. Este cambio de escenario planteaba, al menos, dos interrogantes básicos. El primero, la capacidad de la economía española para mantener en forma duradera una tasa diferencial de crecimiento respecto a los países más avanzados de la CEE, que puede traducirse en términos de las posibilidades de financiar un déficit exterior por cuenta corriente y una tasa de inversión elevada con un ahorro

interno magro, en el marco de una política monetaria antiinflacionista y con estabilidad del tipo de cambio. El segundo, las posibilidades de concertación social una vez cumplidos los objetivos políticos que perseguían los distintos agentes con la misma, y en el marco de una economía en expansión en la que, cabía esperar, los más perjudicados en el reparto de los costes de la crisis durante los años precedentes iban a pedir una mejora de sus posiciones relativas, es decir, una mayor participación en los frutos del crecimiento económico. La contestación a ambos interrogantes dependería crucialmente de la profundidad real alcanzada por los procesos de reforma económica y de la efectividad de las políticas de oferta realizadas en el trienio analizado y en los años posteriores.

Un nuevo capítulo de la política económica española que, con la base de la información disponible a fines de la década de los años ochenta, confirma la tesis de que, en el contexto de un notable éxito de la gestión económica del período 1982-85, favorecido en cualquier comparación por la inoperancia del cuatrienio 1979-82, el inevitable gradualismo fue excesivo y las imprescindibles reformas institucionales moderadas e incompletas.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Sobre la marcha, año a año, de la economía española, la referencia básica es la serie del *Informe Anual* del Banco de España. Los compromisos y previsiones de política económica para el trienio se encuentran en el *Programa Económico a Medio Plazo 1983-1986* (Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1983). Un análisis detallado de la crisis en el núcleo industrial se encuentra en J. SEGURA *et al.*, *La industria española en la crisis: 1978-1984*, Madrid, Alianza, 1989. Para aspectos significativos de la economía española con puntos de vista muy diversos, consultar en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa Calpe, 1989, los trabajos de Enrique FUENTES (pp. 1-75), Francisco COMÍN (pp. 431-469 y 859-901), J. Ignacio PALACIO (pp. 561-694), Julio SEGURA (pp. 831-857) y J. Luis MALO DE MOLINA (pp. 927-951). Por último, análisis más detallados de la crisis en la línea mantenida en este trabajo pueden encontrarse en J. SEGURA, «Crisis y estrategias alternativas: el caso español», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 3, 1983 (pp. 93-112), y «La crisis económica como crisis industrial: la necesidad de una estrategia activa», *Papeles de Economía Española*, núm. 15, 1983, pp. 305-316.

SEGUNDA PARTE

SECTORES, POLITICAS E INSTITUCIONES

Crisis, cambio y recuperación industrial

JUAN A. VÁZQUEZ

1. Introducción

La industrialización pendiente, y en buena medida frustrada, tuvo al fin su cita aplazada con la historia española en los años sesenta. Los intentos y los logros industrializadores que arrancan del siglo XIX y van desgranándose en una prolongada y dificultosa travesía, acaban por germinar, por materializarse en importante escala, traspasado el ecuador del presente siglo. En no más de dos décadas, la industrialización de España avanza aceleradamente, se consolida y difunde; la industria adquiere un protagonismo que la lleva a convertirse en motor del despegue económico español y en actor singular de transformaciones radicales que modifican el paisaje agrario dominante hasta entonces en la escena económica del país.

Pero en poco tiempo, también, el entramado industrial forjado entre la mitad de los años cincuenta y la mitad de los setenta va a dejar clara constancia de sus limitaciones y debilidades; va a adquirir un nuevo protagonismo como sujeto de mutaciones profundas, de alteraciones de indudable alcance en su comportamiento, su estructura y su misma contribución al crecimiento nacional. Tras las décadas de la expansión, la economía se adentra en esa compleja y atractiva década

de la transición, repleta de dificultades y retos de todo orden, en la que la historia parece adquirir un nuevo ritmo y vivirse aceleradamente bajo el peso de la crisis, bajo la necesidad de acometer y culminar amplias reformas.

La crisis y los esfuerzos de adaptación económica que presiden el período de la transición española, tienen en la industria uno de sus escenarios privilegiados, porque en las actividades secundarias se perciben con particular intensidad las dificultades y los intentos de cambio. En la industria, al igual que en otros ámbitos, pero quizá singularmente, la crisis marca profundas huellas y erosiona pilares tradicionales que se hace imprescindible transformar para adecuarse a nuevas circunstancias y exigencias. El crecimiento da paso, con la llegada de la crisis, a una dilatada y profunda fase depresiva que revela la verdadera dimensión de las deficiencias estructurales y la vulnerabilidad de la base industrial española. La caída de la actividad, de la inversión, del empleo, los cierres empresariales, la alteración en las condiciones de costes, competitividad y rentabilidad, constituyen signos elocuentes de la desfavorable trayectoria que recorre el sector industrial, de su pérdida de peso relativo y su menor capacidad dinamizadora en el conjunto de la economía española, de la necesidad de acometer un intenso proceso de ajuste y saneamiento.

Con retraso, como toda la política económica española del período, la política industrial trata de enfrentar el grave deterioro del sector mediante una amplia y diversa serie de medidas y actuaciones. La dimensión reconversora de esa política, encaminada a corregir los agudos desequilibrios de actividades básicas con fuerte implantación en la industria del país, adquiere una especial significación por su propio carácter, por la dureza de sus efectos, por sus elevados costes económicos y sociales, por los niveles de controversia que suscita su aplicación. Pero no es ésa la única, ni seguramente la principal de las direcciones que adopta una política industrial movida, igualmente, por objetivos de renovación, racionalización, modernización y diversificación del conjunto del sector industrial; preocupada por estimular y orientar unos ajustes que el mercado impone y por paliar, a un tiempo, sus efectos más adversos; guiada por el afán de contribuir a detener e invertir la tendencia desindustrializadora y promover la reindustrialización.

La fuerza de la crisis y la importancia de los ajustes provocan cambios de indudable alcance en la situación y las condiciones en que se desenvuelve la industria española, en el peso relativo de sus diferentes ramas, en el uso de los factores, en su grado de apertura e interrelación externa, en la estructura empresarial o en la organización, los equipamientos y los métodos productivos, entre otros aspectos.

Estas son, pues, algunas de las cuestiones a las que primordialmente se quiere dedicar la atención en este capítulo: al análisis de la evolución del sector en la crisis, de los principales cambios suscitados y de la política industrial desarrollada durante el período de transición, con un breve epílogo destinado a reseñar sucintamente la significación de la etapa reactivadora que se inaugura a mediados de los años ochenta. Quizá ahora se dispone ya de una perspectiva temporal suficiente y de una amplia y sólida apoyatura de estudios e investigaciones para

tratar de acometer una tarea como la propuesta. No es sencillo, con todo, culminar con éxito un objetivo como éste en un ensayo de las características del presente, que ha de ser general y forzosamente sintético, y que enfrenta no pocos riesgos y dificultades. La propia amplitud y diversidad del sector industrial, con comportamientos claramente diferenciados entre la energía y las manufacturas, por aludir tan sólo a la más llamativa de las divergencias, plantea uno de esos escollos que no resulta fácil sortear. Las deficiencias estadísticas, con notorias insuficiencias y discrepancias, pese a las muy estimables labores de depuración y contrastación realizadas, comportan otro serio inconveniente. La escasa disponibilidad de obras de síntesis global, capaces de ensamblar e integrar las notables aportaciones de numerosas y excelentes monografías dedicadas al estudio de aspectos parciales y específicos del sector industrial, constituye una adicional limitación. Por eso, aquí no se aspira sino a acercarse al dibujo del panorama general de la industria, aun a costa de perder el detalle de los trazos, a centrarse en algunos aspectos particulares, aun a sabiendas de la marginación de otros no menos importantes, y a discurrir con la permanente referencia de trabajos como los reseñados en la nota bibliográfica final, aun sacrificando pretensiones de una mayor originalidad. Y no hará falta advertir, por último, sobre la singular complejidad del período histórico de la transición y del peculiar marco que impone en el ámbito político e institucional, presidido por las reformas, en el social, caracterizado por la tensión entre el conflicto y la concertación, y en el económico, dominado por la crisis y donde pugnan y confluyen la parálisis y la acción, los diagnósticos errados y certeros, los retrasos y las urgencias, la pasividad y la determinación, donde el tiempo parece detenerse a veces y acelerarse por momentos.

2. Crisis y cambios en la industria

El desarrollo económico español de los años sesenta y los primeros setenta tuvo en la industria, como se acaba de apuntar, uno de sus pilares fundamentales y, a la vez, una de sus más destacadas materializaciones al consolidar un amplio movimiento industrializador. La industria se constituye, a un tiempo, en receptora y emisora de cambios, de estímulos expansivos y efectos de arrastre que transmite al conjunto del sistema económico a través de la utilización de *inputs* intermedios y de la introducción de transformaciones técnicas. Desde mediados de la década de los setenta, esa situación se ve alterada. La llegada de la crisis comporta cambios radicales en el marco económico, que afectan muy particularmente a las actividades secundarias por tres razones principales. De un lado, por la propia naturaleza de la crisis internacional que concentra sobre la industria una parte importante de sus negativas consecuencias; de otro, por las deficiencias y la vulnerabilidad de la base industrial española; y, finalmente, por las específicas circunstancias de orden sociopolítico que dominan toda la escena española du-

rante la transición. Los efectos combinados de estos factores componen un complejo y difícil panorama, repleto de serios problemas y desafíos, que condiciona la trayectoria del sector industrial a lo largo de la segunda mitad de los años setenta y la primera parte de los ochenta.

Las consecuencias derivadas de la crisis y el cambio de tendencia del ciclo industrial se perciben en la caída de las tasas de crecimiento, de la producción, la demanda, las plantillas y los excedentes, en la elevación de los costes, en la depresión de las expectativas y la generalización de las dificultades empresariales. La pérdida de importancia relativa de las actividades secundarias, que se aprecia en el cuadro 1, sintetiza la regresiva evolución del sector, aunque el recorte de 6,5 puntos porcentuales en su participación en la generación del PIB entre 1970 y 1985 no sea reflejo exclusivamente del proceso de desindustrialización que tiene lugar, sino también del avance en la terciarización del país, de los crecientes requerimientos de nuevos servicios incorporados a la producción e, incluso, fruto del empleo de distintos criterios estadísticos en la adscripción sectorial de algunas operaciones.

CUADRO 1. Estructura sectorial del PIB
(% participación. Precios corrientes)

Años	Agricultura	Industria	Servicios
1970	10,7	42,0	47,3
1977	8,7	39,8	51,5
1985	6,0	35,5	58,5

Fuente: Contabilidad Nacional de España.

El impacto de la crisis se constata de manera más precisa en la secuencia seguida por los principales indicadores del sector, recogidos en los cuadros 2 y 3. Las magnitudes de la producción, el valor añadido, el consumo y la demanda logran mantener sus niveles hasta 1978, pero se reducen significativamente a partir de ese momento. Las tasas de crecimiento del valor añadido comienzan a decaer hasta registrar signo negativo en un buen número de años, especialmente los comprendidos entre 1978 y 1984, que se configuran como los de más agudas dificultades, y se sitúan sistemáticamente por debajo de las tasas correspondientes al conjunto nacional, poniendo de manifiesto la superior incidencia de la crisis en las actividades industriales (gráfico 1). Esa evolución de la industria aún es más regresiva si, dadas las notables discrepancias entre fuentes estadísticas sobre las que es preciso insistir, se toman los datos de la *Encuesta Industrial* en lugar de los suministrados por la *Contabilidad Nacional*, como se comprueba en el gráfico 2. Dentro de ese comportamiento general, no dejan de apreciarse, además, diferencias importantes entre las distintas ramas de actividad. El componen-

te manufacturero, según muestran los gráficos 3 y 4, es el que presenta una evolución más desfavorable de la producción y el valor añadido, en tanto la energía, tras acusar intensas caídas en 1976-77 y en 1980, ligadas a las fuertes variaciones de los precios energéticos, inicia rápidas recuperaciones y sigue una trayectoria alcista en la mayor parte del período, con tasas de crecimiento en la etapa 1980-85 del 1,3, según la *Contabilidad Nacional*, y del 6,8, según la *Encuesta Industrial*, mientras esas mismas fuentes ofrecen, en el caso de las manufacturas, tasas del 0,5 y -2,8, respectivamente.

CUADRO 2. Tasas anuales de variación del PIB
(en pesetas constantes)

Años	Ramas industriales	Total
1970	6,2	4,1
1971	3,9	4,6
1972	12,1	8,0
1973	9,7	7,7
1974	4,7	5,3
1975	-0,2	0,5
1976	2,1	3,3
1977	3,2	3,0
1978	0,2	1,4
1979	-1,5	-0,1
1980	-0,1	1,2
1981	-0,2	-0,2
1982	-0,4	1,2
1983	1,3	1,8
1984	-0,5	1,8
1985	2,1	2,3
1986	5,2	3,3

Fuente: *Contabilidad Nacional de España*.

La demanda, el empleo, los costes, los precios, la productividad y la inversión reflejan igualmente en sus tendencias las alteraciones provocadas por la crisis, y muestran la entidad y la dirección de algunos de los principales cambios que se producen en la situación y las condiciones de funcionamiento del sector industrial.

El pulso de la demanda interna se debilita extraordinariamente, sobre todo entre 1980 y 1983, cuando registra una tasa negativa de crecimiento de -2,7 en contraposición a la demanda externa que, merced al impulso de las exportaciones, actúa expansivamente, constituyendo el único elemento de dinamismo que con-

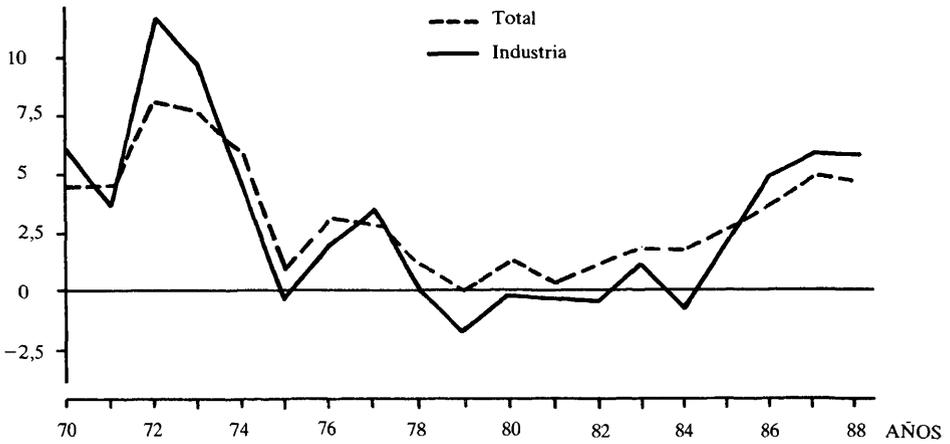
CUADRO 3. Datos básicos de evolución del sector industrial

	1970	1975	1980	1983	1985
CONSUMO APARENTE					
Miles mill. ptas. corrientes	2 231,1	5 015,1	11 412,2	15 709,7	19 291,7
Miles mill. ptas. 1980	7 517,6	10 126,6	11 412,2	10 521,8	10 703,3
Tasa de variación anual acumulativa		6,1	2,4	-2,7	0,9
PRODUCCION					
Miles mill. ptas. corrientes	2 141,1	4 843,5	11 516,2	16 202,2	20 228,5
Miles mill. ptas. 1980	7 302,0	9 797,2	11 516,2	10 850,2	11 171,4
Tasa de variación anual acumulativa		6,1	3,3	-2,0	1,5
VAB acf.					
Miles mill. ptas. corrientes	626,1	1 532,5	3 822,4	5 316,7	5 647,8
Miles mill. ptas. 1980	2 110,4	3 173,8	3 822,4	3 643,4	3 457,7
Tasa de variación anual acumulativa		8,5	3,9	-1,6	-5,1
IMPORTACIONES					
Miles mill. ptas. corrientes	233,5	576,0	1 246,5	2 042,0	2 683,3
Miles mill. ptas. 1980	749,6	1 173,6	1 246,5	1 378,5	1 536,2
Tasa de variación anual acumulativa		9,4	1,2	3,4	5,6
EXPORTACIONES					
Miles mill. ptas. corrientes	142,5	404,4	1 350,5	2 534,5	3 620,1
Miles mill. ptas. 1980	534,0	844,2	1 350,5	1 706,9	2 004,3
Tasa de variación anual acumulativa		9,6	9,9	8,1	8,4
SALDO COMERCIAL EXTERIOR					
Miles mill. ptas. corrientes	-91,0	-171,6	104,0	492,5	936,8
Miles mill. ptas. 1980	-215,6	-329,4	104,0	328,4	468,1
EMPLEO					
Total (miles personas)	3 638	3 583	3 069	2 743	2 590
Variación (miles personas)		-75	-514	-326	-153
Indice	100	98,5	84,4	75,4	71,2
COSTES LABORALES REALES POR UNIDAD DE PRODUCTO					
	0,49	—	0,60	0,54	0,53*
PRECIOS (Indice 1980=100)					
	29,3	49,4	100	149,3	181,1

* Dato de 1984.

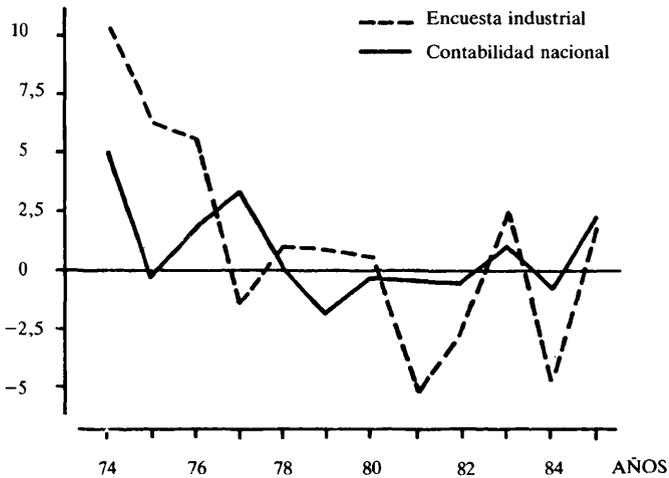
Fuente: Encuesta industrial, EPA, y R. MYRO, *La industria española. Información estadística. Evolución de las principales magnitudes industriales en el período 1970-1986*, Documento de Trabajo, FIES, núm. 21, 1988.

GRÁFICO 1. Tasas anuales de crecimiento del Valor Añadido



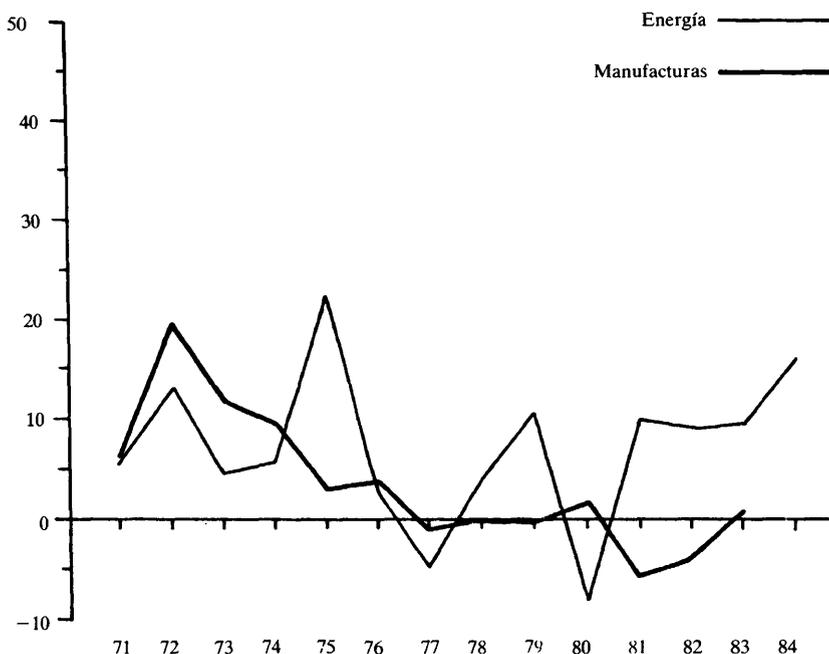
Fuente: Contabilidad Nacional y Encuesta Industrial.

GRÁFICO 2. Tasas de crecimiento del Valor Añadido Industrial



Fuente: Contabilidad Nacional y Encuesta Industrial.

**GRÁFICO 3. Evolución de la producción en términos reales
(Tasas de variación)**

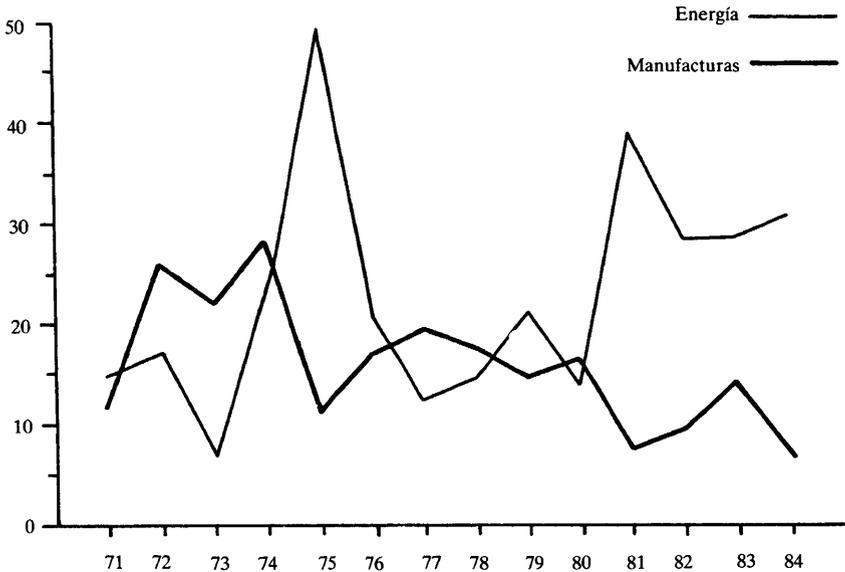


Fuente: *Encuesta Industrial, Estimación de la Renta Industrial*. Tomado de J. SEGURA y otros, *La industria española en la crisis 1978-1984*, Madrid, 1989.

tribuye a paliar parcialmente la depresión interna y a sostener la actividad. El empleo inicia en 1976 una escalada de progresivos y continuados recortes, que alcanzan sus mayores cotas en los primeros años ochenta y comportan unas pérdidas de alrededor de un millón de efectivos en el conjunto del período. Esta cifra, que representa cerca del 30 % de la ocupación industrial existente a comienzos de los años setenta, resume elocuentemente la envergadura de la crisis industrial que sufre el país y la intensidad del ajuste que se impone en este aspecto, afectando generalizada, aunque desigualmente, a todas las ramas productivas. De nuevo aquí se establecen diferencias entre las manufacturas, que sufren las más amplias pérdidas, y la energía que, tras algunos recortes, logra mantener e incluso aumentar ligeramente sus niveles de ocupación. Los descensos de empleo van acompañados, además, de un proceso de reducción paulatina de la jornada de trabajo.

La extraordinaria elevación de los costes, derivada tanto del excepcional incremento de los precios de las materias primas y los *inputs* intermedios, como de

**GRÁFICO 4. Evolución del Valor Añadido en términos nominales
(Tasas de variación)**



Fuente: Encuesta Industrial, Estimación de la Renta Industrial. Tomado de J. SEGURA y otros, *La industria...*, ob. cit.

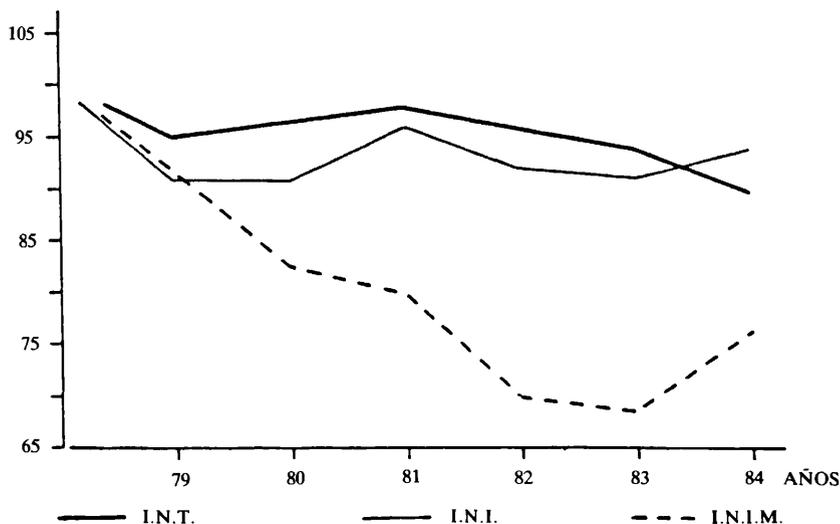
la eclosión de las reivindicaciones salariales y la tendencia alcista de las cargas sociales y otros costes de personal, afecta profundamente a los equilibrios básicos del sector industrial. Los costes nominales crecen fuertemente en la primera parte de la crisis e igual ocurre con los reales, que hasta 1981 experimentan aumentos superiores a los de la productividad. Los costes por hora trabajada aún registran incrementos mayores, como consecuencia de la disminución de la jornada. Desde comienzos de los años ochenta, sin embargo, se va logrando una contención del crecimiento de los costes laborales y se alcanza un punto de inflexión, gracias a la política de moderación salarial que se impone y al clima de concertación, que se materializa en una serie de acuerdos vigentes en esos años. Los precios industriales sufren también variaciones importantes, alentados por los aumentos de costes y por las tendencias inflacionistas dominantes en la economía española, y evolucionan al alza muy rápidamente hasta 1977, para ralentizar su crecimiento posteriormente, sobre todo en los comienzos de la década de los ochenta. La productividad sólo recupera su dinamismo en la medida en que se van poniendo en marcha los ajustes de plantillas y se comienza a producir la incorporación de progresos técnicos ofreciendo, en todo caso, un balance desigual entre las distintas ramas de actividad.

La inversión responde al cambio de coyuntura y expectativas empresariales, con una marcada caída, que resulta más aguda en la industria que en el conjunto de la economía nacional, afectando muy singularmente a las manufacturas, como se comprueba en el gráfico 5, y en mucha menor medida a las producciones energéticas, donde se concentra la parte más importante de las inversiones totales del sector. Las incertidumbres políticas y sociales, las desfavorables perspectivas económicas, el retraso en la aplicación de medidas de ajuste, hacen que la inversión descienda a un ritmo muy intenso y sostenido a lo largo del período de crisis, pero sobre todo entre 1980 y 1983.

El resultado de la confluencia de todos estos factores y de la generalización de las graves dificultades que atenazan a la industria, se expresa en la evolución de los excedentes brutos de explotación que, hasta comenzar a recuperarse a partir de 1982, sufren notables recortes y reducen apreciablemente su participación en el valor añadido, comprometiendo seriamente las posibilidades de materialización de inversiones y abocando a las empresas a una delicada situación financiera y a unos elevados niveles de endeudamiento.

Este rápido recorrido por los principales indicadores de la evolución del sector industrial permite vislumbrar ya la entidad del impacto de la crisis, los rasgos de su perfil cíclico, los cambios y consecuencias más destacadas que acarrea y la dirección de los ajustes que se ponen en marcha, cuestiones, todas ellas, que requieren todavía algunos comentarios adicionales en las páginas que siguen. Al mismo tiempo, sirve para comprobar, como se hace en el cuadro 4, la más grave

GRÁFICO 5. Evolución de la inversión en capital fijo de la economía (INT), del total de la industria (INI) y de la industria manufacturera (INIM)



Fuente: Tomado de J. SEGURA y otros, *La industria española...*, ob. cit.

CUADRO 4. Evolución comparada de algunas magnitudes del sector industrial
(Tasas anuales)

	RFA	Francia	Reino Unido	Italia	USA	Japón	España
VAB							
1973-1980	2,0	3,1	-0,5	4,4	2,3	6,8	2,5
1981-1985	1,1	0,8	0,5	0,1	2,3	6,8	0,5
Empleo							
1973-1980	-1,2	-0,8	-1,4	0,5	0,9	0,0	-0,9
1981-1985	-2,0	-1,8	-2,6	-1,2	0,0	1,3	-4,3
Productividad aparente del trabajo							
1973-1980	3,3	3,9	0,9	3,9	1,4	6,9	3,5
1981-1985	3,2	2,7	3,2	1,3	2,3	5,5	4,7
Participación de los costes laborales en el VAB industrial							
1973-1981	78,6	77,9	68,4	79,1	81,2	79,7	59,7
1981-1985	76,4	76,2	68,7	71,0	79,1	66,2	55,8

Fuente: R. MYRO, «Evolución de la productividad de la industria española. Una comparación con otros países de la OCDE», *Economía Industrial*, núm. 256, 1987.

situación que atraviesa la industria española en relación con las de otros países de la OCDE, especialmente en los años ochenta, cuando registra una baja tasa relativa de crecimiento del VAB y el nivel más elevado de destrucción de empleo.

El alcance de la crisis es, pues, muy amplio y, aunque generalizado a toda la economía española, recae muy particularmente sobre la industria, donde acaban percibiéndose más nítidamente los efectos de los bruscos y notables cambios que se producen en muy diversos ámbitos y facetas de la actividad económica. La debilidad y los desplazamientos de la demanda, las variaciones de los precios relativos de los factores y los *inputs*, las alteraciones de las estructuras de costes, las condiciones de aprovisionamiento, las expectativas empresariales, las pautas técnicas y productivas, los esquemas de ventajas comparativas, entre otros factores, trastocan el marco y las condiciones del desarrollo industrial, conmueven sus cimientos, generan graves desequilibrios y provocan la obsolescencia y el declive de segmentos productivos clásicos.

La magnitud, la trascendencia de estas transformaciones, plantea desafíos adicionales al recaer en nuestro país sobre un tejido industrial endeble; sobre una base altamente especializada en las ramas más afectadas por la crisis; sobre una estructura con un grado intermedio de desarrollo que, en los momentos en que se recrudece la competencia internacional, no ha logrado todavía niveles de com-

petitividad adecuados, salvo en los sectores con demanda debilitada, más expuestos a la presión externa y con perspectivas menos favorables; sobre unos esquemas productivos, en fin, que no están en condiciones de satisfacer las nuevas demandas en crecimiento. La industria española evidencia entonces sus múltiples deficiencias, derivadas de su inapropiada especialización, de la alta dependencia energética y de la importación de *inputs* intermedios, del retraso tecnológico, de la escasa capacidad de generación de empleo, la falta de cualificación obrera y directiva, la rigidez del mercado de trabajo, la inadecuada organización empresarial y productiva, el insuficiente grado de apertura e interrelación externa, o la baja productividad y competitividad, en un ambiente todavía cargado de elementos protectores y de prácticas intervencionistas. Y todo ello, como consecuencia, hace que la industria española registre con mayor dureza e intensidad el embate de la crisis y se vea en la necesidad de afrontar un amplio y profundo proceso de remodelación.

Junto a esas debilidades intrínsecas, la coincidencia temporal de la crisis con la etapa de la transición española a la democracia, contribuye igualmente a agudizar y generalizar las dificultades de todo tipo. En un marco de incertidumbre, de preeminencia del ámbito de lo político sobre la esfera de lo económico, de pasividad de la política económica y de ausencia de un conjunto de medidas bien definidas y estructuradas para hacer frente a la crisis, ésta se va ignorando y posponiendo, aun a costa de agravar su incidencia futura, hasta que a partir de 1977 comienza a imponerse paulatinamente un clima de asunción concertada de la disciplina del ajuste.

El perfil cíclico de la crisis industrial española está decisivamente influido por esta última circunstancia y responde a dos notas principales, el retraso y la prolongación, observando una menor correlación temporal con la secuencia de las elevaciones de los precios energéticos y obedeciendo más, en cambio, a factores de orden interno, por un lado; y diferenciándose, por otro lado, respecto a otros países europeos, tanto en su inicio desfasado como por su prolongación en momentos en que otras economías ofrecen ya signos reactivadores. La estrategia de enmascarar y diferir la crisis, quizá la única alternativa posible en el marco sociopolítico de la fase más delicada de la transición, consigue, pese a algunos iniciales retrocesos, mantener el pulso de las principales variables del sector gracias a la aplicación de unas políticas permisivas y compensatorias que logran evitar la caída de la demanda interna, pero que contribuyen a acentuar los desequilibrios que revelan las tendencias inflacionistas, el deterioro de las cuentas externas y la evolución alcista de los costes.

Prácticamente hasta 1977, con un evidente retraso por tanto, no comienzan a percibirse con claridad los efectos de una crisis que alcanza su punto culminante a partir de entonces, sobre todo en los primeros años ochenta. La crisis atenuada, pero latente, en los momentos iniciales, se hace, pues, manifiesta desde 1978, dejando palpable constancia de su envergadura y negativos efectos. Entonces sí, el valor añadido, la producción y las inversiones se reducen, la demanda se deprime, los excedentes se resienten y el empleo emprende su carrera de recortes

sucesivos, según se ha puesto de manifiesto en las páginas precedentes. La situación del sector en su conjunto llega a ser muy delicada y la de muchas empresas, en particular, prácticamente insostenible. Acostumbradas a basar su actividad y su crecimiento en el mercado nacional, las empresas industriales españolas, ante la depresión interna, se ven ahora forzadas a recurrir a la demanda externa, que es la única variable dinámica y expansiva que evita un derrumbamiento más profundo de la actividad. Acuciadas por la desaceleración de la producción y la demanda y el sobredimensionamiento de plantillas, las empresas chocan, además, con las rigideces institucionales del mercado de trabajo, que les impide reducir el empleo y las somete, simultáneamente, a la presión adicional de un singular e intenso crecimiento de los costes laborales. La disminución de las horas trabajadas se constituye así, en un primer momento, en la única vía de ajuste existente, en tanto se van acumulando tensiones que conducen inexorablemente al cierre o a un preocupante endeudamiento de las empresas que, en un contexto de elevados tipos de interés y un alto grado de dependencia de los fondos externos, genera notables costes financieros y recorta seriamente los excedentes y los márgenes disponibles para la inversión.

Aunque aplazada, la crisis acaba, pues, mostrando la gravedad de sus efectos; aunque retrasada, se va imponiendo la necesidad perentoria de reestructurar la base industrial y corregir sus principales desequilibrios, de actuar sobre el empleo, los costes y la situación financiera, a la vez que remodelar el aparato productivo y proceder a una amplia serie de ajustes, que no llegan a concretarse hasta los inicios de los años ochenta, cuando la depresión de la actividad alcanza sus mayores cotas.

La drástica reducción del empleo, instrumentada a través de expedientes de regulación y de jubilaciones anticipadas principalmente, es, sin duda, la expresión más visible del ajuste que se va produciendo; y revela la importancia otorgada por las empresas, ante su adversa situación, al objetivo de adecuación de sus niveles de ocupación, como vía fundamental para reducir sus costes totales medios. Al tiempo que va cediendo la presión de las plantillas, comienza a hacerlo también la de los costes laborales, que emprenden una vía de contención y moderación que les lleva a recuperar una posición similar a la vigente antes de emprender la trayectoria alcista característica de la primera parte de la crisis, en tanto los costes de los *inputs* intermedios muestran mayores resistencias a la baja. Como consecuencia de estos ajustes, las ganancias de productividad se refuerzan desde comienzos de los años ochenta, en respuesta, primero, al descenso de la ocupación y como fruto, después, de la incorporación de avances técnicos. Los excedentes muestran signos de recuperación en 1982 y 1983, que permiten acometer un indispensable saneamiento financiero, reducir el endeudamiento externo e ir modificando su estructura. Y la inversión, en grave retroceso durante toda la crisis y materializada principalmente en la reconversión de procesos productivos y la sustitución de mano de obra, comienza a reaccionar, aunque más lentamente, a medida que se van recuperando los excedentes y la actividad y mejorando las expectativas, al acercarse al ecuador de la década de los ochenta.

Además de los cambios reseñados en la evolución y las condiciones básicas del funcionamiento del sector industrial, la crisis suscita otra serie de repercusiones y transformaciones de diversa índole, a las que es preciso dedicar algunas líneas.

A pesar de que la crisis industrial es generalizada y afecta prácticamente a todos los segmentos de actividad, su incidencia es desigual entre las distintas ramas, hasta el punto de que podría llegar a hablarse de crisis sectoriales específicas. Las manufacturas, como se ha apuntado, recogen el más fuerte impacto, mientras la energía observa una trayectoria más favorable, aunque no exenta de problemas, apoyada en la baja elasticidad de la demanda de sus producciones. Aun dentro de las manufacturas no dejan de encontrarse situaciones bien dispares. Junto a la energía, tan sólo las ramas de maquinaria de oficina y alimentación presentan una evolución positiva del valor añadido, como se comprueba en el cuadro 5. En el resto, por contra, dominan las tasas negativas, en especial en casos como el material de transporte, textil, maquinaria, productos metálicos, madera y corcho, minerales no metálicos y siderometalurgia, que resultan ser algunas de las ramas que atraviesan mayores dificultades. Esas mismas actividades son también las que experimentan más acusadas caídas de la demanda, en el contexto de reducción general del pulso de esta variable, superiores recortes de

CUADRO 5. Tasa real de crecimiento acumulado del Valor Añadido

<i>Rama</i>	<i>1978-81</i>	<i>1981-84</i>	<i>1978-84</i>
Energía	3,7	11,4	7,5
Minerales metálicos y siderometalurgia	-1,8	-2,8	-2,3
Minerales y productos no metálicos	-2,7	-5,3	-4,0
Químico	-3,0	1,1	-1,0
Productos metálicos	0,4	-5,0	-2,3
Maquinaria	-3,6	-4,5	-4,0
Máquinas de oficina y otros	-0,9	8,4	3,7
Material eléctrico	-1,3	-1,5	-1,4
Material de transporte	-5,4	-4,3	-4,9
Alimentación	3,8	-1,5	1,1
Textil, vestido y calzado	-4,3	-4,3	-4,3
Papel y derivados	-1,3	-1,0	-1,1
Caucho y plásticos	-0,5	-3,2	-1,9
Madera y otras manufacturas	-1,8	-4,2	-3,0
TOTAL MANUFACTURAS	-1,5	-2,8	-2,2
TOTAL INDUSTRIA	-1,0	-0,9	-1,0
Demanda fuerte	-2,2	0,3	-0,9
Demanda media	-0,6	-2,6	-1,6
Demanda débil	-2,1	-4,4	-3,3

Fuente: Encuesta Industrial, y J. SEGURA y otros, *La industria española en la crisis, 1978-1984*, ob. cit.

empleo, que llegan a suponer más del 25 % de los niveles de ocupación previos en la mayor parte de los casos, y un peor comportamiento de la productividad.

Este conjunto de ramas constituyen buenos ejemplos de actividades básicas de carácter tradicional, sometidas simultáneamente, durante la crisis, a agudos problemas de demanda, inversión, competencia internacional y a cambios en las condiciones productivas, tecnológicas, de calidad y de diseño, que podrían agruparse, siguiendo una terminología muy en uso, bajo el epígrafe de sectores de demanda débil, para indicar su menor potencial de crecimiento, sus perspectivas de futuro más desfavorables y su desplazamiento por actividades de mayor dinamismo. Precisamente estas producciones son las que predominan en la industria de nuestro país, y las que marcan sus principales líneas de especialización, según se aprecia en el cuadro 6, en detrimento de la menor importancia relativa que alcanzan los sectores de demanda fuerte, diferenciando claramente de esa forma la estructura española de la dominante en la CEE.

Al recaer primordialmente sobre los segmentos de demanda débil, la crisis genera una cierta reorientación de la composición de la actividad productiva española. En efecto, los sectores de demanda débil concentran las mayores pérdidas de empleo y pasan de suponer un 40 % de la producción en 1970 a un 33 % en 1985, mientras que los de demanda media avanzan del 40 al 53 % y los de demanda fuerte del 11 al 14 % (cuadro 6). Con todo, no llegan a producirse alteraciones radicales y, aunque la orientación del cambio ha sido correcta, ha resultado insuficiente para acercarse a una estructura europea que se ha movido en la misma dirección. La especialización en sectores de demanda fuerte, en particular los de química y material de oficina, y de demanda media, sobre todo los de alimentación y papel, ha mejorado, pero la posición relativa de los sectores de demanda débil se mantiene y supone una de las principales debilidades que encara la industria española en su evolución futura.

En el ámbito del sector exterior se han registrado también algunos cambios y se ofrecen significativas muestras, a un tiempo, de los logros, las limitaciones y las debilidades de la industria española. A lo largo de la crisis, como se ha dicho, el componente externo mantiene un comportamiento expansivo que favorece una mayor interrelación y apertura del sector a los mercados internacionales. Las importaciones experimentan un crecimiento contenido, como consecuencia de la depresión de la demanda interna y de la reducción paulatina de la factura energética, tras el máximo alcanzado en 1981. Sin embargo, el grado de cobertura y la capacidad de abastecimiento de la demanda interna mediante la producción nacional se va deteriorando, especialmente la de los sectores de demanda fuerte, donde la tasa de penetración de importaciones alcanza cotas más elevadas y donde se ponen de manifiesto las claras insuficiencias de la industria española para atender ese tipo de producciones más dinámicas.

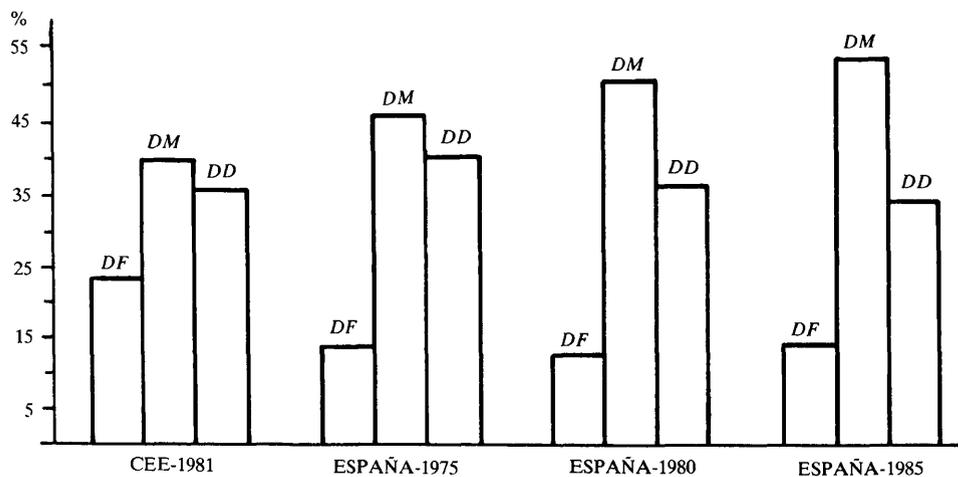
Las exportaciones crecen a un ritmo más fuerte, especialmente en los años ochenta, impulsadas principalmente por las energéticas, de material de transporte, siderúrgicas y químicas, y pese al retroceso relativo de tradicionales componentes como el textil y el calzado, consiguiéndose una cierta diversificación de

CUADRO 6. Producción, empleo y saldo comercial exterior de la industria española por ramas

	Estructura de la producción industrial en porcentaje (precios 1980)				Empleo (miles de personas)			Saldo comercial exterior (miles de mil. de pias.)				
	España				1981	1986	Tasa crec. anual	1970	1975	1980		
	CEE-10	1970	1975	1980							1985	
<i>Sectores de demanda fuerte</i>												
Aeronaves	23,8	11,2	13,7	12,8	13,9	359,6	336,8	-22,8	-1,3	-54,5	-132,6	-423,9
Máquinas de ofic. y orden.	2,2	0,2	0,2	0,3	0,3	—	—	—	—	-6,0	-6,4	-9,4
Máquinas y mat. eléctrico	1,3	—	0,2	0,2	0,4	—	—	—	—	—	-14,8	-129,1
Material electrónico	4,4	3,1	3,4	3,2	3,1	116,2	98,4	-17,8	-3,3	-9,8	-8,1	-11,3
Instrumentos de precisión	5,3	—	1,2	1,3	1,8	55,5	63,4	7,9	2,7	—	-17,6	-72,0
Productos farmacéuticos	1,4	0,3	0,4	0,4	0,4	13,4	17,6	4,2	5,6	-6,8	-18,7	-108,9
Química	1,6	1,0	1,0	1,4	1,5	—	—	—	—	-4,3	-10,0	-2,0
	7,6	6,6	7,3	5,9	6,3	174,5	157,4	-17,1	-2,0	-27,6	-57,0	-91,2
<i>Sectores de demanda media</i>												
Caucho y plásticos	40,7	49,0	45,1	50,4	53,2	946,0	851,6	-94,4	-2,1	-22,4	-67,9	513,1
Vehículos automóviles	3,7	2,8	3,7	2,9	3,2	110,7	87,8	-22,9	-4,5	-0,3	9,8	54,5
Maquinaria y equipo mec.	9,3	4,8	5,5	6,7	7,6	148,1	145,9	-2,2	-0,3	-3,7	8,2	310,5
Material ferroviario	11,3	3,8	3,5	4,1	4,1	131,6	91,4	-40,2	-7,0	-35,0	-70,3	29,7
Otro material de transporte	—	0,5	0,5	0,4	0,3	—	—	—	—	0,4	0,5	-0,3
Alimentac., bebidas y tabaco	0,7	0,4	0,3	0,3	0,3	—	—	—	—	0,6	1,3	-2,2
Refino de petróleo	8,9	21,4	20,7	21,5	23,8	382,1	374,1	-8,0	-0,4	14,2	-17,1	46,9
Papel	1,0	10,4	6,2	10,1	9,5	13,5	13,6	0,1	0,1	4,1	4,0	201,6
	5,8	5,0	5,8	4,4	4,4	160,0	138,8	-21,2	-2,8	-2,7	-4,3	31,8
<i>Sectores de demanda débil</i>												
Siderurgia	35,5	39,8	40,2	36,8	32,9	1 486,5	1 264,0	-222,5	-3,2	-13,1	28,9	847,6
Metales no férricos	3,8	5,7	6,7	9,0	9,8	86,5	72,4	-14,1	-3,5	-22,2	-15,0	280,6
Construcción naval	2,3	2,7	2,8	1,5	1,6	—	—	—	—	-8,6	-14,8	53,4
Productos metálicos	1,4	1,8	2,0	1,3	0,7	113,9	84,3	-29,6	-5,8	9,3	19,2	60,3
Minerales no metálicos	8,6	4,5	6,9	6,9	6,1	296,7	270,6	-26,1	-1,8	-1,8	7,2	82,2
Madera y corcho	4,4	4,2	4,8	5,0	3,6	186,5	149,2	-37,3	-4,4	0,0	5,5	39,1
Textil	3,1	4,3	3,8	3,6	2,7	225,4	201,3	-24,1	-2,2	0,4	-0,3	-3,3
Cuero	4,0	5,9	4,2	4,0	3,3	221,5	174,9	-46,6	-4,6	-0,5	-4,4	68,8
Calzado y vestido	0,3	1,2	1,2	0,7	0,7	32,6	31,0	-1,6	-1,0	1,0	3,0	33,5
Otras manufacturas	2,9	7,9	6,3	4,1	3,5	263,6	224,4	-39,2	-3,2	9,2	29,4	172,5
	4,7	1,5	1,4	0,9	0,9	59,8	55,9	-3,9	-1,3	-0,5	-0,9	20,6
TOTAL INDUSTRIA	100	100	100	100	100	2 792,1	2 452,4	-339,7	-2,6	-90,0	-171,6	936,8

Fuente: Ministerio de Industria y Energía, *España en Europa: un futuro industrial*, ob. cit.

GRÁFICO 6. Estructura de la producción industrial



*DF - DEMANDA FUERTE
DM - DEMANDA MEDIA
DD - DEMANDA DEBIL*

GRÁFICO 7. Evolución del empleo

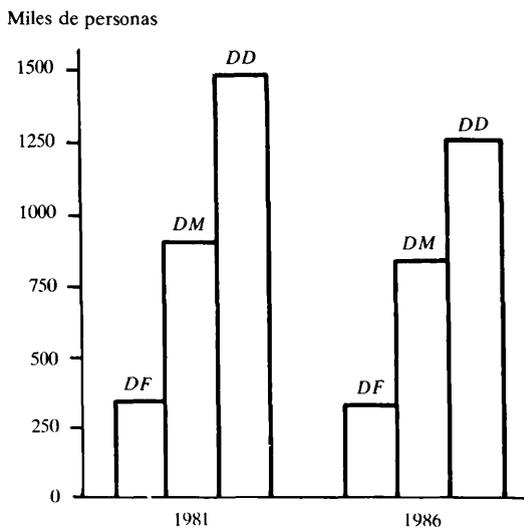
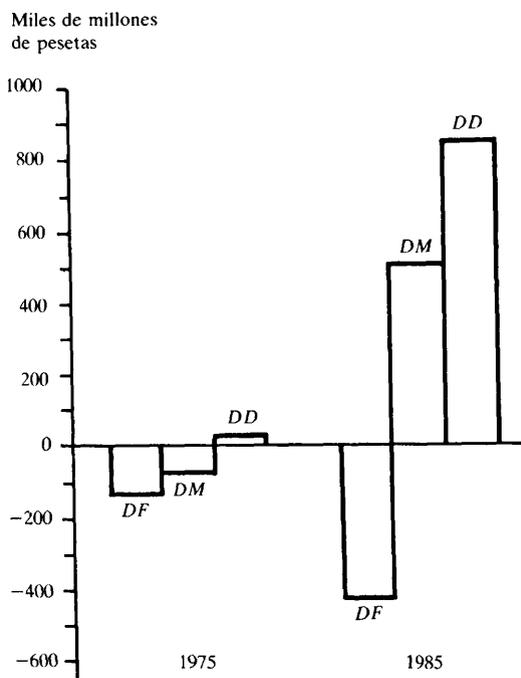


GRÁFICO 8. Saldo comercial exterior de productos industriales



los productos y una ampliación de mercados, aunque sin llegar a modificar básicamente los destinos, muy concentrados en el área de la OCDE y en el de la CEE más en particular. Esa positiva evolución de las exportaciones viene alentada por la necesidad de recurrir al mercado exterior ante el débil pulso de la demanda interna, favorecida por la depreciación de la peseta en los primeros años ochenta y sustentada por las ganancias de competitividad que se registran. A pesar del desfavorable comportamiento de los costes y los precios interiores, que hasta que la política de ajuste consigue ir controlando no contribuyen precisamente a mejorar los niveles de competitividad, éstos se ven reforzados por la acción de otro conjunto de factores, no estrictamente relacionados con el precio y que cada vez adquieren mayor importancia, como el progreso tecnológico y el diseño incorporado, la colaboración con el capital extranjero o la participación en acuerdos y programas comunitarios. Por esas vías, se obtienen ganancias de cuotas de mercado y se consigue ampliar el número de producciones con ventajas comparativas, que antes se cifraban exclusivamente en el textil, vestido y calzado y alimentación. Los avances son significativos en ramas como la química o los bienes de equipo y, en general, en otras actividades consideradas de demandas débil y media, donde el balance del comercio exterior arroja unos saldos positivos

crecientes a lo largo de la crisis. Esos saldos, en cambio, presentan un signo negativo en aumento en los sectores de demanda fuerte, que constituye uno de los desequilibrios potenciales más importantes de la industria española, y donde los logros registrados no han tenido la suficiente entidad como para modificar sustancialmente el esquema español de ventajas comparativas y acercarlo a las pautas que rigen en las economías europeas más avanzadas.

Si, dentro de un marco y unas características generales comunes, la crisis ha tenido efectos diferenciados según los sectores, aún ha sido más acusada su desigual incidencia sobre el territorio. Más allá del impacto global que ha alcanzado sin excepción a todas las áreas industriales, los grados de intensidad relativa han resultado muy diversos y las consecuencias más negativas se han concentrado preferentemente en los núcleos de antigua industrialización, con mayor implantación de estructuras y sectores tradicionales. La crisis ha recaído, pues, con particular rigor sobre algunas zonas del país, generando nuevas categorías de problemas, transformando el mapa y las tendencias espaciales del crecimiento y alterando la importancia de antiguos factores de localización. Así, zonas de añeja industrialización, como la cornisa cantábrica, han sufrido con especial dureza el embate y los efectos de la crisis, han perdido gran parte de sus antiguas ventajas y atractivos, se han visto arrastradas a preocupantes procesos de declive y destrucción del tejido industrial y muestran una menor capacidad de respuesta y recuperación, en tanto que ejes como los del valle del Ebro o del Mediterráneo se configuran y afianzan como los espacios de mayor dinamismo y potencialidad futura.

Hay, por último, otra serie de aspectos de la estructura y el comportamiento del sector industrial que, a lo largo de la crisis, han experimentado algunas variaciones forzadas por las nuevas exigencias de competitividad, que cabe ya tan sólo enunciar. Los esfuerzos desplegados para tratar de romper la arraigada dependencia externa y para salir del enorme retraso tecnológico acumulado, han sido notables. Los gastos de I + D han experimentado un gran dinamismo y un fuerte crecimiento en los últimos años, impulsados, sobre todo, por las aportaciones de origen no empresarial y por el aumento de participación de las Administraciones públicas. Ese avance, sin embargo, no ha sido suficiente para recortar el diferencial que nos separa de la media comunitaria ni ha conseguido modificar sustancialmente el esquema de dedicaciones de nuestra industria, a través del impulso decidido de las actividades con mejores perspectivas de evolución futura de la demanda.

En el ámbito empresarial se han suscitado, asimismo, algunos otros cambios reseñables. Por una parte, se ha asistido a una disminución del número de establecimientos industriales, perceptible en todos los tramos y en la mayor parte de los sectores, a una ligera reducción del tamaño medio por establecimiento y a un aumento del grado de concentración, manteniéndose las dimensiones medias de la industria española por debajo de las correspondientes a los países más avanzados de la CEE. Por otra parte, las pequeñas y medianas empresas han sufrido muy intensamente las dificultades derivadas de la crisis, pero han mostrado a un

tiempo una gran flexibilidad y capacidad de adaptación y algunas potencialidades para constituirse en la base del desarrollo de nuevos proyectos. Y, por último, se han registrado significativos logros en la incorporación de nuevas técnicas, equipos y procesos, en la superación de arraigadas deficiencias y en la modificación de pautas y comportamientos obsoletos en los ámbitos de la organización y la gestión empresarial, pese a que aún pervivan notorias carencias.

La crisis, en definitiva, ha recaído muy intensamente sobre la industria española, provocando agudas y generalizadas dificultades y alterando radicalmente sus tradicionales bases de funcionamiento. Ante la dureza de sus negativas consecuencias y la magnitud de los desequilibrios suscitados, se ha ido imponiendo la necesidad de proceder a un ajuste, un saneamiento y una remodelación del sector, que constituyen objetivos centrales de la política industrial, tal como se señala en el epígrafe siguiente.

3. La política industrial. La reconversión

La difícil situación que atraviesa la industria durante la crisis, la profunda alteración del marco y las condiciones económicas sobre las que opera, conducen a una reestructuración que resulta inevitable para adecuarse a las nuevas circunstancias imperantes, tratar de garantizar la viabilidad de empresas y sectores y estimular el desarrollo de actividades alternativas. Aunque con retraso y desigualmente, a lo largo del período de crisis van produciéndose una serie de cambios, como los apuntados en el epígrafe precedente, orientados hacia la remodelación y adaptación industrial, que son el fruto de la acción de tres fuerzas principales.

De una parte, la adopción de una estrategia y una política económica de ajuste global en el conjunto del país presta una contribución destacada al actuar correctamente sobre los más graves desequilibrios macroeconómicos y, en particular, al establecer una dinámica de control de la inflación y de contención del crecimiento de los costes salariales. De otra parte, las propias fuerzas de mercado van imponiendo paulatina y tenazmente un ajuste natural, que recae sobre los segmentos menos competitivos o más vulnerables, y que suscita modificaciones de alcance y tiene efectos de considerable envergadura. Y, finalmente, pero no con menor importancia, la definición de una específica política industrial y las acciones que ésta desarrolla, constituyen un elemento decisivo de transformación y reestructuración del sector.

Frente a la opción de un ajuste conducido exclusivamente por la libre acción del mercado, la política industrial se configura como una estrategia activa de compromiso del sector público con la remodelación del sector, mediante unas intervenciones selectivas pero destacadas, proporcionando ayudas y estímulos, que han resultado fundamentales para desarrollar el proceso de adaptación industrial, para paliar sus inevitables costes sociales, para atemperar los niveles de

conflictividad inherentes a su aplicación y lograr la participación de los diversos agentes sociales implicados. Ante la entidad, la envergadura de los problemas suscitados por la crisis, la política industrial trata de responder mediante la formulación de un conjunto de objetivos articulados entre sí, movilizándolo cuantiosos recursos y disponiendo una amplia gama de medidas. Para intentar abordar los múltiples y complejos desafíos planteados, la política industrial persigue combinar instrumentos y acciones diversas, orientadas a reducir los costes, modificar los métodos de producción, incorporar los cambios tecnológicos, reorientar la especialización productiva hacia segmentos con potencial demanda y ventajas comparativas, sanear los segmentos con más graves deficiencias y promover la generación de nuevas actividades, procurando, en suma, la modernización y racionalización del tejido industrial y su adecuación a las exigencias de la creciente competencia internacional.

Quizá entre todo el conjunto de líneas de actuación que la política industrial pone en marcha, imposibles de reseñar exhaustivamente pero a las que se aludirá más adelante, sea la específica política de reconversión la que pronto adquiere un mayor protagonismo, por su misma naturaleza y alcance, por los costes y las repercusiones económicas y sociales que comporta. La constatación de la delicada situación que atraviesan segmentos importantes de la actividad secundaria, sometidos a un deterioro progresivo, afectados simultáneamente por caídas de la demanda y excesos de capacidad, en proceso de obsolescencia tecnológica, con serias dificultades financieras y bajo fuerte presión de los mercados exteriores, convierte en objetivo prioritario el diseño y la aplicación de una política reconversora capaz de garantizar la supervivencia de esos sectores en condiciones de eficiencia y competitividad. Los criterios que impone la lógica de la racionalidad económica, como es sabido, son bien distintos de los que rigen los mercados políticos, y de ahí que la necesidad de un ajuste de esas características, con los indudables costes que lleva asociados, provocase tensiones en la España de la transición, chocase con resistencias que sólo la negociación y el pacto van logrando disipar, y requiriese de una voluntad y una capacidad política de la que no se dispone hasta el triunfo socialista en las elecciones de 1982.

La urgencia, pese a todo, lleva a emprender antes de esa fecha una serie de acciones puntuales encaminadas básicamente a solventar las agudas dificultades que, especialmente en el ámbito financiero, atraviesan algunas empresas, para evitar su desaparición y mantener coyunturalmente sus puestos de trabajo. Pero el verdadero punto de partida de la política reconversora hay que situarlo en el Real Decreto-Ley 9/1981, de 5 de junio, y la Ley de Reconversión 21/1982, de 9 de junio. Con esta normativa se abandonan las acciones centradas sobre empresas particulares y se imponen las actuaciones sectoriales, se favorece la negociación de los planes entre Administración, patronales y sindicatos, se facilitan ayudas financieras y fiscales y se establecen medidas flexibilizadoras de las condiciones de despido y movilidad laboral. Hasta finales de 1982, en aplicación de esas disposiciones, se otorgan ayudas públicas por un importe de 86 764 millones de pesetas y se reducen 7 616 empleos en 169 empresas de los once sectores

sometidos a reconversión, que incluyen a: electrodomésticos de línea blanca, aceros especiales, acero común, siderurgia integral, textil, equipo técnico, construcción naval, semitransformados del cobre, componentes electrónicos, forja pesada y calzado. Pese al avance en los planteamientos, los resultados de esta inicial fase reconvertora se ven muy mediatizados por la precaria situación de las empresas y la perentoria necesidad de proceder a un saneamiento laboral y financiero, que absorbe la mayor parte de los recursos y se antepone a otros objetivos, como el de la indispensable renovación de los activos industriales.

La fortaleza política del Gobierno socialista permite, como se ha dicho, a partir de 1982, impulsar el proceso de reconversión, especialmente en sectores de la importancia de la siderurgia, la construcción naval y los electrodomésticos, donde apenas había dado los primeros pasos, llevando a cabo un profundo replanteamiento de sus criterios inspiradores básicos. El Real Decreto 9/1983, de 30 de noviembre, y la Ley 27/1986, de 26 de julio, sobre reconversión y reindustrialización, suponen un cambio de enfoque que trata de superar las principales carencias observadas en el pasado reciente y concebir más rigurosa y ambiciosamente el proceso reconvertor. La lógica de la inmediatez en la resolución de los más acuciantes problemas de las empresas deja paso ahora a consideraciones de competitividad y viabilidad a largo plazo; se reformulan planes anteriores y se fuerza su cumplimiento, asumiendo como objetivos centrales la remodelación de activos y el reajuste de especializaciones productivas, al tiempo que se presta particular atención a elementos como el tecnológico antes desdeñados; se rediseñan o se crean nuevos y más eficaces instrumentos para la aplicación de los planes; y se enuncian, en fin, aunque de forma más vaga y voluntarista, unas aspiraciones reindustrializadoras como culminación de la fase de saneamiento. La estrategia de actuación del sector público se entiende, además, que ha de partir de un diagnóstico realista de la naturaleza y efectos de la crisis, que debe contar con una complementaria e insustituible acción de la iniciativa privada, que tiene que combinar tareas de saneamiento y de promoción de nuevas actividades y que ha de procurar crecientes grados de aceptación social de la necesidad de la dinámica reconvertora.

Con estos criterios, la nueva política industrial pone en marcha un conjunto de medidas, algunas ciertamente innovadoras, encaminadas a conseguir una más rigurosa y completa instrumentación de los planes, a facilitar los recursos financieros necesarios, a favorecer la movilidad de factores, a proseguir el ajuste de capacidades y emprender, simultáneamente, programas de inversión y reequipamiento productivo y a suavizar los costes sociales, principalmente los de orden espacial y laboral. Así, se establecen comisiones de control de gestión de los recursos públicos, se crea la figura de las Sociedades de Reconversión y se avanza en la participación de los agentes económicos y sociales en el desarrollo de los procesos de reconversión. Asimismo, se extreman las exigencias en la elaboración de los planes de inversión y de viabilidad futura. Las ayudas fiscales y financieras se mantienen, pero añadiéndoles nuevos contenidos, con la implantación de los créditos participativos, que pretenden implicar en la financiación a las entidades

privadas y complementándolas con dotaciones de capital a las empresas públicas y el otorgamiento de garantías y avales. Para atender la cobertura del intensificado proceso de reducción de plantillas, se crean los Fondos de Promoción de Empleo, con la finalidad de mejorar, en su duración y cuantía, las prestaciones de desempleo y facilitar la recualificación y recolocación de los excedentes laborales. Los efectos de la fuerte concentración espacial de la reconversión se tratan de enfrentar mediante la constitución de las Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR), con objeto de proporcionar incentivos y estímulos para el surgimiento de nuevas actividades en las áreas más castigadas. Y se implantan otra serie de medidas de apoyo al desarrollo tecnológico y la integración empresarial o destinadas a conseguir un mejor seguimiento y una mayor transparencia en la aplicación de los planes.

Desde comienzos de los años ochenta, y muy especialmente a partir de 1982, se desarrolla, pues, un amplio e intenso proceso reconversor que, a la altura de 1986, puede considerarse que ha cubierto ya sus principales etapas y objetivos, y que tiene en el sustancial recorte de plantillas, el reequipamiento productivo, la recomposición de la situación financiera y el saneamiento de los segmentos afectados, algunas de sus consecuencias más destacadas.

La reducción de capacidades y empleo constituía, sin duda, una de las prioridades de la reconversión, precisamente porque en los excesos de capacidad y en el sobredimensionamiento de las plantillas radicaba uno de los más graves problemas y más pesados lastres de muchas empresas y sectores, y ha sido éste uno de los objetivos que se ha cubierto con mayor celeridad y efectividad. Los excedentes previstos, según se comprueba en el cuadro 7, ascienden a 83 000 trabajadores, es decir, un 29,6 % de la ocupación existente en el total de las casi 800 empresas y en el conjunto de sectores finalmente sometidos a reconversión; cifra bien expresiva, desde luego, de la importancia que adquiere esta faceta del ajuste, y explicativa por sí misma de las tensiones y conflictos que su aplicación suscita, pero que supone apenas un 10 % de los aproximadamente 850 000 empleos perdidos por la industria española entre 1977 y 1985. Ese recorte de las plantillas se ha desarrollado con rapidez y un alto grado de cumplimiento de las previsiones, cubiertas en más de un 80 % en 1986, y se ha llevado a cabo principalmente por las vías de las jubilaciones anticipadas y la incorporación de los excedentes a los Fondos de Promoción de Empleo, junto con otra serie de opciones entre las que se encuentran las bajas incentivadas, la recolocación y el autoempleo. La incidencia del ajuste laboral, por lo demás, ha resultado muy desigual entre los distintos sectores, recayendo sobre todo sobre las ramas de aceros especiales, construcción naval, siderurgia integral y componentes electrónicos, donde el empleo destruido ha llegado a superar la mitad del existente inicialmente.

Además de una reducción de las plantillas, el proceso de reconversión ha comportado una vertiente inversora destinada a incorporar nuevas técnicas y procesos y a remodelar el aparato productivo. El total de inversiones previstas es muy cuantioso, alcanzando la cifra de 640 000 millones de pesetas, tal como se

CUADRO 7. Evolución de las plantillas de los sectores en reconversión

	Período de referencia ^a	Núm. empresas acogidas	Plantilla inicial (A)	Excedente previsto (B)	(B)/(A)×100	Excedente 31-12-87 (C)	(C/B)×100
Construcción naval (grandes astilleros)	30-06-84/31-12-87	2	21 920	7 901	46,0	8 811	111,5
Construcción naval (pequeños y medianos)	30-06-84/31-12-87	27	15 427	5 204	33,7	5 026	96,6
Siderurgia integral	31-12-80/31-12-90	3	42 837	20 076	46,9	15 701	78,2
Aceros especiales	31-12-80/31-12-88	11	13 744	8 728	63,5	7 082	81,1
Electrodomésticos línea blanca ^b	31-12-80/31-12-88	18	23 869	12 611	52,8	11 544 ^c	91,5
Grupo ERT ^d	31-12-83/31-12-87	10	10 304	2 493	24,2	2 493	100,0
Textil	31-12-81/31-12-86	683	108 844	9 925	9,1	9 925	100,0
Fertilizantes ^e	31-12-84/31-12-88	10	8 541	1 309	15,3	1 599	122,2
Alcatel Standard Eléctrica	31-12-83/31-12-91	1	16 133	8 377	51,9	2 799	33,4
Miarconi Española	31-12-83/31-12-91	1	2 548	2 098	82,3	1 265	60,3
Eq. eléc. automoción	31-12-81/31-12-85	2	6 720	1 342	20,0	1 451	108,1
Componentes electrónicos	31-12-81/31-12-85	17	3 744	1 544	41,2	1 430	92,6
Semitransf. de cobre	31-12-81/31-12-84	4	4 503	1 073	23,8	1 102	102,7
Forja pesada por estamp.	31-12-81/31-12-84	2	1 277	307	24,0	362	117,9
TOTAL		791	280 411	82 988	29,6	70 590	85,1

^a Corresponde a las fechas de referencia para las plantillas iniciales y finales.

^b De las 18 empresas inicialmente acogidas, 6 han cerrado y 1 ha salido del sector. La plantilla corresponde a la totalidad del sector, que incluye dos empresas que no están en reconversión.

^c Durante 1987 ha habido un aumento de empleo que se ha cubierto con contrataciones temporales.

^d De las empresas del grupo ERT, IQA fue vendida a SHELL y otras de farmacia fueron adquiridas por CEPA.

^e La plantilla a diciembre de 1987 es variable por estacionalidad del mercado. El excedente previsto de 1 525 trabajadores se han visto reducido a 1 309 debido a la creación de 216 nuevos empleos en la planta de nitratos de Sagunto.

Fuente: Ministerio de Industria y Energía, Secretaría General Técnica.

recoge en el cuadro 8. Estas inversiones se han ido materializando con lentitud y algunos retrasos, al principio, pero de forma acelerada después, de manera que la práctica totalidad de ellas se encuentran realizadas en 1988; y se han concentrado muy fuertemente en ramas como la siderurgia integral y el textil que, por sí solas, han acaparado un 34 y un 37 %, respectivamente.

Para financiar el proceso de reconversión se ha contado con importantes recursos y ayudas, de cuya magnitud deja constancia el cuadro 9. Hasta finales de 1987, se habían otorgado casi 175 000 millones de pesetas en concepto de subvenciones, absorbidas en un 55 % aproximadamente por la siderurgia. Esta misma actividad ostenta también un neto predominio en la recepción de créditos y avales del Banco de Crédito Industrial, que ascienden a más de 200 000 millones. Los créditos participativos no llegan a superar, en cambio, los 60 000 millones de

CUADRO 8. Inversiones en sectores en reconversión
(millones de pesetas)

Sectores	Realizadas ^a	Previstas ^b			Total
	(De 31-12-82 a 31-12-87)	1988	1989	1990	
Construcción naval (grandes astilleros)	8 174	3 430	2 239	—	13 843
Construcción naval (pequeños y medianos)	4 239	1 300	1 100	—	6 639
Siderurgia integral	172 238	39 389	9 244	—	220 871
Aceros especiales	18 664	586	—	—	19 250
Electrodomésticos	23 895 ^h	7 780	2 680	2 800	37 155
Grupo ERT	24 980 ^b	—	—	—	24 980
Textil ^c	188 205	—	—	—	188 205
Fertilizantes	16 131 ^d	33 053	—	—	49 184
Alcatel Standard Eléctrica	24 220 ^e	6 700	6 480	14 441 ^f	51 841
Marconi Española	1 878 ^g	1 026	1 066	2 411	6 381
Componentes electrónicos	1 285	—	—	—	1 285
Equipos eléctricos automoción	13 034	—	—	—	13 034
Forja pesada por estampación	1 262	—	—	—	1 262
Seministranformados de cobre	3 048	—	—	—	3 048
TOTAL	501 254	93 264	22 809	19 652	636 978

^a Las correspondientes a siderurgia integral y ERT sólo incluyen las realizadas a partir de 1984.

^b Comprende las inversiones materiales y en I+D de ERT sin incluir las del negocio fertilizantes.

^c La cifra corresponde al total de inversiones aprobadas por la Comisión ejecutiva del Plan, de las cuales 143 881 millones de pesetas se destinan a activos materiales y 44 324 a intangibles.

^d Las inversiones que se estiman superarán en un 15-20 % el valor programado y además habrá desplazamiento a 1989 y 1990.

^e Se incluyen 11 674 millones de pesetas de inversiones en I+D.

^f Incluye una previsión de inversiones de 7 483 millones de pesetas para 1991.

^g Se incluyen 995 millones de pesetas de inversiones en I+D.

^h Los datos indicados corresponden a las inversiones comprometidas.

Fuente: Ministerio de Industria y Energía, Secretaría General Técnica.

CUADRO 9. Subvenciones, créditos y avales a sectores en reconversión
(millones de pesetas)

<i>Sectores</i>	<i>Subvenciones hasta 31-12-87</i>	<i>Créditos y avales del BCI hasta 31-12-87</i>	<i>Créditos participativos 31-12-87</i>
Construcción naval	8 970	2 965	—
Siderurgia integral	74 006	125 488	18 500
Aceros especiales	20 656	11 740	21 453
Electrodomésticos línea blanca	14 248	12 074	18 883
Grupo ERT	8 744	—	—
Textil	30 961	19 639	263
Fertilizantes	6 350 ^a	9 185	—
Alcatel Standard Eléctrica	1 325	4 600	—
Marconi Española	25	—	—
Equipos eléctricos automoción	4 167	10 150	—
Componentes electrónicos	2 316	955	—
Forja pesada por estampación	806	1 462	—
Semitransformados	1 192	3 750	—
TOTAL	173 765	202 008	59 099

^a 1 250 millones de pesetas son para el BCI como compensación diferencial de intereses de crédito.

Fuente: Ministerio de Industria y Energía, Secretaría General Técnica.

pesetas, poniendo de manifiesto el escaso éxito conseguido en la pretensión de implicar a las instituciones crediticias privadas en la financiación de la reconversión. Y a estas cantidades, habría que añadir los créditos, avales, ampliaciones de capital y reposición de pérdidas otorgadas a empresas públicas del INI, que elevaría sustancialmente el conjunto de recursos proporcionados directamente por el Estado, situándolo en una cota próxima a los 1,5 billones de pesetas.

La envergadura del esfuerzo realizado, y la importancia de los costes sociales y económicos que la reconversión ha implicado, se ha traducido en una mejoría de la situación y de los resultados de las empresas y los sectores afectados, frenando su progresivo deterioro, evitando, en algunos casos, su práctica desaparición y creando condiciones propicias para su viabilidad futura. La evolución de magnitudes como la facturación, los costes laborales y financieros, la productividad, y los resultados, recogidos en el cuadro 10, ofrecen buenas muestras del saneamiento registrado. Los niveles de facturación sufren generalizados recortes iniciales, sobre todo en la siderurgia, los aceros especiales, los grandes astilleros y los fertilizantes, y experimentan una significativa recuperación al final del período en casos como los de los pequeños y medianos astilleros, los electrodomésticos y el textil. Los costes laborales, como consecuencia del recorte de plantillas

CUADRO 10. Resultados de la reconversión

Sectores	Facturación (mill. ptas. 1981)		Costes de personal (% volumen ventas)		Costes financieros (% volumen ventas)		Productividad (mill. ptas. 1981)		Cash-flow (mill. ptas. 1981)	
	1981	1985	1981	1985	1981	1985	1981	1985	1981	1985
Construcción naval: grandes astilleros	58 444	41 129	54,5	35,8	18,8	14,4	2,2	2,5	-23 972	-21 709
Construcción naval: pequeños y medianos astilleros	48 013	33 580	38,4	28,7	9,4	8,6	3,5	3,3	-3 300	-509
Siderurgia integral	202 608	198 979	32,2	27,1	17,9	13,2	5,1	6,2	-35 258	-12 117
Aceros especiales	41 800	40 236	36,4	22,1	8,5	5,8	3,0	4,0	-4 815	-1 289
Electrodomésticos línea blanca	72 342	76 462	30,0	21,3	11,6	7,4	3,2	5,2	-6 649	-1 720
Grupo ERT	152 256 ^a	159 645	11,7 ^a	8,8	17,9	4,9	16,0 ^a	19,9	-33 997 ^a	4 162
Textil	317 125	417 450 ^b	31,1	24,0 ^b	7,1	6,7	3,6	4,2 ^b	8 528	31 104
Fertilizantes	103 260 ^a	109 141	14,6 ^a	12,4	9,7	5,6	10,8 ^a	11,5	-12 226 ^c	-6 346
Alcatel Standard	38 664	38 103	60,4	46,9	8,8	10,4	2,3	3,8	-115	1 240
Marconi	7 959	6 153	41,0	43,3	12,5	19,8	2,6	2,5	-1 310	-1 740
Equipo automoción	22 839	24 392	44,2	30,9	11,5	3,8	3,1	4,5	-4 449	91
Comp. electrónicos	9 828	8 500	47,3	21,6	12,1	3,1	2,6	3,5	-1 222	408
Semitransf. de cobre	10 077	9 025	67,0	47,0	34,0	22,0	2,2	2,5	-2 713	186
Forja pesada	4 506	4 840	29,9	20,4	14,6	9,1	3,8	5,1	420	—

^a 1982^b 1986^c 1983.

Fuente: Ministerio de Industria y Energía, Secretaría General Técnica.

y la moderación salarial, han evolucionado positivamente y tendido al descenso, salvo en los grandes astilleros. Los costes financieros siguen, igualmente, una trayectoria favorable, con reducciones de importancia y una notable mejoría de la estructura y la situación financiera de las empresas. La productividad ha experimentado elevaciones, si se exceptúan los grandes astilleros y los fertilizantes. Los resultados, medidos a través del *cash-flow*, han ido mejorando, reduciéndose las pérdidas en ramas como los aceros especiales, siderurgia, grandes astilleros y fertilizantes, y arrojando beneficios en electrodomésticos, textil, equipos de automoción y componentes electrónicos.

Puede decirse, en suma, que la reconversión ha supuesto un ingente pero necesario esfuerzo, que ha recaído fundamentalmente sobre una serie de sectores característicos de los segmentos de demanda débil que atravesaban serias dificultades, contribuyendo a su saneamiento y remodelación productiva, a impulsar una cierta reorientación hacia las actividades de mayor dinamismo y de demandas media y fuerte, y a colocar a la industria española, en su conjunto, en una posición más favorable frente al reto de la competencia europea.

El ajuste industrial ha afectado de manera muy acusada al sector público empresarial, donde se concitaban gran parte de los problemas y donde se han conseguido notorios avances. La fuerte implantación de las empresas públicas en los sectores más castigados por la crisis, su pesada herencia, sus arraigadas deficiencias estructurales y organizativas, llevan a las industrias de carácter público a un creciente deterioro, que hace inaplazable una acción correctora de sus principales desequilibrios. El recorte de capacidades y plantillas, la contención de costes, el saneamiento financiero y la reestructuración productiva, constituyen, como en el conjunto de la reconversión, las líneas maestras de una terapia que recae con mayor intensidad y amplitud en el sector público, donde, además, se ve complementada con otra serie de medidas. Éstas comportan estrategias específicas y destinadas a reconstituir la situación patrimonial de las empresas públicas, a profesionalizar y modernizar su gestión, a modificar sus pautas de funcionamiento atendiendo más claramente a los criterios del mercado, a controlar y reducir sus crecientes pérdidas, a reforzar su interrelación en grupos industriales integrados, a acabar con su tradicional posición subsidiaria, a frenar la incorporación de empresas en dificultades y a iniciar un proceso de privatizaciones y de racionalización de su cartera de participaciones. Pese a la subsistencia de no pocas deficiencias y a la pervivencia de segmentos con graves desequilibrios y problemas, el balance de este conjunto de acciones en el sector público empresarial ofrece unos positivos resultados, cifrados en su racionalización y en mejoras significativas en su organización, gestión y rentabilidad.

La política industrial se ha desarrollado, además, en otros diversos ámbitos y escenarios, dirigidos primordialmente al estímulo y a la promoción de nuevas iniciativas y actividades, a la modernización y la reindustrialización. La acción combinada, aunque no siempre coordinada, de los niveles centrales y subcentrales de gobierno, ha movilizado esfuerzos y recursos nada desdeñables hacia esos objetivos, introduciendo complementariamente planteamientos espaciales que han

conducido a medidas y actuaciones de política industrial regional. Frente a la concentración territorial de los negativos efectos de la reconversión, las ZUR de Asturias, Madrid, Cádiz, País Vasco, Galicia y Barcelona y la Zona de Preferente Localización Industrial de Sagunto, mediante la concesión de subvenciones, ventajas fiscales y laborales y preferencias en la obtención de crédito oficial, han pretendido constituir un instrumento para la diversificación y la recomposición del tejido económico destruido, con resultados apreciables pero, sin duda, desiguales y modestos ante la envergadura de los problemas planteados (cuadro 11). Forzadas por la gravedad de muchas situaciones de declive y desindustrialización y por la presión de los mercados políticos locales, las Comunidades Autónomas se han visto abocadas, sin disponer de las capacidades y los resortes necesarios, a emprender planes de promoción industrial, destinando cuantiosos recursos que, muchas veces, tan sólo han proporcionado exiguos frutos. Las acciones de política industrial regional, con todo, han llegado a alcanzar cierta relevancia, como se comprueba en el cuadro 12, generando proyectos de promoción que han contribuido a paliar los efectos de la crisis. Sin embargo, muchas de las acciones emprendidas han perdido capacidad y potencialidad por la propia naturaleza de las ayudas otorgadas, por la falta de agilidad en su concesión, por la ausencia de una adecuada coordinación, o por su práctica generalización a todo el territorio nacional, haciéndoles perder efectividad como elementos de localización y de atracción de inversiones hacia las áreas más desfavorecidas. Tales deficiencias han hecho necesario un replanteamiento del régimen de estímulos y apoyos con finalidad espacial materializado en la implantación de un nuevo sistema de incentivos regionales, con la Ley 50/1985 y su desarrollo reglamentario en el Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre, que supone modificaciones de alcance al acabar con la proliferación de instrumentos y simplificar, objetivar y graduar las ayudas.

La política industrial desarrollada en los últimos años ha puesto, igualmente, el énfasis en otros dos ámbitos: el de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y en el tecnológico. Para las PYMES se ha diseñado una serie de medidas específicas, encaminadas a prestar ayuda y asesoramiento, a facilitar financiación, garantías y avales, a promover acciones de capital-riesgo y a impulsar vías de cooperación y colaboración entre empresas. El fomento de la innovación tecnológica y su incorporación a los procesos productivos, el incremento de los gastos de I + D, la articulación de un sistema de ciencia y tecnología, el reforzamiento de la inversión en capital humano, han constituido otras de las prioridades definidas por la política industrial. Al igual que ha tratado de incentivar cambios organizativos en los planteamientos empresariales: en la gestión y las estrategias de calidad, imagen, diseño y diferenciación de los productos, en el desarrollo de canales de comercialización, en las iniciativas de colaboración con el capital extranjero o de cooperación entre empresas.

Todo ese amplio y variado conjunto de acciones puesto en marcha por la política industrial ha servido, bien que con imperfecciones, con un generoso esfuerzo y, en ocasiones, con cierto derroche de recursos, para avanzar en la consecución de tres de sus propósitos fundamentales. Para acometer, por una parte,

CUADRO 11. Proyectos aprobados por las Comisiones Gestoras de la ZUR (30-4-1988)

ZUR	Número proyectos	Inversión (mill. ptas.)	P. T. a crear	P. T. ofertados FPE	% ofertados s/a crear	Subvención (mill. ptas.)	Inv./Proy. (mill. ptas.)	Inversión/ empleo	Subvención/ empleo
Asturias	114	23 672,8	1 973	762	38,6	4 465,8	207,2	11,9	2,2
Barcelona	172	69 381,5	4 911	2 841	57,8	10 647,6	403,3	14,1	2,1
Cádiz ^a	36	29 949,3	2 116	906	42,8	3 529,8	831,9	14,1	1,6
Galicia-El Ferrol	36	12 852,2	862	516	59,8	2 810,1	357,0	14,9	3,2
Galicia-Vigo	99	15 069,9	1 767	1 008	57,0	3 042,2	152,2	8,5	1,7
Madrid ^b	74	72 580,8	3 796	1 526	40,2	11 609,6	980,8	19,1	3,2
Nervión	88	33 205,8	1 876	1 020	53,3	4 449,2	377,3	17,7	2,3
TOTAL	619	256 667,3	17 301	8 569	49,4	40 554,3	414,5	14,7	2,3

^a Incluye un proyecto presentado por Tabacalera: Inversión, 13 871 millones de pesetas; puestos de trabajo, 110.

^b Incluye el proyecto ATT Microelectrónica: Inversión, 32 223,5 millones de pesetas; puestos de trabajo, 679

P. T. = Puestos de Trabajo. FPE = Fondo Promoción Empleo.

Fuente: Ministerio de Industria y Energía, Secretaría General Técnica.

CUADRO 12. Proyectos industriales promovidos a través del sistema de incentivos regionales

Años*	Número de proyectos				Inversiones (millones de ptas.)			
	GAEI	Z y PPLI	P. Oviedo	Total	GAEI	Z y PPLI	P. Oviedo	Total
1983	341	72	24	437	36 012,2	6 101,2	579,0	42 692,5
1984*	812	151	61	1 024	115 268,8	27 241,5	4 931,1	147 441,4
1985	447	91	52	590	41 733,9	13 455,8	3 165,9	58 355,6
1986	419	142	—	561	52 522,0	17 513,1	—	70 035,1
1987	418	112	42	572	42 501,0	21 700,0	1 934,0	66 135,0

Años*	Puestos de trabajo				Subvenciones (millones de ptas.)			
	GAEI	Z y PPLI	P. Oviedo	Total	GAEI	Z y PPLI	P. Oviedo	Total
1983	5 727	1 531	201	7 460	4 016,1	999,0	62,3	5 077,3
1984*	10 962	2 812	655	14 429	8 100,0	4 497,2	244,7	12 841,8
1985	6 633	1 597	430	8 660	6 518,9	1 772,1	215,1	8 506,1
1986	5 390	2 499	—	7 889	7 302,6	2 314,9	—	9 617,5
1987	4 561	1 666	230	6 457	6 153,0	2 428,0	142,0	8 723,0

(*) Los años de referencia son los de la publicación de los beneficios en el BOE.

* Incluye un proyecto de Empresa Nacional de Electricidad en Almería, que suponía una inversión de 39 885,5 millones de pesetas y la generación de 170 empleos.

GAEI = Grandes Areas de Expansión Industrial.

Z y PPLI = Zonas y Polígonos de Preferente Localización Industrial.

Fuente: Ministerio de Industria y Energía, Secretaría General Técnica.

la corrección de los más graves desequilibrios del sector y aplicar una terapia reconvertora que, aunque concebida como permanente, ha cubierto ya sus principales etapas en los sectores más afectados por la crisis. Para alentar, por otra parte, un proceso de reindustrialización, diversificación y reorientación de la estructura industrial hacia las producciones más dinámicas y de mayor potencialidad. Y para promover, finalmente, la modernización de los sectores y empresas españolas y su adaptación a las nuevas exigencias de competitividad en el marco europeo. No resulta sencillo adentrarse en una valoración más precisa y concluyente de los resultados alcanzados. Pero no se puede desconocer la contribución, aunque limitada e insuficiente, de la política industrial a las tareas de saneamiento y racionalización, de generación de iniciativas, de creación de un marco y unas condiciones propicias para hacer posible el reequipamiento y la recuperación de la industria española tras una prolongada e intensa etapa de crisis.

4. La recuperación industrial

El saneamiento y los ajustes operados tanto en la economía española globalmente como en el sector industrial en particular, sientan las bases para la superación de la crisis y la recuperación económica a mediados de los años ochenta. Desde 1985 se aprecia un notable cambio de signo en la trayectoria cíclica de la industria española, que se adentra, a partir de ese momento, por la senda de un singular y sostenido proceso de crecimiento, de entidad superior al registrado en otros países de la OCDE. La mejoría de las expectativas empresariales, la vitalidad de la demanda interna y los signos de reactivación de la economía nacional, las perspectivas del ingreso en la CEE, la llegada de inversiones extranjeras, el clima de dinamismo inversor, son algunas de las razones que contribuyen a explicar el radical cambio de tendencia que tiene lugar en la evolución del sector industrial. A modo de epílogo, y aun a costa de rebasar los límites temporales fijados en esta obra, conviene, pues, reseñar brevemente las principales características de esta nueva fase reactivadora, que es producto de la confluencia de la serie de circunstancias mencionadas, pero que es consecuencia, a la vez, del saneamiento y los ajustes emprendidos a lo largo del período de la transición y durante la etapa de la crisis.

La reactivación de la demanda nacional, impulsada básicamente por los bienes de consumo duradero, los bienes de equipo y otras construcciones y el gasto de las Administraciones públicas, está en el origen y actúa como elemento desencadenante del dinamismo industrial que se percibe en todos los indicadores, según se comprueba en el cuadro 13. La producción, la demanda, la productividad, el empleo y la inversión, crecen significativa, aunque desigualmente y con algunas oscilaciones a partir de 1985, en tanto se desaceleran los precios y los costes salariales.

CUADRO 13. Evolución industrial en la fase de recuperación
(Tasas reales de variación)

	1985	1986	1987	1988
Consumo aparente	2,7	7,8	7,9	6,5
Producción	2,5	3,8	5,2	4,1
Importaciones	2,4	10,0	22,7	17,3
Exportaciones	2,0	-6,9	8,2	6,6
PIB	2,1	5,0	5,1	4,2
Empleo	-3,4	1,6	2,2	1,7
Productividad del trabajo	5,7	3,3	2,8	2,5
Salarios	10,7	11,4	7,9	5,6
Deflactor del PIB	8,6	15,4	1,7	3,9
Precios de la producción	8,1	1,5	0,8	2,3
Costes laborales reales por trabajador	1,9	-3,5	6,1	1,6
Costes laborales reales por unidad de producto	-3,6	-6,6	3,2	-0,8
Formación bruta de capital fijo. Manufacturas	18,5	13,8	27,4	30,0
Rentabilidad económica empresas	8,1	9,3	10,1	13,6
Saldo de comercio exterior (miles millones ptas. corrientes)	-787,1	-971,0	-1 693,6	-2 286,3

Fuente: R. MYRO, *La recuperación de la industria española (1985-1988)*, ob. cit.

Los aumentos de producción, que alcanzan una tasa media del 4 %, rebasando la correspondiente al área de la OCDE, no son capaces, sin embargo, de seguir el ritmo de avance de la demanda interna, generando unos déficit comerciales externos que constituyen el principal desequilibrio de la industria española en esta etapa. Ese déficit, que se localiza básicamente en las manufacturas y en menor medida en las producciones energéticas, es consecuencia de la fuerte elevación de las importaciones y la expansión más contenida de las exportaciones, se origina en el creciente recurso de la industria a las importaciones y su menor capacidad exportadora, y revela, a un tiempo, el sentido de los cambios que se van experimentando en la estructura de la producción y la demanda industrial del país. Los crecimientos de la demanda interna se dirigen primordialmente hacia aquellas ramas con insuficientes niveles de desarrollo en la economía española, que no están en condiciones de satisfacer las nuevas necesidades y han de recurrir, por consiguiente, al abastecimiento externo. Por su parte, los segmentos clásicos de especialización de la industria nacional, sometidos a la presión de la demanda interna, a las dificultades derivadas de la reducción de barreras protectoras, de su falta de competitividad, de la apreciación de la peseta o del menguado crecimiento de los mercados externos, chocan con serias limitaciones para incrementar sus exportaciones y sufren el embate de la penetración de productos extranjeros. El resultado global no es otro sino la apertura de una importante brecha en los intercambios industriales y el afianzamiento del desequilibrio exte-

rior, que se plasma en un aumento del déficit registrado en las producciones de demanda fuerte y más dinámica y una simultánea reducción en el superávit de los sectores de demanda débil.

Las ganancias de productividad, la contención de los precios, la reducción de los costes laborales por unidad de producto, el aumento de los niveles de rentabilidad económica de las empresas, que se registran en los últimos años, ponen de manifiesto, igualmente, los positivos resultados del saneamiento llevado a cabo durante la crisis y la recuperación industrial que se está experimentando. La más favorable evolución de esas variables se registra, sobre todo, en los sectores de demanda fuerte que, de ese modo, logran avances de competitividad, mientras ésta se ve comprometida en las ramas de demanda débil, donde se centran, por otra parte, los aumentos de empleo industrial que, a diferencia de otros países de la CEE, acompañan a la reactivación en España.

Frente al proceso desinversor que domina a lo largo de la crisis, el comportamiento expansivo de la inversión constituye seguramente el elemento de mayor significación, no poco singular en términos comparados europeos, y más crucial para comprender la naturaleza y percibir las consecuencias de la recuperación industrial de la segunda parte de los años ochenta. Afianzada en el saneamiento de la estructura financiera y de los costes de personal, en la recuperación de los excedentes, la inversión se ve estimulada por una serie de circunstancias como las medidas de desgravación fiscal de 1985, que posibilitan la amortización instantánea de equipos, por la participación de las inversiones extranjeras, por las expectativas del ingreso en la CEE, y es sostenida, posteriormente, por la favorable evolución de la demanda. Así, la formación bruta de capital fijo llega a alcanzar porcentajes de crecimiento próximos al 30 % en 1987 y 1988, protagonizados fundamentalmente por la industria manufacturera, que responden principalmente a decisiones de las empresas privadas y que contribuyen al reforzamiento de la tendencia alcista de la demanda.

El dinamismo inversor, que arranca en un marco de infrautilización de la capacidad productiva y de continuidad del proceso de reducción de empleo, parece responder inicialmente a objetivos y necesidades perentorias de reequipamiento y modernización. Acuciadas por las exigencias de competitividad inherentes a la incorporación a la CEE, las empresas españolas se ven llevadas a acometer un amplio proceso de incorporación de nuevos equipos y técnicas para reemplazar sus antiguas instalaciones y tratar de superar el desfase tecnológico y productivo acumulado. Ese movimiento inicial, que tiene lugar en 1986 y 1987, se afianza y consolida en los años siguientes, sostenido ahora ya por la favorable evolución de la demanda interna, decantando la inversión hacia objetivos de ampliación de capacidades, que arrastran tras de sí incrementos de la actividad y el empleo. Así pues, si en un primer momento las metas de racionalización y renovación tecnológica, ante las exigencias competitivas en el marco comunitario, son las que priman en el destino de la inversión, ésta se va canalizando posteriormente hacia el incremento de las capacidades productivas. Paulatinamente, también van cobrando importancia otras finalidades, como la adecuación y el

perfeccionamiento de los sistemas administrativos, comerciales, de seguridad o de protección ambiental. Y, ciertamente, dentro de estas pautas generales se establecen claras diferencias entre ramas, según sus respectivas posiciones en el mercado, sus niveles de competitividad y de atraso tecnológico relativo o la fortaleza de su demanda y el grado de utilización de sus capacidades.

A partir de 1985, en síntesis, se está viviendo una etapa de notable recuperación industrial, sustentada en la vitalidad de la demanda interna y la generalizada mejoría de las expectativas, que tiene en el dinámico comportamiento de la inversión uno de sus elementos más importantes, tanto por su misma significación como por sus efectos. Si la larga fase depresiva característica del período de crisis, con todas sus graves dificultades, propició el ajuste, el saneamiento y una cierta reorientación de la industria española, en pocos años de reactivación se está produciendo una rápida e intensa renovación tecnológica, un amplio proceso de reequipamiento productivo que está suscitando otra, y quizá más auténtica, reconversión industrial, que acaso constituya una de las más trascendentes transformaciones de la industria española.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

El sector industrial ha logrado concitar las preferencias y la atención de muchos investigadores y suscitar la aparición de una amplia serie de publicaciones que abordan su estudio desde diferentes perspectivas y en distintos ámbitos. Como resultaría imposible recoger siquiera los principales de todos esos trabajos, aquí se va a hacer referencia tan sólo a las obras que se consideran más representativas y más directamente relacionadas con los aspectos concretos tratados a lo largo del capítulo.

Entre las aportaciones que, como punto de partida, permiten situar la evolución de la industria en el marco de la crisis y la política económica en el período de transición, hay que mencionar, sin duda, las siguientes: E. FUENTES QUINTANA, «Tres decenios de economía española en perspectiva», en J. L. GARCÍA DELGADO (director), *España, economía. Nueva edición ampliada*. Madrid, 1989; E. FUENTES QUINTANA y J. REQUEIJO, «La larga marcha hacia una política económica inevitable», *Papeles de Economía Española*, núm. 21, 1984; J. SEGURA, «La crisis económica como crisis industrial: la necesidad de una estrategia activa», *Papeles de Economía Española*, núm. 15, 1983. Para disponer de series de datos, cuidadosamente recopiladas y depuradas, desde las que abordar el estudio del sector, pueden consultarse, R. MYRO, *La industria española. Información estadística. Evolución de las principales magnitudes industriales en el período 1970-1986*, Documento de Trabajo. FIES de la CECA, núm. 21, 1988 y J. SEGURA y otros autores, *La industria española en la crisis, 1978-1984*, Madrid, 1989, donde se recogen los frutos de uno de los trabajos más recientemente realizados en la Fundación Empresa Pública, a cuyo conjunto de investigaciones es preciso remitirse.

Esta última constituye una de las obras generales de inexcusable referencia para cono-

cer la estructura, situación, evolución y cambios de la industria española en el período de crisis y transición, al igual que ocurre con otras como las de: J. B. DONGES, *La industria española en la transición*, Barcelona, 1985; F. MARAVALL, *Economía y política industrial en España*, Madrid, 1987; M. BUESA y J. MOLERO, *Estructura industrial de España*, Madrid, 1988; R. MYRO, «La industria: expansión, crisis y reconversión» en J. L. GARCÍA DELGADO (director), *España, economía*, Madrid, 1989; MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGÍA, *Informe sobre la industria española* (varios años) y *España en Europa: un futuro industrial. La política industrial en el horizonte*, 1992. Madrid, 1987; L. RODRÍGUEZ ROMERO, «Crisis económica y cambio industrial», *Revista de Economía*, núm. 1, 1989 y *Transformaciones en la estructura productiva española durante la crisis 1978-1985*. Documento de Trabajo. Fundación Empresa Pública, 1989; R. GANDOY y J. GÓMEZ VILLEGAS, *Evolución y modificación en la estructura de la industria española*, núm. 21, de la colección de Documentos e Informes editados por el Ministerio de Industria y Energía, en la que pueden encontrarse otra serie de interesantes trabajos.

En esas mismas obras aparecen, además, múltiples y valiosas informaciones sobre los planteamientos generales y el desarrollo de la política industrial, lo mismo que en L. A. LERENA, «Ideas matrices de la nueva política industrial», *Economía Industrial*, núm. 260, 1988; L. ALBENTOSA, «Una aproximación a la política de reestructuración sectorial», *Cuadernos Económicos de ICE*, núms. 22-23, 1983 y «La política de ajuste aplazado; reconversión industrial», *Información Comercial Española*, núms. 617-618, 1985; P. ORTÚN, «Las ayudas e intervenciones públicas en los procesos de reconversión industrial», *Economía Industrial*, núm. 259, 1988; J. F. SÁNCHEZ JUNCO y P. ORTÚN, «La política de reconversión industrial en España», *Economía Industrial*, núm. 229, 1983; C. ARANZADI, O. FANJUL y F. MARAVALL, «Una nota sobre ajuste y reindustrialización», *Papeles de Economía Española*, núm. 15, 1983; O. FANJUL y F. MARAVALL, «¿A qué ritmo avanza la reconversión industrial en España?», *Papeles de Economía Española*, núm. 21, 1984; MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGÍA, *Libro Blanco sobre la reindustrialización*, Madrid, 1983.

Para otros diversos aspectos se dispone, igualmente, de una excelente y abundante serie de monografías. La vertiente espacial de la crisis y la política industrial cuenta con interesantes referencias en trabajos como los de J. AURIOLES y A. PAJUELO, «Factores determinantes de la localización industrial en España»; A. LAFUENTE y R. PÉREZ SIMARRO, «Balance y perspectivas de las ZUR»; E. MATA, «Los incentivos económicos regionales en España»; R. VELASCO y J. DEL CASTILLO, «Posibles soluciones para las regiones industriales en declive», todos ellos en *Papeles de Economía Española*, núm. 35, 1988; J. R. CUADRADO ROURA, «Cambios en el mapa económico regional de España y decisiones de localización industrial», *Economía Industrial*, núm. 260, 1988; A. PETITBÓ y J. SÁEZ, «Intervención pública y localización industrial. Algunas reflexiones en torno al caso español», *Economía Industrial*, núm. 260, 1988; MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGÍA, «La industria en las Comunidades Autónomas», *Economía Industrial*, núms. 263-264, 1988. La particular situación de la empresa pública ha sido abordada en A. CUERVO, «La empresa pública: estructura financiera, rentabilidad y costes financieros»; J. C. FARIÑAS, J. JAUMANDREU, y G. MATO, «La empresa pública industrial española, 1981-1986»; J. SEGURA, «La empresa pública: teoría y realidad», entre otros autores y artículos que componen un excelente núm. 38 de *Papeles de Economía Española*; y en R. MYRO, «Las empresas públicas: historia de una herencia incómoda», *Revista de Economía*, núm. 1, 1989; y A. NOVALES y otros, *La empresa pública industrial en España*, Madrid, 1987. El número 39 de *Papeles de Economía Española*, 1989, ofrece, complementariamente, útiles informaciones sobre la empresa privada. Tienen interés, asimismo, otro conjunto de trabajos que estudian distin-

tas facetas de la industria española como las siguientes: C. CUERVO ARANGO, *Inversión y financiación de la empresa industrial española*, Documento FEDEA, 1985; J. GÓMEZ VILLEGAS, «Relaciones entre la formación bruta de capital fijo, la producción y la rentabilidad de la industria española: un análisis desagregado para el período 1964-1981», *Economía Industrial*, núm. 256, 1987; E. GIRÁLDEZ, «La inversión industrial: algunas consideraciones en torno a su comportamiento sectorial y espacial durante la crisis de los setenta», *Situación*, núm. 1, 1986; A. LAFUENTE, V. SALAS y M. J. YAGÜE, *Productividad, capital tecnológico e investigación en la economía española*. Madrid, Ministerio de Industria y Energía, 1985; M. J. YAGÜE, «Análisis económico-financiero de la empresa industrial española», *Economía Industrial*, núm. 256, 1987; C. MARTÍN y L. RODRÍGUEZ ROMERO, «Las vías de acceso al cambio técnico» en J. L. GARCÍA DELGADO (director), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, 1989. Las características más destacadas de la reactivación industrial de los últimos años, se analizan en A. GONZÁLEZ ROMERO y R. MYRO, «La recuperación de la inversión industrial en España (1985-1988): sus objetivos y los factores determinantes», *Moneda y Crédito*, 1989, y R. MYRO, «La recuperación de la industria española, 1985-1989», en J. VELARDE, J. L. GARCÍA DELGADO y A. PEDREÑO (eds.), *La industria española. Recuperación, estructura y mercado de trabajo*, Madrid, 1990.

La agricultura y la alimentación: una nueva etapa de cambio estructural

CARLOS ABAD BALBOA
JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO

1. Introducción

La situación actual de la agricultura española y su importancia relativa en el conjunto de la economía son muy diferentes a las de unas pocas décadas atrás. El vasto e intenso cambio estructural acontecido desde los años cincuenta y los procesos de industrialización y urbanización han trastocado radicalmente el papel del sector agrario en la estructura productiva y sus relaciones con otros ámbitos de actividad. En general, puede decirse que dichas transformaciones han alterado la caracterización de España como país « eminentemente agrario », desplazando a la agricultura de las preocupaciones fundamentales en el seguimiento de la coyuntura económica.

Esta sistemática pérdida de importancia en el conjunto del sistema productivo, que constituye una pauta histórica generalizada en las experiencias de crecimiento y cambio estructural observables en otros países desarrollados, tiene en el caso español un atributo específico —el del retraso relativo y la cercanía en el tiempo

de su desenlace—, que ha facilitado el estudio preciso del papel del sector agrario en el proceso de crecimiento e industrialización.

El período histórico reciente que abarca este libro —desde finales de 1973 hasta finales de 1985— es especialmente sugerente para el análisis de la agricultura española y sus relaciones con el resto de la economía, por cuanto se sitúa casi exactamente en el punto de inflexión que marca el paso definitivo de un sector agrario oferente neto de capitales a una situación financiera sistemáticamente deficitaria.

Además, otros componentes subrayan el interés del período aquí acotado. En primer lugar, la coincidencia en el tiempo de un proceso de modernización aún no culminado con la crisis económica y la elevación de los precios de la energía, creará una situación compleja en la que se superponen viejos y nuevos problemas. El encarecimiento generalizado de los bienes intermedios y de los bienes de capital sustitutivos del trabajo humano y la tracción animal, y la ralentización que experimenta el flujo migratorio rural ante la ausencia de alternativas de empleo en los centros urbanos, provocarán contradicciones de difícil resolución al ocasionar, simultáneamente, una crisis de rentas agrarias y la necesidad de incrementar la productividad del trabajo en una situación de creciente presión del factor trabajo sobre la tierra.

En segundo lugar, la falta de acomodación de la política agraria a los cambios experimentados con tanta rapidez en el sector, el desequilibrio en el énfasis puesto en la política de precios frente a la política de reforma de estructuras y el empleo de aquélla como un mero instrumento de sostenimiento del nivel de rentas agrarias y no como un factor de orientación de la oferta, se traducirán a lo largo de estos años en dos problemas básicos: la consolidación de importantes excedentes en ciertas producciones vegetales y el agravamiento sistemático del desequilibrio del comercio exterior agrario, provocado, fundamentalmente, por las crecientes necesidades de importación de productos destinados a la alimentación animal, como consecuencia de la asunción de un modelo ganadero notablemente contradictorio con la dotación de recursos naturales del país y con los propios incentivos derivados de la política de precios.

En tercer lugar, a lo largo de todo el período analizado, pero muy singularmente desde inicios de los años ochenta, coincidiendo con una revalorización generalizada de los activos inmobiliarios, los precios de la tierra han experimentado alzas muy importantes que, en términos nominales, han sido sensiblemente superiores al crecimiento de las rentas de explotación derivadas de la actividad productiva, superando en los últimos años (1983-1987) el crecimiento del nivel general de precios de la economía. De este modo, poniendo en relación los niveles decrecientes en la renta real procedente de las actividades productivas con el crecimiento del patrimonio inmovilizado en el sector agrario, se manifiesta el consiguiente deterioro de la rentabilidad de la actividad.

A efectos positivos, el capítulo se ha dividido en varios epígrafes diferentes. En primer lugar abordamos, desde una óptica agregada, los cambios estructurales básicos que se producen en la forma en que intervienen la agricultura y las in-

dustrias alimentarias en la configuración de la oferta de alimentos. Luego se presentan los aspectos más relevantes de la evolución del sector agrario entre 1973 y 1985. Comenzamos analizando los cambios en la demanda de alimentos, en la dotación y uso de los factores productivos en la agricultura y en la estructuración de las explotaciones agrarias. A continuación, una vez expuestos los parámetros básicos que han regido la demanda y la oferta de alimentos, exponemos los resultados de dichas transformaciones reflejados en la evolución de la productividad, los precios relativos, el nivel de rentas y la situación financiera del sector agrario a lo largo del período analizado. A continuación se analiza la importancia que vienen alcanzando en los últimos años las ganancias de capital de forma paralela al deterioro relativo de las rentas de explotación en la agricultura, y se hace referencia a las líneas fundamentales de la política agraria a lo largo de la transición. Por último, se exponen algunas ideas acerca del dinamismo observado por las industrias alimentarias en estos años y de los procesos de concentración e internacionalización de dichas industrias y del sector de distribución de alimentos.

2. La agricultura y la industria alimentaria

La agricultura española se comportó en los años cuarenta como un exportador neto de mercancías y capitales hacia el resto del sistema productivo, generando una proporción importante de los recursos necesarios para la financiación del proceso económico global; y en los años cincuenta y sesenta transfirió fuerza de trabajo para atender también al desarrollo de los otros sectores de actividad, contribuyendo simultáneamente al crecimiento del mercado interno de productos manufacturados, dado el cambio técnico que sigue a la crisis de las formas de producción de la agricultura tradicional, crisis desencadenada por la propia intensidad del éxodo rural. A lo largo de las dos décadas siguientes, años setenta y ochenta, las tendencias apuntadas como horizonte próximo y colofón natural de todo ello se han confirmado plenamente, de modo que la denominada *crisis de la agricultura tradicional* ha ido perdiendo el lugar central que ocupó en los estudios sobre la problemática general del sector agrario de los años sesenta y aquél ha sido ocupado por los esfuerzos interpretativos de una agricultura *moderna, industrializada*, con un peso relativo muy pequeño dentro del conjunto del sistema productivo, fuertemente conectada hacia delante y hacia atrás con el resto de las actividades económicas y con una funcionalidad global muy diferente en la economía.

La pérdida de significación macroeconómica del sector agrario en las tres últimas décadas es bien patente a la luz de los indicadores habituales (cuadro 1). La población activa agraria, que a comienzos de la década de los años cincuenta representaba alrededor de un 50 % de la población activa en el conjunto de la economía española, veinte años después no suponía más de un cuarto de aquélla

CUADRO 1. Pérdida de importancia relativa del sector agrario

Concepto	ESPAÑA			
	Comienzos de la década de 1950	Comienzos de la década de 1960	Comienzos de la década de 1970	Comienzos de la década de 1980
Valor Añadido Bruto agrario al coste de los factores / Producto Interior Bruto total al coste de los factores	1/4	1/5	1/9	1/15
Población activa agraria / Población activa total	1/2	1/3	1/4	1/6
Exportaciones agrarias / Exportaciones totales	2/3	1/2	1/3-1/4	1/6-1/7

Fuente: Tomado de J. L. GARCÍA DELGADO y C. MUÑOZ CIDAD (1989).

y en 1985 escasamente supera el 15 %. En el mismo sentido, la aportación del sector agrario a la generación del Producto Interior Bruto desciende desde un 25 % en la primera de las fechas citadas a un 11 % en los primeros años setenta, y su contribución en 1985 se sitúa en un 6 % del total. Desde el punto de vista del comercio exterior, y aun cuando la proporción de la producción final agraria dedicada a la exportación no ha cesado de crecer desde los primeros años setenta, la escasa importancia relativa del sector agrario es aún más patente.

Ahora bien, esta pérdida de importancia manifiesta del sector agrario en los indicadores agregados de actividad económica, no debe interpretarse mecánicamente como simple consecuencia de la baja elasticidad de la demanda de alimentos respecto de la renta, pues en una medida muy importante corresponde al cambio experimentado por la forma concreta en que se producen y se consumen los alimentos en una agricultura moderna.

El tránsito desde una agricultura tradicional, basada en el aprovechamiento en ciclo casi cerrado de los procesos biológicos naturales —que comprendía desde la obtención de sus propios medios de tracción, fertilización, siembra y alimentos para el ganado, hasta la comercialización final de los productos—, a una agricultura como la actual en la que se emplean abundantes medios de producción de fuera del sector y en la que los productos generados son objeto de posteriores procesamientos e intermediaciones hasta llegar al consumidor, resta significación a las comparaciones de dichos agregados. Los cuadros 2, 3 y 4 ilustran esta afirmación. En ellos puede observarse cómo en el caso del sector primario español (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) se desarrolla un importante cambio estructural, tanto en el origen de los bienes y servicios de uso intermedio utilizados para la producción de bienes agrarios y pesqueros, como en los destinos alternativos —demanda final o uso intermedio— de los productos obtenidos. En un caso

CUADRO 2. Origen de los *inputs* intermedios utilizados por el sector primario español
(Porcentajes calculados sobre precios corrientes)

<i>Años</i>	<i>S. Primario</i>	<i>S. Industrial</i>	<i>S. Servicios</i>	<i>Total</i>
1958	63,3	21,3	15,4	100,0
1962	60,8	24,6	14,6	100,0
1966	57,7	28,3	14,0	100,0
1970	56,5	32,1	11,4	100,0
1975	42,7	47,5	9,8	100,0
1980	33,2	51,9	14,9	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tablas Input-Output de los diferentes años.

(cuadro 2), se pone de manifiesto la pérdida de importancia del reemplazo en el sector y la creciente utilización de *inputs* de fuera en los procesos productivos agrarios. En otro (cuadro 3), aparece nítidamente reflejada la creciente transformación a que se ven sometidos los productos antes de llegar al consumidor final. Como consecuencia de ello, el sector agrario ha perdido en las dos últimas décadas 20 puntos porcentuales en el abastecimiento del consumo final alimenticio (cuadro 4), en una senda continua de ganancia del peso de los productos procedentes de las industrias alimentarias, que ya en 1980 suponían las tres cuartas partes de su importe total. Queda así puesta de relieve una de las características indicadas en la transformación de un sistema de producción de alimentos tradicional a un sistema característico de una economía desarrollada y en una fase madura de su proceso de industrialización.

Para terminar de caracterizar la funcionalidad del sector agrario en este estadio de transformación estructural del sistema productivo, es necesario referirse a su papel como demandante de bienes y servicios del resto de los sectores de actividad. Como datos ilustrativos de esta idea, pueden aportarse las siguientes relaciones: los gastos en que deben incurrir los agricultores para la adquisición de los *inputs* intermedios necesarios para llevar a cabo sus actividades productivas, se han incrementado entre 1970 y 1985 en una cuantía superior a lo que lo han hecho su producción vendible y sus rentas de explotación. Si en 1970 debían adelantar un 30 % del valor de la producción final y un 40 % de la renta agraria en la financiación de dichos consumos intermedios, en 1985 estos porcentajes se habían elevado ya a un 40 % y un 70 %, respectivamente.

Todavía un dato más: si a mediados de la década de los cincuenta los gastos corrientes y de inversión del sector agrario representaban solamente el 16 % del valor añadido de la industria manufacturera, en 1985 suponen ya un 30 % del mismo ¹.

¹ El primer dato procede de la obra de J. M. NAREDO y otros (1975) y la información para el año 1985 la hemos elaborado a partir de la *Contabilidad Nacional de España*, Base 80 (INE) y las *Cuentas del Sector Agrario* (MAPA).

CUADRO 3. Destino del output total del sector primario español
(Porcentajes calculados sobre precios corrientes)

Años	Consumo final (1)	Otros destinos finales (2)	Demanda final total (1+2)	Abastecimiento intermedio de las IAA *	Otros usos intermedios (4)	Demanda intermedia total (3+4)	Total
1962	36,3	12,2	48,5	41,5	10,0	51,5	100,0
1966	26,3	7,4	33,7	38,6	27,7	66,3	100,0
1970	22,1	7,2	29,3	43,4	27,3	70,7	100,0
1975	22,2	8,0	30,2	44,5	25,3	69,8	100,0
1980	19,7	8,3	28,0	49,0	23,0	72,0	100,0

* IAA: Industrias de alimentación, bebidas y tabaco.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tablas Input-Output de los diferentes años.

En síntesis, el proceso de modernización de la agricultura ha alterado radicalmente el papel que ésta cumplía dentro de la economía en su conjunto. En la actualidad, dicho papel se centra en la contribución al sostenimiento de la demanda de otras actividades industriales y de servicios y en el aprovisionamiento de una industria alimentaria, que aporta prácticamente la mitad del valor añadido conjunto generado en la producción de alimentos cuando veinte años atrás sólo aportaba una quinta parte del mismo. Las industrias de transformación de alimentos se han convertido, como resultado de esta evolución, en un sector clave de la estructura productiva de la economía española; y la capacidad que en dé-

CUADRO 4. Evolución de la utilización alimentaria final
(Porcentajes 1958-1980)

Años	Productos agrarios	Productos de las IAA*	Total
1958	47,0	53,0	100,0
1962	43,8	56,2	100,0
1966	37,0	63,0	100,0
1970	34,6	65,4	100,0
1975	32,5	67,5	100,0
1980	25,8	74,2	100,0

* IAA: Industrias de alimentación, bebidas y tabaco.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tablas Input-Output de los diferentes años.

cadav anteriores presentó el sector agrario desde el punto de vista de los impulsos dinámicos sobre el resto de la economía, se ha desplazado hacia aquéllas ².

3. El sector agrario en el período 1973-1985

La incidencia de la crisis económica de los setenta sobre los distintos sectores de actividad fue muy diferente. Las actividades industriales y de construcción fueron las que sufrieron retrocesos más significativos en sus tasas de crecimiento reales en el período 1974-1985 respecto de 1964-1973, cuando habían crecido por encima de lo que hizo el conjunto de la economía. En cambio, el sector agrario, que en la etapa anterior a la crisis económica había crecido a tasas reales sensiblemente menores que el resto de la economía, se ha visto afectado por aquélla en menor medida, siendo los ritmos de incremento de la producción final real muy semejantes en ambos períodos.

Una de las características más importantes del período de crisis ha sido la alteración de los precios relativos en la economía española, hecho que puede ser valorado comparando la evolución en el peso relativo sobre el PIB de cada sector de actividad en pesetas corrientes y en pesetas constantes. El sector agrario ha visto alterados los precios relativos de sus productos en tal medida que su participación en el PIB c.f. en pesetas corrientes se ha reducido en un 40 %, cuando, eliminando el efecto precios, su participación real prácticamente ha permanecido inalterada, suponiendo un 10,5 % del PIB en 1973 y un 10,4 % en 1985. La evolución de los precios relativos (gráfico 1) aparece, pues, como la incidencia fundamental de la crisis sobre la agricultura española.

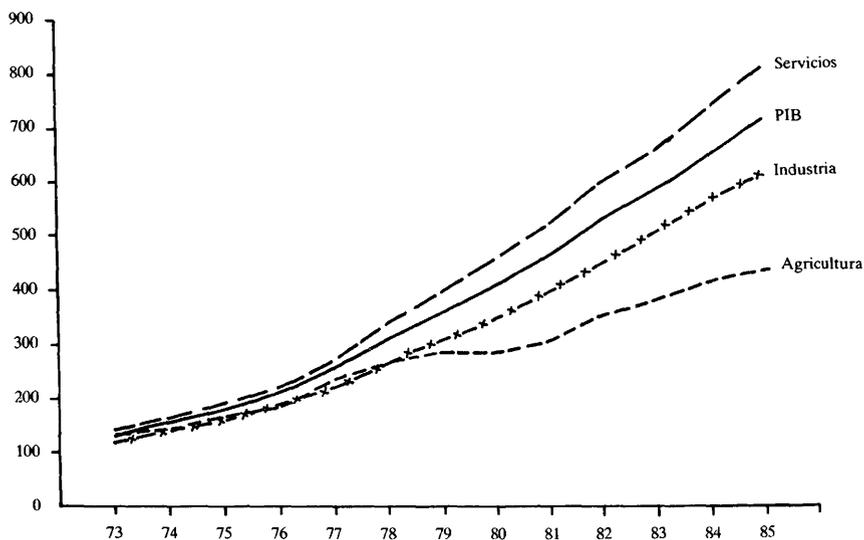
Señaladas estas pautas generales observables a nivel agregado, es conveniente detenerse en un análisis más pormenorizado de los cambios experimentados en la dotación y uso de factores productivos empleados en el sector agrario, en las tendencias de la oferta y la demanda de sus productos, en la estructura de costes y rentas agrarias y, finalmente, en la situación financiera del sector.

3.1. La evolución de la demanda de productos alimentarios

El consumo de alimentos en España ha experimentado, a lo largo de las últimas décadas, una serie de alteraciones muy importantes que han acompañado al proceso de cambio económico estructural, y que se han manifestado tanto en la

² El análisis de las Tablas Input-Output de la economía española para 1980 realizado por SEGURA y RESTOY (1986) constató que las industrias alimentarias eran en esa fecha el sector de actividad que, en relación a la cuantía de su demanda final, presentaba mayores efectos totales de arrastre e impulso de la economía en su conjunto. Sin embargo, la capacidad de estrangulamiento potencial del sector primario descendió respecto de observaciones anteriores.

GRÁFICO 1. Evolución de los principales deflatores de la economía española
(Índices 1970 = 100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las series ofrecidas en J. BAIGES, C. MOLINAS y M. SEBASTIÁN (1987) utilizando el *Boletín Estadístico del Banco de España*, *Anuario del Banco de España* y *Contabilidad Nacional de España* (Base 70), INE.

importancia relativa del gasto dedicado a su satisfacción, como en la composición de la dieta y en el grado de elaboración de los alimentos consumidos.

Siguiendo las pautas clásicas de evolución del patrón de la demanda en un proceso de crecimiento económico, el peso relativo del gasto en alimentación ha seguido una tendencia claramente decreciente —si bien atenuada desde los inicios de la década de los ochenta—, desde proporciones cercanas al 50 % del consumo familiar a mediados de los años sesenta hasta situarse en un 30 % veinte años después (cuadro 5). A la vez, los incrementos de la renta por habitante en los años sesenta y setenta, provocaron un cambio muy notable en la composición de la demanda alimenticia: de una dieta basada en productos tradicionales de baja elasticidad renta (cereales panificables, tubérculos, legumbres, aceites), se pasa a un consumo creciente de productos de origen animal, con una elasticidad superior a la unidad (carne, pescado, leche, huevos, derivados lácteos).

De este modo, no sólo se incrementó el contenido calórico total de la dieta, sino que también tuvo lugar un notable proceso de sustitución de energía y proteínas vegetales por las procedentes de los productos ganaderos. Así, en el período 1965-1982 la aportación energética a la dieta proporcionada por los pro-

CUADRO 5. Importancia relativa del consumo alimentario en las últimas décadas

	1964/65	1968	1973/74	1980/81	1985	
A) Encuestas de Presupuestos Familiares (Porcentajes del consumo anual alimentario medio por persona sobre el consumo total)	48,6	44,4	38,0	30,7	30,1	
	1964	1968	1973	1980	1985	1987 (avance)
B) Contabilidad Nacional (Porcentaje del gasto en alimentación sobre el consumo privado)	42,3	39,3	35,8	27,8	27,5	25,5

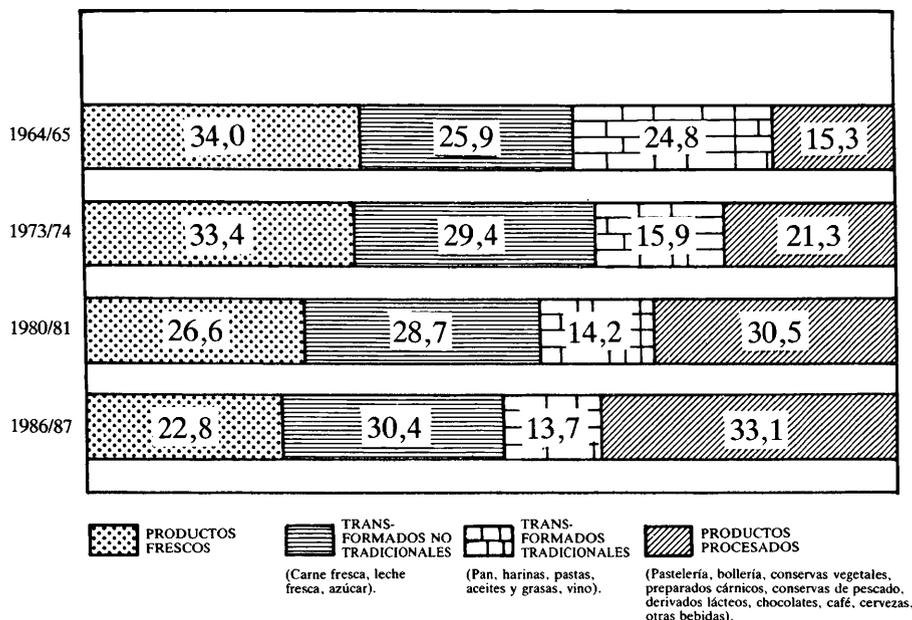
Fuente: A) *Encuestas de Presupuestos Familiares*, INE, y *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* (para 1985), INE.

B) *Contabilidad Nacional de España. Base 1970* para 1964, 1968 y 1973 (Consumo privado definido en términos nacionales). *Contabilidad Nacional de España. Base 1980*, para 1980, 1985 y 1987 (Consumo privado definido en términos interiores).

ductos animales se ha duplicado, suponiendo en el último año citado alrededor de un 30 % de la energía total consumida (cuadro 6). Por el contrario, la aportación energética de los cereales ha disminuido en más de un 30 %. Desde el punto de vista de la composición proteínica del consumo alimentario, las proteínas de origen animal casi se han duplicado, representando en los primeros años ochenta un 60 % de las proteínas totales ingeridas, crecimiento que ha permitido compensar el descenso de las proteínas vegetales y aun incrementar en un 20 % el consumo proteínico total.

Por último, si se clasifica el gasto alimentario atendiendo al grado de elaboración de los alimentos demandados, vuelve a ilustrarse el hecho ya apuntado de la creciente importancia de los productos sometidos a sucesivos procesos de transformación (gráfico 2). Desde este punto de vista, se advierte que el consumo de productos con escaso grado de transformación y baja diferenciación de producto (pan, harinas, aceites y grasas) ha disminuido drásticamente; por el contrario, los productos que son objeto de varios procesos de transformación hasta llegar al consumo final y que se caracterizan por una diferenciación e imagen de marca acusadas, son los que muestran mayor dinamismo en su demanda en la última década. Por su parte, los productos transformados no tradicionales, a pesar de sus bajos niveles de diferenciación, han seguido significando una proporción elevada del gasto alimentario merced a su alta elasticidad renta dentro del grupo de bienes alimenticios.

GRÁFICO 2. Evolución de la estructura del consumo alimenticio en España



Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Encuestas de Presupuestos Familiares*, INE, y *Panel de Consumo Alimentario en el Hogar*, MAPA.

Pero si lo hasta aquí expuesto parece mostrar un panorama tendencial sistemático y exento de perturbaciones, en los años que constituyen el verdadero objeto de esta obra (mitad de la década de los setenta a mitad de los años ochenta) hay alguna novedad que conviene destacar. La más importante quizá sea la aparición de ciertos síntomas de que a lo largo de los años ochenta se ha alcanzado un nivel de saturación del consumo alimentario en España. El análisis del gasto en consumo alimentario realizado en pesetas constantes para el período 1973-1981³ pone de manifiesto, en efecto, que el ritmo expansivo de los años sesenta se ralentizó a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, y que en los inicios de los ochenta se produce incluso un cierto retroceso en el mismo.

La justificación más plausible al retroceso del consumo alimenticio en términos reales podría encontrarse en que ya en 1975 los balances alimentarios indican que las necesidades básicas de ingestión calórica y proteínica —que pueden situarse en 2 800 calorías y 90-100 gramos de proteínas por persona y día— estaban suficientemente cubiertas (cuadro 6). Consecuentemente, así como la saturación en el consumo de nutrientes se refleja en el descenso en un 10 % de las calorías

³ Véase el trabajo de J. M. PÉREZ BLANCO (1983).

CUADRO 6. Balance alimentario
(Características nutritivas de la dieta, por habitante y día)

<i>Conceptos</i>	<i>1965</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1982</i>
Calorías totales	2 907	2 812	3 318	3 282	3 007
Calorías de cereales	1 025	865	903	830	705
Calorías de cereales más patatas	1 261	1 112	1 153	1 084	886
Proteínas totales (gr)	79	80	95	98	94
Proteínas animales (gr)	29	36	49	54	56
Materias grasas (gr)	98	94	126	124	142

Fuente: Anuario de Estadística Agraria, 1983, MAPA.

totales y en el estancamiento de las proteínas en la dieta entre 1975 y 1982, pueden también observarse tasas de crecimiento medio anual acumulativo negativas en la primera mitad de la década de los ochenta para el consumo por habitante de casi todos los grupos de productos, a excepción de los huevos, las frutas frescas y las legumbres secas ⁴.

En síntesis, desde inicios de los años ochenta y desde el punto de vista de la demanda alimenticia, la agricultura española parece haberse acercado a la situación de desequilibrio excedentario común a la mayoría de las agriculturas europeas. En términos de consumo calórico, las proyecciones realizadas a nivel europeo ⁵ indican, efectivamente, que es esperable —como consecuencia de la lentitud en el crecimiento de la población total, el envejecimiento paulatino de la misma y la disminución del gasto energético de la población derivado de los cambios ocupacionales— un descenso de la demanda alimentaria en los próximos años, sin que la aproximación de los niveles de renta por habitante dentro de la Comunidad pueda invertir esa tendencia ⁶. En términos de gasto, las previsiones apuntan hacia un ligero incremento del 0,5 % anual de aquí a final de siglo, pero ese crecimiento se basará fundamentalmente en la diversificación del consumo, en la preferencia por productos de «calidad» (alimentos sin aditivos, con denominación de origen, productos biológicos...) y en el crecimiento del consumo

⁴ Esta afirmación se basa en el análisis comparativo del consumo (expresado en kg por persona y año) que se refleja en la *Encuesta de Presupuestos Familiares* para el período 1980/1981 (INE) y en los datos ofrecidos por el *Panel de Consumo Alimentario en el Hogar* para 1986/1987 (MAPA).

⁵ A este respecto son muy aclaratorias las conclusiones del Programa FAST de la Comisión de las Comunidades Europeas. Una síntesis de los resultados de tal intento prospectivo en lo que se refiere al sector agroalimentario, puede consultarse en el trabajo de B. TRAILL (1989).

⁶ En el estudio citado se aporta un dato concluyente: en la actualidad, Portugal, con una renta por habitante de 4 000 ecus, consume tantas calorías por persona como la RFA, cuya renta asciende a 15 000 ecus por habitante.

alimenticio fuera del hogar ⁷, dejando pocos resquicios a la expansión de la oferta agraria propiamente dicha.

3.2. Los cambios fundamentales en la dotación y el uso de los factores productivos

Una vez destacadas las líneas básicas de evolución de la demanda de alimentos, procede analizar las pautas concretas del cambio experimentado en las formas en que se producen los bienes agrarios. En este sentido, los años estudiados ofrecen también una prolongación de las tendencias fundamentales del cambio técnico observadas a raíz de la crisis de la sociedad agraria tradicional.

Lo substancial de las transformaciones en el funcionamiento material de la actividad agraria, consistió en un movimiento de sustitución de mano de obra, tracción animal y bienes intermedios, generados en el propio sector, por medios de tracción mecánicos y fertilizantes, piensos y combustibles, adquiridos fuera del mismo. Entre finales de los años cuarenta y 1973 se produjo una sustitución de tracción basada en energía metabólica (trabajo humano y tracción animal), que suponía un 90 % del total en 1947, por tracción mecánica, que alcanzaba el 95 % en 1973. En el período 1973-1985 culmina este proceso, de forma que en la última fecha citada la aportación del trabajo y la tracción animal supone ya menos de un 1 % de la potencia de tracción disponible en el sector agrario.

Los cuadros 7 y 8 ilustran bien todo ello: la población activa agraria ha disminuido en un millón de personas entre ambas fechas (un tercio del total) y la población ocupada lo ha hecho aún en mayor medida; y los indicadores de utilización de bienes intermedios de fuera del sector agrario, por su parte, han crecido en forma muy notable, especialmente los que reflejan la mecanización de las labores productivas, que en casi todos los casos han experimentado crecimientos superiores al 100 %. De este modo, a pesar de las crecientes dificultades para la creación de empleo en sectores no agrarios, durante la década de los setenta la *Encuesta de Población Activa* registra una disminución de población agraria semejante, en términos absolutos, a la de la década anterior; una tendencia que sólo se estanca a partir de 1982.

La explicación a dicha continuidad en la disminución de activos en el sector no cabe imputarla, sin embargo, al trasvase de población hacia otros sectores de actividad, como había ocurrido en los años cincuenta y sesenta, sino principalmente al incremento en el ritmo de salidas netas por jubilación, fallecimiento o incapacidad de los trabajadores integrantes de una población fuertemente envejecida. En apoyo de esta hipótesis cabe aducir el constatable, aunque ciertamente

⁷ El gasto en consumo alimenticio fuera del hogar crece en los países desarrollados más rápidamente que el gasto alimenticio total. En el caso español la proporción del gasto efectuado fuera del hogar sobre el consumo alimenticio total ha pasado de un 14 % a un 22 % entre 1973-1974 y 1986-1987, según las dos fuentes citadas en la nota 4.

CUADRO 7. Población activa en el sector agrario español *

Años	P. Activa		P. Ocupada		P. Parada		Tasa de paro agrario
	Miles personas	% s/total nacional	Miles personas	% s/total nacional	Miles personas	% s/total nacional	
1973	3 073,2	23,0	3 024,8	23,2	48,4	15,9	1,6
1974	2 966,9	22,0	2 901,2	22,1	65,7	18,6	2,2
1975	2.800,7	20,9	2 697,6	21,0	103,1	20,0	3,7
1976	2 651,2	20,0	2 586,3	20,5	64,9	10,0	2,4
1977	2 529,4	19,3	2 455,6	19,9	73,8	9,9	2,9
1978	2 439,0	18,7	2 354,9	19,3	84,1	8,5	3,4
1979	2 293,1	17,5	2 208,8	18,6	84,3	7,0	3,7
1980	2 152,1	16,7	2 049,5	18,0	102,6	6,9	4,8
1981	2 114,9	16,2	1 990,9	17,8	124,0	6,6	5,9
1982	2 058,5	15,6	1 948,2	17,6	110,3	5,1	5,4
1983	2 073,0	15,5	1 954,3	17,8	118,7	5,0	5,7
1984	2 083,0	15,5	1 873,1	17,6	209,9	7,6	10,1
1985	2 072,4	15,3	1 829,7	17,3	242,7	8,2	11,7

* Incluye agricultura, ganadería y silvicultura.

Fuente: La información sobre la población activa agraria procede de la *Encuesta de Población Activa. Serie revisada*, del INE y se ha tomado de los *Anuarios de Estadística Agraria* del Ministerio de Agricultura. La población activa total considerada es, también, la ofrecida por la EPA y se ha tomado la serie de J. BAIGES, C. MOLINAS y M. SEBASTIÁN (1987).

moderado, proceso de rejuvenecimiento de la población activa subsistente al final del período, como lo prueba el ensanchamiento de la base de la pirámide de población (los activos menores de 40 años pasan de suponer un 33 % del total en 1976 a un 40 % en 1986) y la reducción de la población mayor de 65 años (que pasa de una proporción del 9,4 % al 3,6 % del total de ese decenio).

Otra característica reseñable de la evolución de la población activa agraria en los años estudiados es el distinto ritmo relativo de disminución de las diferentes categorías profesionales que distingue la EPA. Así, puede apreciarse que las ayudas familiares han engrosado las salidas de actividad en mayor medida que los asalariados agrarios, manteniéndose estable la participación relativa de los empleadores y creciendo el peso relativo de los pequeños empresarios sin asalariados, si bien una proporción muy estimable de ellos debe englobarse bajo la figura de agricultores a tiempo parcial, como veremos más adelante.

La evolución de la tasa de paro agrario ha venido creciendo de forma paulatina a lo largo de los años setenta y primeros ochenta, al suavizarse la disminución relativa de los asalariados en la población activa agraria, como antes se ha dicho, y por la ausencia de alternativas de empleo fuera del campo. De cualquier forma,

CUADRO 8. Algunos indicadores de capitalización e intensificación de la agricultura española

<i>Indicadores</i>	<i>1973</i>	<i>1985</i>	<i>Incremento porcentual</i>
Superficie cultivada en regadío (miles de Ha)	2 573	3 006	16,8
Consumo fertilizantes por hectárea de superficie-fertilizable ^a (kg/Ha)	85,7	98,9	15,4
Gasto en tratamientos zoosanitarios y fitosanitarios (millones de ptas.; precios constantes de 1970)	9 562	15 994	67,3
Tractores:			
— número	330 459	633 210	91,6
— CV (miles)	15 596	34 429	120,8
Motocultores:			
— número	112 675	271 058	140,6
— CV (miles)	1 175	3 375	187,2
Cosechadoras de cereales:			
— número	33 122	45 103	36,2
— CV (miles)	2 351	4 108	74,7
Motores fijos:			
— número	185 889 ^b	237 792	27,9
— CV (miles)	1 397	1 933	38,4
Indices de mecanización (CV/100 Ha cultivadas):			
— tractores y motocultores	79,9	185,0	131,5
— todas las máquinas con motor	99,1	206,0	107,9
Gastos en consumo energía (millones de ptas.; precios ctes. 1970)	9 884	15 575	57,6

^a Superficie fertilizable = Superficie cultivada, menos barbecho, más prados naturales.

^b En 1973 incluye solamente motores de riego.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Anuarios de Estadística Agraria y Cuentas del Sector Agrario*, MAPA, Madrid, varios años.

el salto tan brusco que se observa en su cuantía a partir de 1984 (cuadro 7) debe interpretarse con reservas, pues obedece en gran medida a cambios metodológicos en la consideración de ciertos activos ⁸.

⁸ La causa concreta obedece a la desaparición del Programa de Empleo Comunitario y su sustitución por el Plan de Empleo Rural, y el paso de los antiguos afectados por el Programa de Empleo Comunitario a la percepción del subsidio de paro.

Con todo, la proporción de población agraria en el conjunto de la población activa sigue siendo muy superior en España que en el resto de los países de la CEE —prácticamente el doble—, y aunque siempre haya que matizar estas comparaciones teniendo en cuenta la estructura productiva y la especialización concreta de las diversas agriculturas comunitarias, ello revela la existencia de un proceso de ajuste que aún no ha terminado en la mitad de la década de los ochenta ⁹. Por otro lado, las estimaciones econométricas de la demanda de empleo por la agricultura española apuntan al hecho de que, de mantenerse el ritmo de cambio técnico y la dinámica de la demanda de productos agrarios de los últimos años, es esperable una reducción progresiva de la población activa agraria aunque la moderación de los salarios reales prosiga en la senda iniciada en los años setenta ¹⁰.

Además de los cambios señalados hasta aquí en la cuantía y composición de la población activa, la crisis de la agricultura tradicional ocasionó transformaciones importantes en el uso del factor tierra y en la cuantía y composición del capital ganadero. La tendencia al desplazamiento del consumo alimentario hacia los productos ganaderos analizada en el epígrafe anterior, se ha traducido en un crecimiento muy notable del capital ganadero, con intensidades diversas en las distintas especies, y en una reorientación de la utilización de la tierra entre los usos destinados a la producción de alimentos de consumo humano directo y las superficies destinadas a la producción de alimentos para el ganado.

Así, el capital ganadero ha incrementado sus efectivos entre 1955 y 1986 en casi un 40 %, distinguiéndose el período 1970-1986 por la intensidad de dicho crecimiento. Simultáneamente, se ha producido un gran cambio cualitativo en la composición por especies de los censos y en las características de las razas utilizadas. La necesidad de incrementar la oferta cárnica muy rápidamente y a bajo precio, sentó las bases de la crisis de la ganadería extensiva tradicional orientada a cubrir las necesidades de tracción —ahora cubiertas mediante la mecanización— y en cuya estructura de costes tenían un peso muy importante los laborales.

En la misma dirección se produjo la reorientación del empleo de la superficie agraria, que entre 1973 y 1986 sufrió dos procesos simultáneos de cambio de uso. Por un lado, desaparecen 660 000 hectáreas de superficie agraria por ocupación para actividades urbanas, industriales y de infraestructuras. Simultáneamente, la mayor intensificación en el aprovechamiento de la tierra cultivada redujo el barbecho en forma extraordinaria (prácticamente un millón de hectáreas) y elevó la proporción de la superficie en regadío en un 20 %, con un crecimiento medio anual

⁹ En 1984 se estimaba que el excedente de mano de obra agraria podía situarse en 300 000 activos, esto es, un 15 % del total (G. ESCUDERO, 1985). La evolución descendente de la población activa agraria desde 1986 parece avalar dicha hipótesis.

¹⁰ J. M. GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE y F. LÓPEZ SANTOVEÑA (1989) obtienen unas elasticidades de demanda de empleo agrario respecto del salario real y del cambio técnico, que indican la mucha mayor importancia de este segundo aspecto en la explicación del comportamiento de la ocupación y la productividad aparente del trabajo en el sector agrario.

superior a las 40 000 hectáreas. Además, solamente se expandieron los cultivos destinados a la producción de cereales-pienso y forrajes, retrocediendo de forma drástica el cultivo de cereales de consumo humano y de leguminosas.

Por otro lado, la dotación de superficie pastable también ha disminuido en términos absolutos y, esto es más importante, lo ha hecho en mayor medida en las superficies más productivas (prados, pastizales y superficies adhesionadas), que han sido invadidas por el monte bajo en una elevada proporción o bien se han convertido en superficies marginales (erial a pastos).

El aumento en la superficie y los rendimientos de los cultivos destinados a la producción de alimentos para el ganado no ha sido suficiente para cubrir las necesidades de la cabaña, y la disminución y degradación de los pastos naturales ha seguido incrementando durante los años setenta y primeros ochenta las necesidades de importación de cereales y leguminosas pienso, al tiempo que una vasta extensión del territorio ha sufrido los efectos de la desertificación por la ausencia de alternativas de uso del suelo ¹¹.

3.3. Las transformaciones en la estructura de las explotaciones agrarias

Para finalizar las reflexiones acerca de las consecuencias de los cambios en la dotación y uso de los factores productivos en el sector agrario, es necesario hacer referencia a los efectos de la disminución de la población activa y del incremento de la mecanización sobre la estructura de las explotaciones agrarias. Para ello hemos intentado sintetizar los resultados agregados más sobresalientes que se derivan de los análisis realizados sobre los datos contenidos en los Censos Agrarios de 1962, 1972 y 1982 (cuadro 9).

- En primer lugar, destaca el hecho de que entre 1962 y 1982 desaparecen más de medio millón de explotaciones agrarias (un 20 % del total de las existentes en la primera fecha citada). El ritmo de reducción del número de explotaciones difiere entre los dos períodos intercensales: así, entre 1962 y 1972 desaparecen alrededor de 300 000 explotaciones a una tasa media anual del 1 %, y en el segundo decenio lo hacen otras 200 000 explotaciones a una tasa media anual del 0,7 %. Estos ritmos son menores que los observados en períodos semejantes para la media de los

¹¹ En abierta contradicción con las recomendaciones del Informe Banco Mundial-FAO (1966) en relación a la reorientación de los recursos agrarios, donde se preconizaba el desarrollo y la mejora de los pastos y forrajes nacionales; y las necesidades de importación de cereales y leguminosas pienso se presentaban, exclusivamente, como recurso extraordinario para complementar la oferta interna en momentos concretos. (Un análisis del contenido de dicho Informe y las consecuencias del modelo ganadero finalmente asumido puede consultarse en el trabajo de J. VELARDE [1976].)

países comunitarios, pero superiores a los de otros países mediterráneos como Grecia e Italia.

- Como consecuencia de la reducción en el número de explotaciones, la superficie media de éstas pasa de 16 hectáreas en 1962 a 18,9 en 1982. De nuevo el incremento en la dimensión media es mayor en la primera década que en la segunda.
- Además de los dos hechos citados, se produce también una importante disminución en el número de parcelas en que se dividen las explotaciones y se duplica su tamaño medio.
- La importancia relativa de los diferentes regímenes de tenencia de la tierra no ha experimentado cambios significativos a escala nacional, a excepción de un ligero crecimiento del arrendamiento entre 1972 y 1982 y la reducción de la aparcería en los dos periodos. El Censo de 1982 incluye información sobre la superficie agraria efectivamente utilizada en las explotaciones; tomando este indicador en lugar del de la superficie total, el arrendamiento alcanza un 20,4 % del total de la tierra utilizada, porcentaje de nuevo muy inferior al de las agriculturas europeas en su conjunto.
- En aquellas regiones en que el grado de difusión del arrendamiento es superior a la media nacional (fundamentalmente provincias cerealistas de Castilla-León), se han alcanzado valores más elevados de crecimiento de la dimensión media de las explotaciones, poniendo de manifiesto la importancia de dicha vía para el cambio estructural y la racionalización del tamaño de la empresa agraria.
- La evolución de la distribución porcentual de las explotaciones y la superficie entre los diferentes intervalos de tamaño que hemos distinguido, pone de manifiesto que las tasas de reducción del número de explotaciones han sido mayores entre las de menor tamaño, que las explotaciones medianas han crecido en su peso relativo tanto en número como en superficie, y que las explotaciones de mayor tamaño, aún no habiendo crecido en número, han seguido aumentando su participación en la superficie total.
- En 1982, volviendo a emplear de forma alternativa los indicadores de superficie total o superficie utilizada, es apreciable la mayor intensidad en el uso de la tierra en las explotaciones de menor dimensión. Donde la disparidad es mayor entre ambos indicadores es en las explotaciones comprendidas entre 10 y 100 hectáreas.
- Los datos de los Censos de 1972 y 1982 permiten constatar la importancia creciente del fenómeno de la agricultura a tiempo parcial, que en 1982 afectaba al 66 % de las explotaciones y al 43 % de la superficie total censada. La magnitud alcanzada por el fenómeno de la agricultura a tiempo parcial aportaría, pues, una explicación del menor ritmo de

CUADRO 9. Cambios estructurales reflejados por los Censos Agrarios (1962, 1972 y 1982)

Conceptos	1962	1972	1982
DIMENSION			
Total explotaciones (miles) ^a	2 857	2 526	2 344
Superficie media/explotación (Ha) ^b	16,0	18,1	18,9
N.º parcelas/explotación	13	11	9
Superficie media/parcela (Ha)	1,14	1,66	2,16
REGIMENES DE TENENCIA			
Propiedad	75,8	72,7	74,2
Arrendamiento	12,3	13,9	13,2
Aparcería	7,3	4,3	3,3
Otros	4,6	9,1	9,3
	Sup. total (%)	Sup. total (%)	Sup. total (%)
	71,1	74,2	71,1
	20,4	13,2	20,4
	5,4	3,3	5,4
	3,1	9,3	3,1
CONCENTRACION ^c			
Hasta 10 Ha	78,9	77,3	77,2
10-100 Ha	19,2	20,3	20,1
100-500 Ha	1,5	1,9	2,2
500-1 000 Ha	0,2	0,3	0,3
Más de 1 000 Ha	0,2	0,2	0,2
	Sup. total (%)	Sup. total (%)	Sup. total (%)
	13,0	11,8	10,4
	30,5	29,1	28,4
	19,3	21,8	22,7
	10,5	10,4	10,7
	26,7	26,9	27,0
Indice de Gini	0,8340	0,8386	0,8488

Conceptos	1962		1972		1982	
	Explotaciones < 100 Ha	Explotaciones > 100 Ha	Explotaciones < 100 Ha	Explotaciones > 100 Ha	Explotaciones < 100 Ha	Explotaciones > 100 Ha
AGRICULTURA						
A TIEMPO PARCIAL						
Explotaciones (% s/total)	—	—	48,0	19,8	87,4	12,6
Superficie (% s/total)	—	—	35,4	33,0	67,7	32,3
MECANIZACION						
Tractores (%)	63,3	36,7	80,0	112	26	86
Superficie labrada (%)	73,2	26,8	67,0	56	26	86
Hectáreas labradas/Tractor	270	186	56	112	26	86

^a Se refiere a las explotaciones con base territorial.

^b El Censo de 1962 recogía 72 000 explotaciones con una superficie menor de 0,1 hectáreas. Las explotaciones menores de esa dimensión no se recogen en los dos Censos posteriores. Si no se tuviesen en cuenta dichas explotaciones, la dimensión media se aproximaría en 1962 a 16 hectáreas.

^c *Idem*, nota a.

Fuente: J. M. NAREDO (1988); E. ARNALTE y E. RAMOS (1988); L. RUIZ-MAYA e I. MARTÍNEZ BUENO (1977), y L. RUIZ-MAYA (1987), *Anuario de Estadística Agraria*, 1986, MAPA, y elaboración propia.

desaparición de explotaciones en el último período intercensal, 1972-1982 ¹².

- La generalización de la mecanización de las labores agrarias parece haber culminado en los últimos años. Dicho proceso, que tuvo como primeras protagonistas a las explotaciones de mayor tamaño desde la década de los cincuenta, ha terminado extendiéndose a las explotaciones de menor tamaño. Los datos que a este respecto ofrece el Censo de 1982 indican que las explotaciones menores de 100 hectáreas disponen de un porcentaje de tractores superior al peso relativo de la superficie labrada que abarcan, invirtiendo las relaciones de 1962, cuando esa situación era característica de las explotaciones mayores de 100 hectáreas. Parecen existir razones para sostener, a la vista de estos hechos, que una posible consecuencia de la muy generalizada mecanización es la menor eficiencia en el uso de la maquinaria en las explotaciones agrarias de menor superficie, al menos en aquellos aprovechamientos en que las economías de escala siguen jugando un papel importante.

3.4. Productividad, precios relativos, rentas y situación financiera

Una de las consecuencias más relevantes de los procesos simultáneos de retroceso de la población activa agraria y de incorporación generalizada de nuevas técnicas productivas e *inputs* intermedios de fuera del sector, ha sido el importante crecimiento de la productividad aparente del trabajo en la agricultura española.

Aunque la utilización de un indicador macroeconómico como la razón entre el PIB c.f. y el volumen de ocupación sectorial, debe realizarse con cautela para efectuar comparaciones entre distintas ramas de actividad ¹³, no cabe duda de que —a falta de índices de productividad adecuados de carácter microeconómico— puede ser útil para poner de manifiesto un fenómeno relevante a nivel agregado. Con estas reservas, puede afirmarse que la productividad del trabajo

¹² Aunque no cabe ignorar otros fenómenos importantes que estarían detrás de dicha ralentización, como las estrategias de reducción de costes a través de mecanismos de externalización de fases del proceso productivo fuera de las explotaciones o la disociación que el cambio técnico ha introducido, en regímenes muy intensivos, entre la escala de la actividad productiva y la dimensión de las explotaciones, medidas ambas por parámetros convencionales. Véase en este sentido los trabajos de E. ARNALTE (1988 y 1989).

¹³ Es preciso tener en cuenta que, además de medir el incremento de eficiencia del factor trabajo, un indicador de este tipo también refleja las cantidades empleadas de los restantes factores productivos, así como los cambios en la estructura productiva que supone la alteración del peso relativo de los diferentes sectores de actividad. En el caso del sector agrario, presenta aún más problemas por la existencia de dificultades estadísticas muy graves para el conocimiento de las horas realmente trabajadas. De este modo, fenómenos como el subempleo, la evolución del volumen de trabajo de las ayudas familiares o el fenómeno de la agricultura a tiempo parcial, pueden ejercer influencias contradictorias sobre los resultados observados.

en el sector agrario, siempre que se utilicen indicadores basados en observaciones del *output* en *pesetas constantes*, se ha incrementado de forma extraordinaria en el período 1973-1985, a tasas muy superiores a las del resto de los sectores de actividad y más del doble que en el conjunto de actividades no agrarias. De este modo, se acortan sustancialmente las diferencias en los niveles de productividad agraria respecto a la productividad del trabajo en los sectores industrial, construcción y servicios. Si el *output* se mide, por el contrario, en *pesetas corrientes*, las diferencias tienden a ampliarse, con lo que vuelve a ponerse de manifiesto el deterioro de los precios relativos sufrido por el sector agrario, de forma que las ganancias reales de productividad no se han transformado en esos años en un crecimiento semejante de la renta agraria, sino que han sido transferidas al resto del sistema económico.

Puede sostenerse razonablemente la hipótesis de que el factor principal que explica el crecimiento del *output* agrario en los años que venimos analizando ha sido el aumento de los rendimientos unitarios en la generalidad de las producciones, merced a la introducción de variedades muy productivas, tanto en los *inputs* vegetales como en el capital ganadero. La respuesta de los agricultores al deterioro de los índices de paridad de los precios de sus productos, parece haber consistido en un esfuerzo por incrementar la productividad del trabajo y su dotación de capital territorial y ganadero, no tanto sobre la base del aumento en el uso de medios químicos y mecánicos¹⁴, como mediante el empleo de nuevas técnicas de cultivo y de especies vegetales y animales seleccionadas y mejoradas genéticamente.

En los cuadros 10 y 11 se aporta alguna evidencia numérica en este sentido, pudiendo observarse cómo han evolucionado los rendimientos medios por unidad de superficie y por unidad de capital ganadero de los principales productos representativos de la oferta agraria española en las últimas décadas. Los rendimientos medios de los productos vegetales se han incrementado en mucha mayor medida después del inicio de la crisis económica, alcanzando en algunas producciones hortofrutícolas tasas realmente espectaculares. Dentro de los productos ganaderos, la leche ha experimentado alzas en sus rendimientos superiores a las de las diferentes producciones cárnicas. Estas, no obstante, han expandido su oferta muy notablemente como consecuencia de diferentes causas. En primer lugar, por el incremento de la fertilidad del ganado y la disminución de la edad en que comienzan a ser reproductoras las cabezas integrantes de los censos ganaderos, hechos que redundan en el incremento de la productividad física (crías/hembra reproductora). En segundo lugar, por los cambios habidos en la duración y tipo de alimentación de las crías, que han provocado un incremento del peso medio de los animales sacrificados y, con ello, de los rendimientos cárnicos por cabeza reproductora.

¹⁴ La intensidad en el uso de medios mecánicos e *inputs* químicos (fertilizantes y fitosanitarios) sufrió un retroceso relativo a partir del segundo choque petrolífero de finales de los setenta, como consecuencia de la evolución de sus precios respecto de los factores tierra y trabajo.

CUADRO 10. Evolución de los rendimientos de ciertos productos agrarios en las últimas décadas

	<i>Incremento porcentual del rendimiento medio de 1970-74 respecto del de 1960-64</i>	<i>Incremento porcentual del rendimiento medio de 1980-84 respecto del de 1970-74</i>
Trigo (secano)	27	42
Trigo (regadío)	24	36
Maíz (regadío)	41	45
Algodón (regadío)	15	81
Remolacha (regadío)	21	32
Patata	15	23
Tomate	16	42
Pimiento	3	34
Cebolla	10	20
Judías	2	20
Fresón	6	340
Leche de vaca	22	35

Fuente: Tomado de J. M. SUMPSI (1989).

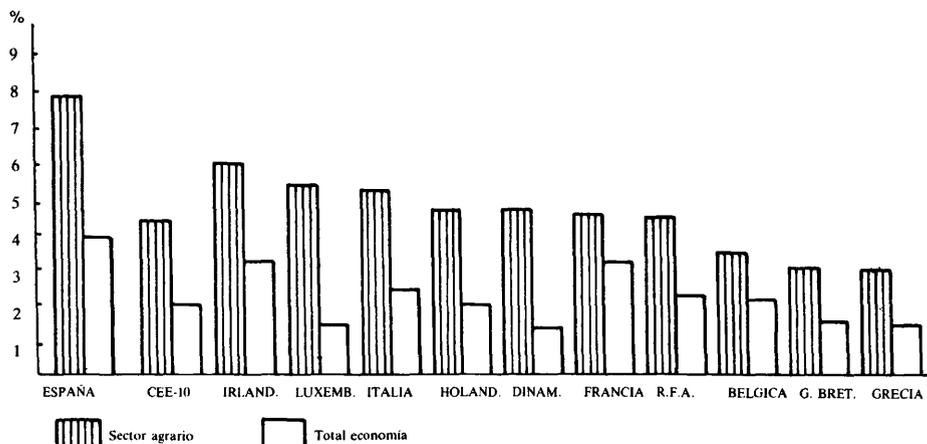
CUADRO 11. Estimación de la evolución de la productividad del capital ganadero (Crías/hembras reproductoras)

<i>Clase</i>	<i>Vacuno</i>	<i>Ovino</i>	<i>Porcino</i>	<i>Caprino</i>
1950-60	0,56	0,72	4,80	0,51
1975-79	0,77	1,0	8,40	0,82
1980-86	0,76	1,43	13,10	1,13
<i>Variaciones porcentuales</i>				
(1950-60)/(1975-79)	37,5	38,9	75,0	60,8
(1975-79)/(1980-86)	-1,3	43,0	56,0	37,8
(1950-60)/(1980-86)	35,7	98,6	172,9	121,6

Fuente: Los cálculos correspondientes a los períodos (1950-60) y (1975-79) proceden de P. CAMPOS (1984). La estimación en el período (1980-86) la hemos realizado a partir de las informaciones ofrecidas por el *Anuario de Estadística Agraria, 1986*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En el ámbito de los países de la CEE, ha sido la agricultura española la que entre 1973 y 1984 ha visto crecer más rápidamente la productividad del trabajo (gráfico 3). Además, la agricultura española constituye un caso especial por cuanto entre las causas explicativas de dicha evolución ha tenido tanta importancia el *crecimiento estructural* —ligado a un aumento de la superficie cultivada por activo agrario— como el *crecimiento por intensificación* —asociado al aumento del valor añadido por unidad de superficie, y ocasionado por el incremento de los rendimientos o por la orientación de los sistemas agrarios hacia producciones con mayores márgenes por unidad de superficie o hacia actividades desvinculadas o poco dependientes de la tierra¹⁵.

GRÁFICO 3. Evolución de la productividad del trabajo en España y la CEE-10, 1973-1984 (PIBpm/Ocupado en tasas reales de incremento medio anual acumulativo)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de informaciones de EUROSTAT.

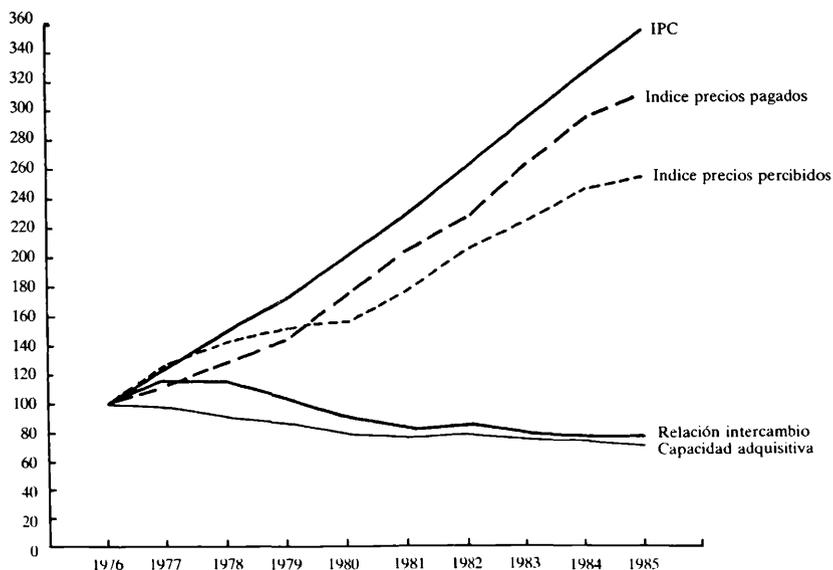
¹⁵ Siguiendo una propuesta reciente de la Comisión de la CEE, la productividad del trabajo agrario (VAB/Ocupado) puede descomponerse en el producto de dos indicadores: la superficie agraria empleada por persona ocupada (SAU/Ocupado) y la renta bruta por unidad de superficie (VAB/SAU), de forma que $VAB/Ocupado = (VAB/SAU) \times (SAU/Ocupado)$. De los datos aportados en J. M. GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (1989) se desprende que la productividad aparente del trabajo en la agricultura española en el período 1973-1989 ha crecido en términos reales a tasas anuales de variación del 7,1 %, mientras que el conjunto de países de la CEE-10 lo hacía a tasas del 4,4 %. Este crecimiento, a su vez, ha sido posible por el incremento en la relación superficie/ocupado a tasas anuales de variación del 4,1 % y por el crecimiento del valor añadido por unidad de superficie a tasas anuales del 3,3 %. A la vista de estos datos, el caso español parece haber seguido un modelo atípico de crecimiento de la productividad del trabajo, combinando el *crecimiento estructural*, propio de otros países mediterráneos como Francia e Italia, con el *crecimiento por intensificación*, más propio de otros países del centro y norte de Europa (Países Bajos, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda).

A pesar de la magnitud del incremento de la productividad descrito, el sector agrario no ha visto crecer en el período analizado ni los volúmenes reales de renta agregada, ni la renta real por ocupado agrario, de forma que la brecha entre renta por ocupado agrario y renta por ocupado en el resto de la economía española, no se ha modificado sustancialmente, manteniéndose, con leves oscilaciones, en niveles cercanos a un tercio de ésta.

La causa hay que buscarla en la evolución dispar que han seguido los precios de los productos agrarios respecto de los precios de los bienes intermedios y los bienes de capital empleados por los agricultores, por un lado, y respecto del nivel general de precios de la economía, por otro.

La relación de intercambio expresada como el cociente entre el índice de precios percibidos y el índice de precios pagados por los agricultores, que había tenido desde mediados de los años sesenta una evolución favorable para éstos, sufre un deterioro cercano al 30 % entre 1978 y 1985. La capacidad adquisitiva de la renta agraria, ya se mida indirectamente, a través del cociente entre el índice de precios percibidos y el índice de precios de consumo, o directamente, deflactando la renta agraria por el índice del coste de vida, no ha dejado de descender entre 1973 y 1985, suponiendo en la última fecha un 70 % de la capacidad de compra de 1973 (gráfico 4).

GRÁFICO 4. Evolución de los índices de precios pagados y percibidos por los agricultores e IPC
(Índices Base 1976 = 100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Boletín Trimestral de Coyuntura*, INE.

La contrapartida a este retroceso relativo de precios agrarios ha sido el comportamiento estabilizador que la agricultura ha tenido, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, en la evolución del Índice de Precios al Consumo. De este modo, el paso de un desequilibrio deficitario en la oferta de alimentos en los años sesenta al desequilibrio excedentario característico del período que analizamos, ha supuesto la desaparición de las tensiones inflacionistas inducidas por el sector agrario y el comportamiento estabilizador mencionado.

La aparición de la *crisis de rentas* que caracteriza a la agricultura española en los años más recientes es consecuencia del modelo de modernización descrito y de la evolución de la relación de intercambio que han experimentado sus precios.

La magnitud del proceso de cambio técnico incorporado a las actividades productivas a través de la mecanización y la creciente utilización de otros medios de producción de fuera del sector, no ha logrado mejorar la cuenta de resultados de la agricultura en su conjunto. En primer lugar, por la pérdida de eficiencia en el uso de estos *inputs* sustitutivos de la fuerza de trabajo, la tracción animal y el reemplazo agrario (cuadro 12), especialmente los aplicados a la producción ganadera y los ligados de forma general a la mecanización de las labores. En segundo lugar, por el crecimiento de los precios de dichos *inputs*, especialmente a partir de finales de los años setenta, a ritmos muy superiores al de los precios de los productos agrarios.

La observación de la cuenta de explotación del sector agrario (cuadro 13) revela el estrechamiento de los márgenes que se ha producido entre 1973 y 1985,

CUADRO 12. Indicadores agregados de la evolución de la eficiencia en el uso de los inputs intermedios de fuera del sector agrario
(Relaciones a precios constantes de 1970 e índices base 1964 = 100)

	1964	1970	1975	1980	1985
Producción total agraria/Gastos de fuera totales	6,8 (100)	4,5 (66,2)	4,1 (60,3)	3,6 (52,9)	3,4 (50,0)
Producción total ganadera/Piensos	5,5 (100)	3,5 (63,6)	3,1 (56,4)	2,4 (43,6)	2,0 (36,4)
Producción total agrícola/Fertilizantes y semillas	16,0 (100)	11,6 (72,5)	12,2 (76,3)	13,1 (81,9)	15,1 (94,9)
Producción total agraria/Energía y conservación maquinaria	42,1 (100)	28,5 (67,7)	23,6 (56,1)	23,4 (55,6)	22,0 (52,3)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Cuentas del Sector Agrario*, núm. 12, Madrid, MAPA, 1987.

CUADRO 13. Evolución de la cuenta de explotación del sector agrario

Conceptos	1973		1985	
	10 ⁹ ptas.	%	10 ⁹ ptas.	%
1. Producción total	676,4	100,0	3 228,4	100,0
2. Costes corrientes	374,0	55,3	1 994,6	61,9
2.1. Mano de obra asalariada	75,8	11,2	302,5	9,4
2.2. Materias primas	274,2	40,5	1 431,9	44,4
• Reempleos	142,1		544,4	
• Compras fuera del sector	132,1	(19,5)	887,5	(27,5)
— Piensos	83,6		565,5	
— Fertilizantes	22,0		147,4	
— Otras	26,5		174,6	
2.3. Mecanización	24,0	3,6	260,2	8,1
• Energía	11,0		140,1	
• Conservación maquinaria	13,0		120,1	
3. Amortizaciones	13,7	2,0	121,4	3,8
4. Subvenciones de explotación	7,3	1,1	69,7	2,2
5. Excedente neto explotación (1-2-3+4)	296,0	43,8	1 182,2	36,5
6. Intereses capitales ajenos	13,7	2,0	138,7	4,3
7. Impuestos directos y tasas	3,8	0,6	6,3	0,2
8. Disponibilidades empresariales (5-6-7)	278,5	41,2	1 037,2	32,0

Fuente: Cuentas del Sector Agrario, MAPA, y elaboración propia.

y cómo la necesidad creciente de empleo de capitales ajenos ha reducido, en una proporción notable, la parte de la renta de explotación que queda disponible en forma líquida una vez se han satisfecho los intereses de los préstamos utilizados.

El colofón de todo el proceso descrito puede sintetizarse de forma precisa en el cambio drástico que se ha operado en la situación financiera de la agricultura española. En el cuadro 14 se mide el paso definitivo que tiene lugar a inicios de los años setenta desde una agricultura que había venido ofreciendo capacidad de financiación excedentaria al resto de la economía, hasta una situación de sistemática y creciente necesidad de financiación, pues los recursos que exigen los procesos de inversión en esta agricultura altamente capitalizada superan el volumen de ahorro que se genera en las actividades agrarias.

La importancia de dicho fenómeno alcanza en los últimos años tal magnitud que, incluso, desde 1985 las estimaciones del ahorro en el sector arrojan siste-

CUADRO 14. Ingresos, consumo, ahorro y capacidad o necesidad de financiación de los agricultores
(Miles de millones de ptas.)

Años	Producción total A	Reempleo B	Producción final C=A-B	Gastos corrientes D	Valor añadido E=C-D	Salarios F	Impuestos G	Amortización H	Subvenciones de explotación I
1973	676	142	534	156	378	69	1,6	13,6	7,2
1974	801	169	632	206	426	90	1,8	16,6	8,3
1975	910	187	723	222	501	94	1,9	19,7	11,8
1976	1 032	196	836	262	574	117	2,1	23,7	13,3
1977	1 253	219	1 034	329	705	143	2,2	31,7	16,2
1978	1 480	250	1 230	381	849	174	2,1	42,1	21,2
1979	1 628	295	1 333	446	887	184	3,5	50,9	25,0
1980	1 856	352	1 504	544	960	189	3,0	58,9	32,6
1981	1 968	385	1 583	655	928	201	3,0	68,0	43,3
1982	2 307	431	1 876	781	1 095	220	3,0	79,4	47,2
1983	2 611	470	2 141	912	1 229	241	5,6	91,8	65,3
1984	3 047	529	2 518	1 060	1 458	236	5,8	106,0	68,6
1985	3 228	544	2 684	1 148	1 536	272	6,2	121,3	69,7

CUADRO 14. (Continuación)

Años	Renta Bruta de explotación (E-F-G-H+I)	Consumo	Ahorro	FBCF privada	Capacidad o necesidad de financiación de los agricultores (5)=(3)-(4)	FBCF pública	Capacidad o necesidad de financiación del sector agrario (7)=(5)-(6)	Transf. neta de la Seguridad Social	Crédito al sector agrario
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)		
1973	301	229,2	72	55	18	24	-6	43,3	221
1974	326	259,8	66	72	-6	30	-36	58,1	165
1975	397	316,0	81	103	-22	30	-52	81,1	196
1976	444	357,9	86	116	-30	30	-60	101,5	353
1977	544	356,8	187	151	36	54	-18	156,9	414
1978	652	359,0	293	156	137	53	84	235,1	479
1979	673	459,7	213	157	57	57	0	281,5	560
1980	741	527,7	214	186	28	60	-32	339,8	571
1981	699	721,4	-22	203	-226	66	-292	389,7	680
1982	840	774,9	65	270	-205	84	-289	434,4	819
1983	956	650,2	305	290	16	82	-66	522,3	931
1984	1 179	940,1	238	347	-109	76	-185	551,6	967
1985	1 207	1 351,2	-145	478	-623	84	-707	607,1	1 156

Fuente: J. M. NAREDO (1989) y BCA (1989), sobre la base de *Cuentas del Sector Agrario*, MAPA; *Anuario de Estadística Agraria*, MAPA; *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, y proyecciones del consumo en los hogares de los agricultores a partir de *Encuestas de Presupuestos Familiares y Censos Agrarios* (INE).

máticamente valores negativos. Y la única explicación plausible de que esto pueda mantenerse en el tiempo reside en la importancia que han debido adquirir los flujos de rentas que llegan a los hogares de los agricultores procedentes del resto de la economía, ya sea a través de las transferencias interpersonales de renta entre habitantes de zonas urbanas y sus familiares en zonas rurales, bien por medio de las rentas extra-agrarias generadas por los agricultores a tiempo parcial o bien a partir de las cuantiosísimas transferencias a los hogares de los agricultores a través del sistema de Seguridad Social agraria.

Teniendo en cuenta exclusivamente la última vía citada, puede justificarse el hecho de que los niveles absolutos de consumo en los hogares de los agricultores, reflejados en las diferentes Encuestas de Presupuestos Familiares, hayan crecido a ritmos muy semejantes a los del resto de los hogares, siendo así que sus niveles de renta se han deteriorado sistemáticamente, sin detenerse a su vez la inversión agraria, ni en términos corrientes ni en términos reales.

Cabría afirmar, en síntesis, que si bien la estructura de precios relativos ha ocasionado una transferencia neta de recursos desde la agricultura hacia el resto del sistema, la situación económica de los hogares de los agricultores se encuentra menos acuciada de lo que podría deducirse a partir de la observación de la evolución de la renta agraria. La clave está en los flujos de rentas que desde el resto de la economía se destinan a los agricultores a través del sistema público de Seguridad Social. Lo que expresa, en resumen, que una parte importante de la actividad en la agricultura española actual sigue existiendo al haberse convertido en un sector asistido y muy dependiente del apoyo público.

3.5. Evolución del patrimonio agrario, importancia de las plusvalías y deterioro relativo de las rentas de explotación

El cambio estructural que se está analizando ha tenido otra consecuencia de la mayor importancia para la evolución de los resultados económicos de la actividad agraria; nos referimos al incremento del valor del capital inmovilizado que, en los años estudiados, ha sido superior al crecimiento registrado por el valor añadido en el sector.

La agricultura actual se ha convertido en una de las actividades productivas más exigentes en capital, tanto si se relaciona con la mano de obra empleada, como si se compara con el valor de la producción generada. Las relaciones capital/trabajo y capital/producto, expresadas en términos corrientes, se han elevado entre 1972 y 1985 en un 90 % y un 15 %, respectivamente.

La composición del activo total de la agricultura española también ha variado sustancialmente en los últimos años, ganando peso relativo el valor de la maquinaria y las construcciones en detrimento del valor del capital ganadero y el capital tierra. De cualquier modo, el valor del activo territorial ha seguido representando en los años setenta y ochenta una proporción oscilante entre el 75 y el 80 % del capital total agrario (cuadro 15).

La evolución de los precios de la tierra ha constituido, por esta razón, un factor determinante en la de la rentabilidad global de la agricultura. Los datos oficiales ofrecidos por el Ministerio de Agricultura indican que entre 1979 y 1982 dichos precios se han duplicado en términos nominales, mientras que el valor añadido por unidad de superficie se ha incrementado en un 75 %. En el último quinquenio para el que se cuenta con dicha información (1983-1987), este incremento ha sido superior al del nivel general de precios de la economía, habiendo experimentado un alza del 7 % en términos reales.

Si se desciende en la observación de dicha tendencia a un análisis en función de los distintos usos de la tierra, llama la atención el hecho de que en el último quinquenio las superficies de pastizales han conocido un crecimiento de sus precios (105 %) muy superior a las tierras de cultivo (72 %) y que, dentro de éstas, se han apreciado en mayor medida las de secano que las de regadío, es decir, aquellas tierras en que las motivaciones de los compradores aparecen menos vinculadas a su potencial productivo.

A la vista de estos matices, puede sostenerse la hipótesis de que en la dinámica reciente del mercado de la tierra han prevalecido las consideraciones de los inversores que se mueven guiados por la comparación de la rentabilidad global de la inversión en tierras con la de otros activos alternativos, antes que por la capacidad productiva de las mismas. Esto es, que una parte muy considerable de los capitales que se destinan en la actualidad a la compra de tierras busca más la realización de plusvalías derivadas de su revalorización que las rentas que se derivarían de su explotación.

En todo caso, a lo largo de las dos últimas décadas las ganancias de capital derivadas de la revalorización territorial van superando en importancia a las rentas de explotación en la agricultura española en su conjunto (cuadro 16). Esta situación, añadida al deterioro, en términos reales, de la relación entre rentas de explotación y valor del patrimonio agrario, condiciona las estrategias de gestión de los diferentes tipos de propietarios agrarios.

Para los grandes propietarios pueden existir incentivos a la extensificación de sus aprovechamientos, dado que, en muchos casos, su renta familiar no procederá exclusivamente de las rentas de explotación o, en el caso contrario, su nivel absoluto de rentas derivado de la actividad productiva agraria puede ser «suficiente» aun en situaciones distintas de un aprovechamiento óptimo desde el punto de vista social. Pueden coexistir, pues, estrategias de infrautilización productiva con incrementos de la rentabilidad global (incluidas plusvalías) del capital inmovilizado.

Por el contrario, para el agricultor familiar sin fuentes de ingreso diferentes a su explotación y mientras mantenga su voluntad de permanencia en el sector, la estrategia ante un crecimiento de los precios de la tierra que dificulte el aumento del tamaño de su explotación, consistirá en intensificar el uso del suelo hasta alcanzar umbrales mínimos de rentas que permitan mantener el consumo familiar, incluso aunque dicha intensificación provoque un descenso de la rentabilidad del capital empleado.

CUADRO 15. Evolución patrimonial de la agricultura española
(Miles de millones de pesetas corrientes y estructura porcentual)

Concepto	1972		1976		1983		1985	
	(10 ⁹ ptas.)	(%)						
ACTIVO:	3 340,3	100,0	4 808,8	100,0	17 703,2	100,0	21 678,1	100,0
(Empleo de los capitales)								
— Tierra y plantaciones	2 727,9	81,7	3 933,1	81,8	13 049,0	73,7	16 144,0	74,5
— Construcciones	306,3	9,2	383,4	8,0	2 126,2	12,0	2 451,0	11,3
— Maquinaria	87,8	2,6	172,3	3,6	1 545,4	8,7	1 949,5	9,0
— Ganados	218,3	6,5	320,0	6,7	982,6	5,6	1 133,6	5,2
PASIVO:	3 340,3	100,0	4 808,8	100,0	17 703,2	100,0	21 678,1	100,0
(Origen de los capitales)								
— Capitales propios	3 155,3	94,5	4 455,8	92,7	16 772,2	94,7	20 522,1	94,7
— Créditos	185,0	5,5	353,0	7,3	931,0	5,3	1 156,0	5,3

Fuente: La valoración del activo en 1972 y 1976 fue realizada por el Ministerio de Agricultura y se ha tomado de *Las Cuentas del Sector Agrario*, núm. 5, 1980. La valoración correspondiente a los años 1983 y 1985 se ha tomado de la *Memoria del Banco de Crédito Agrícola*, 1988, y de J. M. NAREDO (1989). Los datos sobre crédito al sector agrario proceden de *Las Cuentas del Sector Agrario*.

CUADRO 16. Importancia relativa de las rentas de explotación y las ganancias de capital en la agricultura española
(Miles de millones de pesetas y tasas)

Conceptos	Años								
	1963	1970	1972	1976	1983	1984	1985	1986	
1. Patrimonio agrario	1 416,8	2 834,8	3 340,3	4 808,8	17 703,2	19 275,7	21 678,1	24 061,4	
2. Renta bruta de explotación	156	181	255	444	956	1 179	1 207	1 193	
3. Variación valor activo territorial	110,1 *	76,6 *	223,7 *	692,2 *	887	1 261	1 834	1 815	
4. (2/1) × 100	11,0	6,4	7,6	9,2	5,4	6,1	5,6	5,0	
5. (3/1) × 100	7,8	2,7	6,7	14,4	5,0	6,5	8,5	7,5	
6. [(2+3)/1] × 100	18,8	9,1	14,3	23,6	10,4	12,6	14,1	12,5	
7. (4) - IPC	2,2	0,7	-0,6	-8,4	-6,8	-5,2	-3,2	-3,7	
8. (6) - IPC	10,0	3,4	6,1	6,0	-1,8	1,3	5,3	3,8	
9. (2/3)	1,4	2,4	1,1	0,6	1,1	0,9	0,7	0,6	

* Asumiendo la hipótesis de que en esos años la tasa de revalorización de la tierra coincide con el IPC.

Fuente: Cuadro 15, *Memoria del Banco de Crédito Agrícola, 1988*, J. M. NAREDO (1989), y elaboración propia.

La resultante final de estos movimientos especulativos que se manifiestan en el mercado de tierras, que tienden a situar sus precios por encima de lo que indicaría su renta capitalizada a tipos de interés de mercado, puede ser una asignación ineficaz del recurso productivo más limitado, y un freno al rejuvenecimiento de los activos agrarios, pues resultará difícil acceder a la propiedad y a la capitalización de una explotación agraria si se mantienen altos los costes crediticios.

3.6. La política agraria

Como se señalaba en la introducción a este capítulo, la política agraria desarrollada en el período objeto de estudio contribuyó a consolidar determinados desequilibrios en el balance oferta-demanda y, a pesar del esfuerzo y canalización de importantes recursos públicos destinados al sostenimiento de rentas agrarias, no consiguió cambiar el signo de su evolución.

Aunque las limitaciones de espacio no permitan abordar un análisis pormenorizado de las numerosas acciones emprendidas, y aun a riesgo de incurrir en alguna simplificación, pueden distinguirse varias etapas fundamentales en el ocurrir de la política agraria entre 1973 y 1985.

La primera (1973-1975) comprendería el último período de actuación del también último ministro de agricultura del régimen franquista, Tomás Allende y García Baxter, coincidiendo con el inicio de la crisis económica internacional y la etapa de inestabilidad de los mercados internacionales de materias primas agrarias. Un segundo período (1976, 1977 y 1978) contendría la gestión de varios ministros, en un tiempo marcado, primero, por la provisionalidad y, luego, por la negociación. En la etapa 1979-1981, Jaime Lamo de Espinosa impulsa una ambiciosa obra legislativa que sólo parcialmente acabará aplicándose en esos años. Por último, el cambio de gobierno en 1982 marca también en este dominio una nueva etapa caracterizada por la profundización en algunas de las acciones emprendidas en la legislatura anterior, por el inicio de una actuación decidida de ajuste en la política de producciones agrarias, por la culminación del proceso de descentralización autonómica en esta materia y por la homologación progresiva de las instituciones y del marco general de la política agraria a las exigencias de la incorporación de España a la CEE. Veámoslo en unos breves párrafos.

En la primera etapa, culminación de un período más amplio que comenzó prácticamente con el inicio del Segundo Plan de Desarrollo, uno de los objetivos prioritarios de la política agraria fue la corrección de los desequilibrios entre oferta y demanda aparecidos en la década de los sesenta. La elección de la política de precios y mercados como principal resorte de actuación sobre dichos desequilibrios tendría, a medio plazo, consecuencias muy problemáticas en la generación de importantes excedentes y en la lentitud del cambio de orientación de los aprovechamientos agrarios. Asimismo, en esta etapa, y como consecuencia

de la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria en productos ganaderos, se consolidó un modelo desequilibrado, que tendría un reflejo inmediato en la agudización del déficit de la balanza comercial agraria a lo largo de los años setenta.

En lo que respecta a la política de estructuras, que recibió una proporción mucho menor de los recursos públicos, en esta fase se asiste a una paradójica situación de racionalización de instituciones y textos legales (Ley de creación del IRYDA de 1971, Ley de Comarcas y Fincas Mejorables de 1971, Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973), de forma paralela y simultánea a la pérdida de impulso en la voluntad política de aplicación de dichas normas.

En la segunda etapa (1976-1978) el nuevo clima de consenso y concertación, presente en todos los ámbitos de la acción política del período constituyente, que se plasmaría en nuevos cauces de negociación de los precios agrarios con la presencia de las organizaciones representativas del sector y en el contenido reformador de los Pactos de la Moncloa, que incluían una serie de reivindicaciones históricas pendientes (Ley de Arrendamientos Rústicos, Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, Ley de Seguros Agrarios...).

El incumplimiento de los plazos previstos para algunas de estas acciones permitió incorporarlas al programa legislativo que en 1979 presentó ante las Cortes el ministro Lamo de Espinosa, dentro de un esquema integrado y completo de actuaciones que suponían un cambio importante en la forma clásica de abordar la política agraria. En este sentido habría que subrayar los primeros intentos de revisión de la estrategia de desarrollo ganadero (mediante el fomento de la ganadería ligada a la tierra, de las especies autóctonas y de diversas áreas de montaña, junto con la estrategia de ampliación de las superficies destinadas a la producción de cereales y leguminosas pienso), así como los cambios en la concepción de la política de precios —usada ahora como instrumento de lucha contra la inflación—, mediante la paulatina sustitución de actuaciones indiscriminadas por subvenciones directas y específicas. Desde el punto de vista de las acciones estructurales, también se adoptaron medidas racionalizadoras del gasto público empleado en transformaciones en regadío y se pusieron en marcha los primeros programas de reconversión de ciertos aprovechamientos (olivar, leche, algodón y tabaco).

Del amplio programa legislativo propuesto en 1979, se promulgó una buena parte (Estatuto de la Explotación Familiar y los Jóvenes Agricultores, Ley de Arrendamientos Rústicos y Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, entre las políticas destinadas a movilizar y agilizar el mercado de la tierra; Ley de Contratos Agrarios y Ley de Fomento de las Formas Asociativas para la Industrialización y Comercialización, con el propósito de reestructurar eslabones importantes de las relaciones entre el agricultor y las industrias de transformación; Ley de Agricultura de Montaña, Ley de Concentraciones Parcelarias reiterativas y Ley de Montes Vecinales en Mano Común, tendentes a combatir la desertificación del territorio y fomentar los aprovechamientos de montaña), si bien muchas de esas disposiciones entraron en vigor al final del período legislativo e in-

cluso, en algunos casos, el desarrollo reglamentario se efectuará bajo el gobierno socialista.

De entre los proyectos anunciados que no llegaron a ver la luz, destacan dos por la trascendencia económica y social que hubieran podido revestir. Nos referimos al proyecto de Ley especial de Tierras Ociosas, que pretendía forzar la intensificación del aprovechamiento mediante medidas fiscales más ágiles que los complejos y lentos dispositivos de intervención de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, y la Ley de Financiación Agraria, tendente a la ordenación y adecuación de los instrumentos y las condiciones del crédito agrario a las circunstancias propias de los proyectos de inversión agrarios, caracterizados en su mayoría por unos plazos de maduración muy largos y unas tasas de retorno poco atractivas.

Si el juicio sobre las intenciones de este amplio programa debe ser positivo, el balance de resultados de los años 1979-1982 indica que las medidas propuestas en el terreno de la reforma de estructuras tuvieron poca trascendencia por la ausencia de medios económicos y la escasa voluntad política demostrada en su aplicación. Por otro lado, la inercia subsistente en la política de precios y la inadecuación del modelo ganadero siguieron reflejándose en un crecimiento notable de los excedentes de vino, aceite de oliva y remolacha azucarera, y en el mantenimiento del déficit de la balanza comercial agraria.

La política agraria del gobierno socialista desde 1983 no se apartó, en sus planteamientos globales, de la desarrollada en la última etapa de UCD. En primer lugar, porque los problemas básicos seguían sin solución y, además, porque la inminente incorporación a la Comunidad Económica Europea condicionaba el tipo de medidas a adoptar. No obstante esta tendencia a la continuidad, se introdujeron retoques orientados a liberalizar en parte el funcionamiento de los mercados y a ligar la política de precios a acciones de tipo estructural, al tiempo que las regulaciones de campaña de ciertos productos con un alto grado de intervención en el seno de la CEE se fueron acomodando a las normativas de la Política Agraria Común. Así, en 1984 se estableció, por primera vez desde 1937, la liberalización de la producción y el comercio del trigo; se orientó la producción cerealista hacia el incremento de la superficie dedicada a los cereales pienso, mediante el acercamiento del precio de garantía de la cebada al del trigo y el fomento de la expansión del cultivo de maíz; en otros productos marcadamente excedentarios (vino, aceite de oliva, remolacha azucarera), se orientó la producción hacia determinadas calidades con mejores expectativas de mercado, se repartieron los costes de intervención entre los productores y la Administración, y se introdujeron acuerdos de corresponsabilidad con agricultores e industriales para la fijación de objetivos de producción. Por último, se puso en marcha una política activa de comercialización para dar salida a los excedentes acumulados en campañas anteriores y se inició el traspaso de las actividades crediticias del FORPPA a instituciones financieras privadas.

Como resultado de todas estas actuaciones, en 1985 prácticamente se habían suprimido los excedentes de carne de vacuno y porcino y se habían reducido

sensiblemente los correspondientes a aceite de oliva y vino. El cálculo que la propia Administración realizó sobre el ahorro de recursos públicos empleados en la regulación de productos excedentarios, se acercó a los 100 000 millones de pesetas en la campaña 1984-1985 sobre la base del desembolso que habría sido necesario de persistir las anteriores modalidades de intervención, y en 1985 por primera vez disminuyó, en pesetas corrientes, el monto de la póliza de crédito del FORPPA con el Banco de España. El déficit de la balanza comercial agraria también se logró reducir, alcanzando resultados excedentarios —por primera vez en veinte años— en 1984 y 1985, si bien este hecho, además de reflejar el éxito relativo de la reorientación de la producción cerealista, estuvo determinado por las excepcionales cosechas que permitieron las condiciones climatológicas.

Como síntesis de esta apretada exposición, cabe señalar que la política agraria desarrollada a lo largo de la mayor parte de los años estudiados no fue suficientemente flexible y ágil en su respuesta a los cambios experimentados por la demanda de productos alimenticios, y que incluso contribuyó a crear incentivos contradictorios con los ajustes necesarios en los aprovechamientos agrarios. Una política de reforma de estructuras muy limitada en su alcance presupuestario coexistió con una política de precios que jugó un papel casi exclusivo de sostenimiento del nivel de rentas, renunciando a un papel activo en la orientación de la oferta. Cabe imputar además a este tipo de política una escasa eficacia, pues como era previsible el incremento de una oferta excedentaria no pudo traducirse en mejoras del nivel de renta vía precios, sino que éstos crecieron más lentamente que en el resto de la economía, en gran medida como consecuencia de tal desequilibrio.

Ahora bien, aceptar la ineficacia y los costes de tal política trasladados al conjunto de los contribuyentes y de los consumidores, no debe impedir el reconocimiento de que, en ausencia de este apoyo a las rentas agrarias, los costes sociales que habrían tenido que soportar los agricultores en un período de crisis caracterizado por la ausencia de alternativas de empleo habrían sido muy elevados. Es necesario considerar también que la aparición de excedentes agrarios en una economía nacional y la escasa competitividad aparente de los productos en los mercados internacionales, puede no ser consecuencia exclusiva de la política de precios y mercados establecida. En el caso de la agricultura española y concretamente en sus dos productos con mayor volumen de excedentes (vino y aceite de oliva), el origen fundamental de éstos ha sido el proteccionismo de los países comunitarios y no los rendimientos o los niveles de precios interiores comparados.

Una discusión diferente es la que se plantea alrededor de la idoneidad de la política de precios frente a la política de rentas directa y explícita, cuando lo que se manejan son argumentos de estricta equidad social en la distribución intersectorial de la renta o consideraciones sobre los efectos regionales de un hipotético proceso de desprotección progresiva del sector agrario. Desde este punto de vista, y así lo atestigua el espíritu de las sucesivas reformas de la PAC, pueden ser mucho más eficientes, y equitativas intrasectorialmente, las políticas de apoyo

directo a las rentas de los agricultores de zonas desfavorecidas que la manipulación indiscriminada de los precios de los productos agrarios.

4. Evolución de las industrias alimentarias y de la distribución comercial de alimentos

Las pautas seguidas por la evolución del consumo alimentario en las últimas décadas en los países desarrollados han inducido importantes modificaciones en la estructura productiva de las industrias de alimentación y en las formas comerciales del sector de distribución. Factores como el estancamiento del gasto alimenticio y los cambios experimentados en la composición del balance alimentario y en las características de los productos consumidos, han influido en las estrategias empresariales en dichos ámbitos de actividad y han contribuido a modificar la relación de poder entre productores y distribuidores, a favor de éstos.

Dos consecuencias fundamentales de esta nueva configuración de los mercados de alimentos son la internacionalización y la tendencia generalizada hacia la concentración de las industrias alimentarias y, muy especialmente, de los subsectores más dinámicos caracterizados por la especialización en productos con una mayor incorporación de valor añadido y por una continua actividad de diferenciación e innovación de la oferta.

En los países que, como España, han iniciado sus procesos de crecimiento y cambio estructural con un retraso relativo, estas tendencias configuran una estructura dual en la que conviven, de un lado, un grupo muy elevado de pequeñas empresas especializadas en líneas de producción tradicionales, atendiendo mercados locales de dimensión reducida al tiempo que aprovechan ventajas de localización por su cercanía a los productores de las materias primas que emplean, y de otro lado, un reducido grupo de empresas de gran tamaño que concentran una parte creciente de la actividad, caracterizadas por una elevada capacidad de innovación y por su especialización en productos de alto grado de transformación, y que suelen localizarse cerca de los grandes centros de consumo.

Estas son las tendencias básicas en la evolución de un sector que, a lo largo de la crisis económica, ha demostrado una gran capacidad de adaptación y que, con transformaciones muy notables, ha conseguido incrementar su peso relativo en la estructura industrial española.

4.1. Crecimiento, concentración e internacionalización

La industria alimentaria en los países europeos ha venido creciendo en las últimas décadas de forma regular, y así como no ha disfrutado de períodos de fuerte expansión, como otras ramas de actividad industrial, tampoco se ha visto afectada en la misma medida por la crisis económica.

En el caso de España, las industrias de alimentación y bebidas han presentado un dinamismo superior al del conjunto de las actividades manufactureras entre 1973 y 1985. A partir de los índices de producción industrial ofrecidos por el INE, se puede cifrar dicho crecimiento en una tasa media anual del 6,1 %, mientras que el conjunto de la industria creció a una tasa del 2,7 %. Como consecuencia de dichos ritmos diferentes de crecimiento, las industrias alimentarias han incrementado su importancia dentro de la industria española, suponiendo en 1985, según la Encuesta Industrial, una cuarta parte del valor de la producción de la industria manufacturera y una quinta parte del valor añadido de la misma, al tiempo que sostienen el 16 % del empleo total de la industria.

Esta importancia sería aún mayor si en el período de referencia la evolución de los precios relativos no hubiese jugado en contra de los productos alimentarios, ya que desde inicios de la década de los ochenta sus índices de precios presentan un claro deterioro respecto a los otros productos industriales. De este modo, los mayores incrementos de productividad conseguidos en las industrias alimentarias (11 % en media anual entre 1973-1985, frente al 9 % del conjunto de la industria) tampoco se han traducido enteramente en su cuota de participación en el valor de la producción industrial.

Algunas características más concretas de esta evolución pueden ser puestas de manifiesto a partir del análisis de los resultados de la Tabla Input-Output de la economía española para el año 1980 y su comparación con los obtenidos en 1975:

- Dentro de la intensa redistribución que experimenta el *output* del sistema entre dichas fechas, las industrias alimentarias son las únicas ramas de la industria ligera que incrementan su participación en la producción bruta y en la demanda final.
- También constituye una excepción el hecho de que la causa fundamental que explicaría ese incremento no se encuentre en el dinamismo exportador, sino en el crecimiento del consumo final en el interior, justamente al contrario de lo que ocurre en el conjunto de la industria.
- Entre 1975 y 1980, en las industrias alimentarias disminuyen los requerimientos de trabajo por unidad de *output* real en una proporción muy alta (40 %). La causa fundamental de dicha disminución se encuentra en el cambio técnico incorporado a las actividades productivas, y se refleja tanto en los coeficientes directos de empleo como en las modificaciones indirectas determinadas por el cambio en la utilización de *inputs* intermedios. Se convierten, así, en el segundo sector por importancia en el ahorro relativo de empleo y tan sólo existen tres sectores industriales en 1980 con menores necesidades de empleo directo por unidad de producto (energía no eléctrica, energía eléctrica y siderometalurgia).

La serie de informaciones estadísticas ofrecidas por la Encuesta Industrial desde 1978 a 1985 ha confirmado el dinamismo que ha cobrado la industria ali-

mentaria —único grupo de actividades manufactureras, junto a la industria química y la fabricación de maquinaria de oficina, que experimenta tasas reales positivas de crecimiento de la producción y el valor añadido—, así como su creciente significación en el conjunto del sector secundario español, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países europeos.

En definitiva, parece desprenderse de las pautas descritas que la industria alimentaria en los años estudiados ha conocido un proceso de amplia transformación, y que, en términos comparados con el resto de la industria española, ha tenido un comportamiento muy dinámico, aprovechando la menor sensibilidad de la demanda de alimentos a las variaciones en la renta provocadas por la crisis económica; todo ello a la vez que el cambio técnico incorporado ha venido a alterar tópicos largamente sostenidos, como la gran capacidad de creación de empleo o la escasa incorporación de valor añadido en la transformación de productos alimentarios.

Este reajuste se ha evidenciado en la desaparición de la cuarta parte de los establecimientos industriales en los últimos siete años, fenómeno que se ha venido produciendo a un ritmo medio de 1 800 establecimientos por año, afectando en mayor medida a los de menor dimensión (entre menos de 20 y 50 trabajadores).

No obstante lo apuntado, la baja dimensión media de las industrias alimentarias ha llevado a caracterizarlas frecuentemente como un sector «minifundista» o atomizado, olvidando la importancia creciente de la concentración de la actividad en un grupo muy reducido de empresas de gran tamaño (cuadro 17). Concentración que ha venido acelerándose en los últimos años y que tiende a manifestarse en mayor medida en los sectores que conocen un mayor crecimiento en sus ventas, caracterizados también por una mayor diferenciación de producto, por el mayor grado de transformación a que someten a las materias primas agrarias en los procesos productivos y por la importante presencia de capital extranjero en su accionariado. Esta última característica vincula el crecimiento y la concentración en la industria alimentaria con uno de los procesos que mayor interés ha venido despertando entre los estudiosos: nos referimos a la creciente internacionalización que desde los años cincuenta, y con renovado vigor a partir de finales de los setenta, se viene produciendo en este sector de actividad.

La publicación en 1980 del Censo de Inversiones Extranjeras referido al año 1977 permitió conocer por vez primera, a nivel agregado, la importancia de este fenómeno y algunas de las características diferenciales de la estructura y el comportamiento de las empresas con participación de capital extranjero respecto de las empresas nacionales, así como valorar los efectos de dichas diferencias en los resultados de comercio exterior y dinamismo tecnológico de ambos tipos de empresas.

Algunos de dichos resultados merecen ser enumerados:

- Las empresas alimentarias con presencia de capital extranjero ofrecían un tamaño medio notablemente superior a las empresas con capital nacional. Cualquiera que fuese el criterio para medir la dimensión (capital

CUADRO 17. Índices de concentración en la industria alimentaria (1983)

Sectores	% ventas en las 4 mayores empresas	% ventas en las 8 mayores empresas
Aceites y grasas	52,0	79,0
Cárnicas	11,3	18,0
Lácteas	45,8	61,0
Conservas vegetales	6,7	10,3
Conservas pescado	13,9	20,9
Molinería	11,9	17,2
Pan, boll. y galletas	11,5	16,8
Cacao, chocolate y confitería	36,4	52,3
Azúcar	73,0	93,5
Alimentación animal	22,2	36,9
Vinos	30,8	43,4
Licores	43,3	62,1
Cervezas	63,6	89,4
Bebidas analcohólicas	48,1	72,8

Fuente: Tomado de C. ABAD (1985).

social, ventas, empleo), la participación de la empresa multinacional se acercaba al tercio del total sectorial, cuando el porcentaje de empresas participadas era escasamente un 10 % del total.

- El comportamiento comercial con el exterior de las empresas participadas determinaba un saldo neto negativo, al tener una propensión importadora muy superior a las empresas de capital nacional y un comportamiento exportador sin diferencias significativas.
- Desde el punto de vista de las rentas tecnológicas y las rentas de inversión, la presencia de las empresas multinacionales ocasionaba más del 70 % de las salidas de divisas y solamente el 50 % de las entradas. En el caso concreto de los pagos por asistencia técnica y patentes, más de las tres cuartas partes correspondían a las empresas con capital extranjero, especialmente a las participadas en forma mayoritaria.
- La especialización sectorial de la inversión indicaba una presencia importante en las industrias lácteas, bebidas analcohólicas y alimentos diversos, si se utilizaba el criterio de la participación en el capital social. Si se empleaba el indicador de la participación en el volumen de ventas, la presencia era también muy significativa en los sectores de aceites y grasas vegetales, piensos compuestos, cervezas, vinos y alcoholes.

Las informaciones fragmentarias posteriores al Censo de Inversiones Extranjeras han permitido constatar que en los años ochenta la intensidad de la internacionalización ha seguido aumentando, que la tendencia a la participación mayoritaria en el capital social de las empresas ha sido simultánea al crecimiento de la cuota de mercado de las empresas multinacionales, y que dicha ampliación del poder de mercado se ha generalizado en casi todas las ramas de la industria alimentaria.

En un intento de análisis global de las motivaciones de la creciente importancia a lo largo de las últimas décadas de la inversión extranjera en la industria alimentaria española y su especialización sectorial, podrían distinguirse tres grandes períodos. El primero abarcaría desde finales de los años cincuenta hasta el término de la década de los sesenta, y se caracterizaría por la presencia de inversiones extranjeras fundamentalmente alrededor del complejo maíz-soja y sus producciones ganaderas derivadas, aprovechando un mercado amplio y en expansión en el que los consumidores gozaban de niveles de renta crecientes y cambiaban sus pautas de consumo de forma acelerada hacia un mayor contenido de proteína animal. Una vez cubiertas las necesidades alimenticias básicas, y atendidos los cambios fundamentales en la dieta, se desarrolla una segunda fase a lo largo de los años setenta, cuando se introducen nuevos productos que atienden a un consumo de calidad y más diversificado. En esta etapa, tal como refleja el Censo de Inversiones Extranjeras, los flujos de capital extranjero se dirigen especialmente hacia los sectores de productos de nueva introducción, buscando consolidar imágenes de marca desarrolladas en los países de origen de la inversión y aprovechar las economías de escala, los resultados de la investigación y las actividades de marketing, ampliando continuamente unos mercados que, por las propias características de los productos (aceites de semilla envasados, cafés solubles, caldos y sopas, platos precocinados, derivados lácteos, cervezas...), tienden a saturarse con rapidez. Los destinos sectoriales a los que se vienen dirigiendo las inversiones directas a lo largo de los años ochenta, industrias de productos tradicionales con imagen de marca (aceite de oliva envasado, conservas cárnicas, conservas de pescado, conservas vegetales, vinos de marca, licores, mantequilla, chocolates, galletas, quesos, helados...), ponen de manifiesto que puede haber comenzado una nueva etapa en la que inversores fundamentalmente europeos adquieren empresas de gran tamaño y estructura productiva adecuada, con el propósito de consolidar unas redes comerciales poco desarrolladas y explotar las ventajas comparativas que por su dotación de recursos naturales presenta España en el marco del futuro mercado único comunitario.

Precisamente ahí radica uno de los retos fundamentales del sistema agroalimentario español: conseguir aprovechar las ventajas de calidad y diversidad que ostenta en determinadas materias primas o procesos de fabricación, con objeto de ganar cuotas crecientes del futuro mercado ampliado. Para conseguirlo, parecen condiciones absolutamente necesarias la renovación de sus estructuras organizativas y comerciales, y el esfuerzo en generación de tecnologías e innovaciones de producto propias y adecuadas a la dotación de recursos del país. Todo ello

pasa por la creación y mantenimiento de una organización comercial competitiva en el exterior o, alternativamente, por acuerdos con otros fabricantes nacionales o extranjeros con gamas de productos complementarios o con cadenas de distribución fuertemente implantadas en los mercados de destino de la exportación. (Añadamos entre paréntesis que la lentitud mostrada hasta el momento por el tejido empresarial español para adoptar estas actitudes se ha traducido en los años posteriores a la adhesión a la CEE en un deterioro rápido y profundo de la balanza comercial de alimentos transformados, y en la pérdida de cuotas del mercado interno en favor de las empresas extranjeras que ya han tenido estos problemas con anterioridad en sus países de origen y han realizado esfuerzos para superarlos.)

4.2. Las transformaciones en la distribución comercial de alimentos

También la estructura de la distribución comercial de alimentos en España ha conocido un profundo cambio en los últimos quinquenios, en virtud de la cual han surgido nuevas formas y empresas comerciales y han entrado en crisis buena parte de las empresas tradicionales. Estos cambios han dado lugar a una segmentación muy marcada entre los agentes y a una estructura dual de la actividad que enfrenta al comercio tradicional de reducida dimensión con las grandes empresas de la distribución, representantes de nuevas formas comerciales como las grandes superficies.

Un reflejo claro de dicho proceso se encuentra en el descenso continuado en el número de establecimientos y porcentaje de ventas del comercio tradicional, mientras se produce una fuerte expansión de las formas comerciales más modernas (autoservicios, supermercados e hipermercados) (cuadro 18). De este modo, desaparecen casi 14 000 establecimientos tradicionales en menos de 10 años y se reduce en más de 30 puntos porcentuales la participación de los mismos en el volumen total de ventas alimentarias, mientras que un reducido número de establecimientos, que supone escasamente el 1,5 % del total, concentra el 40 % de la facturación del sector.

Esta dinámica de concentración ha tenido dos consecuencias muy relevantes sobre diferentes escalones del sistema agroalimentario. En primer lugar, ha desequilibrado las relaciones de poder a lo largo de la cadena alimentaria en favor de los distribuidores y en detrimento de los fabricantes. En segundo lugar, la creciente oligopolización de la actividad no ha redundado en un descenso de los márgenes de intermediación, mostrando, por el contrario, la evolución de los índices de precios al consumo y los índices de precios al por mayor una ampliación de los márgenes comerciales, hecho que estaría detrás de la marcada resistencia a la baja de los precios al consumo de muchos productos de alimentación a pesar de que los índices de precios percibidos por los agricultores y los índices de precios en las industrias alimentarias no han dejado de deteriorarse en términos reales en el mismo período.

CUADRO 18. Evolución del tipo de establecimientos de comercio alimentario en España (Universo Nielsen)

Tipo de establecimiento *	1976			1985		
	Número	% sobre total establecimientos	% sobre total ventas	Número	% sobre total establecimientos	% sobre total ventas
Tradicionales	106 813	90,7	67,0	93 079	82,7	36,0
Autoservicios	10 474	8,9	19,0	17 820	15,8	25,0
Supermercados	443	0,38	8,0	1 622	1,44	25,0
Hipermercados	14	0,02	6,0	72	0,06	14,0
Total	117 744	100,0	100,0	112 593	100,0	100,0

* La clasificación de Nielsen de los establecimientos responde a las siguientes características:

Hipermercado: establecimientos en régimen de autoservicio y con superficie de venta superior a 2 500 m².

Supermercado: establecimientos en régimen de autoservicio con 3 o más cajas de salida y con superficie de venta no superior a 2 500 m².

Autoservicio: establecimientos en régimen de autoservicio con 1 ó 2 cajas de salida y con superficie de venta no superior a 2 500 m².

Tradicionales: establecimientos en régimen de despacho tradicional.

Fuente: Nielsen y elaboración propia.

Al igual que en el caso de la industria alimentaria, la distribución de alimentos en España se ha internacionalizado notablemente en la última década, ocupando los grupos extranjeros posiciones preeminentes en el desarrollo de los segmentos más dinámicos del mercado. En este sentido, en 1987 seis de los diez primeros puestos por volumen de facturación correspondían a filiales de grupos multinacionales, y las previsiones de apertura de nuevos centros comerciales permiten estimar que la cuota de mercado que tienen en la actualidad las empresas con presencia de capital extranjero (30 % aproximadamente) crecerá hasta suponer en 1992 un 50 % del mercado de la distribución alimentaria.

He aquí otro dato a tener en cuenta para el futuro de la industria alimentaria española. Sólo los grupos empresariales de cierto tamaño están en condiciones de negociar con las grandes empresas de distribución, que en definitiva son el eslabón último de contacto con los consumidores. Las mayores empresas europeas de la alimentación han encontrado en los acuerdos estratégicos con los líderes de la distribución la vía para incrementar su presencia en el mercado español. Si los grupos empresariales de capital nacional no abordan rápidamente la reestructuración de sus formas organizativas y comerciales, no sólo se seguirá deteriorando en el futuro el comercio exterior de productos alimentarios, sino que una parte creciente del mercado interno, correspondiente además al segmento de consumidores de mayor capacidad adquisitiva, pasará a ser abastecido por empresas foráneas.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

1. Los procesos de cambio estructural en la agricultura española a partir de la década de los cincuenta y las interrelaciones entre el crecimiento económico y dichos procesos cuentan con un amplio soporte bibliográfico. Entre las obras pioneras cabría destacar las de Víctor PÉREZ DÍAZ, *Estructura social del campo y éxodo rural. Estudio de un pueblo de Castilla*, Madrid, 1966, y José Manuel NAREDO, *La evolución de la agricultura en España. Desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales*, Barcelona, 1971. Ambas obras han sido objeto de posteriores reediciones y sus autores han realizado otros trabajos profundizando en sus planteamientos iniciales: Víctor PÉREZ DÍAZ, *Emigración y cambio social. Procesos migratorios y vida rural en Castilla*, Barcelona, 1971, y *Pueblos y clases sociales en el campo española*, Madrid, 1972. José Manuel NAREDO (en colaboración con J. L. LEAL, J. LEGUINA y L. TARRAFETA), *La agricultura en el desarrollo capitalista español, 1940-1970*, Madrid, 1975, obra que aparece en su tercera edición en 1986 aumentada con un breve epílogo titulado «Reflexiones actuales sobre las transformaciones de la agricultura española».

Otras dos aportaciones que recogen y sistematizan argumentos expuestos en las obras citadas y una muy amplia documentación bibliográfica de la literatura sobre el tema apa-

recida hasta mitad de los años setenta: son las de José Luis GARCÍA DELGADO y Santiago ROLDÁN, «Contribución al análisis de la agricultura tradicional en España: Los cambios decisivos de la última década», en el volumen *La España de los años setenta. II. La economía*, Madrid, 1973, y José Luis GARCÍA DELGADO, «A propósito de “La agricultura en el desarrollo capitalista español, 1940-1970”», en la obra colectiva, edición del autor, *La cuestión agraria en la España contemporánea*, Madrid, 1976, trabajo este último incluido, con algún retoque, en Carlos SAN JUAN MESONADA (compilador), *La modernización de la agricultura española (1956-1986)*, Madrid, 1989.

Finalmente, dentro de esta primera aproximación al fenómeno de lo que se ha convenido en denominar «crisis de la agricultura tradicional», cabe destacar una obra que aborda una de sus consecuencias fundamentales, Luis TARRAFETA, *La capitalización de la agricultura española, 1962-1975*, Madrid, 1979.

Recientemente han aparecido dos trabajos que constituyen una buena síntesis de la evolución más actual de la agricultura española, confirmando las tendencias básicas apuntadas en las referencias anteriores: José Manuel NAREDO, «Diez años de agricultura española», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 46, enero-marzo de 1988, y José Luis GARCÍA DELGADO y Cándido MUÑOZ CIDAD, «La agricultura: Cambios estructurales en los últimos decenios», en la obra colectiva dirigida por el primero *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, 1989. Un tercer trabajo que ofrece una visión global de la evolución del sector agrario en un plano agregado, utilizando series homogéneas para el período 1964-1982, es el artículo de José María PÉREZ BLANCO, «Rasgos macroeconómicos básicos de la evolución de la agricultura española, 1964-1982: crisis actual», aparecido en *Papeles de Economía Española*, núm. 16, 1983.

Siguiendo la estructura temática de este capítulo, cabe destacar, para cada uno de los aspectos abordados, algunos títulos representativos de la amplia producción que caracteriza a los estudios de economía agraria en España en los últimos años.

Respecto de la demanda de productos alimenticios, las obras pioneras son las de Gregorio VARELA MOSQUERA, *Contribución al estudio de la alimentación española*, Granada, 1968, y del mismo autor, en colaboración, *La nutrición de los españoles*, Madrid, 1971, en las que se caracterizan las pautas básicas del consumo de alimentos a partir de los datos de las *Encuestas de Presupuestos Familiares* elaboradas por el INE, fuente básica de información cualitativa sobre este tema hasta mediados de los años ochenta, cuando, a partir de la puesta en marcha por el MAPA de los Paneles de Consumo Alimentario, se publica anualmente la serie *El Consumo Alimentario en el año...* En el aspecto más relevante en que se plasmó el cambio de composición de la dieta de los españoles, el incremento de consumo de productos ganaderos, puede consultarse el trabajo de Pablo CAMPOS, «Aspectos críticos del autoabastecimiento de productos ganaderos», en *Estudios sobre Consumo*, núm. 4, abril de 1985, donde se resaltan las consecuencias negativas de la orientación de la política agraria tendente a la consecución del autoabastecimiento interno de productos cárnicos sobre el aprovechamiento de los recursos naturales propios. En la citada publicación *Estudios sobre Consumo*, revista editada cuatrimestralmente por el Instituto Nacional del Consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo, pueden encontrarse, asimismo, una serie de trabajos interesantes sobre este tema, tanto en aspectos metodológicos referidos a las fuentes de información, como en lo referente a aspectos y expresiones concretas del fenómeno del consumo alimentario.

El cambio técnico introducido en las explotaciones agrarias fue analizado, con amplia perspectiva, en dos trabajos de José Manuel NAREDO y Pablo CAMPOS: «Los balances energéticos de la agricultura española» y «La energía en los sistemas agrarios», ambos

publicados en *Agricultura y Sociedad*, núm. 15, 1980, en los que, a partir de concepciones metodológicas novedosas, se ilustran los cambios drásticos operados en los sistemas agrarios desde finales de los años cuarenta a la mitad de la década de los setenta, resaltando las rupturas que en términos físicos y materiales se producen en la evolución de la agricultura y contraponiéndolas a la continuidad en las tendencias observadas por las series temporales de flujos monetarios; enfoque que sería aplicado posteriormente para ilustrar la crisis de modelos específicos de sistemas agrarios concretos, iluminando una de las parcelas menos estudiadas por los especialistas españoles. Una muestra de dichos esfuerzos analíticos puede encontrarse en Javier LÓPEZ LINAGE, «Modelo productivo y población campesina del occidente asturiano (1940-1975)» (tesis doctoral), Universidad Complutense de Madrid; Pablo CAMPOS, *Economía y energía en la dehesa extremeña*, Madrid, 1984; J. M. NAREDO, «La crisis del olivar como "cultivo biológico" tradicional», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 26, 1983, y Carlos ABAD y Pablo CAMPOS, «Economía, conservación y gestión integral del bosque mediterráneo», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 12, 1987.

La mecanización de la agricultura española que llega hasta los inicios de la década de los ochenta, se estudia en el trabajo de Nicolás ORTEGA CANTERO, «El proceso de mecanización y adaptación tecnológica del espacio agrario español», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 27, 1983. Los cambios en el ritmo de incorporación de *inputs* de fuera del sector y en el uso de maquinaria provocados por la crisis de los setenta, se ha analizado en el trabajo de Carlos SAN JUAN MESONADA, «Capitalización y precio de los factores», incluido en la reciente compilación realizada por el autor *La modernización de la agricultura española (1956-1986)*, Madrid, 1990, una obra importante que reúne numerosas aportaciones, seleccionadas con buen criterio.

Los cambios en la dotación y estructura de la mano de obra agraria ha sido también un tema recurrente en las preocupaciones de los estudiosos de la agricultura española. Las dificultades metodológicas y estadísticas para su correcto estudio han abonado el campo para la discusión y el planteamiento de hipótesis alternativas sobre su evolución. En el período objeto de este capítulo, cabe destacar el artículo de Antonio GARCÍA DE BLAS, «Empleo y rentas en el sector agrario», en *Papeles de Economía Española*, núm. 16, 1983, y los más recientes de Eladio ARNALTE y otros autores recogidos en el número monográfico de la revista *Agricultura y Sociedad*, núm. 54, 1990, dedicado al análisis del mercado de trabajo en la agricultura.

Las transformaciones experimentadas en la estructura de las explotaciones agrarias han provocado la realización de numerosos trabajos al hilo de las sucesivas apariciones de las informaciones estadísticas proporcionadas por los Censos Agrarios elaborados por el INE en 1962, 1972 y 1982. El autor que se ha caracterizado por un tratamiento estadístico más completo de la diversidad de informaciones recogidas en la fuente mencionada, ha sido Luis RUIZ-MAYA, quien desde inicios de los años setenta viene publicando una larga serie de trabajos que en 1989 han culminado en la aparición de la obra *Estructura de las explotaciones agrarias en España. 1982*, Madrid, 1989, que en dos tomos aborda la explotación de los datos del Censo de 1982, tanto desde un punto de vista nacional, como desde la consideración desagregada al nivel de aprovechamientos y comunidades autónomas específicas. La reciente aparición de una nueva fuente estadística (*Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas*, Madrid, INE, 1989), siguiendo las directrices comunes elaboradas por EUROSTAT para todos los países miembros de la CEE, permite esperar un nuevo auge de los estudios sobre este tema, en este caso en una vertiente comparada con otros países europeos.

Los aspectos relativos a la evolución de la productividad, precios relativos, rentas y

situación financiera de la agricultura española, están sintéticamente expuestos en las tres obras citadas de J. M. NAREDO (1988); J. L. GARCÍA DELGADO, y C. MUÑOZ (1989) y J. M. PÉREZ BLANCO (1983). Cabe citar como aportaciones complementarias que profundizan en algún punto concreto, los siguientes trabajos: José María GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, «La desprotección agraria y la productividad de la agricultura española en el marco de la Comunidad Europea», en *Información Comercial Española*, núm. 666, 1989, para un estudio comparativo de la intensidad y las causas explicativas del incremento de la productividad en las agriculturas española y europea; Carlos SAN JUAN MESONADA, *Eficacia y rentabilidad de la agricultura española*, Madrid, 1987, donde se estima la cuantía de la transferencia de recursos desde la agricultura al resto de la economía en virtud de la evolución de precios relativos desde mitad de la década de los cincuenta a 1980; Luis TARRAFETA, «Financiación de la agricultura española», en *Papeles de Economía Española*, núm. 16, 1983 (reeditado en la compilación citada de Carlos San Juan, con una *addenda* interesante sobre los cambios más recientes en la estructura institucional del crédito oficial), para el análisis del progresivo endeudamiento del sector y los papeles e importancia de las distintas fuentes de financiación agraria; Carlos ABAD BALBOA, «El régimen especial agrario de la Seguridad Social y el déficit público», en *Papeles de Economía Española*, núm. 23, 1985, para la descripción de la importancia relativa de las transferencias recibidas por los agricultores por esta vía y el trabajo de Miren ETXEZARRETA, *La agricultura insuficiente. La agricultura a tiempo parcial en España*, Madrid, 1985, como muestra representativa de los diferentes estudios aplicados al conocimiento del fenómeno de la agricultura a tiempo parcial.

El conocimiento de la evolución de los precios de la tierra y su influencia sobre la estructura y los resultados económicos de las explotaciones agrarias, se facilitó extraordinariamente a partir de la aparición de la Encuesta de precios de la tierra, elaborada por la Secretaría General Técnica del MAPA y publicada en el *Boletín Mensual de Estadística Agraria* desde 1979 hasta la actualidad. El número 41 de la revista *Agricultura y Sociedad*, correspondiente al período octubre-diciembre de 1986, presenta un panorama bastante completo de los estudios de caso llevados a cabo hasta la fecha sobre la evolución regional de los precios de la tierra e incorpora, asimismo, una sugerente revisión de los modelos conceptuales de funcionamiento del mercado de la tierra y una extensa bibliografía sobre este tema.

Los rasgos básicos de la política agraria desarrollada en la primera parte del período que analizamos, se exponen en el artículo de José María SUMPISI, «La política agraria, 1968-1982», en *Papeles de Economía Española*, núm. 16, 1983. Referencias ampliatorias de algunos aspectos legislativos concretos en el mandato del ministro Lamo de Espinosa, pueden encontrarse en el capítulo dedicado a «Política agraria» en la obra coordinada por Luis GÁMIR, *Política económica de España (Tomo 2. Autonomías, sectores, objetivos)*, Madrid, 4.ª edición, 1980, pp. 597-635, a quien corresponde la autoría de dicho capítulo. Los planteamientos globales de la política agraria en la primera fase del mandato del gobierno socialista (1983-1985), se encuentran reflejados en las diferentes publicaciones realizadas por la Secretaría General de Economía y Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda, bajo el título genérico de *Programa Económico a Medio Plazo, 1984-1987*, Madrid, años 1984 y 1985. Los logros de dicha política se han evaluado en el artículo de Julián ARÉVALO ARIAS, «El ajuste económico y financiero del FORPPA», en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 128, 1984. Una discusión interesante sobre la necesidad, configuración y consecuencias de la política de precios y mercados agrarios se puede seguir en los artículos de León BENELBAS, «Dotación de recursos humanos y dese-

quilibrios de mercados agrarios», en *Papeles de Economía Española*, núm. 21, 1984, e «Instrumentos de política agraria. Consideraciones sobre gasto público, eficiencia y equidad», en *Información Comercial Española*, núms. 617-618, 1985, y en la contestación a dichos planteamientos por parte de Carlos TÍO y Manuel PÉREZ BLANCO, «Gasto público en agricultura: eficiencia y equidad», en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 131, 1985. Los intentos de evaluación, en términos de eficiencia y equidad, de la política de precios agrarios en España ha sido realizada por los profesores Luis Vicente BARCELÓ VILA y José María GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, quienes cuentan con numerosas aproximaciones a este tema publicadas en las revistas *Agricultura y Sociedad* (núm. 23, 1982), *Papeles de Economía Española* (núm. 16, 1983), *Información Comercial Española* (núm. 652, 1987) e *Investigaciones Económicas* (vol. X, núm. 2, 1986). Por último, es recomendable para el lector especialmente interesado la consulta del número monográfico de *Información Comercial Española* sobre el debate sobre el proteccionismo agrario (núm. 666, 1989), donde se aborda la discusión, desde puntos de vista divergentes, de las consecuencias que se derivarían para la agricultura española, ya dentro de la Comunidad Económica Europea, de los procesos de desprotección progresiva en curso en el seno de la Política Agraria Común y de las presiones que en el ámbito internacional se vienen dejando sentir en la VII Ronda de negociaciones del GATT.

Los estudios sobre las características estructurales y el funcionamiento reciente de las industrias alimentarias no son todo lo numerosos que cabría esperar de la importancia del sector en la economía española. No obstante, existen una serie de estudios que han abordado su caracterización macroeconómica, entre los que destacamos: Jorge JORDANA, «La industria alimentaria española», en *Papeles de Economía Española*, núm. 16, 1983; BANCO DE CRÉDITO AGRÍCOLA, *La industria agroalimentaria en España*, Madrid, 1983; Donato FERNÁNDEZ NAVARRETE y Santos RUESGA BENITO, «La industria alimentaria y su futuro inmediato en España», en *Economía industrial*, núm. 235, 1984; M.^a Luisa PEINADO GRACIA, *El consumo y la industria alimentaria en España*, Madrid, 1985, y el más reciente libro colectivo *Lecturas sobre el sistema agroalimentario en España*, Madrid, 1986.

Los fenómenos de la concentración y la internacionalización del sector han sido abordados por Carlos ABAD BALBOA, «La industria alimentaria española. Caracterización de la concentración y la internacionalización de las mayores empresas», en *Estudios sobre Consumo*, núm. 6, 1985, y para un período más reciente, con un esquema similar, por Manuel RODRÍGUEZ ZÚÑIGA y Rosa SORIA, «Concentración e internacionalización de la industria alimentaria española: 1977-1987», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 52, 1989. Una buena guía de lecturas puede encontrarse en el artículo de síntesis de Alfredo CADENAS y Antonio FERNÁNDEZ, «La internacionalización del sector agroalimentario español durante la década 1975-1985: Una aproximación temática y factual», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 49, 1988. La fuente de información básica para el seguimiento de la evolución empresarial es la publicación *Alimarket. Informe Anual de Alimentación y Bebidas*, que viene editándose regularmente desde 1984, incluyendo en sus últimos números información exhaustiva también sobre el sector de distribución de alimentos.

Sobre este último aspecto pueden recomendarse también dos números monográficos de las revistas *Estudios sobre Consumo* (núm. 9, 1986) e *Información Comercial Española* (núm. 644, 1987), con un buen número de artículos que abordan el análisis de la distribución de alimentos en el seno del sector de distribución comercial en su conjunto.

2. Los trabajos referidos en las notas a pie de página o en la fuente de los cuadros y gráficos que acompañan al texto, y que no han sido comentados en el apartado anterior, son los siguientes, relacionados en orden alfabético:

- J. ARÉVALO ARIAS, «La política de la Administración socialista en el sector agroalimentario: coste presupuestario, resultados y perspectivas», en *Hacienda Pública Española*, núms. 110-111, 1988.
- E. ARNALTE ALEGRE, «Estructura de las explotaciones agrarias y externalización del proceso productivo. Implicaciones para el debate sobre el proteccionismo», en *Información Comercial Española*, núm. 666, 1989.
- E. ARNALTE ALEGRE y E. RAMOS LEAL, «Arrendamiento y ajuste estructural en la agricultura española», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 49, 1988.
- E. ARNALTE ALEGRE *et al.*, «Utilización del trabajo en agricultura durante un período de crisis económica». Comunicación presentada al Seminario *Agricultures regionales, concurrence et politiques économiques. Espagne, France, Italie*, Montpellier, 25-27 de abril de 1988.
- J. BAIGES, C. MOLINAS y M. SEBASTIÁN, *La economía española, 1964-1985: Datos, fuentes y análisis*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987.
- BCA (Banco de Crédito Agrícola), *Memoria 1988*, Madrid, 1989.
- G. ESCUDERO ZAMORA, «Actividad, ocupación y productividad agraria en España: Un análisis de la población y del empleo», en *Notas sobre la agricultura española*, XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios, Madrid, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, 1985.
- J. M. GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE y F. LÓPEZ SANTOVEÑA, «La demanda de empleo de la agricultura española», en *Investigación Agraria. Economía*, vol. 4, núm. 1, 1989.
- J. JORDANA y J. PULGAR, «Situación y problemas actuales de la industria agroalimentaria española». Comunicación presentada al Seminario sobre *Agricultura e industria agroalimentaria*, Asociación Española de Economía y Sociología Agrarias y European Association of Agricultural Economists, Zaragoza, 7-11 de abril de 1980.
- J. M. NAREDO, «Comportamiento financiero del sector agrario y papel de las instituciones financieras en el desarrollo económico español (1940-1990)». Ponencia presentada al *Seminario Latinoamericano sobre Desarrollo Agrícola y Agroindustrial*, Córdoba, Argentina, ALIDE, 2-4 de octubre de 1989.
- F. PANIZO ARCOS, «La política de ordenación de producciones y de mercados», en C. SAN JUAN (comp.), *La modernización de la agricultura española (1956-1986)*, Madrid, MAPA, 1989.
- L. RUIZ-MAYA, «Evolución de la concentración de la tierra (1962-1982)», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 44, 1987.
- L. RUIZ-MAYA e I. MARTÍNEZ BUENO, «La concentración de la tierra en España», en *Investigaciones Económicas*, núm. 2, 1977.
- J. SEGURA, «Descomposiciones alternativas de las variaciones de los requerimientos de empleo: una nota», en *Investigaciones Económicas* (segunda época), vol. XIII, núm. 3, septiembre de 1989.
- J. SEGURA y F. RESTOY, *Una explotación de las tablas input-output de la economía española para 1975 y 1980*, Madrid, Fundación Empresa Pública, Documento de Trabajo núm. 8 608, 1986.
- J. M. SUMPSI, «Reflexiones en torno a la crisis del proteccionismo y la agricultura española», en *Información Comercial Española*, núm. 666, 1989.

- B. TRAILL, «Alimentación y tecnología: Resultados y conclusiones del programa FAST de la CEE sobre el sistema agroalimentario europeo», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 53, 1989.
- J. VELARDE FUERTES, «La ganadería española, ¿iluminada por el Informe Banco Mundial-FAO?», en *Información Comercial Española*, núm. 403, 1976.

Cambio estructural, terciarización y remodelación territorial

JUAN R. CUADRADO ROURA

1. La economía de la transición en el marco de los cambios económicos de largo alcance

En buena parte de las economías de nuestro tiempo se están desarrollando desde comienzos de los setenta una serie de cambios económicos y sociales muy importantes que marcan, con bastante claridad, un ciclo económico de largo alcance distinto de los del pasado. Tales cambios tienen varias *dimensiones* dignas de ser tenidas en cuenta, pero entre ellas destacaremos tres que tienen singular relieve y que, además, están fuertemente interrelacionadas.

La primera de tales dimensiones tiene carácter *microeconómico* y *organizativo*. Tenemos ya numerosas muestras de que las empresas se están reorganizando internamente —como señala Cheshire— y de que, asimismo, se están reordenando ampliamente sus relaciones entre ellas. Las grandes e incluso las medianas empresas están comprando, tomando participaciones y/o formando alianzas y redes con otras empresas complementarias en países europeos distintos del suyo de origen. Esto ocurre tanto en el campo de las empresas de servicios como en el de la industria manufacturera. Las empresas japonesas han abandonado —o están

abandonando— su anterior política de concentración y siguen una política que les lleva a establecer unidades independientes en Europa y en otras partes del mundo. Las empresas comerciales y de distribución —piénsese en el ejemplo de Marks & Spencer o, aunque a menor escala, en algunas de las firmas españolas de grandes almacenes— están convirtiéndose en empresas cuasi-industriales. Definen, ofrecen y comercializan, cada vez más, productos y servicios que son producidos por distintas empresas del grupo o por otras que operan como subcontratadas. Incluso las empresas más típicamente manufactureras —desde Nestlé hasta Volkswagen o Fiat— se deslizan cada vez más hacia la subcontratación de productos y componentes a otras empresas especializadas, tanto medianas como a gran escala, y concentran sus mejores esfuerzos en lograr una mayor diversificación productiva y en convertirse en grandes compañías que, operando con una o varias marcas, centran su máxima atención en el diseño, el *marketing* y la composición o ensamblaje final de sus productos.

La segunda dimensión del cambio es la *sectorial*, que si bien confiere continuidad a las variaciones en la composición de la producción que ya conocemos, presenta en los últimos años algunas connotaciones singulares. Su manifestación más clara e innegable radica en el continuo crecimiento de los servicios, en términos de PIB y de empleo, y en el estancamiento del peso de la industria en el conjunto de las economías, con una casi general caída del empleo en este sector desde comienzos de los setenta que, sin embargo, ha permitido lograr notables avances de la productividad en las actividades manufactureras. En todos los países avanzados, el *cambio estructural*, con un sector agrario cada vez más reducido, unos servicios en avance constante y un sector industrial globalmente menor que en el pasado, siguió e incluso acentuó su curso durante la fase de crisis. Al propio tiempo, los cambios organizativos y microeconómicos antes señalados, la introducción de las nuevas tecnologías y otros hechos ligados a la evolución de los comportamientos y gustos sociales, están impulsando, por una parte, la alteración del peso y del dinamismo de toda una serie de ramas productivas y, por otra, el desarrollo de una mucho más estrecha relación entre la industria y los servicios. De hecho, puede hablarse ya de una creciente «confusión» entre industria y servicios, al observar cómo se ofrecen en el mercado muchos productos finales y, en general, los nuevos procesos de producción, donde los *inputs* de servicios son cada vez más relevantes.

Este importante proceso de transformación tiene también, por último, una dimensión *espacial*. Esta se manifiesta —al menos— en tres planos. En primer lugar, en el hecho de que desde hace años se ha venido registrando un continuo desplazamiento de las producciones más intensivas en mano de obra y menos sofisticadas técnicamente hacia las zonas o países que ofrecen unos costes de producción más bajos. En muchos casos se trata de países situados en otros continentes pero, dentro de Europa, este tipo de desplazamientos se ha dirigido también hacia Irlanda, España y Portugal.

La segunda manifestación de los movimientos espaciales ligados a los cambios en curso se registra *dentro* de los propios países, con la aparición o el reforza-

miento de algunas zonas que, sin apenas tradición industrial, aparecen ahora como las preferidas para la inversión, la creación y/o relocalización de algunas empresas, frente al escaso atractivo de las áreas más congestionadas y con una fuerte concentración de industrias en declive.

Por último, cabe hablar también de un plano *metropolitano y/o intrarregional* de los movimientos espaciales en curso que, por una parte, está dando lugar al reforzamiento del papel de las grandes capitales, especialmente en términos de oferta de servicios y de concentración del poder de decisión, de la información y de las finanzas y, que, por otra, implica un cierto movimiento de carácter centrifugo de las industrias, que anteriormente tendían a situarse en los cinturones más inmediatos de los grandes centros metropolitanos, pero que ahora se desplazan hacia zonas mucho más alejadas. Puede hablarse, en este sentido, de un proceso de *desconcentración* industrial, aunque en el caso de los servicios —sobre todo en el de los más avanzados— el fenómeno tiene signo inverso: lo que se está produciendo es una *concentración* en los centros urbano-financieros más importantes de cada país. Los ejemplos de lo que está ocurriendo en Francia, Italia, Gran Bretaña y el Benelux son bastante claros al respecto.

Estas tres *dimensiones* —la microeconómica y organizativa, la sectorial y la espacial— del proceso de cambio que desde hace más de dos décadas están experimentando las principales economías, posiblemente no agotan todas sus manifestaciones. Son, sin embargo, las que destacan de forma más clara, aparte de que una serie de trabajos e investigaciones realizados en los últimos años han aportado ya la necesaria evidencia empírica, mostrando incluso que su inicio se produjo con antelación al primer aumento del precio de los crudos, aunque este hecho actuó como auténtico catalizador e incluso como factor propulsor.

España no ha quedado al margen de este importante proceso de cambio a escala internacional. Por supuesto que la economía española no figura entre las que lo lideran. Pero tampoco tenemos ya, al menos en este aspecto, un retraso o desfase tan amplio como el que tradicionalmente existía en el pasado. La dimensión *organizativa y espacial* de los cambios a los que nos estamos refiriendo ha sido claramente perceptible en nuestro país desde inicios de los ochenta, si no algo antes. El cambio *estructural/sectorial* se inició con mucha más antelación, aunque desde finales de los sesenta su ritmo ha sido incluso más vivo que en otros países, al sumarse los efectos directos de la crisis en el sector industrial con las tendencias de fondo ya existentes en cuanto al sector agrario y al de los servicios. Por último, la dimensión *espacial* del cambio también parece claramente perceptible en España desde hace algunos años, tanto a nivel del territorio en su conjunto como al observar lo que ocurre en las principales áreas metropolitanas.

La idea que sostenemos aquí es que la economía de la transición democrática española puede analizarse —por supuesto— como una etapa singular; pero, cabe contemplarla también como una «parte» —todo lo peculiar que se quiera— del ciclo de cambio que se viene desarrollando a nivel mundial. Y lo cierto es que, cuando se analizan las dos últimas décadas, la realidad española ofrece un conjunto de elementos que permiten sustentar claramente esta tesis.

No podemos abordar ahora todos los aspectos que el tema ofrece. Limitaremos por tanto nuestro análisis y comentarios a dos de las tres grandes dimensiones del cambio ya comentadas:

- el *cambio estructural de la economía española*, donde se hará especial referencia al proceso de terciarización de la economía, como fenómeno que a veces se contraponen erróneamente al de la desindustrialización;
- la *dimensión espacial del cambio*, que, como ya hemos dicho, se manifiesta a varios niveles y que aquí nos veremos obligados a acotar a los aspectos que consideramos más relevantes a escala estatal.

2. El proceso de cambio estructural en la economía española

2.1. Una nota en torno a las interpretaciones recientes del cambio estructural

Los intentos de medición y explicación del cambio estructural que experimentan las economías en su desarrollo han sido numerosos. En lo que podríamos considerar como una primera fase, la mayor parte de ellos limitaron el análisis a los sectores agrícola e industrial, siendo quizá los trabajos de Kuznets y Chenery, a finales de los cincuenta, los más representativos.

En fechas bastantes más próximas, los servicios han ido siendo objeto también de creciente atención, en lugar de considerarlos como un simple «resto» (todo lo que no fuese agricultura o industria) que no tenía autonomía ni capacidad explicativa por sí mismo. Los trabajos realizados a partir de este cambio de actitud se han desarrollado, en general, desde dos ópticas diferentes¹. La primera de ellas ha puesto especial énfasis en la «terciarización» de las economías como punto de apoyo para explicar el cambio estructural. Los trabajos de Chenery y Taylor, así como los de Fuchs, figuran entre los más representativos de este enfoque. La segunda corriente, nacida en pleno desarrollo de la última crisis, centró su atención en el fenómeno de la «desindustrialización», siendo Cairncross, Blackaby, Gemmel, Momigliano y Siniscalco, entre otros, algunos de los autores que han tratado de clarificar el a veces confuso significado de este término, para utilizarlo como instrumento explicativo de los cambios estructurales de los setenta, incluido el constante avance del sector servicios que aparecía así como la otra cara de la moneda del retroceso experimentado —sobre todo en términos de empleo— por la industria.

Ninguno de estos dos enfoques ha resultado ser suficientemente satisfactorio. Los hechos se han ido encargando de mostrar que el proceso de cambio estruc-

¹ Un tratamiento más extenso de estos temas puede encontrarse en: J. R. CUADRADO y C. DEL RIO, «Los economistas y los servicios», en *Papeles de Economía Española*, núm. 42.

tural, particularmente en la forma en que se está produciendo en las dos últimas décadas en los países más avanzados, es un proceso más complejo —a la vez que más perseverante— de lo que algunas interpretaciones teóricas habían intentado demostrar. La teoría denominada de los tres sectores (Fisher, Clark, Fourastié) y sus derivaciones hacia la tesis de una sociedad «posindustrial» tenía un carácter mucho más descriptivo que explicativo. Las ideas sobre la «terciarización» y la «desindustrialización», como fenómenos autónomos o como hechos contrapuestos, tampoco han resultado ser muy aceptables. Sobre todo cuando un análisis detenido del comportamiento de los servicios demostró que, por una parte, éstos crecían *a pesar* de la caída de la industria y no sólo como resultado de ella y que, por otra, el proceso de «desindustrialización» no sólo no podía generalizarse a todos los países sino que empezó a quedar superado al iniciarse la nueva fase de recuperación económica de los ochenta, en la que la industria está actuando de nuevo como motor impulsor del crecimiento económico (en EE UU, en Europa y en Japón), aunque no cree excesivos nuevos empleos.

Dos ideas dominan, en estos momentos, el análisis del tema que estamos comentando. De forma muy sintética podríamos expresarlas así:

- La primera es la plena aceptación de un hecho —el *cambio estructural*— que no se vincula específicamente ni a la reciente crisis industrial ni al crecimiento más o menos «autónomo» de los servicios (como sostenían los dos argumentos más tradicionales: las diferencias de productividad entre los distintos sectores y la distinta elasticidad-renta en la demanda de bienes y de servicios por parte de los ciudadanos). Lo cual no significa que los servicios no aparezcan, en el contexto de dicho cambio estructural, como el sector que incrementa continuamente su participación en las economías, tanto en términos de empleo como de producción.
- La segunda es que la evolución de la industria y de los servicios no pueden contemplarse como *fenómenos contrapuestos*. La industria ha retomado el liderazgo tras un período —el de la crisis— de fuerte recomposición interna y de cambios organizativos, técnicos y de la demanda en los mercados, que todavía siguen. Los servicios crecen, a su vez, como respuesta a los aumentos de renta de los ciudadanos y como consecuencia de determinados cambios demográficos y de carácter social (aumento del tiempo libre, cultura del ocio, cambios en la vida familiar, creciente urbanización, etc.), pero es innegable que su demanda se ve impulsada asimismo como consecuencia del elevado grado de interdependencia que vincula a muchas de sus ramas con el resto del sistema productivo. La expansión y la creciente importancia estratégica de los servicios a la producción es la mejor expresión de este proceso. La industria precisa cada vez más de los servicios y la prestación de muchos de éstos requiere, a su vez, una mayor producción y disponibilidad de bienes y equipos, como sucede en el caso de las telecomunicaciones, los

transportes, la industria de la información, la sanidad y otros muchos. Más que de la sustitución de un sector por el otro, hay que referirse, pues, a la creciente *interpenetración* entre ambos, cosa que también se está dando en el caso de la moderna agricultura.

Esta comprensión del cambio estructural incluye, por supuesto, otra idea que no es en absoluto incompatible con todo lo anterior. El desarrollo lleva siempre consigo un proceso de «destrucción creativa», tanto a nivel agregado como dentro de las distintas ramas de actividad, lo que implica la modernización y/o sustitución de las actividades en declive o con un bajo valor añadido por otras nuevas y dinámicas; un proceso que a veces experimenta aceleraciones, saltos y dificultades de transición.

Desde una perspectiva histórica suficientemente amplia, los cambios internos a los que nos acabamos de referir pueden incluso calificarse como normales. Obedecen a la propia evolución que experimenta la demanda (nacional y/o internacional), a los cambios tecnológicos que se producen (que afectan tanto a los productos como a los procesos de producción) y, a veces, a otros acontecimientos de carácter no estrictamente económico que los impulsan o los retrasan, según los casos.

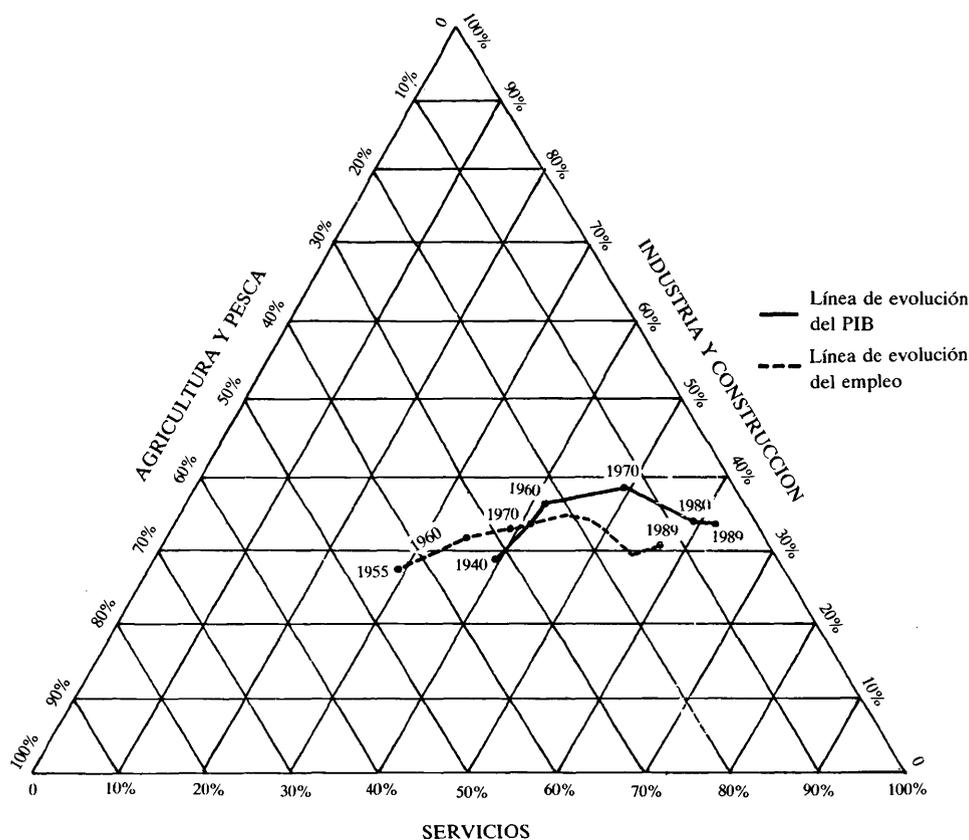
No existe, pues, incompatibilidad manifiesta entre los grandes cambios estructurales que observamos en las economías y las variaciones que se producen en el interior de cada sector, las cuales originan —particularmente en la industria, pero también en los servicios— una continua recomposición del peso de sus distintas ramas de actividad. Dicha recomposición, que a veces —como en la reciente crisis— experimenta una rápida aceleración histórica, tiene efectos muy claros en el empleo, en la inversión y en la proyección territorial de la actividad económica, en función de la localización de las actividades que entran en declive y de las que experimentan una fase de expansión.

2.2. Desindustrialización y terciarización de la economía española: 1970-1989

Tanto desde el punto de vista del empleo como desde el de la producción, la composición sectorial de la economía española ha evolucionado en las últimas décadas siguiendo una trayectoria muy clara y conocida: 1) caída prácticamente continua del sector primario; 2) mejora de la participación relativa de la industria, en una primera fase, seguida de un notable retroceso posterior, centrado en los años de la crisis, y 3) el constante avance del sector de servicios, cuyo crecimiento ha experimentado incluso, en algunos momentos, una cierta aceleración.

El gráfico 1 muestra las líneas de evolución de estos cambios a lo largo de un extenso período (de 1940 a 1989 en el caso del PIB, y de 1955 a 1989 en el del empleo) y puede servirnos, sin entrar en detalles explicativos innecesarios, como punto de referencia para comprender mejor lo ocurrido durante el período de transición democrática.

GRÁFICO 1. Cambio estructural de la economía española



Desde un punto de vista global, la estructura productiva española inició su cambio más profundo en 1960. Al iniciar dicho año la industria y la construcción habían ganado ya alrededor de quince puntos en su participación en el PIB con respecto a 1900, y este avance prosiguió durante la década de los sesenta, con mejora de 2,1 puntos más en cuanto al PIB y de 3,9 puntos en términos de ocupación. Pero, el salto más importante lo registraron los servicios, que si en los primeros sesenta años del siglo (1900-1960) solamente habían aumentado en 6,5 puntos su participación en el PIB, en tan sólo una década avanzaron 8,3 puntos en cuanto a la producción y 8,4 puntos en términos de empleo.

A partir de 1970, los cambios que se producen en la economía española son, ciertamente, un poco distintos y algo más complejos que los de la década precedente. Sin embargo, y esto parece importante porque constituye la tesis que aquí

deseamos sostener, aunque la economía española inicia un importante proceso de cambio interno en la composición de su industria y de los servicios, este cambio no supone en realidad un quiebro en relación con las grandes tendencias de fondo que estaban ya presentes en el pasado y, además, sigue la línea que otras economías más avanzadas habían empezado a experimentar con antelación.

En otras palabras, es cierto que en esta etapa, y más concretamente a partir de 1974, la crisis industrial determina un claro retroceso de este sector tanto en términos de PIB (gráfico 2 y cuadro 1) como de empleo (cuadro 2), pero no es menos cierto que la crisis no detuvo la continua caída del sector agrario —aunque frenase algo su ritmo—, ni el ascenso, también continuo, del sector servicios.

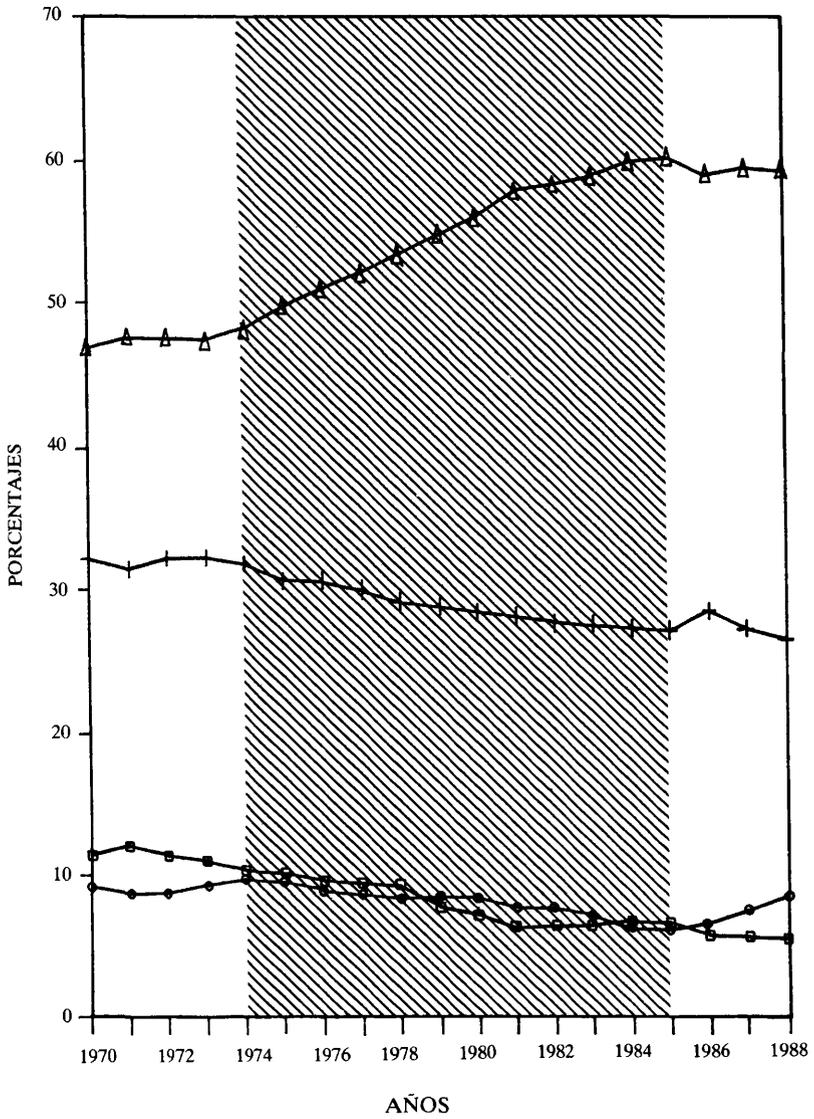
Por supuesto que no nos referimos simplemente a los porcentajes relativos de participación en el total de la producción o del empleo, aspecto que los datos subrayan como innegable, sino a lo que también nos muestran claramente algunas cifras absolutas y los indicadores de crecimiento. Baste recordar, en este sentido, que entre 1974 y 1985 el número de ocupados en la industria descendió en unos 804 000 y que la agricultura perdió 1 172 000 ocupados, mientras los servicios aumentaban el empleo en 343 000 personas. El avance que experimentan los servicios en su participación relativa en el empleo no es sólo consecuencia, por tanto, de la caída que experimenta la ocupación en la industria y en la construcción, provocadas muy directamente por la crisis económica, sino de la continuidad del proceso histórico de reducción del empleo agrario y del aumento, a pesar de la crisis, del empleo terciario. Aumento éste, hay que admitirlo, en el que tuvo un considerable protagonismo el sector público, cosa que tampoco resulta incoherente con los procesos de socialización de los servicios que han experimentado otros países y que son uno de los elementos explicativos de la terciarización de las economías industriales en los sesenta y en los setenta.

Desde el punto de vista de la producción, las tasas de crecimiento de los cuatro grandes sectores entre 1974 y 1985 explican los cambios que experimenta la estructura del PIB. En el cuadro 3, se recogen las tasas de incremento anual acumulativo por sectores del período 1970-1989, diferenciando cuatro subperíodos que son muy claros desde el punto de vista económico. Dos de ellos corresponden a la fase de la transición democrática: 1974-79 y 1979-85.

Pues bien, tanto de 1974 a 1979, fase que recoge el primer impacto de la crisis, como de 1979 a 1985, etapa que arranca con la segunda crisis del petróleo, se produjo un hecho significativo: los servicios crecieron apreciablemente por encima del conjunto del PIB, mientras la industria y la construcción registraban tasas muy bajas e incluso negativas. Esto, unido al hecho de que los precios de los servicios se situaron por encima de la media, dio como resultado que, como puede apreciarse en los datos del cuadro 1 y en el gráfico 2, durante el período 1974-1985 los servicios registrasen un avance más rápido en su participación relativa en el PIB al coste de los factores, dentro del constante proceso de terciarización que estaba siguiendo la economía española.

¿Tiene este hecho un carácter casual o puede explicarse como un comportamiento que los servicios mantienen en las fases recesivas de la economía?

GRÁFICO 2. Estructura del PIBcf



- AGRICULTURA
- CONSTRUCCION
- + INDUSTRIA
- Δ SERVICIOS

CUADRO 1. Evolución de la estructura sectorial del PIB 1970-1988
(en porcentaje sobre el PIB al coste factores en pesetas corrientes)

	<i>Agricultura y pesca</i>	<i>Industria</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>
1970	11,72	31,98	8,37	47,93
1973	11,31	32,08	8,33	48,28
1976	9,67	30,46	8,02	51,85
1979	8,17	28,62	7,59	55,62
1982	6,79	27,18	6,79	59,24
1985	6,68	26,46	5,51	61,35
1988	5,71	26,01	7,48	60,80
1989	5,07	25,63	8,20	61,10

Fuente: Elaborado a partir de la *Contabilidad Nacional de España*, bases 1970 y 1980 y TIO-E-80. Los datos de 1989 son una estimación a partir de la CN.

CUADRO 2. Evolución de la estructura sectorial del empleo 1970-1988
(en porcentaje sobre el total de la ocupación)

	<i>Agricultura y pesca</i>	<i>Industria</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>
1970	27,6	24,9	8,4	39,1
1973	24,1	25,2	9,2	41,5
1976	21,0	25,5	9,6	43,9
1979	18,5	25,5	9,1	46,9
1982	17,0	23,6	8,3	51,1
1985	16,5	22,9	6,9	53,7
1988	13,4	22,4	8,3	55,9

Fuente: Cifras INE en *Contabilidad Nacional* (1980-1986) y estimaciones a partir de las variaciones medias anuales en la EPA.

2.3. El distinto comportamiento de la industria y de los servicios

La idea de que los servicios se ven menos afectados por las fluctuaciones cíclicas que sufren las economías empezó a plantearse hace pocos años en los Estados Unidos. Evidentemente, algunas ramas de servicios muy vinculadas a la industria y a la construcción no escapan a los movimientos expansivos o recesivos de estos sectores. Pero, en su conjunto, los servicios han dado muestras en varios países de una relativa mayor estabilidad, hecho que se traduce en que no sólo el sector

opera de forma contracíclica, especialmente en las fases de depresión, sino que su peso en la economía tiende a aumentar continuamente.

En el caso español, este tipo de comportamiento parece cada vez más innegable. Los datos del cuadro 3, que en parte han sido ya objeto de comentario, muestran que a lo largo del período 1970-1989 los servicios crecieron *más* que el resto de la economía en la fase de recesión económica, y que han quedado ligeramente *por debajo* del conjunto en los períodos más expansivos. Los ejemplos del cuatrienio 1970-1974 y de la nueva fase expansiva iniciada en la segunda mitad de 1985 son, también, en este último sentido, bastante claros.

Utilizando las tasas de variación anual en pesetas constantes de la industria, de los servicios, y del PIB en su conjunto, hemos realizado un análisis de la sensibilidad de ambos sectores en relación con las fluctuaciones de la economía ².

Dos conclusiones pueden extraerse de dicho análisis. La primera es que la industria es, efectivamente, muy sensible a las fluctuaciones del conjunto del sistema productivo. En otras palabras, que en las fases de crisis y de expansión las tasas de variación anual son inferiores y superiores, respectivamente, a las obtenidas por la economía en su conjunto ³. La segunda es que los servicios son hasta ahora, en España, mucho más estables en su comportamiento en relación con las fluctuaciones de la economía; esto supone, en definitiva, que aunque los servicios no son ajenos a tales fluctuaciones, su comportamiento contribuye a amortiguar el ciclo.

El gráfico 3 expresa la relación entre el crecimiento de los dos sectores analizados y las variaciones del PIB en su conjunto (período 1970-1989), así como las líneas de regresión ajustadas en ambos casos cuya misma disposición expresa la diferencia de comportamiento que acabamos de señalar.

Las dos conclusiones antes expuestas no permiten, sin embargo, inferir rela-

² Las tasas de variación corresponden al período 1970-1989 y han sido tomadas de la *Contabilidad Nacional* (ptas. constantes de 1980). Las funciones resultantes fueron las siguientes:

Para la industria:

$$C \text{ PIB Ind.} = -1,274 + 1,525 C \text{ PIB} \\ (2,21) \quad (10,21) *$$

$$R^2 = 0,861; \text{ Error standard: } 1,46; D-W = 2,08$$

* Estadístico t.

Para los servicios:

$$C \text{ PIB Serv.} = 1,449 + 0,652 C \text{ PIB} \\ (6,35) \quad (11,11) *$$

$$R^2 = 0,885; \text{ Error standard: } 0,58; D-W = 1,55$$

* Estadístico t.

³ Otra posible hipótesis interpretativa podría ser, también, que la industria (y la construcción) son los sectores que *arrastran* al conjunto de la economía al alza o a la baja cuando experimentan fluctuaciones. La relación de ambos sectores con la demanda de bienes de equipo y con la inversión, en general, parece un elemento clave para explicar tal comportamiento.

CUADRO 3. Crecimiento del PIB por sectores económicos
(pesetas constantes 1980)

	% incremento anual acumulativo en el período				
	PIB	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
1970-1974	6,36	5,12	8,67	4,90	5,69
1974-1979	1,85	0,30	1,78	-3,61	2,99
1979-1985	1,44	2,10	0,60	-0,53	2,01
1985-1989	4,82	0,57	4,89	10,43	4,59

Fuente: Elaboración propia con datos de la *Contabilidad Nacional*. Año 1989: estimación de avance.

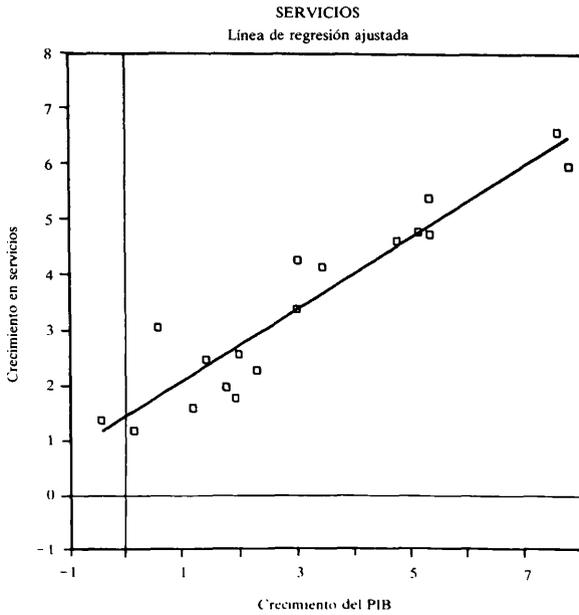
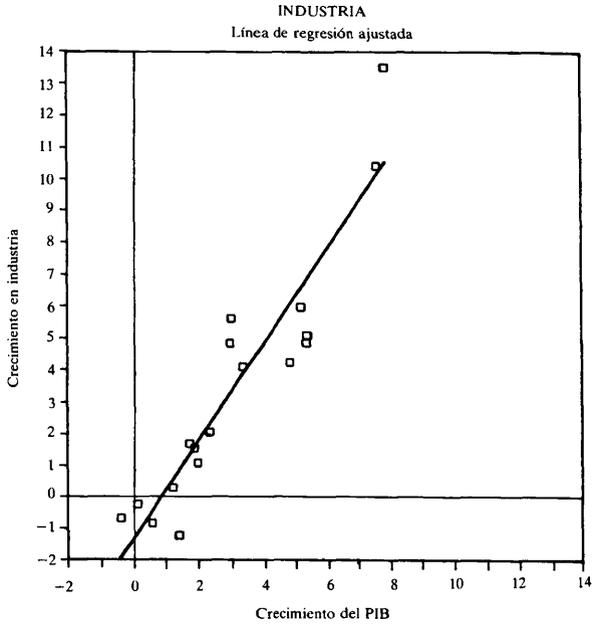
ciones de causalidad entre la industria y el PIB, ni en cuanto a las relaciones industria/servicios. Lo que el análisis refleja es, simplemente, la distinta sensibilidad de ambos sectores en relación con las fluctuaciones económicas, cuestión que sí se relaciona, no obstante, con el continuo avance de la participación de los servicios en el PIB, incluso en una fase tan crítica económicamente como la de la transición.

Los factores que pueden explicar este comportamiento de los servicios, que también tiene su manifestación en el avance del empleo ⁴, son, al menos, cinco:

- En primer lugar, hay que tener en cuenta que los servicios cuentan con un elevado número de empresas de muy pequeña dimensión (con menos de cinco trabajadores o, simplemente de carácter individual), las cuales normalmente pueden soportar las fases de crisis con menos dramatismo que las empresas de mayor dimensión.
- Por otra parte, la demanda de una serie de servicios —piénsese en algunas actividades comerciales, en la medicina, en la educación por ejemplo— tampoco experimenta con excesiva intensidad las fluctuaciones cíclicas.
- En tercer lugar, el fuerte peso que el sector público tiene en los servicios, tanto por sus actividades directas (Administraciones públicas y Defensa, Sanidad y Educación no destinadas a la venta) como mediante empresas de carácter público (transporte aéreo, ferroviario, por carretera y urbano; comunicaciones y otros servicios), constituye también un factor estabilizador, ya que las fluctuaciones de la economía tienen en casi todas ellas efectos muy limitados o, en todo caso, no implican inmediatos ajustes de las respectivas plantillas ni otras acciones encamina-

⁴ Hay que tener en cuenta, empero, que la creación de empleo en los servicios se relaciona con el carácter trabajo-intensivo de bastantes de las actividades que integran el sector y, paralelamente, con las bajas posibilidades de sustituir el factor trabajo por capital y tecnología.

GRÁFICO 3. Crecimiento del sector industrial y de servicios



das a adaptarse a una coyuntura poco favorable. A esto hay que añadir que algunas actuaciones del sector público tienen incluso un carácter claramente contracíclico (por ejemplo los servicios de tipo social, que aumentan en las etapas de crisis).

- En el caso español, conviene recordar también que las actividades ligadas al turismo han jugado un importante papel compensador durante la última crisis, al anticiparse —con respecto al resto de la economía— tanto el impacto de la recesión internacional como la rápida recuperación del sector.
- Por último, aunque con ello seguramente no se agotan todos los argumentos, la mayor presencia en los servicios de trabajadores autónomos, no asalariados y a tiempo parcial, permite una más fácil adaptación del tiempo de trabajo cuando se producen fluctuaciones coyunturales. En las fases recesivas, algunas actividades de servicios sirven incluso de «refugio» para los desempleados procedentes de otros sectores o para quienes acceden por primera vez al mercado de trabajo. Todo ello da lugar también a que tanto en términos de empleo como de valor añadido se produzca un apreciable efecto amortiguador.

2.4. Los cambios intrasectoriales

Dado que nuestra intención era subrayar la persistencia y continuidad de los cambios estructurales de largo alcance durante la etapa de la transición democrática, las referencias empíricas que hemos utilizado hasta ahora se han limitado a los cuatro grandes sectores. Un tipo de análisis tan agregado oculta, sin embargo, la existencia de cambios estructurales *internos* en los distintos sectores que, como antes hemos señalado, no sólo no son contradictorios con las tendencias globales ya examinadas, sino que contribuyen a explicarlas.

Desde este punto de vista, lo que realmente significan los términos «desindustrialización», como expresión de la caída del empleo en el sector y de su menor peso dentro del PIB ⁵, y «recuperación industrial», empleado para significar que las tasas de crecimiento del sector son nuevamente muy altas y que la inversión recupera su pulso, es que en el interior de la industria se registra una suerte de «destrucción creadora» que implica —como ya se dijo en el epígrafe primero— la modernización de algunas ramas de actividad, el retroceso e incluso la caída de las que entran en declive o cuyo valor añadido es muy bajo, y el surgimiento de actividades nuevas y más dinámicas.

⁵ El concepto de «desindustrialización» ha sido objeto de una cierta polémica y se le han atribuido distintos contenidos. En Gran Bretaña, por ejemplo, el énfasis se puso en la caída de la productividad y, sobre todo, en el retroceso de las exportaciones industriales. Aquí atribuimos al término su significación más aceptada y simple.

En España, como en otros países, esto ha ocurrido de forma muy particular en la industria y de ello son buena prueba los problemas que han tenido los llamados sectores en declive y la casi simultánea emergencia de otras actividades industriales (y de algunas ramas de actividad «renovadas»), que están liderando la fase de recuperación. El tema ha sido ya objeto de análisis y comentarios en otro capítulo de este mismo libro y, en consecuencia, no entraremos aquí en él, centrándonos, solamente en el caso de los servicios.

Aunque la «terciarización» de la economía ha sido hasta ahora un proceso siempre ascendente, oculta también unos comportamientos bastante distintos cuando se desciende a un análisis por ramas. En otras palabras, en el interior del sector servicios también se producen *cambios estructurales*, aunque éstos tienen, en general, un carácter más lento y menos llamativo que los de la industria.

Los datos de los que disponemos para valorar la evolución del PIB de los servicios por ramas de actividad no permiten construir una buena serie homogénea. Sin embargo, al estudiar las cifras de este sector correspondientes al período 1970-1986 se observan tres tendencias muy claras: 1) en primer lugar, el retroceso de las ramas Comercio, Recuperación y reparaciones, Alquiler de bienes muebles e inmuebles, y Educación y Sanidad destinadas a la venta; 2) en segundo lugar, el considerable aumento que han experimentado las ramas de Comunicaciones y de Servicios *no* destinados a la venta (Educación, Sanidad y Administraciones Públicas); y 3) los incrementos bastante más irregulares de las ramas de Hostelería y de Otros Servicios, donde se incluyen los llamados «servicios a las empresas».

La evolución de las diversas ramas aparece todavía más nítidamente dibujada cuando se analizan las cifras de ocupación. Para ello disponemos de la información procedente de la EPA, aunque, lamentablemente, la serie disponible no cubre todo el período que deseáramos analizar y los cambios metodológicos introducidos dificultan, en parte, su análisis.

Dos hechos aparecen claros al examinar los datos. El primero es que la estructura porcentual del empleo por ramas muestra una serie de variaciones que reflejan los cambios y tendencias de fondo. A pesar de que todas las ramas de actividad, excepto dos (Recuperación de productos y reparaciones; y Transportes y actividades anexas), han experimentado aumentos en su población ocupada durante el período 1976-1988 (cuadro 4), hay varias ramas importantes que pierden peso en el conjunto (Comercio; Recuperación de productos y reparaciones; Transportes; Seguros y alquiler de muebles e inmuebles; y Servicios personales y domésticos), mientras otras aumentan su participación. Entre estas últimas destacan especialmente la rama de Servicios prestados a las empresas, así como los servicios colectivos (Educación y Sanidad) y las actividades directamente vinculadas al sector público (AA PP, Defensa y S. Social).

El segundo hecho a destacar es que la evolución de la ocupación durante el período citado obliga a diferenciar claramente dos períodos. En el primero, casi coincidente con la crisis, varias ramas productivas experimentaron fuertes pérdidas, que quedaron compensadas —lo que constituye una peculiaridad del caso

CUADRO 4. Índices de evolución de la población ocupada por ramas de actividad de servicios

	1976	1979	1982	1985	1988
Comercio al por mayor y menor	100	98	93	89	110
Restaurantes, hoteles, cafeterías	100	102	102	104	130
Recuperación de productos y reparaciones	100	99	92	83	98
Transportes y A. anexas	100	98	95	87	98
Comunicaciones	100	91	106	112	126
Finanzas, seguros y actividades inmov.	100	99	100	100	115
Servicios prestados a empresas	100	107	133	151	272
Alquileres bienes muebles e inmov.	100	72	41	62	108
AA PP, Defensa y S. Social	100	101	115	125	147
Servicios saneam. y similares	100	130	184	188	253
Educación e investigación	100	110	121	133	158
Sanidad y servicios veterinarios.	100	117	112	130	150
Asistencia social y OSB	100	81	84	88	115
Servicios recreativos y culturales	100	100	110	113	146
Servicios personales y domésticos	100	102	95	89	103
Total	100	101	101	101	123

Fuente: Elaborado con cifras desagregadas de la EPA. INE.

español— con los aumentos netos de empleo en el sector público y en Educación y Sanidad no destinadas a la venta, además del saldo positivo de algunas ramas con escaso peso en el conjunto (p.ej., servicios prestados a las empresas). Por contra, en el segundo período (1985-1988), los servicios aumentan el número de ocupados en 1 135,1 miles de personas, contribuyendo a ello algunos sectores muy tradicionales (Comercio; Restaurantes, bares y hostelería; Transportes, Finanzas y Seguros; Alquiler de bienes muebles e inmuebles; y los servicios personales y domésticos), el sector público (AA PP, Educación y Sanidad; Asist. Social) y, asimismo, la rama de servicios prestados a las empresas, que es la que experimenta un índice de crecimiento más elevado a lo largo de todo el período.

Si algo ponen pues de relieve las variaciones que están experimentando el PIB y la ocupación de los servicios por ramas, es que el análisis «agregado» del sector oculta la existencia de unos cambios estructurales internos que, si bien son objeto de menor atención que los registrados por la industria, resultan tan importantes o más que éstos.

La evolución que sigue España en este sentido tiene algunos puntos en común con lo que ocurrió en otros países industrializados hace varios años: retroceso de algunas ramas tradicionales de servicios (comercio; reparaciones; servicios personales y domésticos; actividades financieras) y fuerte expansión de los servicios a

las empresas, las comunicaciones, las industrias de la información y los servicios colectivos.

En este último caso, la explicación radica en la aplicación de unos determinados criterios de carácter sociopolítico; en el resto, se trata de tendencias ligadas a los cambios que están experimentando las relaciones entre la industria y los servicios. La industria precisa y utiliza cada vez más los servicios y la tendencia a la externalización por parte de las empresas refuerza su desarrollo. A su vez, la prestación de muchos servicios requiere una mayor producción de bienes, como sucede en el caso de las telecomunicaciones, los transportes, la información y otros muchos. Más que de sustitución de un sector por otro hay que hablar, como anteriormente ya dijimos de la creciente *interdependencia* de ambos. Un proceso que, de acuerdo con la experiencia de otros países más desarrollados, como los Estados Unidos, la R. F. de Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia, continuará avanzando en España en los próximos años.

3. La dimensión espacial de los cambios en la industria y los servicios

La experiencia internacional viene mostrando que los cambios sectoriales y organizativos que se están produciendo en las dos últimas décadas tienen también una importante dimensión espacial que, como hemos señalado en el epígrafe 1, se manifiesta en tres direcciones: desplazamiento de ciertas industrias hacia aquellos países que tienen unos costes de producción más bajos; surgimiento de nuevas regiones dinámicas en el interior de los países ya industrializados debido a que ofrecen algunas ventajas competitivas para las empresas; y, finalmente, cambios en el papel y las zonas de localización de las principales áreas metropolitanas.

España no sólo no ha quedado al margen de este tipo de cambios, sino que constituye —en bastantes aspectos— un excelente paradigma de dicho proceso de transformación económico-espacial.

3.1. Los efectos de la crisis industrial y las nuevas tendencias en la localización de las inversiones

Hay coincidencia en afirmar que el mapa económico regional de España ha empezado claramente a cambiar en los últimos años.

La década de los sesenta supuso el reforzamiento y la consolidación de tres áreas muy bien definidas: Madrid, el País Vasco y Cataluña. La fuerte expansión industrial de los sesenta se proyectó en la geografía española siguiendo, al mismo tiempo, pautas de *concentración* y de *difusión* territorial. El hecho dominante del período fue, sin duda, el primero, es decir, la clara tendencia hacia una mayor concentración de la industria en las áreas que ya tenían una importante implan-

tación y tradición industrial: Barcelona, Madrid y Vizcaya, acompañadas a cierta distancia por Valencia, Guipúzcoa y Asturias. Pero, durante este período se produjo también un proceso de mayor difusión territorial de la industria, en cuya explicación concurren tres hechos: 1) ampliación de la zona de influencia económica de las grandes áreas metropolitanas (Bilbao, Barcelona y Madrid) con el desplazamiento de las industrias e inversiones hacia algunos núcleos urbanos situados cada vez más lejos del centro, alcanzando incluso a algunas provincias limítrofes; 2) desarrollo de varios centros urbano-industriales de carácter intermedio (Valladolid, Huelva, Zaragoza, Sevilla, Vigo, La Coruña) gracias a sus propias condiciones favorables para atraer industrias y, a veces, a las medidas de apoyo otorgadas por las autoridades, y 3) implantación de industrias en algunos núcleos urbanos de orden menor y en zonas rurales de escasa o nula tradición manufacturera.

La crisis dejó sentir su impacto en todas las regiones españolas, pero, evidentemente, sus efectos fueron desiguales en intensidad y sus consecuencias cara al futuro parece que han sido también bastante distintas. Aunque casi todas las actividades industriales acusaron sus efectos, no es menos cierto que en algunas de sus ramas concretas —Minería, Industrias metálicas básicas, Transformados metálicos, Textil y equipos de transporte— dichos efectos tuvieron una especial gravedad. Lógicamente, la concentración de este tipo de industrias en algunas regiones y provincias (caso del País Vasco, Asturias, Cantabria, Barcelona y Madrid) significó un impacto muy superior, mientras que, en otras, bien sea porque el peso de tales actividades era menor o bien porque contaban con una mayor diversificación productiva, los resultados fueron bastante menos traumáticos.

Cuando hablamos de regiones afectadas, falseamos sin embargo la realidad. En bastantes casos, las industrias en crisis estaban localizadas de forma muy concentrada y, por tanto, los efectos recesivos acabaron siendo mucho más *locales* o *comarcales* que regionales. El mapa de las principales zonas afectadas por la crisis industrial muestra que en unos casos —Barcelona y su amplio entorno; Madrid y Vizcaya-Guipúzcoa— se trata de territorios relativamente extensos, pero que, en otros, (Cádiz, Ferrol, Vigo, Sagunto) los efectos se concentraron en un solo núcleo importante, aunque su negativa influencia se difundiese por casi toda la región.

La crisis industrial ha sido, en todo caso, clave en la evolución del mapa regional de España. La aplicación de la técnica *shift-share* a las cifras regionales y provinciales del valor añadido bruto del período 1973-1985, desagregadas por sectores y ramas, ha permitido interpretar mejor lo ocurrido. El cuadro del diagnóstico aparece, así, mucho mejor determinado: el País Vasco, Barcelona, Asturias y Cantabria son las regiones que muestran las desventajas locacionales más intensas y, en ellas, el retroceso de los sectores Minerales y Metales, Minerales y productos no metálicos, Productos Metálicos y Maquinaria Química y Textil (en el caso de Barcelona), marcan el fuerte ajuste industrial llevado a cabo entre 1974/75 y 1985.

Por el contrario, en algunas regiones menos industrializadas, así como en el

resto de Cataluña y en la Comunidad Valenciana que sí lo son, el buen comportamiento de algunas industrias que podemos calificar como tradicionales —Alimentación y bebidas, Productos metálicos, Confección y calzado y el grupo de otras manufacturas—, así como el efecto de las ventajas propias de cada región (efecto diferencial) hacen aparecer valores positivos que compensan (o casi) los valores negativos de otras actividades manufactureras. Aclaremos, además, que en el sector «Otras Manufacturas» se integran actividades como la óptica, los productos farmacéuticos, la química de consumo, la electrónica y los aparatos de precisión, entre otras, que figuran entre las más dinámicas de la nueva fase de crecimiento industrial.

Todo ello permite explicar con más claridad las notables diferencias que la crisis del sector industrial ha tenido desde el punto de vista regional. Mientras unas regiones se han visto muy duramente golpeadas por la crisis, otras han podido salvar bastante mejor el trance e incluso obtener una relativa ventaja en función del tipo de actividades dominantes, de la expansión que nuevamente están registrando algunas ramas productivas y de sus propias ventajas locacionales.

El análisis anterior y los datos sobre las tasas de crecimiento y evolución del empleo y el paro por regiones, permite definir las regiones en las que el *efecto «desindustrializador»* ha estado presente. Son, esencialmente, las tres que están situadas en la llamada «Cornisa Cantábrica»: País Vasco, Cantabria y Asturias, a las que se unen Madrid, que logró amortiguar un poco sus efectos gracias a la expansión de los servicios, Barcelona y algunos núcleos industriales más aislados, como Ferrol, Vigo y Cádiz.

Sin embargo, el hecho más importante quizá no sea el impacto inmediato de la crisis industrial, sino el giro que se ha producido en las expectativas regionales cara al futuro. En este sentido, el estudio del comportamiento sectorial y espacial de las inversiones constituye una excelente herramienta para definir los cambios en curso y las zonas que parecen ahora más dinámicas. De alguna forma, las inversiones —sobre todo las «nuevas», es decir, las que están ligadas a la apertura de nuevas factorías— anticipan el futuro.

Pues bien, el análisis que hemos efectuado de la localización de las inversiones industriales en España, con datos del período 1980-1987, permite obtener dos conclusiones muy claras. En primer lugar, se comprueba que el caso español coincide bastante con las conclusiones de otros estudios sobre el movimiento industrial en Europa, al menos en dos sentidos. Efectivamente, por un lado, en que las áreas industriales metropolitanas que tenían una composición más diversificada son las que han logrado recuperar su dinamismo inversor y la renovación de su tejido industrial una vez superada la primera fase de la crisis, cosa que no ocurre en las viejas regiones industriales dominadas por algunas producciones más tradicionales que están en retroceso. Y, por otro, en que las regiones que aparecen como más atractivas para las nuevas localizaciones son aquellas que están bien situadas geográficamente, bien comunicadas, y que tenían una composición industrial no excesivamente especializada, aunque no pudieran considerarse muy industrializadas.

La segunda conclusión de cierta envergadura que se deduce al analizar las inversiones industriales españolas entre 1980 y 1987 es que las provincias que obtienen una posición más destacada en cuanto a las inversiones nuevas, es decir sin incluir las de ampliaciones y de renovación, forman prácticamente dos grandes ejes: el del *litoral mediterráneo*, desde Gerona hasta Murcia, con indicadores de intensidad de localización muy altos para Barcelona, Tarragona y Valencia; y el del *Valle del Ebro*, desde el Mediterráneo hasta Navarra, con su principal centro en Zaragoza. Al margen de estos ejes sólo destacan Madrid y Cádiz. No figuran, pues, en posiciones significativas varias regiones de gran tradición industrial (las de la cornisa cantábrica), ni otras donde en los sesenta se desarrollaron algunos núcleos industriales de cierta importancia (Valladolid, Burgos, Sevilla, La Coruña-Ferrol, Pontevedra, Vigo y Huelva, entre otras).

3.2. Diferencias regionales en el proceso de terciarización

La expansión del sector servicios ha tenido su reflejo en todo el territorio español. Sin embargo, cuando se habla de la «terciarización» de la economía española hay que tener en cuenta que el ritmo de avance de las distintas regiones no ha sido homogéneo y que la situación que actualmente existe a nivel regional y provincial tampoco resulta comparable. Téngase en cuenta que, de acuerdo con los últimos datos disponibles sobre la distribución de la renta, la producción y los empleos a escala provincial (1985), sólo siete de las 17 Comunidades Autónomas tienen más del 50 % de sus empleos en el sector servicios. Son, por este orden: Madrid, Baleares, Canarias, Andalucía, Cataluña, Murcia y la Comunidad Valenciana. Entre las restantes, algunas están incluso a considerable distancia de dicho umbral (Galicia, 35,47 %; Asturias, 42,97 %; Castilla-La Mancha, 42,46 %) y las cifras provinciales todavía nos dibujan un cuadro mucho más dispar.

En realidad, la España «terciarizada» coincide con una parte del territorio bastante bien definida: Madrid, toda la España mediterránea y Canarias. El desarrollo del turismo y de las ramas de servicios vinculadas al mismo —desde el comercio hasta los transportes y las actividades relacionadas con el ocio— constituye, obviamente, el principal factor explicativo de este hecho, aunque en los casos de Madrid, Cataluña y la Comunidad Valenciana, el crecimiento de los servicios se ha visto muy impulsado también por la industria, por la fuerte concentración demográfica y por unos niveles de renta relativamente más elevados.

Otro aspecto a destacar cuando se observa la distribución geográfica de los servicios es que tres regiones tradicionalmente industriales y hoy con dificultades —Asturias, Cantabria y el País Vasco— tienen una participación muy baja de los servicios en su población ocupada. Con las cifras de empleos correspondientes a 1985 (serie Banco de Bilbao), sus porcentajes son, respectivamente, 41,9 %, 44,9 % y 47,7 %, aunque las cifras de la EPA de 1988 los elevan a 44,7 %, 48,7 % y 54,9 %, dado que se opera con una base distinta. En todo caso, y teniendo además en cuenta la composición por ramas del empleo en los servicios

en estas regiones, parece claro que este sector no ha podido jugar en ellas, con igual intensidad, el papel compensador que ha desarrollado en otras zonas de España durante la crisis. Los efectos de ésta han sido allí bastante más profundos que en los casos de Madrid y de Cataluña, por ejemplo, cuya crisis industrial encontró una relativa compensación en el comportamiento de los servicios.

En los últimos años, hay dos hechos que están modificando en alguna medida la situación anterior, aunque su medición todavía no ha podido realizarse con claridad. El primero es el impulso que están recibiendo algunas ramas de servicios colectivos no destinados a la venta (Educación e Investigación, Sanidad, Servicios Sociales), lo que, dados los criterios de equidad y redistribución con que se está actuando, consolida y amplía la ocupación en estos sectores en toda España. El segundo es el proceso de descentralización administrativa y del gasto que está teniendo lugar en nuestro país gracias a la existencia de las Comunidades Autónomas. Las cifras del último padrón (1986) muestran ya el intenso crecimiento (demográfico y del empleo en los servicios) que registran las ciudades que actualmente desempeñan la capitalidad de algunas comunidades autónomas.

Un aspecto que posiblemente es más importante aún que las diferencias regionales en la distribución de los servicios ya existentes es el creciente papel de las ciudades como centros de localización y de difusión de servicios y el impacto que están teniendo las nuevas tecnologías en cuanto a la concentración de muchos de ellos. Los análisis realizados en otros países no permiten todavía extraer conclusiones definitivas y en España el tema ha sido todavía insuficientemente estudiado. A pesar de todo, hay dos ideas que pueden mantenerse al respecto a partir de una investigación que hemos realizado. La primera es que —en general— los servicios (tanto a los consumidores como a las empresas) tienen un fuerte componente urbano, que se intensifica a medida que aumenta la dimensión de las ciudades. La segunda es que, particularmente en el caso de una parte importante de los servicios a las empresas, se aprecia claramente el fenómeno que en otro lugar hemos denominado como «concentración dentro de la concentración». Es decir, que tales servicios no sólo se localizan con mucha más intensidad en las grandes capitales metropolitanas españolas, y en particular en Madrid y Barcelona, sino que, dentro de ellas, se produce también una muy notable concentración en algunas zonas muy concretas de la ciudad.

4. Consideraciones finales

La tesis que hemos intentado exponer en las páginas anteriores puede resumirse, en último término, en pocas palabras. Como punto de partida hemos aceptado que la economía mundial, y de forma particularmente clara la de los países industrializados, inició a finales de los sesenta un profundo cambio cuyas principales manifestaciones empezaron a percibirse a partir de mediados de los setenta, con el impulso de la crisis económica internacional. Dicho cambio tiene tres dimen-

siones singularmente destacables, aunque no son las únicas: la microeconómica y organizativa, la referida a los cambios estructurales o sectoriales, y la espacial o territorial, que constituye un reflejo de las anteriores, aunque todas ellas están interrelacionadas y se influyen mutuamente.

La afirmación que hemos hecho a continuación es que España no sólo no ha quedado al margen de estos cambios profundos, sino que el comportamiento de la economía española se ha ido ajustando cada vez más a ellos y, por tanto, al tipo de fenómenos que se observan en otros países de nuestro entorno.

Si se acepta lo anterior, o, mejor aún, si tal afirmación tiene visos de certeza, es evidente que algunos rasgos profundos de lo que sucedió en la economía española durante la etapa de la transición democrática pueden ser mucho mejor interpretados si dicha etapa se contempla como «una parte» de un ciclo histórico más amplio (y todavía inconcluso), caracterizado por los cambios económicos anteriormente citados. La economía de la transición democrática puede analizarse ciñéndose a los hechos, datos y decisiones del período que discurre desde finales de 1973 hasta comienzos de 1986. La óptica que aquí hemos adoptado y defendido es claramente más amplia y, en nuestra opinión, no contradice sino que complementa la anterior.

El resto del capítulo se ha centrado en aportar una serie de datos y reflexiones que permiten sustentar dos ideas directamente relacionadas con esta tesis.

La primera es que, desde mucho antes de la crisis del petróleo, la economía española estaba experimentando ya un cambio estructural que seguía una línea muy semejante a la desarrollada por otros países más avanzados. La crisis no interrumpió ni alteró sustancialmente dicho proceso de cambio, que con toda probabilidad proseguirá en el futuro y que no es incompatible, antes al contrario, con las variaciones internas que se producen en los grandes sectores, es decir, en su composición por ramas de actividad. Los cambios en la industria han sido —sin duda— especialmente rápidos y llamativos durante algunos años. Pero, también en los servicios se están produciendo cambios intrasectoriales importantes, motivados por algunas causas a las que especialmente hemos aludido.

La segunda idea que hemos intentado defender es que, desde el punto de vista espacial o geográfico, España inició también hace algunos años una evolución que está dando lugar a una clara modificación del mapa económico-regional. La crisis industrial y el desigual proceso de terciarización están en la base de esta remodelación territorial, con unas zonas en clara expansión (el arco mediterráneo y el valle del Ebro, además de los dos archipiélagos), otras en proceso de reconversión (la Cornisa Cantábrica) y otras, finalmente, donde los signos aparecen mucho menos definidos aunque no son excesivamente favorables.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Como posibles elementos para una reflexión de carácter general sobre el tema se sugieren los siguientes trabajos: L. A. ROJO, «Europa, el contraste entre dos décadas»; N. ROSENBERG y C. R. FRISCHTAK: «La innovación tecnológica y los ciclos largos»; y J. R. CUADRADO: «El reto de los cambios tecnológicos» en *Papeles de Economía Española*, núm. 28. Asimismo: C. DEL RÍO, «Cambio estructural y evolución del sector servicios en el área de la OCDE: una referencia al caso español», en J. VELARDE, J. L. GARCÍA DELGADO y A. PEDREÑO (eds.), *El sector terciario de la economía española*, Madrid, Economistas Libros, 1987; J. J. VAN DUIN, *The long wave in Economic life*, Londres, Allen & Unwin, 1983. La literatura extranjera sobre estos temas es abundante, pero se excluye de esta nota de orientación bibliográfica.

La bibliografía citada en el capítulo dedicado a la industria puede ser, asimismo, de utilidad para profundizar en algunos aspectos de la evolución de este sector en el mundo y en España. En el caso del sector servicios pueden consultarse: J. R. CUADRADO y M. GONZÁLEZ, *El sector servicios en España*, Barcelona, Orbis, 1988; J. R. CUADRADO, «La expansión de los servicios en el contexto del cambio estructural de la economía española», en *Papeles de Economía Española*, núm. 42, 1990; C. DEL RÍO y B. GARCÍA, «Dinámica regional y provincial del sector terciario en España», en *Papeles de Economía Española*, núm. 42, 1990; y J. R. CUADRADO, «El sector servicios, evolución, características y perspectivas de futuro», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989, cap. 6.

Los aspectos regionales de la economía española fueron analizados bastante exhaustivamente en el núm. 34 de *Papeles de Economía Española*, siendo especialmente interesantes para lo aquí tratado los artículos de J. ALCAIDE, J. R. CUADRADO, C. DEL RÍO y J. AURIOLES. Por último, las tendencias recientes de la localización en España han sido estudiadas en el libro de J. AURIOLES y J. R. CUADRADO, *La localización industrial en España. Factores y tendencias*, Serie Estudios, Madrid, F. FIES, 1989.

Comercio exterior: factores de cambio *

JOSÉ ANTONIO ALONSO

1. Introducción

Entre los objetivos y motivaciones que impulsaron la reforma política figuraba, y con posición preeminente, lograr una más sólida presencia de España en el exterior. Tanto por necesidades de legitimación externa como por coherencia interna, la transición democrática debía estar acompañada en el ámbito económico por un proceso, igualmente deliberado, de creciente inserción de España en los mercados internacionales. Sería injusto atribuir el origen de estas transformaciones a la transición democrática; o suponer que con el final de ésta se haya cerrado aquel proceso. La cauta marcha liberalizadora que inicia el Plan de Estabilización, allá por el final de los años cincuenta, y las tareas que todavía hoy impone la construcción del mercado único europeo impiden tal simplificación. Sin embargo, a la transición democrática le estará reservado protagonizar la consoli-

* Me he beneficiado de los comentarios que realizaron a una primera versión de este trabajo los profesores José Luis GARCÍA DELGADO, Vicente DONOSO, Rafael MYRO, Mikel BUESA y José Carlos FARINAS. Miguel CARRERA trabajó conmigo en la preparación del material empírico. Ninguno es responsable, no obstante, de los errores que pudieran subsistir.

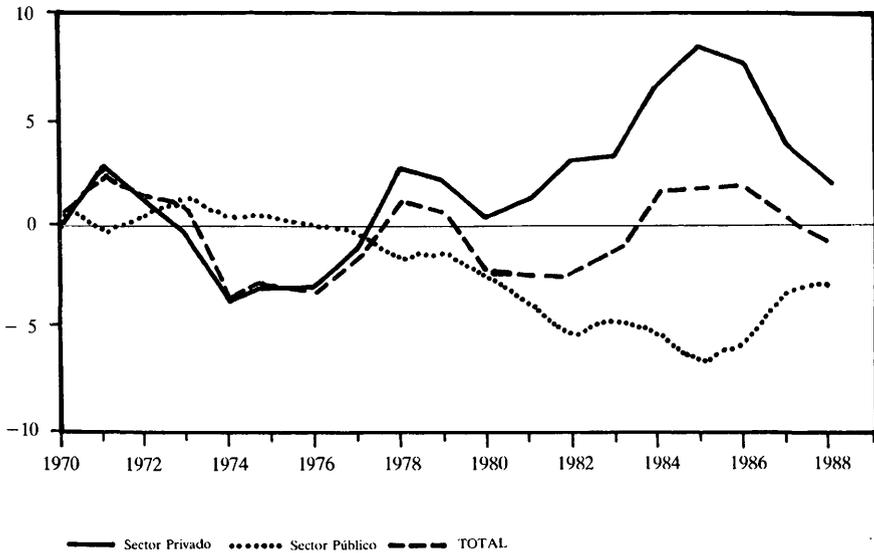
dación definitiva de la apertura económica, dar su más decisivo paso, al promover la integración plena de España en un área supranacional. A la homologación política del nuevo régimen, alcanzada por la vía de la normalización democrática, había de corresponder en el orden económico la plena integración comunitaria, con todo lo que supone de franca apertura a los mercados exteriores y a la competencia internacional. De modo que no parece exagerado afirmar que es en el plano de las relaciones exteriores donde se registran algunas de las más decisivas transformaciones económicas de la transición política.

Ahora bien, si la reforma política había de tener un efecto tan decisivo en el sector exterior español, ¿cuál fue la contribución de dicho sector a ese difícil tránsito político? Dicho de otra manera, el comportamiento del sector exterior de la economía española, ¿benefició o entorpeció el proceso de reforma política?

Para establecer un balance cabal de lo sucedido, conviene advertir que la transición política coincide en el tiempo con uno de los momentos de mayores perturbaciones en el ámbito internacional. El repentino encarecimiento de ciertas materias primas, particularmente del petróleo, el desmoronamiento del sistema de regulación monetaria convenido en Bretton Woods, las persistentes tensiones inflacionistas, combinadas con signos manifiestos de estancamiento económico, y la aguda crisis financiera que conmociona a los países en desarrollo son algunos de los fenómenos que definen el entorno internacional en que se ha de desenvolver la transición española. Y, de hecho, estas dificultades se aprecian con claridad en los resultados de las cuentas exteriores. Pues a lo largo del período aquí estudiado, y con las únicas excepciones de cuatro años, 1978-1979 y 1984-1985 —los que siguen a las dos más enérgicas acciones estabilizadoras—, la economía española soportó sucesivos déficit corrientes.

De entre las posibles interpretaciones que cabe otorgar al saldo de las operaciones corrientes con el exterior, está la que lo vincula a las diferencias que existen entre el gasto efectivamente realizado y la renta disponible de una economía. De modo que un déficit corriente refleja un exceso de la inversión sobre el ahorro nacional, lo que se traduce en la necesaria apelación al préstamo neto del exterior; lo contrario sucede en caso de superávit corriente. Pues bien, con alta regularidad a lo largo del período, la economía española se mostró incapaz de acompasar el ritmo de evolución del gasto con el de sus disponibilidades corrientes. La contribución de los sectores privado y público a este resultado fue dispar (gráfico 1). Y así, el sector privado mantuvo la inversión por encima de su capacidad de ahorro hasta 1977, acumulando sucesivos déficit financieros, para a partir de aquel año, y muy especialmente debido a la caída en los ritmos de capitalización que acompañan a la crisis, arrojar leves saldos superavitarios. La evolución del sector público fue virtualmente la inversa: capacidad de financiación hasta 1976, y apelación al préstamo a partir de esa fecha, urgido por el incremento de los gastos que comportó la crisis. De este modo, la mayor dimensión del sector privado, primero, y la magnitud del déficit público, después, explican el signo normalmente deficitario con que se cerraron las cuentas corrientes con el exterior. Y dado que en el período caen los ritmos de inversión, es necesario

GRÁFICO 1. (+) Capacidad y (-) necesidad de financiación (% del PIB)



vincular el déficit corriente al descenso, aún más acusado, de las tasas de ahorro, tanto público como privado.

Ahora bien, en una buena parte del período el préstamo neto del exterior se resolvió por medio de la entrada de capitales a largo plazo. De modo que la inversión extranjera propició saldos básicos superavitarios, salvo en los años inmediatamente posteriores a las dos crisis energéticas —1974-1976 y 1980-1982—. La economía española, por tanto, encontró en los mercados internacionales de capital a largo plazo los recursos estables y regulares necesarios con que cubrir sus necesidades de financiación sin padecer graves sangrías de divisas o estrangulamientos externos insuperables. Las formas en que este proceso se produjo y los costes que haya podido comportar son objeto de tratamiento en otro capítulo de esta obra. Lo que aquí se tratará de analizar es el comportamiento del comercio exterior que está en la base de los pronunciados déficit corrientes del período.

2. Evolución del comercio

Una primera consideración de los resultados globales del comercio exterior no puede arrojar una imagen más optimista (cuadro 1). Pues, no obstante las dificultades internacionales del período, el crecimiento de las exportaciones, traducido a términos reales, se produjo a una tasa media anual del 8,2 %, que más que duplica la correspondiente al comercio mundial —3,4 %—, y es igualmente

CUADRO 1. Evolución del comercio
(Tasas anuales medias de crecimiento en términos reales)

Años	Comercio Mundial *	ESPAÑA	
		Exportación	Importación
1970-73	8,5	15,6	10,5
1974-79	4,4	9,4	1,2
1980-85	2,4	7,1	1,5
1974-85	3,4	8,2	1,3

Fuente: Elaboración propia sobre datos del FMI.

* Se refiere a importaciones.

superior a la propia de la OCDE —4,2 %—. Por su parte, las importaciones, que habían progresado a ritmos superiores a los del comercio mundial a lo largo de la anterior década, reducen sus tasas de crecimiento hasta situarlas —1,3 %— muy por debajo de las correspondientes a la demanda mundial y a las compras de la OCDE —3 %.

Un comportamiento como el reseñado tuvo tres consecuencias de importancia en la configuración del sector exterior español. En primer lugar, y debido a la mayor progresión de las exportaciones respecto al comercio mundial, se produjo un incremento de la cuota de mercado de las ventas españolas, que de suponer el 0,9 % de las importaciones mundiales en 1973, pasa al 1,3 % en 1985.

En segundo lugar, la economía española experimentó a lo largo del período un continuado proceso de apertura comercial al exterior. De modo que el total de los flujos comerciales —exportaciones más importaciones— pasaron del 20,6 % en 1973 al 33,0 % en 1985. Este protagonismo creciente del comercio exterior en el PIB se manifiesta tanto en la vertiente de las importaciones —pasan del 13,4 % al 18,3 %— como, sobre todo, de las exportaciones —que del 7,2 % pasan al 14,7 % en igual período.

Se ha superado, pues, y en forma difícilmente reversible, aquella época histórica en que la economía española parecía vivir un tanto ajena a las perturbaciones de los mercados internacionales. Pero subrayar este proceso no obsta para que se apunte, con igual énfasis, que el coeficiente de apertura de la economía española sigue estando por debajo del de otros países comunitarios. Queda, por tanto, un amplio campo de acción para el progreso y protagonismo creciente del comercio exterior en España.

En tercer lugar, y pese a las alteraciones ocasionadas por las dos crisis energéticas, el balance global del período refleja una notable reducción de la brecha del comercio exterior español. Así, la tasa de cobertura ha pasado del 54 % en 1973 al 80 % en 1985; y si se dedujese el componente energético, la tasa de

cobertura del último año mencionado se situaría en el 113 %. Este resultado no hace sino evidenciar el disímil ritmo al que han evolucionado las exportaciones respecto a las importaciones en el período.

Los datos anteriores no pretenden ofrecer una radiografía completa del sector exterior, pero son suficientes para confirmar la importancia que ha tenido el comercio en el desarrollo económico español más reciente. A lo largo de la transición política, la demanda externa —exportación de bienes y servicios—, lejos de ser una rémora para el crecimiento económico, se comportó como el componente más dinámico de la demanda, creciendo a una tasa media, en términos reales, —6 %— superior a la del consumo público —4,7 %—, el segundo componente más expansivo, y notablemente mayor que las correspondientes al consumo privado —1,5 %— y a la inversión —tasa negativa del 1,4 %— (cuadro 2). De modo que el saldo de la demanda externa —exportaciones menos importaciones— aporta, por sí solo, un tercio del crecimiento del PIB en el período. No es extraño, por tanto, que numerosos investigadores se hayan esforzado en analizar los factores que explican este comportamiento.

Todos los estudios sobre la evolución de las importaciones españolas señalan el estrecho lazo que las une a la evolución de la demanda interna y, particularmente, de la inversión. La mera representación gráfica de la evolución de las series avala este juicio (gráfico 2). Pero una confirmación más sólida exige investigar la causalidad existente entre estas variables a través de las correspondientes funciones de importación. Los resultados de las investigaciones aplicadas al caso español confirman el papel preponderante que tiene la renta en la determinación de las importaciones, con una elasticidad que, en la mayor parte de los casos, supera ampliamente la unidad (cuadro 3); mientras que las variaciones de precios ofrecen resultados no significativos o elasticidades inferiores, relegándose su influencia a un papel secundario¹. Este resultado está acorde con la naturaleza de los bienes importados, que manifestaban, hasta hace bien poco, una alta dosis de complementariedad —y baja sustituibilidad— respecto a la oferta nacional.

Para estimar las exportaciones cabe optar por dos posibles vías, según se las haga depender de las variables de demanda, vinculadas a las posibilidades de compra de los eventuales clientes, o de las de oferta, relacionadas con la capacidad de venta del país en cuestión². En este último caso, y para captar el efecto

¹ La estimación de I. MAULEÓN (1985) es la que obtiene una menor elasticidad-renta de las importaciones; y la de J. M. BONILLA (1978) la que les atribuye a estas últimas una mayor sensibilidad a los precios. A ambas estimaciones las distancia, además de ciertos procedimientos analíticos, los respectivos períodos estudiados, separados por la crisis de 1973. Razón suficiente para justificar las diferencias en los resultados. Cabe decir, además, que los valores hallados para las elasticidades en la mayor parte de los estudios están, por término medio, no muy alejados de los obtenidos en otros casos nacionales. Véase al respecto I. FERNÁNDEZ y M. SEBASTIÁN (1989).

² J. GARCIA SOLANES y A. BEYAERT (1989) hacen una estimación mixta de la función de exportaciones, incorporando variables de demanda y de oferta combinadas. Aun cuando los resultados del ajuste son aceptables, cabe dudar acerca de la justificación teórica, más allá de la meramente estadística, de tal especificación.

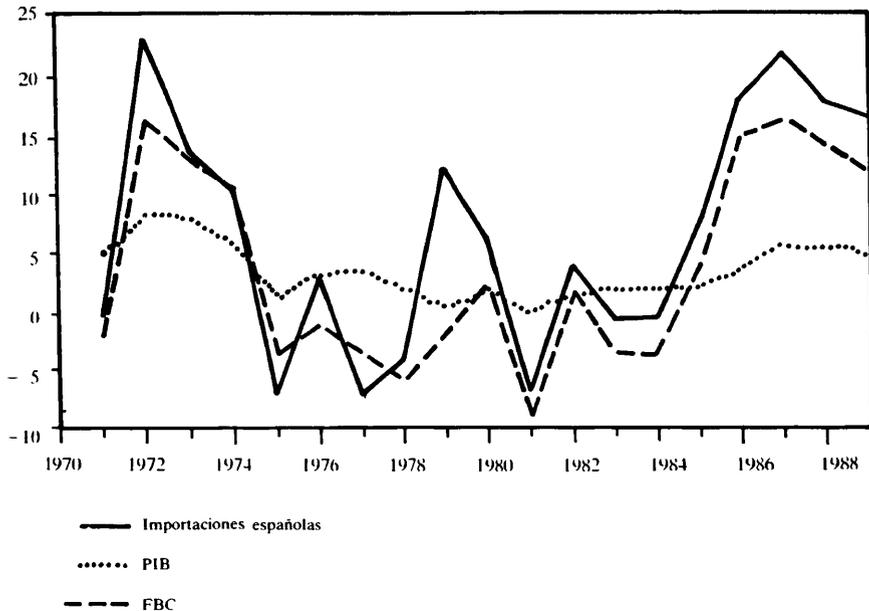
CUADRO 2. Componentes de la demanda
(Tasa media anual de crecimiento en términos reales)

Años	PIB	FBC	Consumo Público	Consumo Privado	Exportación bienes y servicios	Importación bienes y servicios
1970-73	6,1	5,8	5,4	6,0	13,8	12,2
1974-79	2,2	- 1,1	5,8	2,7	5,3	3,6
1980-85	1,3	- 1,6	3,7	0,4	6,6	1,2
1974-85	1,8	- 1,4	4,7	1,5	6,0	1,7

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE.

absorción de la demanda interna sobre los excedentes exportables de las empresas, se suele incorporar una variable que mide el nivel de la capacidad utilizada. Una función de este tipo está formulada bajo los supuestos de que se trata de un país pequeño —es decir, para el que la elasticidad de la demanda internacional es infinita— y cuyo sector exportador tiene un reducido peso en el total de la producción nacional. Supuestos que pueden ser aplicables, sin excesivo riesgo, al caso español.

GRÁFICO 2. Evolución de las importaciones
(Tasas de crecimiento real)

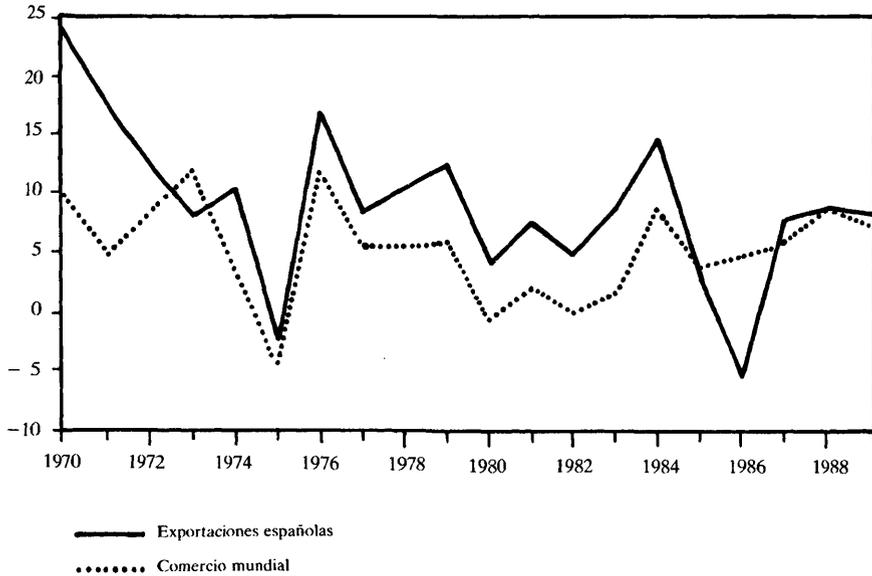


CUADRO 3. Funciones de importación y exportación de la economía española
(Elasticidades estimadas)

Estudios *	Período considerado	IMPORTACION			EXPORTACION (demanda)			EXPORTACION (oferta)			Capacidad utilizada
		Precio	Renta	Precio	Renta	Precio	Renta	Precio	Renta		
Mochón y Ancochea (1979)	1963-76	- 0,3	2,8	- 0,9	3,2						
Bonilla (1978)	1962-72										
Sin retardos		- 1,3	1,20	- 1,2	1,7						
Método Almon				- 0,7	1,8						
Desfases directos				- 0,9	1,8						
Mauleón (1985 y 1986)	1973-84		1,00	- 0,5	1,3						
Donges (1973)	1959-71							0,7	1,7		- 1,3
a)								1,1	1,7		
b)								—	1,6		- 2,1
c)								0,6	2,1		- 1,5
Casado-Díaz-Lasso de la Vega-Rivillas (1982)	1965-80							0,7	2,1		- 1,6
a)											
b)											
Martínez (1987)											
a) Tipo de cambio efectivo real		0,1	1,8	- 0,6	2,3			- 1,0	5,1		
b) Tipo de cambio real		0,5	3,3	- 0,9	2,1			- 1,6	5,0		
Fernández y Sebastián (1989)	1965-88										
Totales		- 0,30	1,67	- 1,06	1,82						
No energéticas		- 0,66	1,73								
Andrés - Dolado - Molinas - Sebastián - Zabalza (1988)	1965-88										
Totales		- 0,29	1,43	- 1,0	1,86						
No energéticas		- 0,44	1,22								
Mañas (1987)				- 1,42	1,96						
García Solanes-Beyaert (1989)	1963-84			- 0,6	1,8			- 0,7	1,9		- 1,2
								- 0,6	1,6		- 0,4 **

* Las referencias completas de todos los trabajos relacionados se ofrecen en la Orientación bibliográfica que se incluye al final de estas páginas.
** Elasticidad de la variable «término de intercambio».

GRÁFICO 3. Evolución de las exportaciones
(Tasas de crecimiento real)



Pues bien, las estimaciones realizadas desde la vertiente de la demanda apuntan a que las exportaciones españolas dependen básicamente de la renta mundial —o, en su caso, de las importaciones mundiales—, con una elasticidad positiva y notablemente superior a la unidad, mientras que la variación de los precios presenta elasticidades lógicamente negativas e inferiores o muy próximas a la unidad³. Cuando se discrimina el comercio según áreas de destino, se aprecia una mayor sensibilidad a los precios en las exportaciones destinadas a los mercados más industrializados, transparentes y estables, como es el caso de EE UU y, más particularmente, la CEE.

Las pruebas realizadas desde el punto de vista de la oferta confirman el peso atribuido a la renta —en este caso, la renta nacional—, pero apuntan también, aunque no de forma unánime, el valor explicativo del nivel de la capacidad utilizada, especialmente cuando se refiere a mercados de alta significación en las ventas españolas, como es el caso de la Comunidad. Además, en una de las estimaciones —Casado, Díaz, Lasso de la Vega y Rivillas— se concluye que, desde la óptica de las técnicas econométricas, la función de oferta ofrece una

³ L. MAÑAS (1987) obtiene en su estimación una elasticidad-precio de las exportaciones excepcionalmente elevada. Si bien cabe señalar que, en general, los valores que resultan de las estimaciones españolas están relativamente próximos a los obtenidos en otros países. Véase I. FERNÁNDEZ y M. SEBASTIÁN (1989).

CUADRO 4. Participación constante en los mercados

	Efecto Demanda	Composición Productos	Composición Mercados	Factores Oferta
1. <i>Términos nominales</i>				
Exportaciones totales	51,3	- 4,8	- 3,3	57,1
Exportaciones no energéticas	46,8	- 2,4	- 3,3	58,9
Exportaciones de manufacturas	38,0	0,8	- 2,8	64,1
2. <i>Términos reales</i>				
Exportaciones totales	31,9	7,3	- 5,1	65,9
Exportaciones no energéticas	32,1	5,8	- 5,0	67,1
Exportaciones de manufacturas	21,1	10,9	- 3,7	71,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Naciones Unidas y OCDE.

mejor explicación de las exportaciones. Aspecto que, parcialmente, es confirmado por García Solanes y Beyaert al obtener un mejor ajuste a través de una función mixta de exportaciones. Los resultados, pues, inducen a pensar que existe una aceptable sensibilidad de las exportaciones a variables internas sobre las que, en principio, las autoridades pueden influir a través de una política económica adecuada.

Este último aspecto se confirma al descomponer la evolución de las exportaciones en componentes estadísticos complementarios (*constant market share analysis*). Esta técnica distingue cuatro factores en la explicación, estadística que no causal, del crecimiento de la exportación: la expansión de la demanda mundial, la composición por productos de la oferta exportadora, su distribución por mercados y un factor residual, llamado de competitividad, que refleja el conjunto de los factores que actúan promoviendo las exportaciones desde la oferta (véase apéndice A).

La aplicación de dicho procedimiento a la exportación española (cuadro 4) pone en evidencia el papel que ha tenido la expansión de la demanda —comercio mundial— en la evolución de las ventas, pero igualmente destaca el protagonismo adquirido por los factores de oferta, vinculados a mejoras adquiridas en la competitividad externa. De modo que las dos terceras partes del crecimiento de las exportaciones de manufacturas pueden ser atribuidas a este último grupo de factores⁴. Proporción que es todavía mayor si las estimaciones se realizan en términos reales, corrigiendo las cifras por los respectivos índices de valor unitario.

⁴ Estudios de participación constante en los mercados referidos a ámbitos supranacionales, como los debidos a la Comisión Económica para Europa (1982) y la ONUDI (1982), confirman el alto peso del efecto competitividad en la explicación de la evolución de las exportaciones españolas; un efecto superior al que han experimentado en igual período países que pertenecen al entorno económico en el que cabe situar a España.

El efecto de composición de productos se revela positivo cuando la estimación se realiza en términos reales, y virtualmente nulo cuando se considera el comercio de manufacturas a precios corrientes. La incorporación de los productos primarios y de las materias primas, incluidas las energéticas, torna negativo este componente. Como negativo es, en todos los casos, el efecto debido a la selección de mercados.

No obstante su disparidad, una visión de conjunto de los estudios mencionados, tanto estadísticos como econométricos, revela el protagonismo jugado por los factores de demanda en el curso expansivo de las exportaciones y de las importaciones, lo que se adecúa al comportamiento esperable de un país pequeño y medianamente abierto al exterior. Pero también destaca el relevante papel, en ocasiones poco considerado, que han tenido los factores de oferta en la innegable ganancia de cuotas de mercado de las exportaciones españolas.

En parte, la acción de estos factores puede estar asociada con la peculiar evolución del ciclo productivo a lo largo del período aquí estudiado. Los bajos ritmos de expansión de la demanda interna, particularmente en los primeros años ochenta, indujeron a muchas empresas a buscar en el exterior aquellos mercados que precisaban para sostener su actividad en niveles aceptables. Es éste, la recesión de la demanda interna, un factor que coadyuvó de un modo que cabría denominar «pasivo» —por vía adaptativa— al progreso de la exportación en el período. Pero, junto a este factor, existen otros que de modo «activo» —es decir, a través de una mejora efectiva en la capacidad exportadora—, contribuyeron a la expansión de las ventas en el exterior. Una investigación más detenida remite a los siguientes tres factores básicos en el cambio registrado: la progresiva liberalización del comercio exterior, la evolución de la competitividad internacional de la economía española y el aprovechamiento de su específica especialización comercial. A estos tres factores se refieren los epígrafes que siguen ⁵.

3. El proceso de liberalización comercial

El primero de los factores que ha influido en el comportamiento del sector exterior ha sido el proceso de liberalización a que ha estado sometido el marco jurídico que lo regula. Acaso la expresión más visible de este proceso se dé en el mercado de bienes, a través de la reducción secuencial de las barreras al comercio, pero alcanza a manifestarse, con más vigor si cabe en los últimos años, en el mercado de factores, a través de la progresiva liberalización de las operaciones de capital y del sistema de cambios. La modificación del marco institucional no sólo propició una mayor permeabilidad de los mercados españoles a la

⁵ Para un análisis de los efectos que la contención de la demanda interna tuvo sobre las exportaciones, véase la colaboración de R. MYRO a este mismo libro.

competencia internacional, sino también mejoró, por la vía de la reducción de costes que tal política comporta, la capacidad exportadora de nuestra economía; y promovió una notable mutación en los hábitos y actitudes de los agentes económicos, al revelar la importancia que tiene el marco internacional en las decisiones estratégicas de las empresas.

Como ya se ha mencionado, el cambio aludido ni se inicia ni concluye en el período que aquí se considera. Comienza con los impulsos liberalizadores del Plan de Estabilización, y previsiblemente concluirá con la realización del mercado único europeo. Entre ambos acontecimientos discurre el proceso con innegable eficacia, aunque sometido a recurrentes interrupciones de acuerdo con las contingencias de la política económica, particularmente antiinflacionista, y con las presiones de los diversos grupos de poder. Seguramente, sería injusto negar la presencia de fuerzas económicas internas en la promoción del cambio, pero no cabe desconocer que los impulsos liberalizadores más consecuentes se emprendieron a instancias de organismos internacionales. El compromiso ante el FMI y la OCDE de 1959, el Acuerdo Preferencial suscrito con la CEE en 1970, las concesiones asumidas en la Ronda Tokio del GATT y el Acuerdo con la EFTA, ambos de 1979, jalonan y dan sentido a otros tantos impulsos liberalizadores. La integración en la CEE ha supuesto el último peldaño en esta dirección. De nuevo, un factor externo, las exigencias del acuerdo comunitario, está coadyuvando a la mayor firmeza de esta nueva etapa liberalizadora.

Aun cuando alguna de las medidas reformadoras más decisivas se habían adoptado con antelación al período estudiado, todas ellas, y particularmente las que se ponen en marcha a partir de 1977, influyen en el grado de apertura comercial creciente que caracteriza a la transición política. Una apertura que, preciso es decirlo, resultó compatible con la progresiva articulación de un complejo sistema de apoyo público a la exportación. Veamos, siquiera brevemente, las principales decisiones adoptadas en uno y otro ámbito.

3.1. La reducción de las barreras al comercio

La década de los setenta se abre con la efectiva aplicación del Acuerdo Preferencial suscrito, tras laboriosas negociaciones, por España y la CEE. Tal Acuerdo definía tres listas de productos sometidos a procesos de aminoración programada de sus tarifas arancelarias, hasta un tope máximo del 60 % para una de las listas, y del 25 % para las otras dos. Con las excepciones notables del carbón, acero y hierro, una gran parte del comercio de importación proveniente de la CEE —en torno a un 60 %— quedó sometido a este proceso. Junto a ello, el Acuerdo contemplaba también, a través de una cuarta lista de productos, la progresiva limitación en el ámbito de los regímenes de comercio intervenido. A cambio de estas concesiones, España obtuvo una reducción considerable de las tarifas comunitarias en un amplio número de productos, especialmente de carácter indus-

trial. La reducción arancelaria global se acercaba al 60 %, a realizar por la CEE en los tres primeros años tras el Acuerdo.

Además de estas medidas, la Administración española, entre 1972 y 1975, redujo el ámbito del comercio intervenido, mediante la aprobación de sucesivas listas de productos liberados, y decidió rebajas en las tarifas que afectaron a más de la mitad de las partidas arancelarias, en proporciones diversas según el gravamen. El carácter transitorio de estas disposiciones hace dudar del espíritu que las animaba. Y, de hecho, una gran parte de ellas fueron revocadas al manifestarse en toda su gravedad los efectos de la primera crisis energética.

En 1977, tras las primeras elecciones constitucionales, se abre una nueva etapa liberalizadora coincidiendo con un período de buenos resultados en la balanza de pagos. Así, en enero de 1978, una gran parte del comercio que había sido sometido a contingentación a raíz de la crisis y algunos otros productos industriales fueron convertidos en comercio liberado; y una parte del comercio de Estado de productos agrícolas pasó a realizarse bajo sistemas menos restrictivos. Salvo pequeñas excepciones, éstas serán las últimas ampliaciones del comercio liberado hasta la integración comunitaria.

Además, se aprobaron en el período sucesivas rebajas arancelarias. Así, en 1977 se dejó sin efecto el sobrecargo impuesto a raíz de la crisis; en 1978 se procedió a una reducción transitoria del 20 % de todos los gravámenes, con excepción de los menores; y en 1979 se aprobaron rebajas escalonadas, entre el 10 % y el 40 % según el nivel de partida del gravamen, que fueron sometidas a sucesivas renovaciones hasta marzo de 1986 en que se inició la transición prevista en el Tratado de Adhesión a la CEE.

Los más consecuentes esfuerzos liberalizadores de esta etapa vinieron, sin embargo, de los dos acuerdos internacionales que entonces suscribe España. En el primero, firmado con la EFTA, se declara la voluntad de eliminar gradualmente las barreras existentes en el comercio mutuo de productos industriales hasta alcanzar, para los países del área, las condiciones contenidas en el Acuerdo Preferencial con la CEE. El segundo es el suscrito en la Ronda de Tokio celebrada por el GATT, en la que las concesiones españolas afectaron a cerca del 40 % de las partidas del arancel.

Como consecuencia de las sucesivas reducciones de los gravámenes arancelarios, cobraron creciente protagonismo las cargas fiscales asociadas a los impuestos en frontera, que en 1985 casi duplicaban lo recaudado a través del arancel. De entre las diversas figuras existentes, destacaba el ICGI, cuya misión era igualar el trato fiscal de las importaciones al de los bienes nacionales sustitutivos. La peculiaridad del sistema de imposición indirecta en España, nucleado en torno a un impuesto multifásico y acumulativo —el ITE—, y la multiplicidad de figuras menores que lo acompañaban, hacía muy difícil la estimación de la carga que realmente recaía sobre un bien. Amparándose en este hecho, las autoridades determinaron un ICGI que estaba, según todos los especialistas, por encima de la imposición interior. De este modo, el ICGI incorporaba un componente protector frente a las importaciones, que las estimaciones más plausibles sitúan en

torno a los tres puntos porcentuales como media, variando según sectores y productos. Además, existían otras figuras que, si bien resultaban de limitada capacidad recaudatoria, concentraban su carga fiscal sobre un reducido número de productos —es el caso del impuesto de lujo o de los impuestos especiales—, afectando severamente a los precios interiores de esos bienes. Los cambios en el marco regulador del comercio habidos durante el período apenas si alteraron esta parcela de la imposición en frontera.

En todo caso, el proceso liberalizador, a pesar de ser parcial y acaso excesivamente cauto, comportó una efectiva reducción de las barreras al comercio de la economía española, lo que se refleja en los cambios habidos en la protección nominal. Esta evalúa el encarecimiento porcentual que el precio de un bien importado experimenta al atravesar la frontera. Aunque son diversos los factores que influyen en tal alteración de precios, la conveniencia práctica aconseja circunscribir su estimación al efecto del gravamen arancelario y, en su caso, de la imposición indirecta derivada.

CUADRO 5. Instrumentos de política comercial

	Tarifa Arancelaria	ICGI (Componente Protector)	Desgrav. Fiscal	Regímenes de comercio (% de la importación)				
				Liberado	Globalizado	Bilateral	Estado	Otros
1960	16,5	0,0	2,0	40,0	20,0	20,0	19,0	1,0
1961	14,4	0,0	2,6	45,0	18,0	18,0	17,0	2,0
1962	13,3	0,0	3,4	55,0	15,0	15,0	15,0	3,0
1963	12,6	0,0	4,3	59,5	12,4	11,9	10,7	5,5
1964	13,2	0,9	5,3	63,5	12,5	6,6	12,1	5,2
1965	9,8	2,6	8,4	67,3	11,9	7,1	2,1	11,6
1966	11,2	2,7	10,0	71,2	8,3	7,6	2,0	10,9
1967	11,6	2,4	10,5	76,8	6,8	6,8	1,9	7,7
1968	10,5	1,9	10,4	75,9	5,7	8,1	1,2	9,0
1969	9,6	2,5	11,6	77,4	5,8	7,5	1,4	7,9
1970	9,5	1,6	11,2	76,2	5,5	6,7	1,1	10,5
1971	9,1	1,9	12,6	75,7	7,5	5,1	1,1	10,7
1972	9,2	2,1	13,6	74,2	7,8	5,4	1,1	11,5
1973	8,6	2,1	13,5	80,4	4,9	4,9	0,7	9,1
1974	6,8	2,5	12,8	85,2	2,9	3,9	1,1	6,8
1975	7,3	2,0	14,0	79,6	6,7	5,1	0,7	7,8
1976	8,2	2,0	13,0	78,6	7,1	5,0	0,8	8,5
1977	8,0	2,2	14,6	78,3	6,9	6,6	0,3	7,9
1978	8,1	2,6	14,3	80,0	7,1	5,1	0,4	7,4
1979	7,9	2,9	14,0	79,4	5,1	6,6	1,1	7,8
1980	6,1	2,6	13,5	91,0	1,4	3,4	0,3	3,9
1981	5,0	2,6	13,8	88,8	2,2	5,2	0,5	6,3
1982	5,4	2,6	14,3	87,0	1,0	5,0	0,7	8,3
1983	5,5	2,6	14,0	86,0	1,0	5,0	1,1	8,9

Fuente: G. DE LA DEHESA, J. J. RUIZ y A. TORRES (1987).

CUADRO 6. Protección nominal de la economía española por zonas de procedencia de las importaciones (1985)

	CEE				OCDE				Resto				Total áreas			
	Arancel		Otros tributos		Arancel		Otros tributos		Arancel		Otros tributos		Arancel		Otros tributos	
	ICGI*	Total	ICGI*	Total	Arancel	Total	ICGI*	Total	Arancel	Total	ICGI*	Total	Arancel	Total	ICGI*	Total
01. Agricultura.....	1,19	3,88	1,36	6,43	0,47	2,09	0,69	3,25	0,34	2,15	0,67	3,15	0,50	2,36	0,76	3,62
02. Huilla y aglomerados.....	—	16,42	0,36	16,79	—	6,15	0,15	6,30	—	1,87	0,04	1,91	—	4,53	0,11	4,64
03. Coqueñas.....	7,80	11,09	—	18,90	—	10,53	—	10,53	0,74	9,75	—	10,49	3,94	10,49	—	14,43
04. Petróleo y gas.....	—	0,01	1,74	1,75	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,11	0,11
05. Electricidad y agua.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
06. Metales y metales.....	2,78	10,65	0,06	13,49	3,33	7,90	0,06	11,28	1,68	7,69	0,05	9,42	2,57	9,45	0,06	12,08
07. No metales.....	6,54	9,81	0,77	17,12	6,29	7,57	0,53	14,39	0,85	6,17	0,09	7,11	4,74	8,27	0,52	13,53
08. Productos químicos.....	5,13	11,24	0,56	16,93	5,57	9,51	0,52	15,60	6,79	10,90	0,60	18,30	5,39	10,76	0,55	16,70
09. Productos metálicos.....	9,38	13,29	0,89	23,56	12,84	11,58	0,96	25,39	11,95	9,98	0,82	22,75	10,22	12,81	0,90	23,93
10. Máquinas agrícolas e industriales.....	7,95	11,66	0,46	20,07	11,25	11,30	0,37	22,92	22,00	13,30	0,39	35,70	9,14	11,59	0,43	21,16
11. Máquinas de oficina.....	3,09	5,25	0,29	8,63	7,78	5,45	0,46	13,70	7,74	3,82	0,41	11,98	5,24	5,25	0,37	10,86
12. Material eléctrico.....	12,45	12,05	6,13	30,64	9,40	7,22	4,16	20,78	9,24	6,45	3,93	19,62	10,99	9,70	5,18	25,86
13. Vehículos y motores.....	17,04	16,36	13,13	46,52	17,09	12,46	12,69	42,24	44,67	20,72	38,96	104,34	17,14	15,94	13,17	46,25
14. Otros medios de transporte.....	7,72	12,25	1,37	21,34	5,82	6,88	0,87	13,57	4,62	5,11	0,72	10,45	6,54	8,96	1,07	16,56
15. Carnes y conservas.....	0,26	2,36	0,13	2,75	0,43	4,23	0,24	4,90	0,20	2,79	0,15	3,14	0,27	2,91	0,16	3,34
16. Leche y productos lácteos.....	5,40	5,18	0,17	10,75	10,61	10,07	0,32	21,00	0,76	8,52	0,13	9,41	6,07	6,07	0,19	12,34
17. Otros alimentos.....	2,33	4,28	1,44	8,05	3,05	4,18	1,57	8,81	3,01	4,34	1,60	8,95	2,85	4,30	1,55	8,70
18. Bebidas.....	3,29	7,23	43,02	53,55	2,42	2,91	21,81	27,14	10,68	5,87	67,66	84,22	3,74	6,98	43,79	54,51
19. Tabacos.....	—	8,09	8,09	—	—	—	7,19	7,19	—	—	16,06	16,06	—	—	8,09	8,09
20. Textiles y vestido.....	9,17	13,08	1,32	23,58	8,56	8,00	0,98	17,54	8,74	7,25	1,05	17,03	8,87	9,89	1,14	19,91
21. Productos de cuero y calzado.....	5,00	8,60	1,17	14,77	9,42	8,74	1,56	19,72	5,33	7,98	1,15	14,46	5,58	8,24	1,19	15,02
22. Madera y muebles.....	7,34	11,03	4,89	23,26	2,13	6,44	2,28	10,86	4,44	6,16	2,82	13,42	4,29	7,53	3,14	14,96
23. Papel, artículos de papel e impresión.....	1,79	11,63	0,16	13,58	0,62	6,86	0,07	7,54	1,56	7,23	0,12	8,91	1,13	8,83	0,11	10,06
24. Productos de caucho y plástico.....	11,57	14,07	3,33	28,97	17,84	16,61	4,48	38,93	5,67	8,21	1,81	15,69	11,99	13,89	3,37	29,25
25. Productos de otras industrias manufactureras.....	4,77	6,51	0,46	11,74	4,02	4,80	0,36	9,18	10,51	7,28	0,73	18,52	5,25	5,80	0,45	11,50
Total.....	6,73	10,14	2,85	19,72	5,40	6,46	1,41	13,27	0,85	1,41	0,29	2,54	3,89	5,58	1,44	10,91
Total sin productos petrolíferos.....	7,13	10,75	2,92	20,81	5,67	6,78	1,49	13,94	2,78	4,64	0,94	8,36	5,84	8,36	2,10	16,30

* En este caso se considera la carga total ICGI, y no sólo su componente protector.

Fuente: A. CAÑADA y A. CARMENA (1989).

La consideración exclusiva del arancel confirma la eficacia del proceso desprotector, ya que, entre 1970 y 1985, la protección nominal pasó del 9,5 % al 5,5 % (cuadro 5). La conclusión no se altera si se considera el efecto protector, o incluso la carga total, de la imposición en frontera. El propósito desregulador se reforzó, además, con el progresivo dominio del comercio liberado, que de afectar al 76 % de las importaciones alcanzó al 86 %, en igual período.

Las tarifas anteriores son resultado promedio de niveles de protección muy diferentes según los sectores (cuadro 6). Aquellos que presentan mayor protección nominal son los de bienes de equipo —mecánico y eléctrico—, las actividades de transformación metálica y metálica de base, el automóvil, la química y los plásticos y ciertas industrias de bienes de consumo, como el textil, el calzado o la madera y el mueble. En alguno de estos sectores el efecto encarecedor en frontera no deriva sólo, ni principalmente, del arancel, sino también de la singular carga fiscal que les afecta —como es el caso del automóvil, el tabaco y la bebida. Conviene advertir, sin embargo, que una parte de esa carga impositiva se propone igualar el trato fiscal al que reciben los bienes sustitutivos del interior, por lo que carece de contenido protector.

Un aspecto poco considerado y del más alto interés para esclarecer los efectos del proceso liberalizador, es el análisis de la protección según áreas de procedencia de las compras. De tal investigación resulta que las importaciones comunitarias son, con diferencia, las sometidas a mayores tarifas protectoras —7,1 % frente a 5,8 %, si se toman en cuenta sólo los gravámenes arancelarios, y 20,8 % frente a 16,3 %, si se considera el conjunto de la imposición. Como es obvio, este resultado no está en relación con el nivel de los tipos legales establecidos —netamente inferiores para la CEE a raíz del Acuerdo Preferencial—, sino con la específica composición de las ventas comunitarias, que gravitan predominantemente sobre los sectores más protegidos. De modo que existe un componente adicional, no siempre evaluado, en el esfuerzo desprotector que comporta la integración comunitaria, pues si ésta conduce a la desaparición de los aranceles mutuos, el esfuerzo —y por tanto, el efecto— será tanto mayor cuanto más elevada sea la protección de partida.

3.2. El apoyo a la exportación

De forma paralela al proceso liberalizador se fue configurando un amplio sistema de apoyo público a la exportación. Ciertas figuras existían ya con anterioridad al período aquí estudiado, pero el nacimiento y consolidación de las más importantes se produjo a lo largo de la década de los setenta y primeros años ochenta. Es entonces cuando se intensifica el recurso a la desgravación fiscal, se articula un generoso régimen de crédito y de seguro de crédito y se definen los mecanismos de organización y promoción del sector exportador. Cabría discutir acerca de la eficacia global del sistema, pero lo que no cabe duda es que proporcionó

una variada gama de resortes, algunos de indudable incidencia, en apoyo de la actividad exportadora.

De entre los diversos instrumentos de fomento de la exportación, tal vez sea el crédito el de más poderosos efectos; y, consecuentemente, es el que concita, con preferencia, la demanda de apoyo de las empresas. Aunque este tipo de crédito especializado existe en España desde 1929, su ordenación más actual no se produce hasta 1971 y 1973, cuando se decide nuclear el sistema en torno al Banco Exterior de España y se determinan las fuentes de recursos de que se nutre: el sistema bancario, por medio de los coeficientes de inversión obligatoria, y los recursos públicos, a través de las asignaciones anuales al Instituto de Crédito Oficial (ICO) y las operaciones de refinanciación que éste asume. Ya a comienzos de los ochenta, y debido a las insuficiencias apreciadas en la evolución de los recursos, se autorizó al ICO a apoyar el sistema mediante la subvención a la Banca del diferencial existente entre el coste de captación de los pasivos y los rendimientos del crédito otorgado. De este modo, al financiar no el total de la operación, sino una parte de su coste —el diferencial de intereses—, se operó una suerte de efecto multiplicador sobre los fondos oficiales, ampliando las posibilidades financieras del sistema.

En correspondencia con estas modificaciones legales, el crédito a la exportación experimentó un poderoso crecimiento: el volumen de los créditos vivos con respecto a la exportación pasó del 22 % en 1970 a un máximo del 50 % en 1982. Aunque las cifras no son directamente comparables —una es una variable fondo y otra una variable flujo—, la proporción da cuenta del desarrollo de este instrumento, que afectó muy especialmente a la exportación de bienes de equipo y de material de transporte. Posteriormente, la razón de los créditos descendió hasta situarse en torno al 42 % en 1985. La política restrictiva frente a áreas con problemas financieros —como Iberoamérica—, la progresiva extinción de los créditos de capital circulante, difícilmente compatibles con la normativa comunitaria, y el todavía incipiente desarrollo del sistema de financiación al diferencial de intereses explican esta ligera regresión del crédito en los últimos años del período.

Es también en la década de los setenta cuando se regulan y desarrollan otros dos instrumentos financieros de carácter complementario: los créditos FAD (Fondos de Ayuda al Desarrollo) y el seguro de crédito a la exportación. Los primeros, creados en 1976, son concebidos como un instrumento de política comercial compatible con el objetivo del apoyo financiero a los países en desarrollo. Por medio de ellos se financian, en condiciones concesionales, operaciones comerciales vinculadas a proyectos de desarrollo. A pesar del incremento de los recursos movilizados por esta figura, su montante global se ha movido en cifras modestas, debido a su peculiar finalidad y selectiva orientación.

Más importancia y tradición tiene el seguro de crédito a la exportación, que en España gestiona, desde los primeros años setenta, la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE). Esta compañía, constituida como sociedad anónima con mayoría de capital público, cubre por cuenta propia los riesgos comerciales —rescisiones o impago de contratos— y por cuenta del Es-

tado, y ésta es su singular aportación, los riesgos políticos y extraordinarios —guerras, catástrofes...—. Su actuación, sometida a un juicio no siempre unánime, ha ido desarrollándose, en figuras e instrumentos, conforme a las necesidades de la exportación española, tratando de lograr un siempre difícil equilibrio entre los criterios de mercado y aquellos que se derivan de la promoción de las exportaciones. Sea cual sea la opinión que merezca su trayectoria, no cabe duda que ha constituido una figura básica en el respaldo y garantía de la acción exportadora.

Por último, y también a lo largo del período estudiado, se han desarrollado diversos mecanismos de tipo organizativo para la promoción y el apoyo logístico de la exportación. Así, en 1967 se regularon diversos regímenes de concertación voluntaria entre la Administración y las empresas de un sector exportador. Este sistema de ordenación comercial, antecedente de los acuerdos sectoriales y del sistema de apoyo a las asociaciones de exportadores, parte de considerar a la empresa no como un ente aislado, sino como un agente integrado en un sector en cuyo mercado compete, y con el que comparte ciertos problemas en la acción exportadora. Al tiempo, estos mecanismos de concertación promueven la coordinación entre empresas, propiciando que éstas afronten de forma compartida ciertos costes —de promoción, redes comerciales, etc.— que serían inalcanzables en solitario.

A su vez, la Administración, que ya había avanzado en el impulso y coordinación de las tareas de las oficinas comerciales en el exterior a través de la Dirección General de Política Comercial, dio un importante paso en el ordenamiento del sector exportador a través de la creación, en 1982, del Instituto Nacional de Fomento de la Exportación (INFE), actualmente ICEX (Instituto Español de Comercio Exterior). Este instituto nació con el propósito de coordinar el conjunto de las tareas de información, formación, asesoramiento y promoción de las exportaciones, antes dispersas en diferentes instancias de la Administración. La evolución de su presupuesto revela el creciente interés por otorgar coherencia al sistema, dirigiendo una buena parte de los esfuerzos a potenciar el aparato comercializador de la empresa y a estimular su preocupación por aspectos como la calidad, el diseño, las redes de distribución, los servicios posventa y, en general, todo el contenido de intangibles incorporados a la acción exportadora.

El cambio descrito en el marco regulador de la política comercial estuvo acompañado de otra serie de reformas legales que, si bien no pertenecen al ámbito estricto del comercio exterior, influyeron muy decisivamente en su evolución. Es imposible aludir a todas ellas, pero sí cabe apuntar que el cambio en la normativa reguladora de las inversiones en el exterior, conducente a su liberalización progresiva, la flexibilización en el marco regulador de la inversión extranjera en España y la nueva normativa de control de cambios constituyen los principales pilares de esa apertura financiera, de cuya eficacia se benefició la política comercial del período.

Resulta difícil evaluar el efecto que haya podido tener el cambio del marco legal sobre la evolución del comercio exterior. Aunque no existen investigaciones al respecto, parece plausible esperar que las reducciones arancelarias hayan pro-

ficiado una expansión no sólo de las importaciones, sino también, por vía de la aminoración de costes, de las exportaciones; éstas, a su vez, se habrán beneficiado de la mayor cobertura y eficacia del sistema de apoyos creado a propósito. No obstante, el ámbito adecuado para apreciar uno y otro efecto es el de la industria o sector, más que el de la economía en su conjunto. Y es en determinados sectores en donde se aprecia un retraimiento de las ventas como consecuencia de la supresión —o limitación del ámbito— de alguno de los instrumentos de apoyo a la exportación que origina la integración comunitaria.

Pero más allá de este efecto directo, existe otro, difícil de precisar pero de indudable importancia, que alude a los cambios que tales alteraciones institucionales han venido provocando en las actitudes y comportamientos de los agentes económicos. La progresiva apertura comercial y financiera ha permitido que numerosas empresas hayan comenzado a considerar el mercado exterior como un referente necesario para sus decisiones estratégicas. La evolución del coeficiente de apertura exportadora de la industria —exportaciones sobre el total de la oferta, incluidas las importaciones—, que pasa del 5,7 % en 1970 al 12,4 % en 1985, refleja ese proceso. Y el impresionante incremento del contingente de unidades exportadoras, que pasa de algo menos de 12 000 en 1980 a cerca de 50 000 al final del período, confirma la magnitud del fenómeno al que se alude. Un fenómeno que, conviene precisar, se ha visto amplificado, especialmente durante la primera mitad de los ochenta, por el «efecto expulsión» que la crisis de la demanda interna ha tenido sobre las empresas, al obligarlas a buscar mercados alternativos en el exterior. No cabe ignorar, por tanto, que una parte de las unidades censadas como exportadoras lo son como consecuencia de un fenómeno puramente reactivo, de episódica vigencia, motivado por el peculiar tono de la coyuntura del período. Pero sería injusto no apreciar que, junto a este efecto que cabría calificar de espurio, se evidencia un proceso de auténtica y deliberada —aunque tal vez insuficiente— apertura institucional de la empresa española a los mercados internacionales, como lo demuestra el incremento experimentado en el número de empresas regularmente exportadoras a lo largo de los últimos años.

4. Evolución de la competitividad

Un segundo factor a considerar en la explicación de los resultados comerciales es la evolución de la competitividad a lo largo del período. Es éste, sin embargo, un concepto tan invocado como imprecisamente definido. Lo que no hace sino expresar el conjunto diverso de factores que intervienen en su determinación. Desde la perspectiva de este trabajo, se considerará que la competitividad expresa la capacidad que tiene un país para colocar la producción en los mercados mundiales, incluido el propio mercado, sin un detrimento en su nivel de renta. Tal definición circunscribe la competitividad al ámbito comercial, de realización de

la producción en los mercados, desconsiderando, tal vez, aspectos productivos o tecnológicos que pudieran ser determinantes en una visión dinámica del fenómeno. Sin embargo, el concepto así definido es útil a los propósitos del presente trabajo; y, aplicado en un marco temporal suficientemente amplio, aminora sus posibles objeciones. Introduce, además, dos salvedades de importancia: la primera referida a la necesidad de considerar el mercado interior como escenario complementario para la estimación de la competitividad —no se trata sólo de ganar posiciones en los mercados exteriores, sino también de no perderlas en el propio—; la segunda, al carácter espurio de toda ganancia de competitividad conseguida mediante el empobrecimiento relativo —vía devaluación monetaria, por ejemplo— del país en cuestión.

Conforme a su complejidad conceptual, existen diversos modos de aproximarse a la medición de la competitividad. Ninguno de ellos alcanza una fiabilidad cierta, ni está ajeno a objeciones. De modo que un cierto sentido de prudencia aconseja la utilización simultánea de diversos indicadores. Lamentablemente, vías alternativas no siempre conducen a los mismos resultados (véase apéndice B).

4.1. Precios y costes

Una primera vía posible para estimar la competitividad es a través de la evolución comparada de precios y costes. Tal aproximación remite a aquellos factores sobre lo que se asienta la teoría de los costes comparados para explicar la capacidad comercial de un país. Tiene la ventaja, además, de que al sustentarse sobre datos ofrecidos por las estadísticas oficiales de diversos países y organismos supranacionales, permite una más fácil comparabilidad internacional. En general estos indicadores se construyen como índices de precios relativos entre un país y el entorno de comparación, expresados en una moneda común. Respecto al tipo de precios que se consideran, los más utilizados son los precios al consumo, los precios industriales, el coste unitario del trabajo, el precio de las exportaciones y el deflactor implícito del PIB. En el caso español, el Banco de España elabora y publica indicadores de competitividad contruidos a partir de los precios al consumo y de los precios industriales; y elabora, aunque no publica, una serie de costes unitarios del trabajo. A estas tres series se añadirá aquí la correspondiente a los precios relativos de las exportaciones.

Como es obvio, el significado económico de cada indicador varía según el índice de precios elegido; como diferente es el tipo de objeciones que cada uno comporta. Así, los precios al consumo presentan mayores críticas que los precios industriales, ya que incorporan en su cobertura, con alta ponderación, bienes y servicios no comerciables —por ejemplo, la vivienda—, mientras excluyen otros que sí son objeto de comercio —el caso de los bienes de equipo—. Pero tampoco los precios industriales están exentos de este problema, además del que deriva de la insuficiente homogeneidad del indicador entre países. Por su parte, admitir el coste unitario del trabajo como indicador presupone que éste es el principal

componente de la divergencia de costes entre los países, consideración que es, cuando menos, exagerada. La llamada «paradoja de Kaldor» además, puso en evidencia lo inapropiado de aplicar una interpretación unívoca al efecto de los costes unitarios del trabajo sobre la competitividad. Y, en fin, los precios de exportación, aproximados a través de los valores unitarios, presentan los inconvenientes que se derivan de marginar los precios de los bienes potencialmente exportables pero no comerciados, y de velar los cambios que se hayan producido en los precios por alteraciones en la calidad y composición de la oferta exportadora. De esta segunda objeción, sin embargo, no está exento ningún indicador agregado. La mera enunciación de estos problemas —cuya consideración más detenida excede el ámbito de este trabajo— refrenda la conveniencia de realizar una aproximación múltiple para captar adecuadamente la evolución de la competitividad.

En el caso español, y para el periodo que aquí se considera, la evolución de la competitividad sigue una senda muy parecida cualquiera que sea el indicador de precios por el que se opte: los valores trimestrales y globales difieren, pero el perfil es muy similar (gráficos 4, 5, 6, 7). A lo largo del período es posible distinguir tres subetapas claramente diferenciadas. La primera, que se extiende hasta 1979, recoge las fuertes tensiones inflacionistas que se desatan a partir de la primera crisis energética y las dificultades que las autoridades tienen para compensar el diferencial de precios por medio del tipo de cambio. El resultado es una pérdida progresiva de competitividad, que se manifiesta desde el mismo comienzo del período en el caso de los precios al consumo y de los costes unitarios de trabajo y, a partir de 1976, en el caso de los precios industriales. Por su parte, los valores unitarios de exportación oscilan en torno a una senda más estable. A partir de 1979 se abre una segunda subetapa, que se caracteriza por las ganancias de competitividad derivadas del fuerte proceso devaluatorio que vive la peseta frente al dólar norteamericano. Esta subetapa se cierra en el primer semestre de 1983, en que se pone en marcha un nuevo proceso de pérdida de competitividad al enfrentarse una peseta fortalecida al diferencial de precios, que, aunque aminorado en el período, se resiste a desaparecer.

A pesar de su similar evolución, el resultado global para el período difiere según el indicador que se considere. Tres de ellos arrojan una ganancia de competitividad, que es leve —del 3 %— en el caso de los precios al consumo y de los precios industriales, y más acusada —del 13 %— para los precios de exportación; y uno, los costes unitarios del trabajo, ofrece un balance negativo, con una pérdida de competitividad de casi el 20 %. Todo ello referido al conjunto de los países industriales. Caso de otorgar fiabilidad a los indicadores, los resultados revelarían que la oferta exportadora ha tenido, a juzgar por los precios, un mejor comportamiento que el conjunto de la economía, si bien no es posible concluir si ello se debe a mejoras en la eficiencia relativa de las empresas exportadoras o a prácticas de discriminación de precios tendentes a reducir los beneficios unitarios en la venta a los mercados exteriores. A su vez, la evolución comparada de precios y costes laborales insinúa una significativa constricción en

GRÁFICO 4. Índice de competitividad con precios al consumo

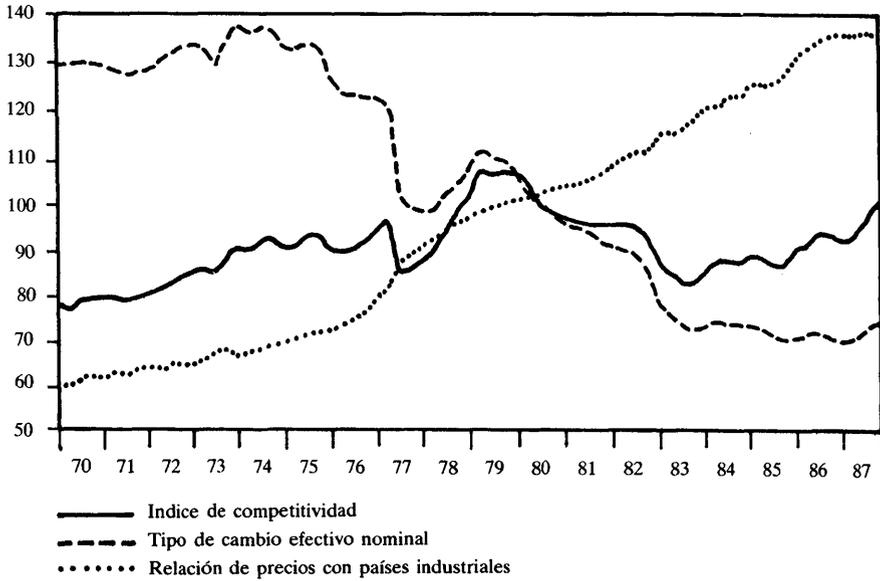


GRÁFICO 5. Índice de competitividad con precios industriales

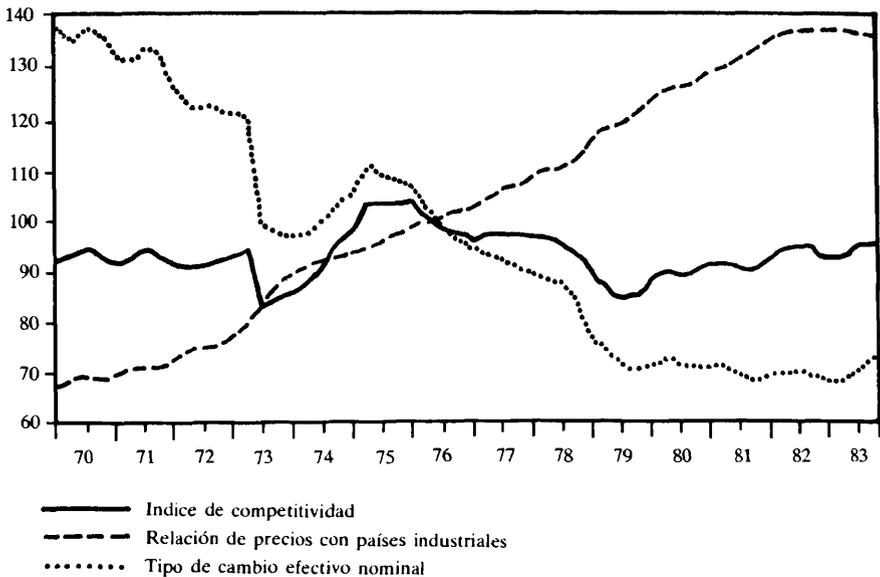
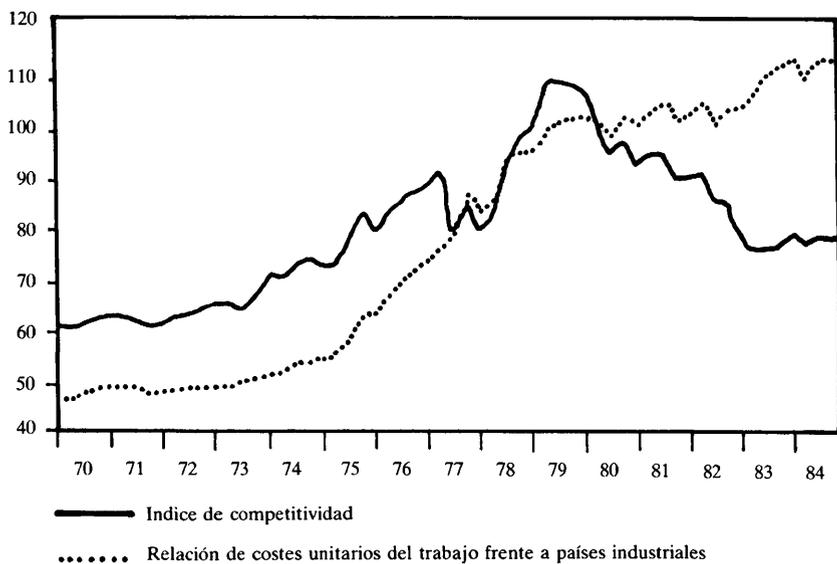
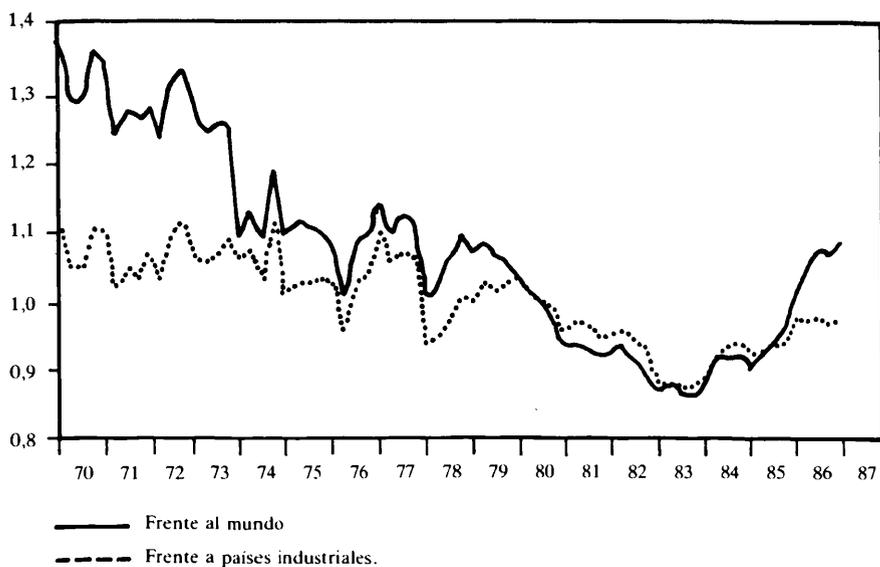


GRÁFICO 6. Competitividad con costes unitarios de trabajo en manufacturas**GRÁFICO 7. Índice de competitividad con precios de exportación**

la rentabilidad relativa de las empresas; conclusión que parece altamente plausible si se atiende a los resultados de los balances empresariales en el período.

Para una adecuada interpretación de los resultados, es preciso tener en cuenta, sin embargo, que la evolución de los indicadores está directamente asociada a la política de tipo de cambio que siguen las autoridades monetarias. Pues es bien sabido que la adopción de los sistemas de flotación monetaria, tras el abandono a mediados de los setenta del sistema convenido en Bretton Woods, ha propiciado una mayor presencia de las fuerzas del mercado en la determinación del tipo de cambio, pero no ha excluido la participación, con posición preeminente, de la autoridad monetaria. Tal intervención se justifica por el deseo de evitar que la excesiva volatilidad del tipo de cambio pueda repercutir sobre el sistema de asignación de los recursos económicos. O, dicho de otro modo, que movimientos bruscos del tipo de cambio alteren, sin causa sólida, los precios relativos de una economía. Estos últimos se constituyen, de este modo, en referente básico para un manejo adecuado del tipo de cambio nominal.

Y así, en la evolución de los indicadores quedan inscritos los episódicos efectos de la devaluación de 1976 y las más poderosas consecuencias de los programas estabilizadores de 1977 y 1982, reflejados en sendas ganancias de competitividad. Como también lo están el proceso revaloratorio que vive la peseta a lo largo de 1978 y 1979, añadiendo su perverso efecto al que alimenta, con más constancia, el permanente diferencial de precios; y, en sentido contrario, la senda devaluatoria iniciada tras la segunda crisis del petróleo y prolongada hasta 1983.

Una visión de conjunto permite apreciar, sin embargo, que, a salvo de momentos específicos, las autoridades económicas dejaron que el tipo de cambio nominal compensase el movimiento de precios, de modo que el tipo de cambio real —que es el que mide la competitividad— quedó virtualmente estabilizado frente a los países industriales, primero, y frente a la CE, después. Las autoridades, por tanto, se abstuvieron de actuar sobre el tipo de cambio real, en el entendimiento de que tal política sería una forma perniciosa, y acaso ingenua, de forzar ganancias de competitividad.

Los precios de exportación y los costes unitarios laborales tienen una mayor autonomía relativa respecto a los sistemas de seguimiento y regulación del tipo de cambio nominal; si bien sus efectos sobre la competitividad son de signo inverso. Los primeros, que padecen una elevada variabilidad, revelan una tendencia dominante de mejora de la competitividad, que sólo se interrumpe ocasionalmente en los años de más severa revaluación monetaria. Por el contrario, el efecto que tiene, a lo largo de los años setenta, el encarecimiento de la fuerza de trabajo sobre la competitividad sólo se logra compensar, y no totalmente, por el efecto conjunto de la moderación salarial y los incrementos de productividad que el aumento del desempleo provocan en los últimos años del período.

4.2. Competitividad estructural

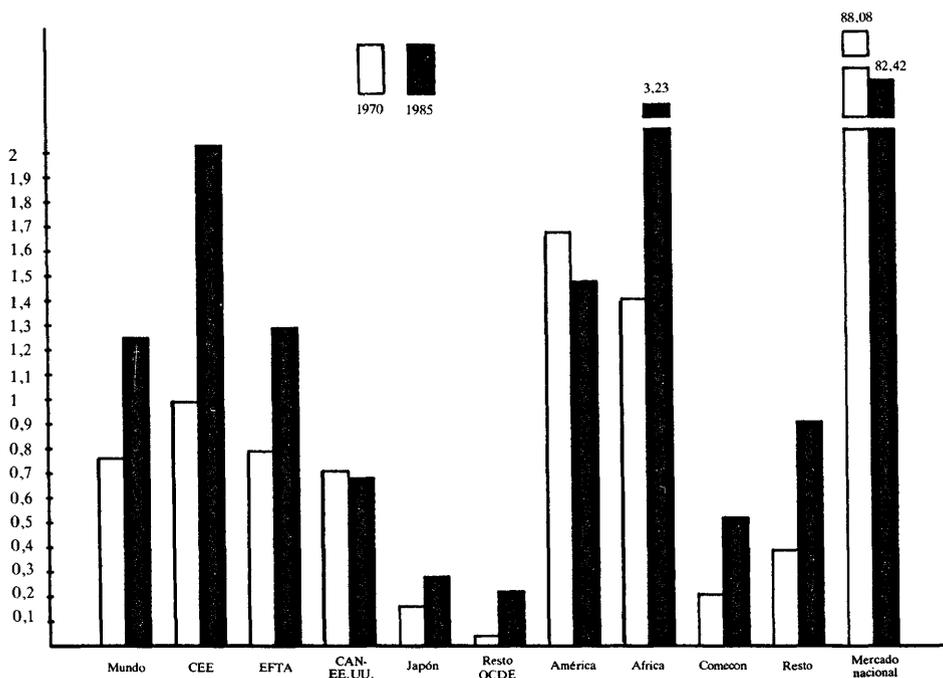
Una segunda vía posible para estimar la competitividad la ofrece el análisis de la evolución de las cuotas de mercado (véase apéndice B). Esta aproximación tiene algunas ventajas respecto a la realizada a través de los precios, pero no evita ciertos inconvenientes que es preciso tener en cuenta. Entre las ventajas hay que referir, en primer lugar, la que se deriva del manejo de un concepto *ex-post*, que evalúa la competitividad a través de sus efectos: son competitivas aquellas industrias que amplían su participación en la oferta internacional. En segundo lugar, a su fácil estimación se añade, como cualidad, la propia amplitud del fenómeno que evalúa, que integra un conjunto de factores, no necesariamente vinculados a los costes, de probada relevancia en el impulso de la actividad exportadora. De este modo, la política cambiaria y comercial, la mejora en los contenidos tecnológicos y de diseño del producto, o en fin, los logros en la gestión de la empresa, quedarían acogidos bajo esta acepción.

No obstante, el concepto así definido presenta dos importantes flancos a la crítica. El primero deriva de su modo de enfocar la estimación: se evalúan las alteraciones habidas en la competitividad a través de sus efectos, pero no se atiende a sus posibles causas. Es, pues, una aproximación indirecta al fenómeno. En segundo lugar, los resultados de la estimación dependen muy destacadamente de la situación de que parta el país analizado. Pues es plausible que un proceso de efectiva apertura comercial en un país anteriormente cerrado conduzca a una natural progresión de sus cuotas de mercado en el exterior —al igual que a un retraimiento de las correspondientes al mercado propio—, sin que ello se corresponda con una alteración de la base tecnológica o productiva de la economía en cuestión. Y, en sentido contrario, el surgimiento de nuevas áreas competidoras —es el caso de los nuevos países industriales (NIC's)— puede provocar una reducción, puramente estadística si se quiere, de las cuotas de los países ya instalados en el mercado, sin que ello deba asociarse a una minoración estricta de su competitividad. Como se verá más adelante, estas consideraciones son pertinentes al caso aquí analizado.

Pues bien, a lo largo del período estudiado ha progresado notablemente la participación española en la oferta internacional en todas las áreas consideradas, a excepción de los mercados de Estados Unidos-Canadá y de América Latina (gráfico 8). Las restricciones al comercio impuestas a ciertos productos de la exportación tradicional al área y la peculiar evolución del signo cambiario pueden explicar, tal vez, la pérdida de cuota de los productos españoles en Estados Unidos; por su parte, la crisis financiera de los países iberoamericanos estaría en la base del retraimiento de las ventas españolas a la región. Pero, a salvo de estas excepciones, las ganancias han sido generalizadas, y muy notables en áreas, como la CE o África, en las que ya se partía de niveles de presencia significativos.

A igual conclusión se llega al considerar la evolución de las cuotas de mercado de la exportación española por grandes grupos de productos (cuadro 7). Con las salvedades del sector de la confección, en la exportación a la OCDE, y de la

GRÁFICO 8. Cuota de mercado por áreas



alimentación y maquinaria, en la exportación a los países en desarrollo, todos los agregados registran un incremento perceptible en su cuota de mercado, que es mayor en el caso de la CE, y en general de los países industrializados, que en el de las áreas en desarrollo.

De modo que si se considera la evolución de las cuotas de mercado como expresión de la competitividad, no cabe sino concluir que España registró en el período una muy notable ganancia de competitividad. El hecho de que España parta de unos niveles muy bajos de apertura comercial, y por tanto de unas artificialmente reducidas cuotas de mercado, obliga a moderar el alcance de esta interpretación. No en vano en las mismas fechas se registra una reducción perceptible en el grado de autoabastecimiento del mercado nacional (gráfico 8); reducción que alcanza a manifestarse en una muy amplia gama de sectores industriales, y en alguno de ellos con notable intensidad. Ambos resultados —pérdida de mercado interno y ganancia de cuotas en el exterior— son síntomas inequívocos de la eficacia del proceso de apertura comercial reseñado en páginas anteriores, pero difícilmente pueden ser asociados a una interpretación unívoca, o cuando menos lineal, de la evolución de la competitividad.

CUADRO 7. Cuotas de mercado por grupo de productos y áreas

Secciones CUCI	Mundo		OCDE		CEE		No OCDE	
	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985
0 + 1 Alimentos, bebidas y tabaco	1,68	1,76	1,97	2,28	2,44	2,75	0,96	0,87
2 + 4 Materias primas y grasas	0,70	0,99	0,74	1,07	1,19	1,50	0,58	0,84
3 Energía y petróleo	0,45	0,63	0,49	0,67	0,59	1,09	0,33	0,53
5 Productos químicos	0,56	1,35	0,59	1,18	0,62	1,32	0,50	1,67
7 Maquinaria y material de transp.	0,51	1,09	0,39	1,28	0,61	2,78	0,74	0,74
Vehículos de pasajeros	0,30	2,44	0,23	2,60	0,34	8,35	0,70	1,18
Resto 7 Maquinaria y otros mat. transp.	0,55	0,86	0,42	0,95	0,65	1,78	0,75	0,72
6 + 8 Otros bienes manufacturados	0,80	1,89	0,78	1,74	0,73	2,21	0,87	2,24
65 Textiles	0,68	1,32	0,67	1,43	0,75	1,77	0,68	1,14
84 Confección	0,77	0,67	0,86	0,57	0,54	0,98	0,50	1,11
67 Hierro y acero	0,28	3,39	0,32	2,49	0,39	2,41	0,21	4,38
68 Metales no férricos	0,38	1,74	0,33	1,74	0,46	2,59	0,64	1,76
Otras Manufacturas de metal	1,17	1,98	1,03	1,88	0,95	2,22	1,49	2,16
Resto	1,17	1,83	1,12	1,89	0,97	2,46	1,33	1,69
TOTAL	0,76	1,25	0,78	1,33	0,99	2,03	0,71	1,10

Fuente: Elaboración propia sobre datos de las Naciones Unidas y la OCDE.

Resultados de este tipo evidencian la necesidad de acudir a análisis sectoriales más desagregados. Y no sólo por razones estadísticas, sino también conceptuales. Pues si en unos casos el precio o los costes laborales pueden ser determinantes en la competitividad de un sector, en otros priman otro tipo de factores asociados a la tecnología, a las características del producto o a las estrategias de las empresas en los mercados. Es difícil dotar de contenido empírico a este último tipo de factores. De entre ellos, acaso el que hace referencia a los contenidos tecnológicos, a través de los gastos en I+D, sea el que permita una más fácil aproximación, además de remitir a un factor clave para una concepción dinámica del fenómeno: no en vano el cambio técnico está asociado a ganancias en la productividad de los sectores. Quizá por ello la OCDE procedió a una muy laboriosa, aunque cuestionable, caracterización de las industrias en función de sus *inputs* tecnológicos, distinguiendo entre las de alta, media y baja intensidad tecnológica⁶.

La aplicación de esta taxonomía a la exportación española (cuadro 8) revela dos conclusiones de interés:

- En primer lugar, las ventas españolas se concentran en los sectores de media y, particularmente, baja intensidad tecnológica. Lo que se pone de manifiesto, muy especialmente, al comparar la estructura de las exportaciones españolas con la propia de la OCDE. La proporción entre las cuotas que corresponden a cada uno de los grupos en una y otra corriente de ventas —índice de especialización— refleja este fenómeno, y revela el alto peso que adquieren en España las exportaciones de los sectores de baja intensidad tecnológica.
- En segundo lugar, a lo largo del período se produjo una apreciable mutación en la composición de las ventas, de modo que descendió el peso relativo de los sectores de baja intensidad tecnológica en beneficio de los de alta y media intensidad. La notable progresión de las exportaciones de los sectores del automóvil y la química industrial, entre los de tecnología media, y el leve progreso de la química fina, farmacia, maquinaria de oficina e instrumentos de precisión, en los de alta intensidad, explican estos cambios. No obstante, una alteración de similar sentido se produjo en las exportaciones de la OCDE, por lo que la mejora comparativa sólo se puede apreciar en el grupo de intensidad tecnológica media.

Ambas conclusiones apuntan a las debilidades que manifiesta, desde una concepción dinámica, la peculiar especialización comercial española. Pues si es cierto que se ha producido un desplazamiento de las ventas hacia sectores industriales de mayor contenido tecnológico, también lo es que apenas se han avanzado posiciones relativas en los sectores de mayor intensidad tecnológica. Es en las in-

⁶ Para un análisis de las insuficiencias de esta clasificación, véase K. PAVITT (1984).

CUADRO 8. Clasificación de los sectores según su intensidad tecnológica

	Exportaciones (%)			Índice Especializac. *			I. Contribución al Saldo *							
							España			OCDE				
	España	OCDE		1970	1985	1985	1970	1985	1985	1970	1985	1985	1970	1985
Alta	8,3	10,8	19,5	25,6	42,9	42,2	-11,6	-15,7	2,4	3,8	-61,1	-30,0	14,4	10,9
Media	22,0	33,3	39,0	38,8	56,4	85,9	-21,5	-4,6	2,2	3,4	-54,6	7,7	10,8	7,6
Baja	69,5	55,7	41,4	35,5	168,1	157,0	33,2	20,3	-4,6	-7,3	10,0	35,9	2,5	-6,4

* Para una especificación de los indicadores, véanse apéndices.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.

dustrias de intensidad tecnológica media y baja sobre las que España parece asentar sus ventajas comparativas, como se desprende de los valores que adopta el saldo relativo y el índice de contribución al saldo. Un análisis más detenido de la composición de las exportaciones es el objeto del epígrafe que sigue.

5. Especialización comercial

La economía española no sólo experimentó cambios notables en el volumen de las corrientes comerciales, sino también en la composición de las mismas. Como es obvio, el tipo de bienes importados responde a las carencias del aparato productivo, y las exportaciones a sus ventajas comparadas; no es extraño, por tanto, que de forma paralela al cambio económico del período, la economía española viviese una mutación de similar magnitud en la naturaleza de los bienes comerciados.

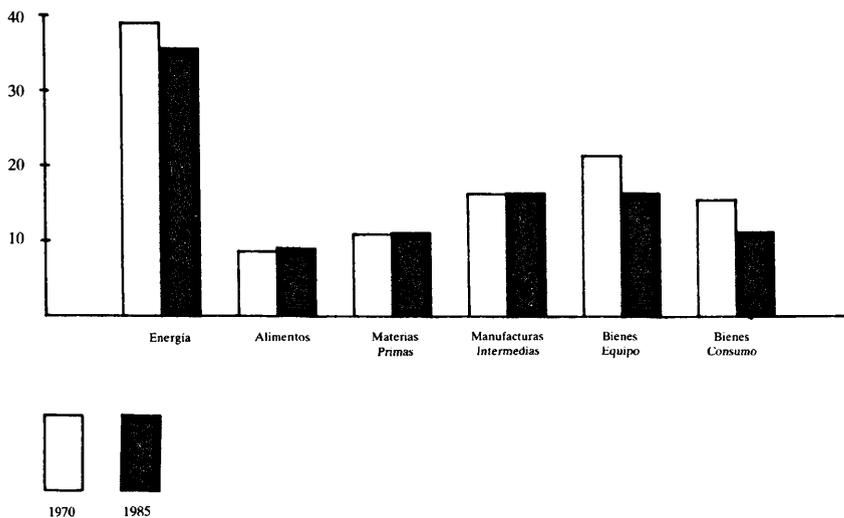
Y así, la persistente caída del peso relativo de las exportaciones de productos agrarios, más acusada en términos monetarios que reales (gráfico 9 y cuadro 9), corrió pareja a la progresiva pérdida de peso del sector en el conjunto de la producción española. Y, como la otra cara del mismo proceso, el peso relativo de los bienes industriales aumentó, y más en términos reales que monetarios. Hasta mediados de los setenta, la evolución descrita es común a las tres grandes secciones de manufacturas; pero a partir de esa fecha, los bienes de equipo sufren la crisis que afecta a los países iberoamericanos, principales clientes de este tipo de productos. En el más reciente auge de las exportaciones intermedias es posible apreciar el protagonismo de los productos siderúrgicos y de los derivados del petróleo, de acuerdo con la capacidad instalada de ambas industrias en España.

Desde la óptica de las importaciones, se aprecia una cierta estabilidad en el peso de sus componentes básicos, sólo alterada por el volumen adquirido, en términos nominales, por la factura energética, que sufre el impacto de las dos crisis petroleras de mediados y finales de los setenta. La estabilidad es todavía mayor si se consideran las importaciones corregidas por los respectivos precios de importación. En ese caso se constata el ajuste ahorrador que provoca el encarecimiento del petróleo, y la apreciable caída del peso relativo de las compras de bienes de equipo, asociada al estancamiento de la inversión durante el período.

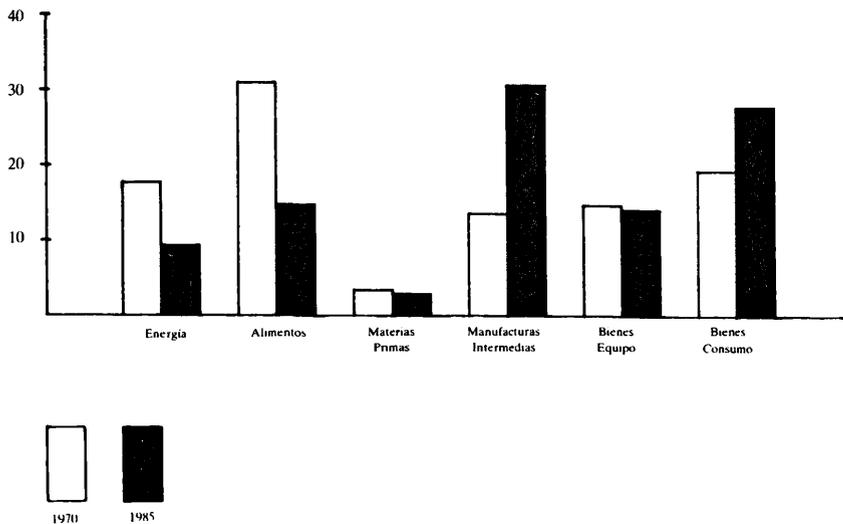
La estabilidad reseñada refleja la consistencia de tres grandes núcleos de dependencia comercial de la economía española: la dependencia energética, de productos intermedios y de bienes de equipo. La primera responde a una insuficiencia básica en la dotación de recursos naturales, agravada acaso por el carácter intensivo en consumo energético de la estructura productiva. Los altos niveles de dependencia de productos intermedios y de bienes de equipo están relacionadas con los desacompasamientos y carencias del proceso de sustitución de importaciones, siempre más fácil de acometer en los sectores de bienes finales. Por lo demás, los profundos cambios tecnológicos habidos en el sector de maquinaria

GRÁFICO 9. Composición del comercio

IMPORTACIONES (Composición porcentual en términos reales)



EXPORTACIONES (Composición porcentual en términos reales)



CUADRO 9. Composición de las corrientes comerciales
(En porcentaje)

	<i>Energía</i>	<i>Alimentos</i>	<i>Materias Primas</i>	<i>Manufacts. Intermed.</i>	<i>Bienes Equipo</i>	<i>Bienes Consumo</i>
IMPORTACIONES						
1970	13,2	12,2	17,0	25,2	27,6	4,6
1975	25,7	13,5	13,7	18,6	20,0	8,6
1980	38,4	9,6	12,6	14,9	13,9	10,4
1985	35,6	9,0	11,1	16,4	16,4	11,2
EXPORTACIONES						
1970	5,4	35,1	3,9	17,8	15,4	22,2
1975	3,2	22,2	3,0	26,2	19,9	26,2
1980	3,9	17,9	3,1	33,0	15,1	26,7
1985	9,3	14,8	2,9	30,7	14,1	27,9

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.

han tendido a acentuar estos desequilibrios. El que descienda la parte de la producción nacional del sector consumida interiormente expresa ese desajuste; y revela que las importaciones son, en alta proporción, complementarias, y no sustitutivas, de la producción interior.

Una explicación más detallada de la composición del comercio exige una mayor desagregación estadística, así como instrumentos analíticos adicionales.

5.1. Las ventajas comparativas

No siempre se marca una delimitación precisa entre los conceptos de competitividad y de ventajas comparativas; y no es infrecuente que los indicadores de una se utilicen en la estimación de la otra. Se trata, sin embargo, de dos aspectos distintos de la realidad económica. Las ventajas comparativas hacen referencia a un fenómeno estructural que expresa la posición que, respecto al comercio, mantienen entre sí las industrias de un país. La competitividad, en cambio, es un fenómeno parcialmente condicionado por factores coyunturales —como los derivados de la política económica—, y expresa la posición de un país, respecto a otros, en una determinada industria. En el primer caso se comparan industrias en el seno de un país; en el segundo, países en el seno de una industria ⁷.

Una primera aproximación a las ventajas comparativas resulta de la compa-

⁷ Tomo aquí la interesante precisión de G. LAFAY (1990).

ración de la estructura comercial española con la de un supuesto modelo de referencia, en este caso representado por la media de los países industrializados (véase apéndice C). Se elaboraron así los índices de especialización y dependencia, que ponderan la intensidad relativa —exportadora o importadora— de un grupo de bienes en el comercio de España respecto a la proporción que dichos bienes suponen en el comercio de la OCDE (cuadro 10).

El análisis de la corriente exportadora permite entresacar como núcleos de la especialización comercial española ciertos sectores relacionados con bienes de consumo tradicional —alimentación, bebidas, calzado, confección y muebles—, semimanufacturas tanto para industrias ligeras —cuero, madera, corcho o caucho— como básicas —siderurgia, primera transformación de metales no féreos y refino de petróleo— y el automóvil. Los cambios en la estructura exportadora en los últimos quince años revelan un desplazamiento de la especialización hacia productos más elaborados y complejos, como son ciertas semimanufacturas industriales —derivadas de la petroquímica y de la siderurgia— y determinados bienes de consumo industrial, como el automóvil.

En lo que afecta a las importaciones, los núcleos de más acusada dependencia se localizan en ciertos sectores intermedios, particularmente relacionados con la química industrial —como sustancias químicas, resinas o fibras—, con todo el sector de bienes de equipo —a excepción de la maquinaria para trabajar metales— y con los instrumentos de precisión y de consumo superior —farmacia, óptica, fotografía y relojes.

Sin embargo, para que los índices así definidos expresen ventajas comparativas, es preciso suponer que se da en los sectores una relación estable y consistente entre alta especialización y baja dependencia, y viceversa. La evidencia confirma que esto no siempre es así, por lo que conviene acudir a algún otro indicador que trate de modo simultáneo ambas corrientes comerciales, de exportación e importación. Por eso se ha recurrido a dos indicadores de resultados muy próximos: el saldo comercial relativo y el índice de contribución al saldo (véase apéndice C). Ambos se construyen a partir de una misma variable básica, el saldo comercial de cada sector, que se transforma para expresarse como proporción del comercio sectorial, en el primer caso, o como desviación respecto al saldo medio, en el segundo. En este último, el índice de contribución al saldo, se neutraliza el efecto que sobre los resultados sectoriales puede tener una alteración en el nivel de cobertura global del comercio. Lo que es especialmente apropiado para el caso español, habida cuenta de la excepcional contención de las importaciones —y aun la mejora del saldo— que el estancamiento de la demanda interna propicia en el período.

La aplicación al comercio español de uno y otro indicador (cuadro 10) confirma que el núcleo de las ventajas comparativas se halla en los sectores de consumo tradicional, en sectores intermedios básicos y en el sector del automóvil; mientras que las desventajas se concentran en los sectores de bienes de equipo, en ciertas ramas de la química y en las industrias de consumo técnicamente más complejas.

La comparación de los datos correspondientes a 1985 con los de 1970 permite extraer dos notas adicionales de interés:

- en primer lugar, se ha reducido el grado de dispersión de los indicadores, lo que induce a pensar que la estructura comercial española se está encaminando hacia un perfil de especializaciones intersectoriales menos contrastado;
- en segundo lugar, se registra un cierto desplazamiento de la ventaja comparativa desde sectores intensivos en trabajo poco cualificado hacia sectores más intensivos en capital, lo que resulta coherente con el proceso de industrialización vivido por la economía española.

Esta última nota se confirma al someter los sectores a un doble criterio de clasificación: el signo de su índice de contribución al saldo en 1985 y el sentido de la modificación que dicho indicador experimenta en el período aquí considerado. Como puede constatarse (cuadro 11), una buena parte de los sectores sobre los que tradicionalmente se asienta la especialización comercial española —alimentos, bebidas, textil, confección, piel, calzado, muebles o construcción naval— mantienen el signo de sus ventajas comerciales, pero ven disminuida su contribución al saldo global de la industria. Con desventaja comparativa creciente se encuentran alguno de los sectores más intensivos en tecnología, como la electrónica, maquinaria de oficina, instrumentos científicos y de precisión, otra maquinaria eléctrica y óptica y fotografía. En el lado de los que mejoran su contribución al saldo, aun cuando mantengan resultados deficitarios, hay que situar una buena parte de los sectores derivados de la química industrial, la farmacia, gran parte del sector de maquinaria, tanto mecánica como eléctrica, y la aeronáutica. Por último, la siderurgia, industrias básicas de metales no férreos, maquinaria para trabajar metales, manufacturas de plástico, cerámica y vidrio, ciertas ramas de la química ligera y el automóvil son los sectores con ventaja comparativa creciente. Es conveniente señalar, además, que gran parte de estas últimas industrias consiguen invertir en el período el signo de su balanza comercial, que de expresar desventajas pasa a revelar ventajas comerciales.

Una visión global de estos resultados revela que se ha producido en el período un apreciable desplazamiento en la especialización española. De modo que, con la excepción de los sectores de mayor intensidad tecnológica, el comercio español ha mejorado posiciones en una buena parte de los sectores considerados como industrialmente más complejos —relativamente más intensivos en tecnología y/o capital—, en perjuicio de las industrias más tradicionales. Lo que se ha traducido en una aproximación del patrón comercial español al propio de los países desarrollados. Y, en efecto, a lo largo de los tres lustros que median entre 1970 y 1985 se registra, entre España y la OCDE, una perceptible elevación del índice de similitud (véase apéndice C) de sus exportaciones (cuadro 12). Cabría suponer que tal acercamiento se ha debido, tanto a los cambios registrados en la composición relativa de la oferta española como a su propia diversificación por produc-

CUADRO 10. Ventajas comparativas y comercio intraindustrial *

	I. Especialización		I. Dependencia		Ventaj. Compar. Reveladas		I. Contribuc. saldo		I. Comercio Intraindustrial	
	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985
Alimentación	4,54	1,96	0,61	0,91	0,45	0,38	13,86	2,70	13,67	29,33
Bebidas	3,96	2,20	0,32	0,64	0,73	0,61	3,45	1,17	19,71	38,30
Tabaco	0,54	0,08	5,24	1,24	-0,76	-0,77	-0,53	-0,20	23,37	22,78
Textil	0,88	0,95	0,43	0,58	0,12	0,33	1,93	0,88	84,18	62,59
Confección	1,19	1,14	0,22	0,23	0,41	0,51	2,40	1,38	50,99	48,79
Calzado	7,26	6,17	0,07	0,14	0,96	0,93	5,09	3,58	3,80	6,32
Piel	3,14	3,96	0,57	1,05	0,43	0,46	1,22	0,86	56,40	53,64
Madera	1,21	1,18	0,79	1,02	-0,26	0,07	-0,05	-3,08	15,62	20,53
Muebles	1,87	1,16	0,28	0,31	0,52	0,59	0,76	0,61	47,87	40,22
Pulpa y pasta de papel	0,20	0,69	0,91	1,13	-0,76	-0,11	-2,30	-1,03	23,56	88,24
Manuf. papel e impresión	3,15	1,60	0,75	0,65	0,45	-0,52	2,73	-1,01	51,51	47,55
Sustanc. químicas indus.	0,86	0,91	1,95	1,87	-0,61	-0,21	-4,98	-4,65	38,90	66,41
Fibras sintét. y artíf.	0,41	1,56	2,86	2,47	-0,80	0,09	-0,83	-0,03	19,67	65,56
Desinfec. y fertilizant.	0,90	0,67	2,44	0,78	-0,57	0,20	-1,28	0,09	42,13	48,67
Resinas y materia plástica	0,25	0,81	1,50	1,47	-0,79	-0,10	-2,36	-1,22	20,55	70,30
Otros prod. químicos	0,78	1,03	1,15	1,18	-0,35	0,15	-0,22	0,07	56,68	69,97
Farmacia	0,47	0,88	1,93	1,46	-0,70	-0,03	-1,39	-0,42	29,93	96,42
Refino	2,34	2,25	0,39	1,07	0,36	0,13	3,57	0,31	43,35	58,25
Neumáticos	3,39	2,79	0,19	0,51	0,85	0,74	1,96	1,22	14,09	25,37
Otros prod. caucho	0,36	0,93	1,11	1,49	-0,63	-0,04	-0,20	-0,12	36,38	81,91
Manufac. de plástico	0,36	0,06	0,18	0,27	-0,02	0,44	0,06	0,20	97,95	55,20
Cerámica y vidrio	0,80	1,35	0,84	1,08	-0,28	0,19	-0,05	0,13	63,20	80,41
Otros prod. no metálicos	0,75	1,21	0,46	0,45	-0,15	0,48	0,21	0,93	67,24	34,75
Hierro y acero	0,44	2,39	1,66	1,17	-0,70	0,53	-7,59	6,62	25,24	43,29
I. Básicas de met. no ferr.	0,65	1,22	0,81	0,67	-0,56	0,27	-2,80	0,75	38,12	52,73
Productos metálicos	1,21	0,97	0,88	0,83	0,00	0,33	2,16	1,38	56,78	53,67

Maq. Generadores	0,24	0,49	1,73	1,51	-0,83	-0,38	-2,80	-2,18	17,05	61,19
Maquinaria Agrícola	0,28	0,46	1,74	1,23	-0,77	-0,27	-1,18	-0,47	22,70	72,86
Maquinaria para Metales	1,16	1,06	1,76	0,78	-0,36	-0,37	-0,38	0,40	63,89	62,04
Maquinaria Específica	0,66	0,38	2,04	1,45	-0,54	-0,33	-2,31	-1,99	42,60	61,70
Maquinaria Genérica	0,36	0,63	1,93	1,56	-0,75	-0,22	-6,09	-1,95	24,92	76,39
Generadores Eléctricos	0,81	0,48	1,29	0,78	-0,37	-0,06	-0,19	-0,16	62,58	93,47
Otra maqui. eléctrica	0,80	0,59	1,14	1,12	-0,34	0,02	-0,69	-0,77	53,66	75,95
Electrónica	0,24	0,13	0,63	0,80	-0,59	-0,67	-1,17	-3,55	40,82	32,58
Maquin. de oficina	0,44	0,66	1,05	1,84	-0,61	-0,39	-1,44	-5,33	19,77	60,59
Inst. profesión. y precisión	0,21	0,24	1,51	1,65	-0,83	-0,61	-2,05	-2,62	16,58	37,76
Aeronáutica	0,04	0,23	1,77	0,66	-0,96	-0,20	-2,45	-0,47	3,52	79,76
Const. Naval	3,38	1,82	0,69	1,04	0,70	0,75	5,49	1,52	30,04	24,66
Material ferroviario	3,00	0,25	2,67	0,69	0,27	-0,09	0,53	-0,02	72,37	90,97
Automóvil	0,33	1,16	0,29	0,63	-0,13	0,42	0,74	6,77	81,61	54,10
Otros transportes	1,06	0,30	0,05	0,61	-0,89	-0,18	0,44	-0,09	9,38	43,18
Óptica y fotografía	0,19	0,27	1,22	1,13	-0,83	-0,55	0,96	-0,85	16,84	44,12
Relojes	0,06	0,12	2,77	2,38	-0,96	-0,86	-1,02	-0,77	3,67	13,17
Instrum. musicales	0,49	0,23	0,61	2,01	-0,37	-0,77	-0,02	-0,22	62,13	22,09
Otras industrias	0,98	1,25	0,41	0,72	0,05	0,20	0,58	0,25	59,52	55,73

* Para una especificación de los índices y del tratamiento sectorial de la información, véanse apéndices

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.

CUADRO 11. Evolución de las ventajas comparativas 1970-1985
(Índice de contribución al saldo)

	<i>Mejora posición</i>	<i>Empeora posición</i>
Ventajas	Desinfectantes y fertilizantes *. Otros productos químicos de droguería y perfumería *. Manufacturas del plástico. Cerámica y vidrio *. Otros productos no metálicos. Siderurgia *. Básicas no férreas *. Maquinaria para metales *. Automóviles.	Alimentación Bebidas Textil Calzado Piel Confección Muebles. Manufacturas de papel e impresión. Refino petróleo. Neumáticos. Productos metálicos. Construcción naval. Otros productos.
Desventajas	Tabaco. Pasta de papel. Sustancias químicas industriales. Otros productos del caucho. Fibras sintéticas y artific. Resinas y plásticos. Farmacia. Generadores no eléctricos. Maquinaria agrícola. Maquinaria específica. Maquinaria genérica. Generadores eléctricos. Aeronáutica. Relojes.	Madera. Otra maquinaria eléctrica. Telecomunicación. Maquinaria de oficina. Instrumentos de precisión. Ferrocarril **. Otros transportes. Óptica y fotografía **. Instrumentos de música.

* Sectores que cambian de desventajas a ventajas comerciales en el período.

** Sectores que cambian de ventajas a desventajas comerciales en el período.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.

tos. No obstante, este último aspecto no se traduce en una reducción del índice de concentración de las ventas. Ambas conclusiones, mayor similitud y más elevada concentración, se dan también por el lado de las importaciones, como era razonable esperar habida cuenta de la común presencia, con peso elevado, de ciertos consumos básicos, como pueda ser el petróleo.

Los indicadores hasta ahora utilizados han sido concebidos conforme al tradicional principio de la ventaja comparativa: es decir, aquél que atribuye el co-

mercio a diferencias relativas en los costes de producción de los bienes entre países. De tal principio se deriva que, para un país determinado, los sectores exportadores y los importadores diferirán significativamente entre sí. De modo que los indicadores contruidos al efecto tratan de evaluar una especialización de tipo interindustrial, captada preferentemente a través de alguna transformación del saldo relativo. Sin embargo, uno de los fenómenos que ha adquirido mayor relevancia en el comercio entre países desarrollados es el intercambio de variedades en el seno de una misma industria. Esta suerte de comercio genera una especialización intraindustrial, que para ser evaluada requiere de otro tipo de indicadores, concebidos más para captar el nivel de solapamiento relativo que se da entre las corrientes comerciales —de exportación e importación—, que para determinar el saldo que resulta de las mismas.

A este respecto, el indicador más utilizado es el propuesto por Grubel y Lloyd (véase apéndice D), de cuya aplicación a España (cuadro 10) se infiere una caracterización del comercio intraindustrial relativamente similar, en sus pautas y dimensiones, al de otros países industrializados. Tres son las notas que cabría destacar respecto a la estimación realizada:

- En primer lugar, el índice global corregido adopta en 1985 un valor —62 %— que está en torno a la media de los países más industrializados, si bien entre ellos existen algunos, como Australia o Japón, con índices destacadamente bajos (cuadro 13). Se trata, pues, de un fenómeno de significación notable en la especialización comercial española;
- En segundo lugar, y al igual que sucede en el resto de los países, este tipo de intercambios ha adquirido creciente importancia en los últimos años, progresando a mayores ritmos que el comercio total, como se desprende de la propia evolución del índice en el período —que pasa del 46 % al 62 %—. Cambio que está relacionado con la extensión del comercio intraindustrial en la mayor parte de los sectores (véase cuadro 10),

CUADRO 12. Similitud y concentración del comercio

	<i>Índice de Similitud España-OCDE *</i>		<i>Índice de Concentración *</i>			
	<i>1970</i>	<i>1985</i>	<i>España</i>		<i>OCDE</i>	
			<i>1970</i>	<i>1985</i>	<i>1970</i>	<i>1985</i>
Exportación	49,2	65,0	15,9	18,0	11,3	14,4
Importación	66,2	71,3	12,1	13,4	11,3	13,7

* Para una especificación de los índices, véanse apéndices.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.

CUADRO 13. Comercio intraindustrial ajustado
(En porcentaje)

	1973	1985
Canadá	57	68
Estados Unidos	48	72
Japón	24	24
Bélgica-Luxemburgo	69	74
Holanda	63	67
R. F. de Alemania	60	65
Francia	70	72
Italia	54	55
Reino Unido	71	76
Australia	29	25
España	46 *	62
Media de los países considerados	53	60

* Se refiere a 1970.

Fuente: OCDE (1987) y elaboración propia para España.

pero también, y de forma muy destacada, con las alteraciones habidas en la especialización comercial, que han favorecido el ascenso de sectores más proclives a este tipo de prácticas;

- Por último, y en relación con lo expuesto, el comercio intraindustrial varía de acuerdo con los sectores, de modo que presenta sus valores más bajos en aquellas actividades relacionadas con los productos primarios y las materias primas, y alcanza los valores máximos en las secciones de bienes de equipo —especialmente eléctrico—, sector químico, farmacia, material de transporte y ciertos sectores intermedios, como el de refino. Este resultado no se aleja demasiado de la experiencia internacional, que sitúa los mayores índices de comercio intraindustrial en las secciones de manufacturas, y más particularmente en aquellas en las que la diferenciación de productos adquiere mayor relevancia.

5.2. Carácter de la especialización

Dos cuestiones interesan a un análisis más detenido del patrón comercial español: los factores sobre los que se asientan las ventajas comparativas y la capacidad dinámica que éstas encierran. Ambos aspectos son relevantes para una visión no estática de la especialización comercial.

De acuerdo con una interpretación integradora de las líneas más fecundas de investigación en el ámbito del comercio exterior, cabría decir, en esforzada sín-

tesis, que la ventaja comparativa, sea en el comercio de productos dispares (especialización interindustrial) o en variedades de un mismo producto (especialización intraindustrial), se asienta sobre alguno —o una combinación— de los siguientes factores:

- a) una dotación favorable de recursos naturales;
- b) los menores costes relativos que resultan de la diferente dotación de factores entre países, según prescribe la hipótesis H-O;
- c) los menores costes relativos asociados a la aplicación de innovaciones y cambios en el proceso de producción, particularmente vinculados a las economías de escala;
- d) la obtención de ventajas cuasimonopolistas que derivan de los procesos de innovación de producto, incluyendo en tal categoría las prácticas comerciales de singularización del bien (diseño, marca...).

Los dos primeros factores inducen especializaciones de tipo interindustrial, ya que el intercambio que promueven entre los países se asienta sobre demarcaciones sectoriales claras de las respectivas ventajas exportadoras. Dicho de otro modo, en ambos casos se espera una relación inversa entre similitud de los países, en cuanto a dotación de recursos y factores, y volumen de comercio entre ellos; así como una diferencia significativa en el interior de cada país entre los sectores exportadores y los sustitutivos de la importación. Por el contrario, los factores tercero y cuarto, especialmente cuando se presentan de modo simultáneo, pueden dar lugar al intercambio mutuo de variedades distintas de un mismo bien; esto es, pueden dar origen al comercio intraindustrial. Ya que la explicación de éste remite a un mundo en el que las empresas pueden diferenciar productos sin renunciar a las economías de escala. Cuando bajo estos supuestos los países establecen relaciones entre sí, los rendimientos crecientes y las preferencias disímiles de los consumidores justifican el comercio cruzado de variedades distintas de un mismo bien.

Una discutible, aunque útil ⁸, caracterización de los rasgos técnico-productivos de los sectores económicos propuesta por la OCDE permite realizar una aproximación tentativa al estudio de las fuentes de la ventaja comparativa española (cuadro 14).

Los datos revelan que la especialización española a comienzos del período se asentaba, y de modo muy destacado, sobre los sectores intensivos en recursos naturales o en mano de obra. Este resultado está acorde con la dotación comparada de factores que caracteriza a España en el marco de la OCDE. De forma correlativa, como ya se ha visto, los niveles de comercio intraindustrial que de-

⁸ Se trata de una aproximación que trata de destacar aquel rasgo dominante en la caracterización tecnológica y productiva de los sectores. Como es obvio, la realidad es menos nítida, y las industrias presentan con frecuencia diversas combinaciones de los rasgos aquí señalados. De modo que el criterio de clasificación tiene un mero valor indicativo. Véase OCDE (1987).

CUADRO 14. Fuentes de las ventajas comparativas

	Exportación (%)		Índice Especializ. *		I. Contrib. al Saldo *		I. Ventajas Comp. Rev. *							
	España	OCDE	España	OCDE	España	OCDE	España	OCDE						
	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985						
Intensivos Recursos	37,1	27,8	19,1	17,7	194,0	156,5	17,0	4,4	-8,5	-7,4	8,1	22,8	-10,6	-14,6
Intensivos Trabajo	20,7	15,2	14,7	12,3	141,2	123,2	12,8	7,5	-0,5	-2,5	27,4	45,9	6,0	-6,5
Intensivos Econ. Escala.	27,0	40,2	32,6	32,8	82,8	122,5	-5,5	10,3	3,5	3,6	-33,9	28,7	13,5	8,7
Innovación Productos	15,0	16,5	33,4	36,9										
— Base Cientif.	3,0	6,1	8,8	12,0	34,1	51,3	-7,6	-9,2	1,0	1,7	-71,9	-31,1	14,3	10,4
— Diferenciación Producto	12,0	10,4	24,6	24,9	48,8	41,9	-16,7	-13,0	4,5	4,6	-61,1	-26,0	17,9	13,0

* Para una especificación de los indicadores, véanse apéndices.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.

rivan de semejante especialización están muy por debajo de los correspondientes a la mayor parte de los países industrializados. En 1985, los resultados son, sin embargo, bien diferentes. Se mantiene, aunque aminorada, la especialización en aquellos sectores asociados a la dotación tradicional de factores; y, aun cuando crece, sigue siendo comparativamente bajo el peso relativo de las industrias que destacan por su elevada innovación de producto, sea a través de la investigación científica o de la diferenciación de variedades. Pero, en cambio, adquieren mayor significación aquellos sectores caracterizados por sus intensas economías de escala —especialmente, siderurgia, química industrial y automóvil—, que logran concentrar la mayor cuota exportadora⁹. Y como en muchos casos las economías de escala están asociadas a prácticas de diferenciación del producto, no resulta extraño que de forma paralela a estos cambios se haya producido un progreso muy notable del comercio intraindustrial en el período, alcanzando niveles homologables a los del resto de los países desarrollados.

Los indicadores de la ventaja comparativa —tanto el saldo relativo como el índice de contribución al saldo— confirman tanto los rasgos de la especialización señalada como los cambios producidos en la misma en el período.

Cabría decir, pues, que a lo largo de los quince años estudiados, España ha ido transitando desde una especialización asentada sobre su dotación de recursos —sea de *inputs* primarios o naturales— a otra en la que alcanzan mayor presencia factores tecnológicos y productivos, especialmente ligados a las economías de escala. Y, paralelamente a esa transición, ha ido adquiriendo mayor presencia el comercio de tipo intraindustrial. No obstante, son todavía apreciables las diferencias que existen entre el patrón comercial de España y el correspondiente al conjunto de la OCDE.

Un segundo aspecto a considerar es el potencial dinamismo de la especialización comercial española. Para ello, se han agrupado los sectores conforme a su ritmo de crecimiento en la exportación de la OCDE, distinguiendo cuatro niveles de dinamismo comercial. La aplicación de esta clasificación a las ventas españolas (cuadro 15) revela que, en 1970, éstas gravitaban sobre los sectores de más bajo crecimiento comercial. Especialmente destacable, respecto a la media de la OCDE, es el elevado peso que en España tienen los sectores de dinamismo medio-bajo. Sin embargo, a lo largo del período se produce un apreciable cambio en la especialización, en beneficio de los sectores de dinamismo alto y, más particularmente, medio-alto. Los indicadores de la ventaja comparativa —especialmente el saldo relativo— ponen en evidencia la transformación realizada, que alcanza su más destacable exponente en el cambio de signo que experimenta el saldo de los sectores de dinamismo medio-alto. Sin duda, esta transformación está en la base de la capacidad expansiva de las exportaciones españolas en el período, acaso no como factor único pero sí significativo.

⁹ No se nos oculta, aunque aquí no se analice, el papel que ha tenido el capital extranjero en los cambios habidos en la especialización comercial española, particularmente a través de algunos sectores claves en el progreso de la exportación, como el automóvil.

CUADRO 15. Dinamismo de las exportaciones

Dinamismo	Exportación (%)			Índice Especializ. *			I. Contrib. al Saldo *			I. Ventajas Compar. Rev. *				
	España		OCDE	España		OCDE	España		OCDE	España		OCDE		
	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985		
Alto	12,2	19,3	15,7	25,1	78,0	77,1	-1,0	-12,2	-0,6	-2,8	-28,9	-10,4	5,8	-2,4
Medio-Alto	9,0	23,4	20,8	27,9	43,5	84,0	-8,5	-0,1	1,6	4,1	-53,9	13,9	11,8	10,8
Medio	12,6	10,5	14,1	8,0	89,0	131,8	-3,6	-3,1	1,8	-4,3	-37,2	0,9	14,7	-18,6
Medio-Bajo	50,0	36,8	32,6	28,7	153,2	128,2	15,1	14,6	-2,4	2,3	-6,0	38,3	4,3	7,2
Bajo	16,0	9,7	16,6	10,2	96,1	95,2	-1,8	0,8	-0,3	0,7	-30,4	18,7	6,7	6,7

* Para una especificación de los índices, véanse apéndices.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.

La clasificación anterior arrastra las distorsiones que la crisis haya podido inducir en el dinamismo comparado de los sectores. Ya que resulta plausible que la caída de los ritmos de crecimiento del producto o de la inversión repercutan más poderosamente sobre ciertos sectores de bienes de equipo o intermedios que sobre aquellos ligados al consumo de los hogares. Para evitar esta distorsión, se agruparon los sectores de acuerdo con su elasticidad-renta ¹⁰. La imagen que presenta esta clasificación no está muy alejada de la que anteriormente se comentó (cuadro 16). En 1970, la exportación española gravitaba predominantemente sobre los sectores de menor elasticidad-renta; las diferencias respecto a la estructura de las exportaciones de la OCDE son muy notables. En los tres lustros que van hasta 1985 se produce un cambio perceptible en la especialización, de modo que pierden peso los sectores de más baja elasticidad en beneficio de los de elasticidad alta y medio-alta. Particularmente relevante es el progreso de este último grupo, que alcanza mayor peso relativo que en la media de los países industrializados. El cambio ha favorecido el mayor dinamismo de la oferta exportadora española, aun a pesar de las diferencias que todavía subsisten respecto a la composición de las ventas de la OCDE. Los indicadores de la ventaja comparativa revelada confirman tanto el cambio producido cuanto las insuficiencias que todavía se aprecian al final del período.

6. Consideraciones finales

A lo largo de los cinco lustros que median entre 1970 y 1985, España conoció una muy destacada progresión de sus exportaciones. La ganancia de cuotas de mercado en el exterior pone en evidencia que las ventas españolas crecieron a ritmos superiores a lo que lo hizo la demanda internacional; aspecto que si se constata a nivel mundial, se confirma también en la mayor parte de los mercados y en la casi totalidad de los grandes agregados de productos. Respecto al interior de la economía, las exportaciones se constituyeron en el componente más dinámico de la demanda, sosteniendo el crecimiento del PIB, o en su caso evitando su mayor contracción en las épocas de más severa crisis económica. Como consecuencia, y aun a pesar del bajo ritmo de crecimiento de las importaciones, el grado de apertura comercial experimentó una destacada progresión en el período, al tiempo que se registró una significativa mejora en la tasa de cobertura del comercio.

Logros como los enunciados no son fácilmente reducibles a un único factor explicativo. Hasta donde aquí se ha investigado, tres factores, sin excluir otros posibles, parecen haber contribuido de modo notable al resultado obtenido. El

¹⁰ Esta clasificación se acerca a la realizada por M. I. BLEJER (1978). Para la caracterización de los sectores se han utilizado las estimaciones de la ONUDI (1987).

CUADRO 16. Elasticidad de las exportaciones

	Exportación (%)		Índice Especial. *		I. Contrib. al Saldo *		I. Ventajas Comp. Rev. *							
	España	OCDE	España	OCDE	España	OCDE	España	OCDE						
	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985						
Alta	13,3	14,0	29,4	33,0	45,2	42,5	-20,7	-20,2	5,0	5,8	-63,2	-29,8	6,6	12,5
Medio-Alta	20,7	39,6	34,4	34,4	60,2	114,9	-17,1	7,3	-0,4	1,8	-51,6	24,3	7,2	5,7
Medio-Baja	24,6	25,0	18,7	19,1	131,4	130,4	9,8	2,2	0,5	-3,2	2,3	18,8	9,2	-4,8
Baja	41,2	21,3	17,3	13,3	237,7	159,9	28,0	10,4	-5,0	-4,4	36,9	45,3	-4,9	-11,5

* Para una especificación de los índices, véanse apéndices.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.

proceso de apertura comercial, instrumentado no sólo a través de la progresiva reducción de las barreras al comercio, sino también mediante la gradual expansión de los sistemas de apoyo a la exportación; la evolución favorable de la competitividad internacional de la economía, no obstante sus episódicos retrocesos en el período; y la capacidad de cambio de la oferta exportadora, adecuando su estructura a sectores de mayor complejidad industrial y más elevado dinamismo, conforman tres factores básicos en la explicación del crecimiento exportador del período. A la acción de estos tres factores «activos» es preciso añadir —como factor «pasivo» o «adaptativo»— el que deriva del «efecto expulsión» promovido por la atonía de la demanda interna, al obligar a las empresas a buscar mercados complementarios en el exterior.

Y los cambios en estos mismos factores son relevantes para interpretar la caída en los ritmos de expansión de las ventas de los últimos años, tras la integración comunitaria. Pues si bien es cierto que la liberalización comercial de la etapa anterior surtió efectos positivos sobre la exportación, y aun sobre el saldo comercial, ello fue debido, en gran medida, al carácter gradual del proceso, permitiendo sucesivas adaptaciones, a que éste coincide con un período de lenta progresión de la demanda interna, y en consecuencia de las importaciones, y a que se acompaña de la extensión efectiva de un sistema público de cobertura y apoyo a las exportaciones. Ninguno de estos rasgos se da en el proceso de liberalización que pone en marcha la adhesión comunitaria. En este caso, la rápida adaptación institucional hace coincidir el desmantelamiento de buena parte de las barreras protectoras con la necesaria anulación —o reducción del ámbito de cobertura— de alguno de los instrumentos de apoyo a la exportación incompatibles con la normativa comunitaria. Y todo ello en un período en el que el intenso crecimiento de la demanda interna, y particularmente de la inversión, comunican su efecto expansivo a las importaciones y reducen, mediante la absorción de excedentes, la capacidad exportadora de las empresas.

Junto al cambio institucional, se produce una inflexión en la tendencia del tipo de cambio efectivo real. De modo que se sustituye un comportamiento del signo cambiario que, en conjunto, resultaba positivo —o, al menos, inocuo— para la actividad exportadora, por una consistente tendencia a la creciente pérdida de competitividad internacional. Lo que es consecuencia tanto del sostenimiento del diferencial de precios como de la senda revaloratoria que ha seguido la moneda en los últimos años.

Por último, los cambios habidos en la especialización comercial y en los factores que la sostienen revelan un desplazamiento de las ventajas comparativas desde el ámbito de lo que se posee —dotación de recursos— al ámbito de lo que se produce —ventajas competitivas dinámicas—. Con ello se ha incrementado, sin duda, la capacidad de dinamismo futuro de la exportación. Pero, necesariamente, a costa de hacer bascular los mecanismos de la ventaja comparativa del absoluto dominio de los costes a la presencia más activa de otros resortes ligados a la estructura de los mercados y a las acciones de la empresa en ellos. Cabría decir que una gran parte de las ventajas han de ser, en este caso, conquistadas

y sostenidas mediante la acción de la empresa; pues dependen de la capacidad de innovación productiva y comercial, de la estrategia tecnológica y de mercado, de la gestión y de la solidez institucional de la empresa. Y es en este ámbito en donde se detectan las mayores deficiencias de la empresa exportadora española. Que, con demasiada frecuencia, se ha comportado más como proveedora de importadores que como genuina exportadora, permaneciendo más atenta a prevenir las debilidades de la demanda interna que a promover el fortalecimiento de su presencia en el exterior; más proclive, en fin, a demandar el apoyo público que a esforzarse en consolidar su capacidad competitiva.

Todos estos factores, algunos de incidencia ocasional y otros de presencia duradera, están detrás del más reciente comportamiento del comercio en España en los últimos cuatro años. Un período que, en todo caso, trasciende al que ha sido el objeto de estas páginas: la transición española.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

1. La creciente integración de España en los mercados internacionales justifica la atención prestada en los últimos tiempos al conjunto de variables y relaciones que configuran el sector exterior. Obligado es, pues, iniciar estas orientaciones bibliográficas señalando aquellos trabajos que, desde una perspectiva general, se han propuesto analizar el sector exterior español en su conjunto. Se trata, por orden de aparición, de los libros de L. ALBENTOSA, *El sector exterior en España*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984; J. REQUEIJO, *Introducción a la balanza de pagos de España*, Madrid, Tecnos, 1987; M.^a P. SÁNCHEZ MUÑOZ, *El sector exterior de la economía española*, Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior, 1988; y el estudio introductorio de J. A. ALONSO, «El sector exterior», incorporado como capítulo al libro de J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.

Una buena descripción de la estructura y orientación de los flujos comerciales en el período aquí analizado puede encontrarse en el estudio de P. L'HOTELLERIE y J. VIÑALS, «Tendencias actuales del comercio exterior español», publicado en el *Boletín Económico* del Banco de España en su número de octubre de 1987. Por su parte, J. C. FARIÑAS y C. MARTÍN, en su trabajo «Determinantes del comercio intraindustrial en España», en J. VELARDE, J. L. GARCÍA DELGADO y A. PEDREÑO (eds.), *El sector exterior de la economía española. Doce estudios*. Madrid, Economistas Libros, 1988, realizan un análisis muy completo del comercio intraindustrial, evaluando su alcance y contrastando posibles factores que lo explican.

Para un análisis de los efectos macroeconómicos del desequilibrio comercial, puede consultarse el artículo de G. DE LA DEHESA, «Desequilibrio y ajuste exterior de la economía española», publicado en el núm. 21 de *Papeles de Economía Española* (1984); o, con un mayor nivel de formalización matemática, el trabajo de J. VIÑALS, «El desequilibrio

exterior de España, una perspectiva macroeconómica», contenido en el núm. 604 de *Información Comercial Española* (1983).

Finalmente, en la obra de J. A. ALONSO y V. DONOSO, *Características y estrategias de la empresa exportadora española*, Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior, 1989, se contiene un detallado estudio de los rasgos y comportamientos de la unidad exportadora a partir de una encuesta realizada a una amplia muestra de empresas.

2. Las notas o referencias bibliográficas en el texto aluden a los siguientes trabajos, relacionados en orden alfabético de autores:

J. ANDRÉS, J. J. DOLADO, C. MOLINAS, M. SEBASTIÁN y A. ZABALZA (1988), *The influence of demand and capital constraints on Spanish unemployment*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

R. H. BALLANCE (1988), «Trade performance as an indicator of comparative advantage» en D. GREENAWAY: *Economic Development and International Trade*, Londres, McMillan.

R. H. BALLANCE, H. FORSTNER y T. MURRAY (1987), «Consistency test of alternative measures of comparative advantage», en *The Review of Economics and Statistics*, vol. LXIX, núm. 1.

M. I. BLEJER (1978), «Income per capita and the structure of industrial exports: an empirical study», en *The Review of Economics and Statistics*, noviembre.

J. M. BONILLA (1978), *Funciones de importación y exportación de la economía española*, Estudios Económicos, Madrid, Banco de España.

A. CAÑADA y A. CARMENA (1989), «Protección de la economía española: un análisis de la evolución en el período 1980-1986», en *Boletín Económico de ICE*, núm. 2 195, agosto.

A. CASADO, A. DÍAZ, A. LASSO DE LA VEGA y F. RIVILLAS (1982), «Factores determinantes de la exportación española», en *Papeles de Economía Española*, núm. 11.

Comisión Económica para Europa (1982), «The relative performance of south european exports of manufactures to OCDE countries in 1970s. An analysis of demand factors and competitiveness», en *Economic Bulletin for Europe*, vol. 34.

G. DE LA DEHEÑA, J. J. RUIZ y A. TORRES (1987), *The timing and sequencing of trade liberalization: the Spanish case*, mecanografiado.

M. DURAND y C. GIORNO (1987), «Les indicateurs de compétitivité internationale: aspects conceptuels et evaluation», en *Revue Economique de l'OCDE*, núm. 9.

W. J. ETHIER (1982), «National and international returns to scale», en *American Economic Review*, junio.

J. A. FAGERBERG (1988), «International Competitiveness», en *The Economic Journal*, núm. 98.

I. FERNÁNDEZ y M. SEBASTIÁN (1989), *El sector exterior y la incorporación de España a la CEE: análisis a partir de funciones de exportaciones e importaciones*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

J. M. FINGER y M. E. KREININ (1979), «A measure of export similarity and its possible uses», en *The Economic Journal*, núm. 89.

A. FRANCIS (1989), «The concept of competitiveness», en A. FRANCIS y P. K. M. THARAKAN: *The competitiveness of European industry*, Londres, Routledge.

J. GARCÍA SOLANES y A. BEYAERT (1989), «Funciones de exportación para la economía española», en *Información Comercial Española*, núm. 667, marzo.

A. L. HILLMAN (1980), «Observations on the relation between revealed comparative advantage and comparative advantage as indicated by pre-trade relative prices», en *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 116.

P. L'HOTELLERIE (1985), «Los índices de competitividad. Comentarios sobre su aplicación al caso de España», en *Boletín Económico* del Banco de España, junio.

G. LAFAY (1990), «La mesure des avantages comparatifs révélés», en *Economie Prospective Internationale*, núm. 41.

P. KRUGMAN (1979), «Increasing returns, monopolistic competition and international trade», en *Journal of International Economics*, noviembre.

P. KRUGMAN (1981), «Intra-industry specialization and the gains from trade», en *Journal of Political Economy*, octubre.

K. KUNIMOTO (1977), «Typology of trade intensity indices», en *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 17, núm. 2.

K. LANCASTER (1980), «Intra-industry trade under perfect monopolistic competition», en *Journal of International Economics*, mayo.

L. MAÑAS (1987), *Especificaciones de una función de exportaciones para la economía española: estimación y predicción*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

A. MARTÍNEZ (1987), *Manual de Economía Aplicada (I). Modelos interpretativos de la economía española*, Barcelona, Ariel Económica.

J. MATHIS, J. MAZIER y D. RIVAUD-DANDET (1988), *La compétitivité industrielle*, París, Dunod.

I. MAULEÓN (1985), *Análisis econométrico de las importaciones españolas*, Servicio de Estudios del Banco de España.

I. MAULEÓN (1986), «Una función de exportaciones para la economía española», en *Investigaciones Económicas*, vol. X, núm. 2.

OCDE (1987), *Structural adjustment and economic performance*, París.

ONUDI (1982), *Handbook of industrial statistics*, Nueva York.

K. PAVITT (1984), «Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory», en *Research Policy*, núm. 13.

APENDICES

Apéndice A

La descomposición de los factores se hace del siguiente modo:

$$\begin{aligned} \sum_i \sum_j (X_{ij}^{85} - X_{ij}^{70}) = & \sum_i \sum_j (X_{ij}^{70} \gamma - X_{ij}^{70}) + \sum_i \sum_j (X_{ij}^{70} \gamma_i - X_{ij}^{70} \gamma) + \\ & + \sum_i \sum_j (X_{ij}^{70} \gamma_{ij} - X_{ij}^{70} \gamma_i) + \sum_i \sum_j (X_{ij}^{85} - X_{ij}^{70} \gamma_{ij}) \end{aligned}$$

donde X^{70} y X^{85} son las exportaciones españolas de los años 1970 y 1985, respectivamente; el subíndice i expresa el producto; el subíndice j , el mercado; y γ indica la tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales.

El método suele aplicarse valorando el comercio a precios corrientes de cada año. No obstante, por la forma en que se calculan los efectos —de modo acumulativo—, esto comporta una sobrevaloración del primero de ellos —el efecto demanda—, que será tanto mayor cuanto más se hayan elevado los precios de los productos ajenos a la oferta exportadora del país en cuestión. Este efecto es importante para el caso aquí analizado, habida cuenta del fuerte proceso inflacionista que se vive en el período y la distorsión que genera el encarecimiento del petróleo sobre los precios relativos. De ahí que sea pertinente realizar una estimación en términos reales, corrigiendo las magnitudes del comercio de cada grupo de productos por sus respectivos índices de valor unitario.

Apéndice B

Los índices de competitividad contruidos a partir de precios y costes se expresan del siguiente modo:

$$IC = \frac{P \text{ tc}}{P'}$$

donde P es el índice de precios o costes referido a España; P' es el índice de precios o costes medio de los países industriales; y tc es el tipo de cambio efectivo nominal de la peseta frente a los países industriales. En el caso de los precios de exportación, se utilizó el tipo de cambio de la peseta frente al dólar, para homogeneizar el índice con los que elabora el Fondo Monetario Internacional.

La cuota de mercado se calcula del siguiente modo:

$$CM = \frac{X_{ij}^E}{M_j^I} \times 100$$

donde X_j^E expresa las exportaciones españolas al mercado j ; M^I son las importaciones totales del mercado j ; e i indica el producto. Para el mercado interior se calculó el grado de autoabastecimiento, expresado como:

$$GA_i = \frac{P_i - X_i}{P_i + M_i - X_i} \times 100$$

donde P es la producción total; X la exportación; M , la importación; e i indica el sector.

Para una discusión conceptual sobre la competitividad en la que se apuntan las insuficiencias de la mera apreciación comercial del fenómeno, pueden verse J. A. FAGERBERG (1989) y A. FRANCIS (1989). Un amplio repertorio de indicadores para la medición de la competitividad, con la discusión de su significado y pertinencia, puede encontrarse en J. MATHIS, J. MAZIER y D. RIVAUD-DANDET (1988). Más específicamente, respecto a los indicadores de precios y costes, véase M. DURAND y C. GIORNO (1987); y, aplicado al caso español, P. L'HOTELLERIE (1985).

Apéndice C

La información es presentada según el sistema de clasificación ISIC. Para construir los diversos indicadores hubo que someter los datos de comercio a una doble manipulación para garantizar la correspondencia de las revisiones primera y segunda de la CUCI entre sí, y de éstas con la nomenclatura ISIC. Para ello, siempre que el ajuste lo demandaba, se descendió a desagregar la información hasta los cinco dígitos de su sistema de clasificación, para garantizar la adecuada asignación sectorial de los productos comerciados. No obstante, la base de los cálculos se hizo con la CUCI, 2.^a revisión, desagregada a tres dígitos.

A partir de esta información se construyeron los índices de la ventaja comparativa, cuya expresión algebraica es como sigue:

Índice de especialización:

$$IE_i = \frac{X_i^E/X_i^{OCDE}}{\sum X_i^E/\sum X_i^{OCDE}} \times 100$$

Índice de dependencia:

$$ID_i = \frac{M_i^E/M_i^{OCDE}}{\sum M_i^E/\sum M_i^{OCDE}} \times 100$$

Saldo relativo:

$$VCR_i = \frac{X_i - M_i}{X_i + M_i} \times 100$$

Índice de contribución al saldo:

$$ICS_i = \left\{ \frac{X_i - M_i}{\Sigma(X_i + M_i)} - \frac{\Sigma(X_i - M_i)}{\Sigma(X_i + M_i)} \times \frac{X_i - M_i}{\Sigma(X_i + M_i)} \right\} \times 100$$

donde X_i^E y X_i^{OCDE} representan las exportaciones de España y la OCDE, respectivamente; M_i , las importaciones; e i indica el sector.

Para una interpretación teórica de estos índices, pueden verse A. L. HILLMAN (1980), R. H. BALLANCE (1988), K. KUNIMOTO (1977), y G. LAFAY (1990). Por su parte, R. H. BALLANCE, H. FORSTNER y T. MURRAY (1987) hacen un interesante contraste de la consistencia de indicadores alternativos para medir la ventaja comparativa.

Apéndice D

Los índices de similitud y concentración se construyen del siguiente modo:

Índice de similitud:

$$IS(E, OCDE) = \left\{ \sum \text{minimum} \left[\frac{X_i^E}{\Sigma X_i^E}, \frac{X_i^{OCDE}}{\Sigma X_i^{OCDE}} \right] \right\} \times 100$$

Índice de concentración:

$$IC = \left[\sqrt{\sum \left(\frac{X_i}{\Sigma X_i} \right)^2} \right] \times 100$$

donde X_i^E y X_i^{OCDE} expresan las exportaciones de España y la OCDE, respectivamente; e i indica el sector. De modo análogo se aplican ambos indicadores a las importaciones. Véase J. M. FINGER y M. E. KREININ (1979).

Apéndice E

Los índices de comercio intraindustrial se construyen del siguiente modo:

Grupo CUCI:

$$ICI_i = \left\{ 1 - \frac{|X_i - M_i|}{X_i + M_i} \right\} \times 100$$

Agregación sectorial:

$$ICI_i = \left\{ 1 - \frac{\Sigma|X_i - M_i|}{\Sigma(X_i + M_i)} \right\} \times 100$$

Indice corregido:

$$ICIC = \left\{ \frac{\Sigma(X_i + M_i) - \Sigma|X_i - M_i|}{\Sigma(X_i + M_i) - |\Sigma X_i - \Sigma M_i|} \right\} \times 100$$

en todos los casos se partió de la información correspondiente al sistema de clasificación CUCI desagregado a tres dígitos.

Para una explicación de las bases teóricas del comercio intraindustrial, pueden verse W. ETHIER (1982), P. KRUGMAN (1979 y 1981) o K. LANCASTER (1980).

Tres lustros de cambios estructurales en el sector público

JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-PÁRAMO

1. Introducción

La mayor parte de las peculiaridades del papel económico del sector público español al comienzo de la transición provenían del modelo de intervención en la economía de la dictadura. Este modelo, tributario de la política autárquica de los años cuarenta y cincuenta y de la política de planificación del desarrollo de los sesenta, se asentaba sobre tres pilares esenciales: un sistema fiscal arcaico basado en los impuestos de producto y sobre el consumo, un sector público raquítrico medido por el volumen de gasto público y un intervencionismo económico intenso ejercido por medio de la regulación de transacciones y mercados y de la actuación de la empresa pública.

A mediados de los setenta, la coincidencia de la crisis económica y el cambio político va a desatar un dinámico proceso de reestructuración del papel del sector público, que se verá reflejado en la reforma del sistema tributario y en el abandono progresivo del asistencialismo para ser sustituido por políticas activas de gasto, entre otras dimensiones de la intervención del sector público. El epígrafe 2 analizará esta secuencia de transformaciones a lo largo del período de transición

y crisis que va desde mediados de los setenta hasta 1985. El ingreso en la CEE en 1986 culmina una fase de cambios y abre otra en la que a la adaptación europea se suma como condicionante la recuperación económica. El epígrafe 3 se ocupa de este breve período aún inconcluso. El trabajo finaliza apuntando los retos que al sector público español le corresponderá afrontar en un futuro ya presente.

2. Transición y crisis económica

2.1. Tendencias

El acelerado crecimiento del peso del sector público es uno de los rasgos básicos de la evolución de la economía española a lo largo de los últimos quince años. Si hasta mediados de los setenta la presencia de las intervenciones públicas se había manifestado a través de una red de regulaciones extensa y tupida, desde entonces el presupuesto estatal pasa a asumir el protagonismo creciente en la instrumentación de la política pública. Así queda reflejado en la participación del gasto público en el PIB, que prácticamente se dobla entre 1973 y 1985 para alcanzar el 42,5 %. Este intenso ritmo de expansión del gasto (1,7 puntos anuales de promedio) triplica el registrado en el período 1958-1973, sobrepasando con amplitud las tasas de crecimiento de los sectores públicos comunitarios en los años de la crisis (cuadro 1).

Tras este abrupto cambio de tendencias cabe destacar dos grandes determinantes. Primero, el desplome de las tasas de actividad económica, que pasan a situarse por debajo de las experimentadas a lo largo de la década precedente, conduce a un marcado aumento de transferencias, subsidios y gastos de mantenimiento de renta. Segundo, el cambio de régimen político adquiere pleno reflejo en el presupuesto, al desatar un proceso de cobertura acelerada de carencias colectivas en el área del Estado de Bienestar. Pese a los beneficiosos efectos de la reforma fiscal de 1977-1978 sobre los ingresos públicos, la fuerza de las demandas de gasto asociadas a la crisis económica y el cambio político desbordó el potencial recaudatorio. La presión fiscal creció un punto anual en promedio entre 1973 y 1985, ritmo muy vivo en el contexto histórico pero insuficiente para financiar el gasto. En 1976 aparecía el déficit en las cuentas públicas y la deuda pública comenzaba a crecer con fuerza inusitada, generándose así unas cargas de intereses de la deuda que agudizaron los problemas financieros del sector público.

En vísperas del ingreso en la CEE, tanto el peso como el papel económico del sector público en la economía española habían variado radicalmente con respecto a la década precedente. Sin embargo, el consenso acerca de la necesidad de incrementar el peso del sector público para mejorar los niveles de vida y reforzar la cohesión social comienza a ser cuestionado, a la luz de los negativos efectos de algunos programas de gastos e ingresos sobre la asignación de recursos,

CUADRO 1. Principales agregados del sector público: España-CEE 10
(porcentaje del PIB)

	1973	1981	1983	1985	1986	1987	1988
1. <i>Gastos totales</i>							
• CEE 10	37,2	47,1	48,6	49,0	48,4	47,9	47,4
• España	22,7	35,6	38,8	42,5	42,2	41,4	40,5
2. <i>Ingresos totales</i>							
• CEE 10	36,1	41,8	43,4	43,8	43,6	43,7	43,6
• España	23,8	31,7	34,0	35,5	36,1	37,8	37,5
3. <i>Necesidad de financiación (-)</i>							
• CEE 10	- 1,1	- 5,3	- 5,3	- 5,2	- 4,8	- 4,2	- 3,8
• España	1,1	- 3,9	- 4,8	- 7,0	- 6,1	- 3,6	- 3,0
4. <i>Deuda pública bruta</i>							
• CEE 10	36,9	42,6	50,8	56,6	57,8	59,2	60,0
• España	12,8	22,7	34,5	46,6	47,6	48,1	48,5
5. <i>Intereses de la deuda</i>							
• CEE 10	1,9	3,7	4,4	5,0	5,1	4,9	4,8
• España	0,6	0,8	1,3	3,2	3,9	3,6	3,3

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe Económico Anual 1988-1989*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1989; OCDE, *OECD Economic Surveys: Spain*, París, mayo de 1989; Banco de España, *Informe Anual 1988*, Madrid, junio de 1989.

los incentivos económicos y la competitividad internacional. Lo que resta de la presente sección se dedica a trazar un bosquejo de los principales cambios estructurales del sector público en el período de transición y crisis que concluye con el ingreso de España en la Europa comunitaria.

2.2. Política fiscal

Entre 1973 y 1982 la posición financiera de las Administraciones públicas experimenta un deterioro sostenido, que se refleja en el paso de una situación de superávit de 1,1 puntos del PIB en 1973 a otra de déficit continuado, cerrándose este subperíodo con una necesidad de financiación de 5,7 puntos del PIB.

En su mayor parte, este abrupto cambio de signo en las cuentas públicas tuvo una naturaleza estructural. Sin restar importancia al efecto negativo sobre el déficit derivado de la caída automática de ingresos y el aumento de gastos de transferencia al desplomarse los niveles de actividad, los cálculos de la OCDE estiman el deterioro del déficit estructural (déficit cíclicamente ajustado) en 4,1 puntos porcentuales del PIB potencial. Las fortísimas elevaciones experimentadas por los gastos sociales (6,0 puntos del PIB), el consumo público (3,8 puntos) y las

transferencias a empresas públicas y privadas (2,9 puntos), de naturaleza en buena parte no automática, no pudieron ser financiadas por la contención de los gastos de inversión y por los aumentos discrecionales experimentados por los impuestos personales (2,4 puntos) y las cotizaciones sociales (4,3 puntos). La financiación de este desequilibrio fue cubierta en dos terceras partes por el recurso al Banco de España y las instituciones financieras, en este último caso esencialmente a través de coeficientes obligatorios.

La experiencia de los setenta condujo a una valoración escéptica acerca de la efectividad, a medio plazo de una política fiscal contracíclica y activa como la desarrollada en estos años, especialmente a partir de 1977. Tras la segunda crisis petrolífera, las autoridades económicas comienzan a participar del consenso existente en el ámbito de las naciones industrializadas en torno a la imposibilidad de crecer de modo sostenido y equilibrado con inestabilidad de precios. Este convencimiento pugnaba con el protagonismo de la política fiscal expansiva, en parte debido a los negativos efectos de ésta sobre las expectativas inflacionistas y la competitividad internacional de la economía, y en parte a causa del impacto de la financiación de esta política sobre la inversión, el empleo y la dinámica de acumulación de la deuda pública. Hasta finales de 1982, sin embargo, los responsables de la dirección de la economía no contaron con el respaldo político suficiente para acometer las reformas necesarias.

A lo largo del período 1982-1985 fueron adoptadas medidas de lucha contra la inflación (políticas monetarias y de rentas) y de reforma estructural (reconversión industrial, sistema financiero, sector energético, mercado de trabajo y pensiones, esencialmente) de importantes implicaciones para la orientación y los efectos a medio plazo de la política fiscal. El reconocimiento de la necesidad de mejorar las finanzas públicas se plasma en una reducción del déficit público de 0,8 puntos del PIB en 1983. Este modesto logro debe atribuirse en su mayor parte, sin embargo, al mayor crecimiento económico registrado, ya que el efecto combinado de la reducción en el peso de la inversión pública (0,3 % del PIB) y el sustancial aumento de los impuestos y las cotizaciones sociales (2,3 % del PIB) fue contrarrestado en buena medida por aumentos en los gastos corrientes (1,7 % del PIB).

El hecho quizás más destacado de la política presupuestaria desarrollada en el período 1982-1985 fue el cambio en la política de financiación del déficit en los años 1983 y 1984, con la sustitución del recurso al Banco de España por la emisión de Pagarés del Tesoro. Los beneficiosos efectos derivados de una financiación más ortodoxa de los desequilibrios presupuestarios hicieron más difícil, sin embargo, la contención del déficit público, que en 1984 crece 0,7 puntos del PIB —cifra que coincide con el incremento registrado en la carga de intereses efectivos— para situarse en 5,5 % del PIB.

El rápido aumento registrado en este trienio por la porción de gasto público dedicado a pagos por intereses (2,2 puntos del PIB) vino a oscurecer los esfuerzos realizados para contener el crecimiento de los gastos corrientes. Así, pese a la notable elevación de la presión fiscal y la moderación registrada en el crecimiento

de los gastos sociales y las transferencias a empresas, que detienen el crecimiento del déficit estructural registrado en los años anteriores, las necesidades públicas de financiación ascienden a un 7 % del PIB, cifra sin precedentes próximos en el tiempo. Al final de 1985, la ampliación del déficit y el cambio en su forma de financiación se reflejan en un acusado crecimiento del peso de la deuda pública, que alcanza el 46,6 % del PIB, porcentaje que triplica el correspondiente a 1979.

2.3. Políticas de gasto

A comienzos de los setenta, el peso del gasto de las Administraciones públicas en el PIB era inferior en 14,5 puntos a la media de los países de la CEE. Desde entonces, el crecimiento del gasto se ha repartido por categorías económicas de forma desigual. Como muestra el cuadro 2, las transferencias corrientes son los gastos que más rápidamente han crecido, registrando un promedio de crecimiento anual de un punto del PIB. Las transferencias a familias y empresas en crisis, así como los subsidios por desempleo, explican la mayor parte del crecimiento del gasto en el período 1973-1988. Los pagos por intereses de la deuda juegan este papel dinamizador en el trienio que se cierra en 1985. El crecimiento del consumo público evoluciona con una mayor moderación en estos años (0,4 % del PIB por año). Este hecho refleja una sustancial contención de las retribuciones de los empleados públicos, como queda patente en el débil crecimiento del deflactor del consumo público en los setenta y su descenso relativo en los ochenta. Esta tendencia es especialmente llamativa si se considera que el número de empleados públicos prácticamente se dobla entre 1973 y 1985. Las inversiones, por su parte, jugaron hasta principios de los ochenta el papel de «válvula de escape» de las presiones impuestas por la restricción presupuestaria del Gobierno, al tiempo que las transferencias de capital crecían apreciablemente. En 1982 la inversión pública experimenta un cambio de tendencia, doblándose su participación en el PIB en un lapso de cinco años.

Atendiendo a la estructura del gasto público agrupado en *categorías funcionales*, los cambios en las prioridades de gasto aparecen recogidos en el cuadro 3. Como revelan las cifras, la gran expansión registrada por el gasto tiene a los gastos sociales como protagonistas destacados, como ocurre también en la mayor parte de los países de la OCDE en los años de la crisis. En el período de 1975-1982, los gastos en bienes preferentes y en mantenimiento de rentas elevan su participación en el PIB en 6,6 puntos hasta alcanzar el 22,8 %. Dentro de los gastos en bienes preferentes, la partida que registra un mayor crecimiento es la correspondiente a educación (43 % de crecimiento relativo de su participación en el PIB), seguida de vivienda (40 %) y sanidad (13 %). El gasto dedicado al mantenimiento o sustitución de rentas experimenta en este período un mayor dinamismo (50 %) de incremento relativo de su participación en el PIB, a causa, esencialmente, del crecimiento del gasto en pensiones, a razón de 0,5 puntos anuales del PIB en promedio, tasa que cae a 0,3 puntos en el caso de los subsidios

CUADRO 2. Variación de gastos e ingresos de las Administraciones Públicas, 1973-1985
(porcentaje del PIB)

	1973/77	1977/82	1982/85
I. Ingresos Corrientes	3,0	5,0	3,1
1. Impuestos sobre Producción e Importación	- 1,2	1,1	1,8
2. Impuestos sobre la Renta y los Beneficios	1,0	1,9	1,7
3. Contribuciones a la Seguridad Social	2,8	1,5	- 0,1
4. Otros	0,4	0,5	- 0,3
II. Transferencias Corrientes	2,7	5,3	3,5
1. Transferencias Sociales	1,9	3,6	0,9
2. Intereses de la Deuda Pública	- 0,1	0,5	2,2
3. Subsidios	0,5	1,1	0,1
4. Otros	0,4	0,1	0,3
III. Renta Neta Disponible	0,3	- 0,4	- 0,3
IV. Consumo Público	1,5	2,3	0,6
V. Inversión Pública	0,1	0,4	1,4
VI. Ingresos de Capital	- 0,1	0,0	0,2
VII. Transferencias de Capital	0,3	1,0	0,1
VIII. Necesidad de financiación	1,7	5,0	1,4
Memorándum:			
Déficit estructural *	- 1,4	- 2,7	- 0,1
Financiación del Banco de España	0,4	3,4	- 2,2

* Un signo menos indica cambio expansivo.

Fuente: J. ALCAIDE, «El gasto público en la democracia española. Los hechos». *Papeles de Economía Española*, núm. 37, 1988; Banco de España, *Informe Anual (Apéndice Estadístico)*, años 1983 y 1986; J. C. CHOURAQUI, «Los déficits públicos en los países de la OCDE», *Papeles de Economía Española*, 24, 1985; elaboración propia.

de desempleo, que quintuplican su peso en el PIB en sólo siete años. El gasto en las restantes categorías de mantenimiento de rentas —en su mayor parte ayuda familiar— sufre una drástica reducción, cayendo en un 1 % del PIB y perdiendo la mitad del peso que en 1975 tenía en el gasto total.

En contraste con la tendencia de estabilidad o ligero descenso de los gastos en bienes públicos y servicios económicos que se observa en los años setenta para la mayor parte de los países desarrollados, ambas categorías registran en España fuertes aumentos entre 1975 y 1982. El gasto en servicios públicos generales (base burocrática de la Administración) lidera el crecimiento del gasto en bienes públicos (24 % de aumento relativo de su participación en el PIB), mostrando los gastos de defensa mayor moderación (18 %). El rasgo más discordante con las tendencias internacionales de gasto lo ofrece el marcado incremento del gasto en servicios económicos: 4,6 puntos de PIB (124 %) de incremento relativo de su

participación en el PIB. Los subsidios y las transferencias a empresas públicas y privadas explican la mayor parte de este crecimiento (3,9 puntos del PIB), dados el estancamiento de las inversiones públicas y el peso todavía entonces reducido de los intereses de la deuda.

Los datos del cuadro 3 permiten caracterizar la reestructuración experimental por las políticas de gasto en el trienio 1982-1985 en cinco rasgos. Primero, el ritmo de crecimiento del gasto total se modera ligeramente, aumentando 1,6 puntos sobre el PIB en promedio anual (1,8 puntos entre 1975 y 1982). Segundo, los gastos redistributivos y de bienestar social mantienen su pujanza, si bien comienzan a perder participación en el gasto total. Tercero, la tendencia alcista mostrada en años previos por los gastos en servicios económicos se interrumpe bruscamente. Cuarto, los gastos en servicios públicos generales aceleran ligera-

CUADRO 3. Estructura funcional de los gastos de las Administraciones públicas (porcentaje del PIB)

	1970	1975	1980	1982	1985	1986	1987
I. <i>Bienes Públicos</i>	4,3	4,6	5,3	5,6	6,1	6,3	6,2
1. Defensa	1,7	1,7	2,0	2,0	2,0	2,3	2,2
2. Servicios Públicos Generales	2,6	2,9	3,3	3,6	4,1	4,0	4,0
II. <i>Estado de Bienestar</i>	13,0	16,2	21,6	22,8	24,8	24,5	24,5
3. Bienes Preferentes	5,6	6,9	8,9	8,7	9,9	9,8	10,0
• Educación	1,9	2,1	3,3	3,0	3,6	3,6	3,6
• Sanidad	2,8	3,8	4,5	4,3	4,5	4,4	4,4
• Vivienda y servicios colectivos	0,9	1,0	1,1	1,4	1,8	1,8	2,0
4. Mantenimiento de Renta	7,4	9,3	12,7	14,0	14,9	14,6	14,5
• Pensiones	4,0	5,6	8,6	9,2	10,0	9,9	10,0
• Desempleo	0,2	0,5	2,2	2,6	2,9	2,9	2,7
• Otros	3,2	3,2	1,9	2,2	2,0	1,8	1,8
III. <i>Economía Mixta</i>	4,8	4,2	6,2	9,3	11,6	11,8	11,4
5. Servicios Económicos	4,2	3,7	5,5	8,3	8,4	7,7	7,7
• Inversión	2,3	2,1	1,6	2,8	2,9	2,8	2,9
• Subsidios y Transferencias	1,9	1,6	3,9	5,5	5,5	4,9	4,8
6. Intereses de la Deuda Pública	0,6	0,5	0,7	1,0	3,2	3,9	3,6
<i>Gasto Total</i>	22,1	24,9	33,1	37,7	42,5	42,4	42,0

Fuentes: Fundación FIES-CECA, sobre datos de *Contabilidad Nacional de España* (Instituto Nacional de Estadística) y *Cuentas de las Administraciones públicas* (Intervención General de la Administración del Estado).

mente su ritmo y crecimiento. Y quinto, los intereses de la deuda pública registran un extraordinario salto hasta alcanzar 3,2 puntos del PIB, constituyéndose en el motor del crecimiento del gasto en estos años. En 1985, la carga de intereses rebasaba ya en importancia a los gastos en defensa, vivienda, desempleo o inversión pública.

Tomando en su conjunto el período de transición y crisis económica, el bloque de *gastos sociales* o gastos de bienestar desempeña un papel dinamizador esencial. ¿A qué factores cabe atribuir este comportamiento? En la rúbrica de pensiones —el componente principal de los gastos de bienestar—, el crecimiento real del gasto fue producto de factores demográficos, mejora de las prestaciones medias, aumento de cobertura y ciertas prácticas defraudatorias. En el período 1975-1985, el número de pensiones de vejez creció un 29 % (550 000 nuevas pensiones) y la pensión media aumentó un 31 % en términos reales. En cuanto al fraude, dos causas contribuyeron a explicar su notable incidencia. En primer término, la laxitud en la concesión de pensiones de invalidez (de cuantía comprendida entre el 50 y el 100 % de los ingresos previos) disparó de forma anormal el número de beneficiarios, que crece un 128 %. Por otra parte, la base para el cálculo de las pensiones de jubilación (ingresos máximos de dos años entre los siete previos a la jubilación) facilitaba su manipulación al alza mediante acuerdos entre empresas y trabajadores. La Ley de Reforma del sistema de pensiones de 1985 vino a limitar la incidencia de la «compra de pensiones», al extender a ocho años el período de referencia para el cálculo de la pensión y a quince el período mínimo de contribución.

En el período 1975-1985, el peso de las prestaciones por desempleo en el PIB creció a causa del aumento del número de parados y, secundariamente, debido a la elevación de la prestación real por beneficiario. Con el fin de frenar el crecimiento real de los gastos en 1980, se aprueba la Ley Básica del Empleo, en la que se vinculaba la cuantía del subsidio al período de cotización. Aunque se intentó compensar el efecto contractivo de esta reforma extendiendo «beneficios complementarios» (75 % del salario mínimo) a un importante número de parados y creando en 1984 un esquema de subsidios dirigidos a los jornaleros andaluces y extremeños («empleo comunitario»), el crecimiento real de los gastos de desempleo se desaceleró fuertemente a partir de 1980, como consecuencia de la disminución de las prestaciones reales medias y de nuevas reducciones en la tasa de cobertura del subsidio de desempleo.

El comportamiento expansivo de los gastos en educación entre 1975 y 1985 es reflejo de una notable ampliación de la tasa de cobertura de estos gastos —particularmente acusada en los niveles no obligatorios— y, en segundo término, de un aumento en las prestaciones reales medias, asociado al aumento del profesorado en las escuelas públicas, que alcanzó en 1985 la cifra de 271 000 maestros y profesores (74 % de crecimiento). El aumento del número de alumnos en la enseñanza posobligatoria, tanto general (BUP, con un 51 % de incremento) como profesional (FP, con un incremento del 142 %), explican una elevación del 30 % en la tasa de escolarización de la población con quince años. A la presión alcista

sobre los gastos no fueron ajenos los niveles preescolar y universitario, con aumentos del alumnado del 22 y el 48 %, respectivamente.

La tendencia ascendente registrada por los gastos en vivienda en el período 1975-1985 debe atribuirse a la nueva legislación sobre política de vivienda aprobada en 1978 y a los subsiguientes «planes de vivienda» de los años 1981-1983 y 1984-1987. Bajo estos planes —orientados al triple objetivo de reducir el déficit de viviendas, garantizar o facilitar el acceso a la propiedad a través de subsidios y estimular la actividad en el sector de la construcción— se construyeron 733 700. Si cabe evaluar la nueva política por el número de viviendas terminadas, los logros no fueron especialmente brillantes, no registrándose apenas diferencia en los promedios anuales de viviendas de los períodos 1975-1980 y 1981-1985. Ciertamente, sin embargo, el papel de las ayudas monetarias públicas fue más destacado tras los cambios legislativos de 1978.

Los gastos en sanidad registraron un avance modesto entre 1975 y 1985, considerablemente por debajo de la media del conjunto de gastos sociales. A lo largo del decenio, el aumento en la población cubierta por la sanidad pública es el determinante que presiona al alza sobre el gasto de forma más sostenida, alcanzándose un índice de cobertura del 96 % en 1985. Las prestaciones reales medias crecen fuertemente hasta 1980 para disminuir en el quinquenio posterior en torno a un 3 %, contracción acusada si se considera que el mantenimiento del nivel de prestación de 1980 hubiera requerido en 1985 un gasto adicional de casi un punto porcentual sobre el PIB. Debe apuntarse que el magro crecimiento de los gastos sanitarios viene en parte explicado por factores institucionales. Antes de 1986, las transferencias del Estado a los servicios sanitarios de la Seguridad Social no están afectadas a su finalidad. De esta forma, los esfuerzos presupuestarios destinados a ampliar las prestaciones reales y la cobertura de las pensiones repercutieron negativamente sobre los gastos sanitarios, cuyo peso en el PIB no varía entre 1980 y 1985, pese a que el deflactor específico de los servicios sanitarios crece un punto por encima del deflactor del PIB en promedio anual y a que la tasa de cobertura de la sanidad aumenta en unos 13 puntos en el quinquenio.

Como se ha indicado anteriormente, si la evolución de los gastos sociales siguió en España una tendencia similar —si bien más acusada— a la registrada en otros países desarrollados, el comportamiento de los *gastos en servicios económicos* es atípico dentro de este mismo contexto. La información contenida en el cuadro 4 ofrece algunos rasgos descriptivos útiles para interpretar esta evolución.

Tras el primer *shock* petrolífero de los setenta, la inversión pública inicia una tendencia descendente que sólo se ve frenada tras 1981. Dejando a un lado los crecidos recursos de inversión asignados a la provisión de servicios públicos generales, en el período 1976-1981 la participación en el PIB de las inversiones en educación, agricultura y transportes y comunicaciones se mantuvo estancada, reduciéndose la participación de las inversiones en sanidad, vivienda y otros sectores. Los años 1982 y 1985 marcan un giro en esta política que hace recaer sobre la formación de capital público el peso del ajuste presupuestario, registrándose

CUADRO 4. Gasto público de inversión y en servicios económicos en 1985: CEE-4 y España
(porcentaje del PIB)

	CEE-4				ESPAÑA			
	RFA	Francia	Italia	R. Unido	CEE-4	1976	1981	1985
INVERSION BRUTA FIJA	2,3	3,2	3,8	2,0	2,7	2,3	2,1	3,6
1. Servicios Públicos Generales						0,1	0,2	0,4
2. Educación						0,3	0,3	0,4
3. Sanidad						0,3	0,2	0,2
4. Vivienda						0,5	0,4	0,9
5. Agricultura						0,3	0,3	0,4
6. Transportes y Comunicaciones						0,4	0,4	0,8
7. Otros						0,4	0,3	0,5
SERVICIOS ECONOMICOS	3,9	3,9	7,4	4,4	4,8	3,2	4,6	6,6
<i>A) Sector Económico</i>								
1. Energía y Gas	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4
2. Agricultura	0,2	0,3	0,8	0,5	0,4	0,9	1,2	1,2
3. Minería e Industria	0,1	0,1	1,1	0,1	0,3	0,3	0,7	1,2
4. Transportes y Comunicaciones	2,1	1,5	3,8	2,0	2,3	1,4	2,0	2,8
5. Otros	1,2	1,6	1,3	1,4	1,4	0,4	0,5	1,0
<i>B) Tipo de Operación</i>								
1. Subsidios						1,1	1,3	2,0
2. Transferencias de Capital						0,5	1,2	1,7
3. Inversión Fija						0,8	0,7	1,3
4. Salarios						0,4	0,6	0,6
5. Otras						0,4	0,8	1,0

Fuentes: M. LAGARES, R. ÁLVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988; elaboración propia.

incrementos sustanciales de inversión en la mayor parte de los sectores —con la notable excepción de la sanidad—, especialmente en las áreas de vivienda y transportes y comunicaciones, que ven doblarse su participación en el PIB. La importancia de esta recuperación queda subrayada por un dato: el peso de la inversión pública en el PIB llega a rebasar en un punto porcentual la cifra media de inversión pública en los cuatro principales países comunitarios en 1985. Es dudoso, sin embargo, que estos esfuerzos aislados logran efectivamente estrechar de forma significativa las distancias existentes a principios de los ochenta con respecto a estos países en materia de infraestructuras (véase epígrafe 3).

Con respecto al papel del sector público en la provisión de servicios económicos, la información del cuadro 4 permite establecer dos rasgos básicos. Prime-

ro, los gastos en transportes y comunicaciones, minería e industria concentraban dos terceras partes del incremento de recursos destinados a sectores económicos. Segundo, el método preferido de intervención en estos sectores era la provisión de transferencias de capital y subsidios a empresas públicas y privadas con problemas financieros o sujetos a programas de reconversión industrial desde principios de los ochenta.

No es posible concluir con la glosa de las políticas de gasto desarrolladas durante el período de la transición política sin una breve referencia a dos aspectos clave de estas políticas: el *proceso de descentralización* y los problemas de control. Tras la aprobación de la Constitución, entre diciembre de 1979 y abril de 1983 se establecen las diecisiete comunidades autónomas: estos nuevos organismos —interpuestos entre las corporaciones locales y el Gobierno central— adquieren progresivamente capacidad de actuación legislativa y ejecutiva sobre los sectores económicos, la infraestructura y los servicios sociales.

Como revela el contenido del cuadro 5, la nueva organización del Estado no se refleja apreciablemente en una descentralización de las políticas de gasto hasta principios de los ochenta. Entre 1976 y 1981 apenas se registran cambios en la distribución del gasto entre los agentes central y territoriales. No podía ser de otra forma, dado que los años 1979-1981 coinciden con un período de afianzamiento político y de constitución de los órganos de autogobierno de las comunidades autónomas. A partir de 1982 se desarrolla con toda su intensidad el proceso de transferencia de servicios a las comunidades autónomas tras los pactos autonómicos de 1981, pasando su peso en el gasto total del 0,2 % al 10,1 % alcanzado en 1985. En esta fecha, los gobiernos territoriales controlaban la mayor parte de los gastos públicos de inversión, vivienda, educación y otros servicios sociales, y su cuota de gasto en servicios públicos generales, en servicios económicos y en sanidad había registrado un crecimiento no despreciable.

Si los factores reales son los que explican en lo fundamental el crecimiento del gasto público en estos años, los factores financiero e institucional han ejercido una influencia negativa sobre la *evaluación y el control del gasto*. En primer término, la financiación del gasto público con déficit (endeudamiento) puede haber causado o facilitado aumentos de gastos mayores de los que se habrían producido con financiación impositiva, como apunta la evidencia empírica disponible. De acuerdo con esta línea argumental, el poder del Gobierno para imprimir dinero y emitir deuda habría sido utilizado para vencer la resistencia al pago de impuestos para financiar la expansión del gasto público. En segundo lugar, existen prácticas en el proceso presupuestario que ha facilitado la realización de gastos superiores a los aprobados por el Parlamento. Entre éstas destacan la facilidad de obtención de «anticipos» del banco emisor hasta un máximo del 12 % de los créditos presupuestarios de gasto (uno de los regímenes menos estrictos de los existentes en los países desarrollados), la laxitud en la concesión de créditos suplementarios a los aprobados en el presupuesto (13 % de los créditos iniciales en promedio en la primera mitad de los ochenta) y la incorporación de remanentes de crédito para inversiones a presupuestos futuros. Estos factores institucio-

CUADRO 5. Descentralización del gasto de las Administraciones públicas
(porcentaje del gasto total)

	1976		1981		1985	
	Gobierno Central ¹	Gobiernos Territoriales ²	Gobierno Central ¹	Gobiernos Territoriales ²	Gobierno Central ¹	Gobiernos Territoriales ²
1. Servicios Públicos Generales	76,1	21,6	72,5	27,5	68,6	31,4
2. Defensa	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
3. Educación	96,2	3,8	86,2	13,8	45,2	54,8
4. Sanidad	93,8	6,2	91,9	8,1	87,0	13,0
5. Seguridad Social	96,7	3,3	97,0	3,0	96,1	1,6
6. Vivienda	50,4	49,6	50,1	49,9	19,0	81,0
7. Otros Servicios Sociales	37,3	62,7	50,6	49,4	21,6	76,1
8. Servicios Económicos	87,8	12,2	89,0	11,0	72,7	27,3
9. Otros	83,0	17,0	75,3	24,7	83,8	16,2
GASTO TOTAL	89,7	10,3	88,6	11,4	78,6	21,4

Fuente: M. LAGARES, R. ALVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988; elaboración propia.

¹ Incluye Administración Central y Seguridad Social.

² Incluye Comunidades Autónomas y Haciendas Locales.

nales, en conjunción con la falta de evaluaciones de eficiencia y con el fracaso del programa de modernización del gasto iniciado en 1983, han contribuido a vaciar a la institución presupuestaria de sus funciones de limitación y asignación del gasto conforme al mandato contenido en las leyes de presupuestos.

2.4. Política tributaria

El sistema fiscal vigente en 1975 exhibía dos rasgos característicos. Por una parte, la presión fiscal se situaba en un nivel muy inferior al promedio de los países miembros de la CEE. Los ingresos fiscales totales ascendían a un 21,6 % del PIB, 13,1 puntos por debajo de la media comunitaria —excluida España— y la mitad de la presión fiscal de la nación con mayores impuestos en dicho año (Países Bajos). Sólo Grecia, Portugal e Italia tenían índices de presión fiscal comparables.

De otro lado, las características estructurales del sistema impositivo hacían de éste una rémora en el proceso de modernización económica que se acercaba. Como muestra el cuadro 6, prácticamente la mitad de los ingresos coactivos del Gobierno provenían de las cotizaciones a la Seguridad Social, cerca del 30 % correspondían a impuestos indirectos y algo menos del 20 % a impuestos sobre la renta personal y sobre los beneficios. Entre los impuestos indirectos ocupaba

CUADRO 6. Estructura de los ingresos fiscales
(porcentaje de los ingresos fiscales totales)

	CEE ^a		ESPAÑA ^b				
	1985	1975	1980	1985	1986	1987	1988
1. Impuestos sobre la Renta	33,8	18,5	22,2	23,6	22,5	27,9	28,2
• Personas Físicas	26,5	12,6	17,6	18,5	17,0	21,1	21,6
• Sociedades	7,3	5,9	4,6	5,1	5,5	6,8	6,6
2. Cotizaciones Sociales	29,7	46,1	48,7	41,7	40,4	38,4	37,9
• Empresas	19,1	37,3	38,9	33,5	33,8	32,3	31,7
• Trabajadores	10,6	8,8	10,8	8,2	6,6	6,2	6,2
3. Impuestos sobre Consumo	29,8	27,7	18,1	24,3	30,3	27,8	27,5
• Generales	16,3	12,9	6,5	11,9	17,2	15,9	15,8
• Específicos	13,5	14,8	11,6	12,4	13,1	11,9	11,7
4. Impuestos sobre la Propiedad	4,0	3,5	4,3	4,1	3,8	3,1	3,8
5. Otros Impuestos ^c	2,7	4,2	6,7	6,3	3,0	2,8	2,6

^a Media no ponderada tomada de OCDE (1988).

^b Datos para 1975 tomados de INE (1981) y para 1980-88 elaborados sobre OCDE (1988) y Banco de España (1989).

^c Esencialmente impuestos sobre la importación.

Fuentes: OCDE, *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1987*, París, 1988; Instituto Nacional de Estadística, *Contabilidad Nacional de España, 1970-77*, Madrid, 1981; Banco de España, *Informe Anual 1988*, Madrid, 1989; elaboración propia.

un lugar prominente el Impuesto sobre Tráfico de Empresas (ITE), un impuesto en cascada sobre las ventas empresariales que plagaba de distorsiones las transacciones interiores y que carecía de neutralidad con respecto al comercio exterior, al requerir complejos ajustes en frontera que facilitaban prácticas proteccionistas. Los impuestos personales sobre la renta se recaudaban por medio de un sistema cedular de «tipo latino»: los impuestos cedulares (impuestos de producto sobre los rendimientos de los bienes rústicos y urbanos, la propiedad mobiliaria, el trabajo personal y las actividades comerciales e industriales) funcionaban como impuestos mínimos que gravaban de forma independiente bases imponibles de cuantía extremadamente rígida, circunstancia atribuible al empleo de abundancia de criterios objetivos de determinación. Los contribuyentes con ingresos más elevados se veían obligados al pago de un «impuesto general sobre la renta», tributo progresivo sobre ingresos y ganancias de capital, en cuya cuota podían acreditarse los impuestos de producto ya pagados.

Tomado en su conjunto, el sistema impositivo heredado de la reforma de junio de 1964 puntuaba muy pobremente con respecto a los principios básicos de la imposición. La práctica inexistencia de elementos de personalización y la rigidez de las bases impositivas no permitían esperar una contribución positiva del sistema para financiar las políticas de gasto con suficiencia, equidad, neutralidad y flexibilidad. Era, además, un sistema tributario que constituía —en sus fundamentos y su estructura— un serio obstáculo en el proceso de integración económica en la CEE.

Coincidiendo con el cambio de régimen político, la prementora necesidad de hacer frente a las crecientes presiones sociales en favor de aumentos del gasto público urgía una reforma radical del sistema tributario, que se convierte así en una prioridad destacada en la agenda política. En noviembre de 1977 tiene lugar la adopción de un conjunto de medidas extraordinarias, dirigidas tanto a aumentar los ingresos impositivos (recargos fiscales sobre beneficios y rentas personales elevadas y tributación extraordinaria del consumo suntuario) como a afirmar el propósito decidido de reformar el sistema fiscal y promover el afianzamiento de una nueva moral de cumplimiento tributario («amnistía fiscal», supresión del secreto bancario, creación de un «impuesto extraordinario sobre el patrimonio neto» e introducción de sanciones penales para la nueva figura del delito fiscal). Un año después, el Parlamento aprobaba los nuevos impuestos sobre la renta personal y los beneficios societarios, que entrarían en vigor en enero de 1979, y reformaba los viejos impuestos de producto, que son transferidos a las corporaciones locales. El nuevo impuesto sobre la renta personal era un impuesto sintético y progresivo sobre la renta neta de los miembros de la unidad familiar. La regulación contemplaba deducciones de carácter personal y familiar, así como otros incentivos fiscales. El reformado impuesto sobre las sociedades quedaba estructurado en línea con los impuestos sobre los beneficios vigentes en los países comunitarios. Los cambios en la imposición indirecta, que pretendían acomodarla progresivamente a la futura introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido, fueron menos marcados.

Indudablemente, la reforma fiscal de los años 1977-1978 mejoró la capacidad recaudatoria del sistema, lo que se refleja en un aumento de la elasticidad renta de los impuestos de 1,11 en 1970-1977 a 1,22 en 1978-1985. Como resultado de las medidas de reforma, la participación de los impuestos sobre la renta y el patrimonio en el PIB creció hasta el 8,5 %, doblando la cifra de 1975. La presión fiscal global aumentó un punto porcentual del PIB en promedio anual, ritmo que dobla el registrado en el período 1967-1975 y que supera holgadamente al que se observa en los países comunitarios entre 1975 y 1985. Esta aceleración, sin embargo, no logró alcanzar la magnitud que hubiera sido necesaria para financiar los excepcionales aumentos del gasto público producidos en el mismo período. Con respecto a los tributos distintos de los impuestos sobre la renta y el patrimonio, las cotizaciones a la Seguridad Social crecieron vigorosamente hasta 1980, estabilizando su participación en el PIB desde entonces. Los impuestos indirectos redujeron tanto su peso en el conjunto de ingresos fiscales como su participación en el PIB entre 1977 y 1979, recuperándose posteriormente con fuerza. En líneas generales, por tanto, los cambios en las tendencias y la estructura de la fiscalidad acercaron nuestro sistema tributario al estándar comunitario. En 1985, la presión fiscal española era un 20 % inferior al promedio de los países comunitarios, la mitad del desfase relativo existente diez años antes.

3. Recuperación e ingreso en la CEE

3.1. Situación de partida

Si recapitulando lo expuesto hubiese de describirse de forma sintética el crecimiento del sector público español a lo largo del período 1973-1985, «extraordinario» y «desequilibrado» serían los calificativos más apropiados. Su inusitado dinamismo viene explicado por la confluencia en el tiempo del inicio de la crisis económica, a la que las autoridades tratan de hacer frente por medio del presupuesto, y de la llegada de la democracia, que abre un proceso de cobertura acelerada de carencias sociales. Las medidas de reforma fiscal adoptadas desde 1977 logran adecuar el sistema impositivo a las exigencias del «estilo tributario europeo». Sin embargo, pese a su notable impacto recaudatorio y a las elevaciones de la presión fiscal y los esfuerzos de contención del gasto desarrollados entre 1982 y 1985, el déficit público alcanza en este último año la cota del 7 % del PIB, cifra de la que dos terceras partes son de carácter estructural. Con todo, es precisamente 1985 el año a partir del cual las políticas de ajuste aplicadas desde 1982 comienzan a mostrar efectos positivos sobre el crecimiento de la producción y el empleo, la inflación y el sector exterior.

Una comparación de los ratios de gasto público español en 1985 con los de los principales países comunitarios —como la que se realiza en el cuadro 7—

permite concluir que una década de intenso crecimiento del gasto público no ha resultado suficiente para alcanzar el volumen de gasto total realizado por los sectores públicos de estos países. Al descender a la desagregación por funciones, la estructura del gasto público en España aparece volcada hacia intervenciones en sectores económicos, situándose los gastos en el área del Estado de Bienestar a cierta distancia del promedio. ¿En qué medida puede afirmarse que la expansión registrada por los distintos programas de gasto en la década previa al ingreso en la CEE logró efectivamente acortar distancias y homologar los niveles de prestación con los prevalecientes en la Comunidad? Una vez se reconoce que la demanda social de gasto público en cada función tiene sus propios determinantes socioeconómicos y demográficos, es evidente que la respuesta a este interrogante no puede establecerse sobre información como la recogida en el cuadro 7, ya que no está ajustada por diferencias en los determinantes del gasto.

CUADRO 7. Estructura funcional del gasto público en 1985: CEE-4 y España
(porcentaje del PIB)

	<i>RFA</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>R. Unido</i>	<i>CEE-4</i>	<i>España</i>
1. Servicios Públicos Generales	4,4	4,3	4,4	4,1	4,3	4,1
2. Defensa	2,9	4,0	2,0	5,0	3,5	2,0
3. Educación	4,7	6,4	5,5	5,6	5,5	3,6
4. Sanidad	6,0	6,9	5,5	4,9	5,9	4,5
5. Seguridad Social	19,7	22,1	15,9	13,8	18,2	14,9
6. Vivienda	1,0	3,2	1,5	3,2	2,2	1,8
7. Otros Servicios Sociales	0,7	1,1	0,3	—	0,6	0,9
8. Servicios Económicos ^a	3,9	3,9	7,4	4,4	4,8	6,6
9. Otros ^b	3,0	2,2	6,8	4,8	4,0	4,0
GASTO TOTAL	4,6	54,1	49,5	45,9	48,9	42,5

^a Incluye: energía, gas, agri cultura, minería, industria, transporte, comunicaciones y otros servicios.

^b Intereses de la deuda pública y otros gastos no clasificables.

Fuente: M. LAGARES, R. ÁLVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988.

Este ajuste podría realizarse postulando la existencia de un «modelo comunitario de gasto» y estimando empíricamente la relación existente entre nivel observado de gasto y sus determinantes. A partir de esta información sería posible estimar el gasto teórico que el modelo predeciría para un hipotético país comunitario con los rasgos socioeconómicos y demográficos de España. El gasto teórico así obtenido, que en la literatura empírica se conoce como «norma comunitaria de gasto», ofrece una referencia metodológicamente más apropiada que los ratios de gasto observados para estudiar el grado de coherencia de las políticas de gasto desarrolladas en España con el patrón comunitario.

El cuadro 8 ofrece esta comparación ajustada referida a los años 1976, 1981 y 1985. Con respecto al gasto público total, los resultados confirman que la convergencia española hacia el modelo comunitario de gasto ha sido estable y sostenida a lo largo del período de transición y crisis económica: en 1976 el gasto total era un 37 % inferior a la «norma comunitaria», brecha que se reduce al 26 % en 1981 y al 14 % en 1985. Las tendencias seguidas por las grandes funciones de gasto revelan alzas en «otros servicios sociales» (museos, medios de comunicación, teatro, cine, música y otros servicios culturales), servicios económicos, vivienda, Seguridad Social, educación, defensa y «otros» (esencialmente, intereses de la deuda pública). Sólo los gastos en sanidad —que mantienen su nivel de cobertura— y en servicios públicos generales —que descienden— se mantienen ajenos a la tendencia general.

Los esfuerzos presupuestarios de toda una década no fueron suficientes, sin embargo, para evitar que en 1985 las funciones de gasto con menor nivel de cobertura afectasen especialmente a los gastos sociales: educación, vivienda, sanidad y seguridad social. La situación en materia de infraestructuras no era mejor, si se tiene en cuenta la tardía recuperación de la inversión pública (1982) y la reducida parte que del aumento registrado por esta variable entre 1981 y 1985 se dedica a transportes y comunicaciones —en torno a una cuarta parte del total—, componente esencial de las infraestructuras básicas. Estas medidas de carencia relativa pueden complementarse y matizarse con la ayuda de los indicadores de infraestructura y de política social contenidos en los cuadros 9 y 10. Las distancias con respecto a los grandes países comunitarios que revelan los indicadores de educación, sanidad, vivienda, desempleo, pensiones e infraestructuras constituían en 1985 una importante rémora y, al mismo tiempo, uno de los retos fundamentales del proyecto europeo al que España se incorporaría el 1 de enero de 1986.

CUADRO 8. Grado de cobertura de las funciones de gasto en España
(porcentaje de la «norma comunitaria»)

	1976	1981	1985
1. Servicios Públicos Generales	130,7	109,2	111,9
2. Defensa	50,4	56,1	58,3
3. Educación	34,8	46,1	59,5
4. Sanidad	77,6	82,1	78,3
5. Seguridad Social	62,6	87,3	85,7
6. Vivienda	33,2	42,4	71,4
7. Otros Servicios Sociales	88,9	151,0	174,8
8. Servicios Económicos	78,6	74,7	102,5
9. Otros	101,4	48,2	111,8
GASTO TOTAL	63,0	74,0	86,0

Fuente: M. LAGARES, R. ÁLVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988.

CUADRO 9. Indicadores seleccionados de política social en la CEE y en España
(circa 1985)

	RFA	Francia	Italia	R. Unido	España
I. EDUCACION					
1. Gasto público por persona menor de 15 años (Ecus PPC 1985) ^a	4 198	3 667	2 759	3 001	845
2. Tasa de éxito en la educación primaria (%)	96	95	100	n.a.	95
3. Libros per cápita en bibliotecas públicas	1,25	0,93	0,21	2,35	0,31
4. Circulación de periódicos por mil habitantes	498	191	82	421	79
II. SANIDAD					
1. Gasto total (público y privado) per cápita (Ecus PPC 1985) ^a	1 035	1 187	632	574	343
2. Esperanza de vida al nacer (años)	73	75	74	74	74
3. Doctores por mil habitantes	2,4	2,1	1,3	1,3	2,8
4. Camas hospitalarias por mil habitantes	11,1	11,1	7,9	8,1	5,4
5. Días de ocupación de cama hospitalaria por persona	3,4	3,1	2,2	2,4	1,3
III. VIVIENDA					
1. Gasto público por residente en grandes ciudades ^b (Ecus PPC 1985) ^a	1 425	2 008	1 297	1 517	897
2. Población urbana/Total (%)	86	76	71	91	76
IV. PENSIONES					
1. Gasto público por persona mayor de 65 años (Ecus PPC 1985) ^a	6 541	8 619	6 710	4 570	2 695
2. Aumento esperado en el número de pensionistas 1980-2000 (%)	1,5	1,0	1,0	0,2	2,2
V. DESEMPLEO					
1. Gasto público por desempleado (Ecus PPC 1985) ^a	4 795	6 477	1 323	3 798	2 268
2. Compensación por desempleo en porcentaje del PIB por punto de tasa de desempleo	0,16	0,12	0,04	0,16	0,11

^a Ecus de Paridad de Poder de Compra de 1985.

^b Con más de 1 millón de habitantes.

Fuentes: Eurostat, *Estadísticas Básicas de la Comunidad*, Luxemburgo, 1987; United Nations Organization, *Statistical Yearbook 1984*, Nueva York, 1986; M. LAGARES, R. ÁLVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988; UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia*, París, 1986; P. SAUNDERS y F. KLAU, «The role of the public sector», *OECD Economic Studies*, 4, 1985; elaboración propia.

CUADRO 10. Indicadores seleccionados de infraestructura: CEE-4 y España
(circa 1985)

	RFA	Francia	Italia	R. Unido	España
1. Red de carreteras (miles de kilómetros)	492,8	801,4	297,0	370,9	167,2
2. Kilómetros de carretera por km ²	2,0	1,5	1,0	1,5	0,3
3. Red de autopistas (miles de kilómetros)	7,8	5,7	5,7	2,9	2,0
4. Densidad de autopistas (kilómetros por mil km ² de territorio)	30,0	9,7	19,7	10,8	3,8
5. Vehículos privados por mil habitantes	412,0	340,0	366,0	304,0	229,0
6. Pasajeros-kilómetro por tren (miles de millones)	38,4	60,3	37,1	30,1	15,6
7. Pasajeros-kilómetro por avión (miles de millones)	24,4	32,8	13,6	43,6	16,5
8. Aparatos de teléfono por 100 habitantes	60,0	60,0	43,0	52,0	36,0
9. Gasto público en transportes y comunicaciones por km ² de territorio (Ecus de paridad de poder de compra 1985)	6 956	1 820	7 103	4 875	1 189
10. Indicador Biehl de infraestructura	44,3	47,1	31,0	38,8	29,5

Fuente: Eurostat, *Estadísticas Básicas de la Comunidad*, Luxemburgo, 1987; United Nations Organization, *Statistical Yearbook 1984*, Nueva York, 1986; D. BIEHL, «Las infraestructuras y el desarrollo regional», *Papeles de Economía Española*, núm. 35, 1988; M. LAGARES, R. ÁLVAREZ, I. ENCABO, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. L. RAYMOND, *Niveles de Cobertura del Gasto Público en España*, Fundación FIES-CECA, mimeo, julio de 1988; elaboración propia.

3.2. Ajustes y convergencia de políticas

La integración de España en la CEE en 1986 y el extraordinario deterioro de las finanzas públicas registrado en 1985 exigía de las autoridades un cambio en la orientación del presupuesto. Los imperativos del *saneamiento financiero* del sector público y la necesidad de competir en un área económica de baja inflación hacían inevitable imponer un giro restrictivo a la política fiscal. Los indicadores resumidos en el cuadro 11 establecen con claridad el éxito de la política presupuestaria restrictiva desarrollada en 1986 y 1987. Los ingresos públicos crecieron más rápidamente que en años anteriores: en 1986 gracias a la introducción del IVA (1 % del PIB) y en 1987 merced al aumento extraordinario de la presión fiscal de los impuestos sobre la renta y el patrimonio (2 % del PIB), derivado éste del crecimiento de las bases imponibles que acompañó a la pujanza de la actividad económica y a las mejoras en la administración tributaria. Los gastos públicos, por su parte, iniciaron una senda descendente, como consecuencia tanto de una apreciable moderación de las transferencias corrientes vinculadas al pulso coyuntural (subsidios de desempleo y subvenciones de explotación) como del efecto de la reforma del sistema de pensiones de 1985.

Estas tendencias de gastos e ingresos permitieron mejorar la renta disponible del sector público (3,8 % del PIB) e incrementar fuertemente el ahorro público,

CUADRO 11. Indicadores seleccionados de política fiscal: Administraciones públicas
(porcentaje del PIB)

	1985	1986	1987	1988 ^a
1. Ingresos totales	35,5	36,1	37,8	37,5
2. Gastos totales	42,5	42,2	41,4	40,5
3. Necesidad de financiación (-)	- 7,0	- 6,1	- 3,6	- 3,0
4. Deuda pública bruta	46,6	47,6	48,1	48,5
5. Intereses de la deuda	3,2	3,9	3,6	3,3
6. Déficit primario (-)	- 3,8	- 2,2	0,0	+ 0,3
7. Cambio en la necesidad de financiación ^b	- 2,2	+ 0,9	+ 2,5	+ 0,4
8. Cambio en el déficit primario ^b	- 0,3	+ 1,6	+ 2,2	+ 0,3
9. Cambio en el déficit estructural ^{b, c}	- 0,9	+ 1,1	+ 1,4	- 0,3
10. Cambio en el déficit estructural ajustado por la inflación ^{b, c}	- 0,9	+ 1,5	+ 0,8	- 0,4
Pro memoria:				
Crecimiento real del PIB ^d	2,3	3,3	5,5	5,3
Inflación (deflactor del consumo privado) ^d	8,2	8,7	5,4	5,1
Crecimiento del empleo ^d	- 0,9	2,2	3,1	2,9
Tasa de paro (IV trimestre)	21,5	20,7	20,1	18,5
Saldo de la balanza corriente	1,7	1,8	0,0	- 1,1
Coste laboral unitario (base 1984:100)				
España	105,3	115,4	120,7	125,9
CEE	104,7	111,9	116,5	119,8

^a Estimación.

^b Un signo negativo indica expansión (aumento del déficit) y viceversa.

^c En porcentaje del PIB tendencial.

^d Incremento porcentual con respecto al año anterior.

Fuentes: OCDE, *OECD Economic Outlook*, 45, junio de 1989; Ministerio de Economía y Hacienda, *Escenario Macroeconómico y Presupuestario 1989-1992*, Madrid, 1989; OCDE, *OECD Economic Surveys: Spain*, París, mayo de 1989; Banco de España, *Informe Anual 1988*, Madrid, 1989.

que abandonaría su signo negativo en 1987, tras crecer 4 puntos sobre el PIB en dos años. Como resultado del freno impuesto a los gastos de consumo e inversión, el aumento de renta disponible se tradujo en una reducción del déficit público de 3,4 puntos del PIB. Pero más importante que la cuantía de la reducción es su naturaleza. El déficit estructural se contrajo en 1,1 puntos del PIB tendencial en 1986 y 1,4 puntos en 1987. En total, tres cuartas partes de la disminución de la necesidad de financiación de las Administraciones públicas, aunque si se tiene en cuenta la desvalorización de la deuda pública, el efecto contractivo de la política fiscal resulta algo inferior, debido al fuerte descenso de la inflación en 1987. Otro indicador del giro contractivo del presupuesto lo ofrece la desaparición del déficit primario en 1987.

Los acontecimientos presupuestarios de 1988 vinieron a suponer, en los hechos, el abandono de la serie de esfuerzos de ajuste presupuestario desarrollados

entre 1983 y 1987, con el paréntesis de 1985. Pese a las proyectadas rebajas en la imposición sobre la renta (reducción de tipos nominales y aumento en el nivel de exención), ésta apenas tuvo traducción recaudatoria a causa del crecimiento de las rentas reales —mayor del esperado— y de la «progresividad en frío». Los ingresos adicionales no fueron aplicados a la reducción del déficit estructural, que pasa a ampliarse en 0,3 puntos porcentuales del PIB potencial (0,4 puntos al corregirse por inflación). La relajación de la orientación restrictiva del presupuesto se refleja en otros indicadores. Así, pese a que inversión y consumo públicos estabilizaron su peso en la renta nacional a los niveles de 1985, los subsidios a empresas aumentaron su participación en el PIB y las transferencias de capital sobrepasaron ampliamente el objetivo presupuestario, comportamientos en todo opuestos a los que cabría esperar tras tres años de fuerte expansión de la producción y la demanda.

El saneamiento de las finanzas públicas registrado globalmente en los años 1986-1988 se plasmó, casi íntegramente, en un aumento del ahorro público. Como consecuencia, la *producción de bienes y servicios públicos* se mantuvo a una distancia con respecto a la CEE similar a la existente antes de la integración, con leves mejoras en vivienda y servicios colectivos (0,2 puntos de ganancia sobre el PIB en 1985-1988), inversión bruta (0,1 puntos) y educación (0,1 puntos), estancamiento en defensa nacional y ligeras reducciones en servicios públicos generales y sanidad.

La novedad más destacada de la *política tributaria* desde la integración en la CEE fue la introducción del IVA armonizado comunitario con tres tipos de gravamen, que vino a sustituir a un complejo y distorsionante conjunto de impuestos sobre las ventas (ITE, Impuesto de Lujo y otros tributos menores). Aunque las estimaciones indican que la introducción del IVA añadió dos puntos porcentuales a la tasa de inflación, su impacto global puede calificarse de beneficioso, al garantizar neutralidad impositiva con respecto al comercio exterior y la inversión productiva, contribuyendo al mismo tiempo a mejorar el cumplimiento tributario gracias al control cruzado de las transacciones económicas.

Los impuestos específicos sobre el consumo sufrieron también importantes cambios con la adhesión a la CEE. Mientras que algunos fueron simplemente eliminados (Lujo, Monopolio de tabacos y otros impuestos menores), otros sufrieron cambios normativos requeridos por la adecuación a la CEE, y de modo destacado los aranceles —impuestos sobre la importación—, cuyo nivel medio se reducía en 1989 a la mitad del existente tres años antes. La abolición de las fronteras fiscales en 1992 reclamará una sustancial convergencia de los tipos impositivos del IVA y los impuestos específicos sobre el consumo, cuyos reducidos pesos comparativos (40 y 80 % del promedio comunitario, respectivamente) ofrecen un margen para futuros aumentos.

Si desde un punto de vista general puede afirmarse que el sistema tributario ha superado con éxito los impactos de la crisis económica y la integración europea, no cabe ignorar el papel que los impuestos personales y empresariales han desempeñado en la generación de distorsiones sobre las decisiones de inversión,

ahorro y empleo. En el caso del impuesto sobre la renta, estas distorsiones derivan de fuentes múltiples: crecimiento excesivamente rápido de los tipos marginales para rentas relativamente bajas (especialmente dentro del régimen obligatorio de acumulación de rentas familiares, declarado inconstitucional en 1989 y aún no definitivamente reformado), ausencia de indiciación automática de deducciones y tramos de la tarifa, y dureza y complejidad en la tributación de plusvalías y activos financieros. El impuesto sobre sociedades, pese a su nivel comparativamente reducido, es origen de problemas e ineficiencias debido, entre otras causas, a la falta de ajustes por inflación en sus elementos básicos (amortización de activos fijos, ganancias y pérdidas de capital, acumulación de existencias, etc.), a las limitadas posibilidades de compensación de pérdidas y a la elevada variabilidad de los tipos impositivos marginales sobre la rentabilidad de las inversiones que la normativa de determinación de la base imponible y el mantenimiento de los incentivos fiscales a la inversión han generado. Por último, el elevado nivel y la composición de las cotizaciones sociales —que hace de las cotizaciones patronales las más altas de Europa— constituye uno de los determinantes más negativos de la competitividad exterior de nuestros exportables y un obstáculo a la generación de empleo. Ninguna de estas tres figuras tributarias —impuestos sobre la renta y los beneficios y cotizaciones sociales— ha experimentado cambios destacables como consecuencia del ingreso en la CEE. Sí lo ha hecho, por contra, la extensión del fraude fiscal, que ha disminuido apreciablemente, pese a lo cual el número de potenciales contribuyentes que se sitúan al margen del sistema tributario se mantiene en niveles comparativamente altos (36 % en el impuesto sobre la renta, 27 % en las cotizaciones sociales y 55 % en el impuesto sobre sociedades).

La incorporación de España a la CEE ha traído consigo dos interesantes novedades en el ámbito de la *política presupuestaria*. En primer término, en 1986 el presupuesto español pasó a ser contribuyente/beneficiario del presupuesto comunitario. A lo largo del período 1986-1989 el balance de recursos aportados y recibidos ha sido ligeramente favorable a España (véase cuadro 12). En su mayor parte, los gastos comunitarios en España han sido transferencias corrientes (subsidios del FEOGA y del FSE). Entre los restantes capítulos, las transferencias de capital con cargo al FEDER son el apartado más relevante. Dado que el FEDER y el FSE intervienen en proyectos no agrícolas cofinanciando una fracción dada del coste total, puede afirmarse que el presupuesto comunitario ha favorecido las inversiones en infraestructura básica.

Una segunda novedad reciente ha sido la elaboración de escenarios macroeconómicos y presupuestarios cuatrianuales a partir de los presupuestos para 1989. En estos escenarios se contienen las orientaciones de política presupuestaria a medio plazo. De cara a 1992, pensiones (0,6 % del PIB de aumento), infraestructuras (0,5 %), educación (0,4 %), transferencias a los gobiernos territoriales (0,3 %) y sanidad (0,2 %) son las áreas más beneficiadas presupuestariamente, con cargo a un fuerte aumento de la presión fiscal (3,0 % del PIB) y reducciones en el peso de subsidios y transferencias de capital (1,1 %) y de los intereses de

CUADRO 12. Presupuesto comunitario: flujos financieros bilaterales España-CEE
(porcentaje del PIB)

	1986	1987	1988 ²	1989 ³
I. Recursos aportados¹				
1. Recursos propios tradicionales	0,12	0,21	0,27	0,23
2. Contribuciones IVA	0,20	0,15	0,30	0,40
3. Contribuciones PNB	—	—	0,08	0,11
Total	0,32	0,36	0,65	0,74
II. Recursos recibidos				
1. FEOGA-Garantía	0,15	0,30	0,65	0,53
2. FEOGA-Orientación	—	0,01	0,04	0,05
3. FEDER	0,13	0,13	0,18	0,20
4. FSE	0,07	0,10	0,13	0,15
5. Otros	0,00	0,00	0,01	0,02
Total	0,35	0,54	1,01	0,95
III. Saldo	0,04	0,18	0,36	0,20

¹ Contribuciones netas.

² Estimación.

³ Previsión presupuestaria.

Fuente: A. GALLEGO y M. SEBASTÍA, *Historia Presupuestaria de la Adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989.

la deuda (0,3 %). Los aumentos impositivos previstos se reparten entre impuestos directos (1,7 %), impuestos indirectos (1,1 %) y cotizaciones sociales (0,2 %).

Junto a las políticas fiscal, tributaria y presupuestaria de ajuste desarrolladas en el período de recuperación económica e integración europea, no es posible pasar por alto, por su singularidad, la política de *privatización de empresas públicas*. En 1985, el peso de la empresa pública en la economía española era bastante reducido en comparación con el promedio comunitario, proporcionando un 4,5 % del empleo nacional (12,3 % en CEE-4), realizando un 15,9 % de la inversión bruta fija (27,7 % en CEE-4) y generando un valor añadido equivalente al 10,6 % de la renta nacional.

Es precisamente en este año cuando —coincidiendo con la adopción de otras medidas de liberalización en los sectores financiero y de seguros, así como de las transacciones exteriores de capital y del comercio interior —las autoridades dan inicio a un proceso de desregulación de monopolios públicos (petróleo, telecomunicaciones, tabaco y televisión) y de privatización de empresas públicas. El proceso privatizador ha tomado en España dos caminos distintos: venta total de la propiedad a intereses privados (Secoinsa, SKF Española, Viajes Marsáns, Entursa, SEAT, ISSA, CABSAs, PAMESA y MADE son algunas de las más significativas entre las más de 30 ventas que han afectado a unos 25 000 empleados)

y venta de participaciones minoritarias en Bolsa (GESA, ENCE, ENDESA y REPSOL). Si la desregulación de monopolios públicos venía impuesta por la adhesión a la CEE, la política de privatizaciones encontraba su justificación en la necesidad de racionalizar el sector, utilizado durante una década como «válvula de escape» de la crisis, lo que condujo a la absorción de empleo y de actividades sin futuro, llegando sus pérdidas globales en 1983 al 1 % del PIB. La racionalización del sector empresarial público comenzó con la detención de las absorciones de empresas, para seguir con reducciones de empleo, contención salarial, reestructuración financiera y, finalmente, retirada de determinados sectores.

4. Retos de futuro

Quince años de historia reciente han bastado para alterar radicalmente el papel jugado por el sector público en la economía española. Los cambios han ido más allá de meras modificaciones cuantitativas, afectando directamente a la filosofía de la intervención pública, a las prioridades colectivas y a los instrumentos de intervención. Si hubiera que valorar globalmente la aportación de estas transformaciones al bienestar de la sociedad española, el juicio no podría sino ser positivo. La globalidad de este juicio no debe, sin embargo, ocultar los problemas y contradicciones que el acelerado crecimiento del sector público ha puesto de manifiesto, ya que de las decisiones que se adopten a este respecto dependerá el éxito con el que se afronten los retos de futuro, y, de modo singular, aquellos derivados de la creación del Mercado Unico Europeo.

Aun a riesgo de sobresimplificar, la experiencia reciente permite extraer tres enseñanzas básicas. *Primera:* La política presupuestaria no puede ser aplicada al margen de una estrategia a medio plazo del conjunto de las políticas macroeconómicas. El éxito global alcanzado en el período 1982-1987 y los problemas generados por la laxitud presupuestaria en los años 1988 y 1989 son ilustrativos a este respecto. Si no es posible mantener un crecimiento estable y sostenido con inflación, la reducción de ésta depende de la credibilidad de la estrategia macroeconómica a medio plazo, credibilidad con la que pugna el mantenimiento de políticas fiscales expansivas y procíclicas. *Segunda:* La aceptación social de un sistema tributario y su buen funcionamiento no quedan garantizados por las virtudes de su diseño global cuando las metas recaudatorias priman sobre cualquier otra consideración. Hoy nadie discute los activos acumulados por la reforma iniciada en los años 1977-1978 en el terreno de la modernización tributaria y la flexibilidad recaudatoria. Sin embargo, sus pasivos son también importantes, entre los que cabe apuntar la falta de sensibilidad de las autoridades tributarias a las necesidades de reforma (ajustes por inflación, acumulación de rentas, fiscalidad internacional, etc) y los problemas técnicos y administrativos que han ido generándose con la aplicación práctica de la legislación tributaria y con el acarreo de modificaciones, realizadas con más preocupación recaudatoria que en atención

a consideraciones de racionalidad económica, simplicidad y administración poco costosa. *Tercera:* El Estado de Bienestar es tan deseable para el desarrollo de la cohesión social como costoso en términos de eficiencia económica y de administración. Esta circunstancia es origen de las contradicciones puestas de manifiesto en los últimos años. No es posible entender de otra forma que, pese a las carencias apuntadas en materia de política social e infraestructuras, las encuestas indiquen que dos ciudadanos de cada tres se muestran de acuerdo con que «el gobierno debe gastar menos y pedir menos impuestos a los ciudadanos». Los problemas de eficacia en la gestión del gasto, la imagen del despilfarro que —con mayor o menor justificación— los ciudadanos se han formado de sus autoridades y la percepción de que las prioridades públicas no se corresponden con las preferencias de los contribuyentes son los retos a los que los gestores del Estado de Bienestar deberán responder en los próximos años. Hoy ya no puede darse por sentado que la solución de las carencias colectivas pueda provenir de meros aumentos de gasto.

A medida que 1993 se aproxima, la eliminación de las barreras físicas, técnicas y fiscales entre países comunitarios condicionará cada vez más el éxito de las distintas economías. La mayor competencia que dominará en todos los mercados producirá beneficios y costes cuya distribución entre países dependerá de dos factores: las ventajas comparativas ya existentes y las políticas de ajuste adoptadas en cada caso para maximizar los beneficios obtenidos manteniendo los costes de la mayor competencia a niveles social y económicamente tolerables. Dos metas domésticas sobresalen entre todas: a) Preservar el crecimiento del empleo, lo que requiere políticas que permitan explotar la ventaja comparativa española en costes laborales en un contexto de crecimiento sostenido de la demanda y ajustes sectoriales de empleo; y b) Sostener y financiar tasas adecuadas de inversión, tarea que exige una demanda vigorosa, rentabilidad, estímulos al ahorro y eficiencia en el funcionamiento de los mercados financieros. Estas serían metas defendibles aun cuando la economía española no hubiese iniciado en 1986 el proceso de integración en la CEE. La opción comunitaria, cuajada como está de nuevas oportunidades para la economía española, impone severas restricciones sobre las políticas domésticas practicables. Estas restricciones son, esencialmente, las que derivan de la eliminación de barreras a los movimientos de bienes, la libertad de movimientos de personas y capitales, y, por último, la incorporación de España al Sistema Monetario Europeo en junio de 1989.

Este escenario de prioridades y restricciones fuerza a todos los agentes económicos a redefinir su estrategia a medio plazo, incidiendo especialmente en aquellos aspectos más conflictivos con los objetivos últimos de la economía española en los próximos años. Esta exigencia afecta de modo particular al sector público, en la medida en que no sólo es el agente de mayor peso en la economía, sino que además debe ofrecer un marco de referencia para las decisiones privadas, así como ejercer un papel de liderazgo en el proceso. La meta de hacer máximas a medio plazo las ganancias netas de la integración impone tareas muy específicas a la política pública: reajuste de la política presupuestaria; articulación

de una política racional contra el fraude, basada tanto en mayores medios materiales y humanos, así como en la simplificación y en la eliminación de arbitrariedades sancionadoras y de zonas de tolerancia; recomposición de la fiscalidad tomando como referencia la realidad fiscal europea y la necesidad de suprimir obstáculos a la competitividad, la inversión y el empleo; limitación estricta de las subvenciones y los beneficios fiscales en favor de programas de inversión pública (infraestructuras) y de formación de capital social (básicamente, educación y sanidad) gestionados con racionalidad; estudio de mecanismos de provisión pública alternativos a la producción directa; y, sin que la relación sea exhaustiva, conclusión del proceso de transferencias de gasto y de fuentes de ingresos a las comunidades autónomas.

La agenda es desbordante y los problemas pendientes son, en gran parte, apremiantes. Pero, sobre toda otra consideración, son los retos de un país moderno que trata de afirmar su peso en el gran proyecto europeo de fin de siglo, retos y problemas afortunadamente muy distintos a los que España tenía planteados en el alborar de la transición política.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Un análisis excelente de la política económica desarrollada en las tres últimas décadas puede encontrarse en E. FUENTES QUINTANA, «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989, pp. 1-78. Como fuentes estadísticas básicas para el análisis del comportamiento del sector público desde mediados de los setenta son aconsejables, entre otras: R. ÁLVAREZ BLANCO, *El sector público en España. Clasificación, fuentes y cuentas*, Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España, 1982; J. BAIGES, C. MOLINAS, y M. SEBASTIÁN, *La economía española 1964-1985*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987; IGAE, *Cuentas de las Administraciones públicas* (varios años) y *Actuación económico-financiera de las Administraciones públicas* (varios años); Banco de España, *Informe Anual* (varios años); y OCDE, *OECD Economic Outlook* (semestral, varios años). Un buen marco de análisis y comparación internacional lo ofrecen P. SAUNDERS y F. KLAU, *The role of the public sector. Causes and consequences of the growth of government*, OECD Economic Studies, núm. 4, 1985.

La fuente más completa de estudios acerca de los cambios experimentados por el papel del sector público en sus distintas vertientes son las colaboraciones de los principales expertos nacionales y extranjeros contenidos en varios números monográficos de *Papeles de Economía Española* (Fundación FIES de la CECA), cuya relación por autores excede toda pretensión razonable. Estos volúmenes son los siguientes: núm. 10: *El déficit público* (1982); núm. 12/13: *Seguridad Social* (1982); núm. 23: *Déficit público: La experiencia española* (1985); núm. 30/31: *Opciones fiscales de los 80* (1987); núm. 33: *La nueva era de la deuda pública en España* (1987); núm. 37: *El gasto público en la democracia española*

(1988); núm. 38: *La empresa pública en España* (1989); y núm. 41: *Integración en la CEE y política económica de los 90* (1989).

Al margen de las referencias citadas, pueden ser de utilidad las siguientes obras: E. ALBI (ed.), *La Hacienda Pública en la democracia*, Ariel, Barcelona, 1990; J.M. DOMÍNGUEZ *El papel del Estado en la oferta de servicios públicos*, Madrid, Fundación FIES-CECA, 1989; J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, *The role of the public sector in Spain: Structural characteristics and policy adjustment on the road to the EEC Internal Market*, en J. VIÑALS (dir): *The «EEC cum 1992» shock: The case of Spain*, Oxford, Oxford University Press, 1990; y OCDE, *OECD Economic Surveys: Spain*, París, mayo de 1989 (en especial el capítulo III).

Equipamientos e infraestructuras: un costoso legado de la transición *

EDUARDO BANDRÉS MOLINÉ

1. Introducción

En la segunda mitad del decenio de los ochenta, los diagnósticos solventes sobre la situación de la economía española coincidían en apreciar que uno de los retos más importantes a los que debía hacer frente el país era solventar sus graves carencias en infraestructuras y equipamientos colectivos. Así lo referían, entre otros, los profesores García Delgado y Fuentes Quintana, el primero en las páginas de presentación del libro *España, economía*¹ y el segundo en el artículo que cerraba el número 37 de *Papeles de Economía Española*², monográfico sobre

* Agradezco las valiosas sugerencias de José María SERRANO SANZ, así como la colaboración de María Dolores GADEA en el tratamiento del material estadístico.

¹ José Luis GARCÍA DELGADO, «La economía española en la Europa del final del siglo xx. (Una presentación)», en José Luis GARCÍA DELGADO (director), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

² Enrique FUENTES QUINTANA, «La estrategia presupuestaria española: entre el drama del déficit y el deterioro de los servicios públicos». *Papeles de Economía Española*, núm. 37, 1988.

el gasto público en la democracia. El grado de acuerdo, sin embargo, rebasaba el ámbito académico y se extendía también a la Administración, a las fuerzas sociales y al conjunto de la población, como lo atestiguan las declaraciones de los responsables de la política económica, los informes de las organizaciones empresariales y las encuestas de opinión sobre las preferencias de los ciudadanos acerca del gasto público³. La gravedad de la situación deriva de las peligrosas consecuencias de esta clase de déficit. Las inversiones en infraestructuras y equipamientos actúan sobre el potencial de la economía incrementando la capacidad productiva, condicionan la competitividad de los demás sectores y satisfacen igualmente un conjunto de necesidades sociales diversas.

Mientras el pulso de la actividad es débil, la demanda de servicios de infraestructuras y equipamientos —en particular, los de contenido más puramente económico— permanece estancada. Pero cuando, como en la segunda mitad de los ochenta, la economía entra en una etapa de crecimiento, la demanda se intensifica y la recuperación económica acaba poniendo en evidencia las secuelas de las decisiones pretéritas; sobre todo, cuando el período de maduración es tan prolongado como en el caso de las inversiones en infraestructuras. Así pues, reflexionar sobre la realidad y los condicionantes de las infraestructuras y equipamientos colectivos en la economía española de la transición y la crisis no es sólo un ejercicio de revisión de la historia: es también un intento de explicación del presente, incluso un aviso de proyección hacia el futuro. Estos son los objetivos que se proponen estas páginas, que prolongan en algunos puntos lo examinado en el capítulo de esta misma obra dedicado a los cambios estructurales en el sector público.

2. Economía de las infraestructuras

Las infraestructuras están formadas por una combinación de bienes de capital esencialmente de naturaleza pública y cuyos efectos externos poseen una acusada dimensión espacial. En cuanto bienes de capital, facilitan el funcionamiento de otras actividades económicas, lo que en definitiva es una forma de satisfacer necesidades futuras. Pero tomado el concepto en sentido amplio, y no sólo como bienes de producción, proporcionan también un conjunto de servicios, a lo largo de los diferentes períodos de su ciclo de vida, orientados al consumo de cada momento. En cuanto bienes públicos, aunque no en su sentido más puro, pueden

³ Véase, por ejemplo, la presentación ante el Parlamento de los Presupuestos Generales del Estado para 1989 efectuada por el ministro de Economía y Hacienda, y recogida en *Hacienda Pública Española*, núm. 112, 1988, así como el memorándum de la CEOE sobre *El reto de los 90: infraestructuras y equipamientos básicos*, Madrid, 1989 (mimeo), y el trabajo de FRANCISCO ALVIRA y JOSÉ GARCÍA LÓPEZ, «El gasto público y la sociedad española», *Papeles de Economía Española*, núm. 37, 1988.

ser utilizados simultáneamente por varios individuos, resultando normalmente problemática la exclusión de alguno de ellos. Además, los beneficios externos que generan se desparraman en ámbitos espaciales diferentes, por lo que adquiere una singular relevancia su localización geográfica.

La caracterización de las infraestructuras como bienes de capital aún requiere dos aclaraciones, para acabar de perfilar los límites de la definición. Por una parte, es preciso insistir en su condición de capital público que, a pesar de estar ligado a una actividad productiva, es básico para el desenvolvimiento de los demás sectores de la economía. Como más adelante nos extenderemos en este punto, baste ahora con señalar que, a diferencia del capital privado —llamado así no por la naturaleza jurídica de su propietario, sino por la privacidad de los bienes y servicios que de él se obtienen—, las inversiones en infraestructuras reúnen un alto grado de polivalencia, lo que posibilita su aprovechamiento múltiple en diferentes procesos de producción y consumo. La clásica distinción entre capital social fijo y actividades directamente productivas, ampliamente esgrimida en la teoría del desarrollo, es una referencia casi obligada cuando se intenta dibujar la frontera entre lo público y lo privado. En cualquier caso, el capital público tiene siempre un mayor grado de inmovilidad, por lo que el aprovechamiento de sus servicios debe realizarse en el lugar o momento en que se proveen. Esto origina costes de acceso, en términos de información, tiempo y transporte, tanto mayores cuanto mayor es la distancia entre la localización del servicio y el usuario.

Ahora bien —y ésta es la segunda aclaración—, no todo el capital público comparte el lugar de las infraestructuras. Aunque una aproximación tolerante incluiría los servicios propios del ejercicio de la soberanía, como defensa, justicia, seguridad ciudadana o administración general —todos ellos en el dominio de los bienes públicos puros—, esta clase de infraestructura institucional responde a una lógica muy diferente, por lo que suele convenirse en no incluirla dentro de una definición estricta del término. En consecuencia, desechados los casos más nítidos en que el capital, aun siendo de titularidad pública, produce bienes privados puros o, en el extremo opuesto, bienes públicos puros, referiremos las infraestructuras al capital cuyos servicios presentan grados diversos de aprovechamiento conjunto y distintas posibilidades de exclusión, por lo que no será suministrado por el mercado o lo será de forma ineficiente. A este género pertenecen las redes de transportes y comunicaciones, los sistemas de abastecimiento de agua y energía, el equipamiento sanitario y educativo o los servicios culturales y recreativos.

El crecimiento potencial de una economía depende, en última instancia, de sus recursos naturales y de la capacidad de innovación asociada a su *stock* de capital humano. Pero existen además otros factores de potencialidad que, como las infraestructuras, actúan limitando o impulsando el desarrollo. La mayoría de los modelos interpretativos del progreso económico examinan las relaciones de causación entre la formación de capital y el crecimiento; en este marco tienen cabida las teorías que, desde el sugestivo trabajo de Hirschman de 1958, han estudiado las implicaciones del llamado capital social fijo y sus relaciones de

complementariedad o sustitución con las actividades directamente productivas. A grandes rasgos, la teoría convencional sostiene que los esfuerzos de creación de capital social fijo reducen los costes de producción de las demás actividades e inducen, por tanto, nuevos flujos de inversión directamente productiva y aumentos del nivel de renta. Si se acepta esto, las infraestructuras se convierten en un elemento clave de cualquier estrategia de desarrollo, no tanto por el efecto multiplicador de los gastos de inversión contemplado desde el lado de la demanda, sino por las economías externas asociadas a la creación de capacidad desde el lado de la oferta. No obstante, ni la conexión causal entre inversión social fija y crecimiento económico es unidireccional, ni aquélla es la única variable trascendente. Es legítimo plantearse hasta qué punto se puede transponer la causalidad e interpretar la ampliación de las infraestructuras como el resultado de las presiones de la demanda generadas por la expansión de la renta. Aunque no hay base suficiente para apoyar una u otra postura, esta última interpretación facilita la consideración de otras variables explicativas del crecimiento como el progreso técnico, la alteración de las preferencias individuales o los cambios sociales e institucionales. En realidad, las dos secuencias conducen a un crecimiento desequilibrado basado, como Hirschman señalara, bien en excesos, bien en escaseces de capacidad infraestructural. En todo caso, el capital social fijo se configura como condición necesaria para el desarrollo, por lo que el problema se convierte en determinar la cuantía mínima requerida para cada nivel de actividad económica.

Conviene precisar, sin embargo, que la función del capital, y de las infraestructuras en particular, no es la misma en los comienzos del proceso industrializador que en la España del último cuarto del siglo XX. La política de inversión pública no se plantea en los términos antinómicos anteriormente enunciados, con la sola probable excepción de las regiones más atrasadas. Alcanzado un cierto nivel de desarrollo, las infraestructuras pasan a desempeñar otros servicios en la función agregada de producción a largo plazo: conservan el carácter estratégico de sus efectos externos como creadoras de capacidad, actúan como factores limitativos del progreso económico y ganan importancia en la atención de importantes demandas sociales. En estas condiciones, el objetivo básico es alcanzar un crecimiento equilibrado entre el capital social fijo y las demás actividades, vigilando celosamente los estrangulamientos infraestructurales, que además de desestabilizar el progreso económico ponen en peligro su propia continuidad. Téngase en cuenta que en un mundo cada vez más interdependiente, los estrangulamientos deben evaluarse en términos comparativos con los restantes países, ya que, en cuanto argumento de la función de producción, los servicios de las infraestructuras ejercen una notable influencia sobre la competitividad.

3. La inversión en infraestructuras: 1973-1986

Comenzaremos nuestra exposición sobre la realidad española con una visión general de las inversiones en infraestructuras durante el período objeto de estudio,

para tener así un marco global en el que inscribir la situación de los diferentes sectores. La participación en el PIB de la inversión pública en infraestructuras y equipamientos, que descendía muy ligeramente en los primeros setenta con algunas oscilaciones, cayó significativamente entre 1978 y 1981, años en los que el esfuerzo presupuestario del sector público se orientó sobre todo hacia los gastos sociales y de transferencias (véase el cuadro 1). Queremos hacer notar que nuestro concepto de inversión pública incluye no sólo la que realizan las Administraciones públicas, sino también la correspondiente a las empresas públicas no concurrenciales y las transferencias de capital a los agentes privados. Piénsese que en sectores como el transporte por ferrocarril, los puertos y aeropuertos o las comunicaciones, la acción de la empresa pública es determinante casi en su totalidad. Por otra parte, cuando hablamos de inversión privada en infraestructuras incluimos no sólo la correspondiente a las empresas privadas, sino también la de las empresas públicas concurrenciales, lo que únicamente tiene relevancia en el sector de la energía.

Como el cuadro 1 pone de manifiesto, la relación entre la inversión pública en infraestructuras y el gasto público no financiero se redujo casi a la mitad en

CUADRO 1. Inversión pública en infraestructuras en relación con el PIB, FBCF y gasto público total *

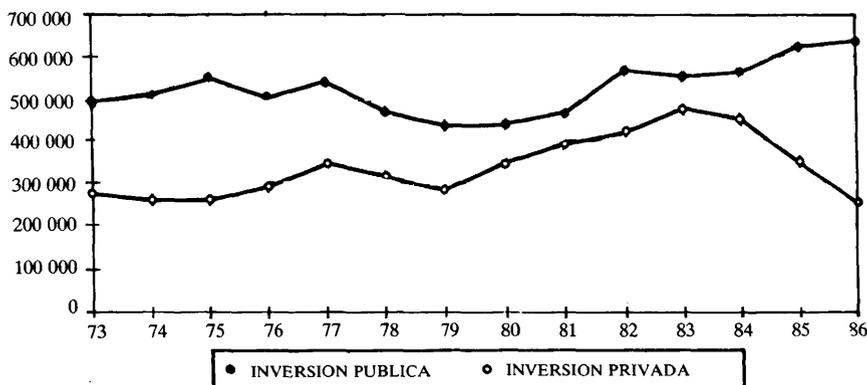
	<i>IP/PIB</i>	<i>IP/FBCF</i>	<i>IP/GP</i>
1973	3,74	13,66	15,64
1974	3,67	13,27	15,32
1975	3,94	15,01	15,35
1976	3,48	13,81	13,13
1977	3,65	15,03	13,04
1978	3,13	13,45	10,51
1979	2,89	12,97	9,32
1980	2,90	13,11	8,78
1981	3,11	14,48	8,75
1982	3,69	17,32	9,78
1983	3,55	17,37	9,14
1984	3,54	18,74	8,91
1985	3,85	20,01	8,99
1986	3,81	18,61	8,75

* En porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Ministerio de Industria y Energía, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Ministerio de Agricultura, INSA-LUD, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Telefónica y UNESA.

los cinco años que median entre 1975 y 1980, estabilizándose luego hasta 1986 en torno al 9 %. El retroceso de las inversiones fue especialmente notable en carreteras, aeropuertos, comunicaciones, obras hidráulicas, sanidad y equipamientos urbanos. Entre tanto, y a pesar de la situación de crisis económica, la intensidad del tráfico por carretera, la utilización del servicio telefónico o la población protegida por la asistencia sanitaria de la Seguridad Social crecían ininterrumpidamente, acentuándose el desfase entre la oferta y la demanda de los respectivos servicios. La principal excepción la constituyen los equipamientos energéticos, que observan ampliaciones sucesivas de su potencia, aunque con ciclos distintos antes y después del Plan Energético Nacional de 1979. Hasta entonces serían las actividades de refino las que conocerían una mayor expansión de la capacidad instalada; asumida por fin la gravedad de la crisis energética, se apuesta decididamente por las centrales nucleares, que protagonizan un gigantesco esfuerzo de inversiones en la primera mitad de los años ochenta. Como es sabido, en el sector energético la presencia de las empresas privadas es muy importante, pero la intensa regulación a que se ve sometido lo sitúa con claridad en la órbita del intervencionismo público. El gráfico 1 presenta una perspectiva de las inversiones en infraestructuras tanto públicas como privadas —estas últimas en energía y autopistas— que corrobora las afirmaciones anteriores.

GRÁFICO 1. Inversión pública y privada en infraestructuras
(Millones de ptas. de 1980)

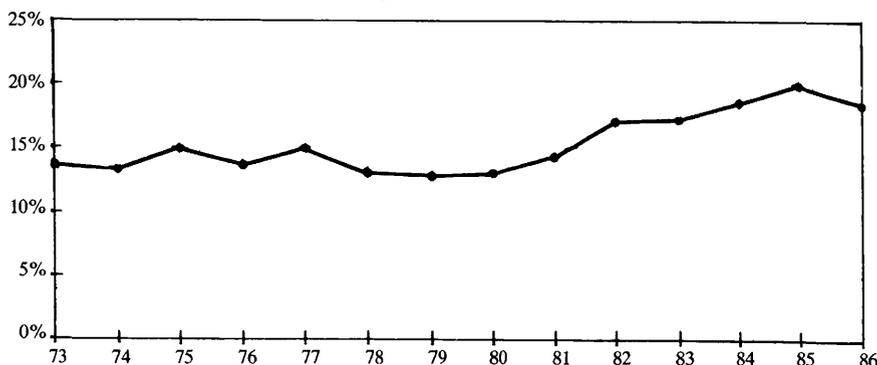


Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Ministerio de Industria y Energía, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Ministerio de Agricultura, INSALUD, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Telefónica y UNESA.

La comentada caída de la inversión en los años de la transición y la crisis tuvo lugar, como ya se ha dicho, en medio de una expansión generalizada del sector público. Las urgencias políticas del momento aconsejaban y aun obligaban a los

Gobiernos a responder a los compromisos sociales asumidos por el régimen democrático, al tiempo que los efectos de la crisis económica se traducían de modo casi automático en una fuerte presión sobre el presupuesto. Son los años de la explosión de los gastos en pensiones, de las indemnizaciones por desempleo, del crecimiento de los gastos de personal y de un cierto progreso en los gastos educativos y sanitarios, a costa de sacrificar la creación de infraestructuras y aun incurriendo en elevados déficit presupuestarios, que iban a trasladar la carga financiera al decenio de los ochenta. El retroceso de la inversión no fue sin embargo privativo del sector público. La formación bruta de capital fijo (FBCF) total presentó tasas de crecimiento negativas entre 1975 y 1984 con la sola excepción de dos ejercicios, por lo que, dentro de la general tónica recesiva, la inversión pública en infraestructuras mantuvo su participación en la FBCF durante los años setenta y aun la acrecentó desde 1982, dada la grave atonía por la que atravesaba el sector privado (véase el gráfico 2).

GRÁFICO 2. Inversión pública en infraestructuras/FBCF



Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Ministerio de Industria y Energía, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Ministerio de Agricultura, INSAUD, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Telefónica y UNESA.

Una clasificación ya convencional, adoptada por su fundamentación teórica y su validez práctica, más que por su precisión, es la que distingue entre las infraestructuras técnicas y las infraestructuras o equipamientos sociales. Las primeras se orientan principalmente a las empresas y, como tales, condicionan la capacidad y funcionamiento del sistema productivo en su conjunto. Se trata, en su mayor parte, de bienes de capital público de utilización variable y sujetos a congestión a partir de un cierto número de usuarios. Tanto en la teoría —ya en *La Riqueza de las Naciones*, Adam Smith justificaba la intervención del Estado en «aquellas obras públicas que facilitan el comercio de un país, como son los ca-

minos reales, los puentes, los canales navegables, los puertos [...]»⁴—, como en el transcurso de la historia, su provisión se ha encomendado casi exclusivamente al sector público, constituyendo uno de los componentes más importantes de la formación bruta de capital fijo. A ellas nos referiremos con más detalle a lo largo de este trabajo.

Las infraestructuras o equipamientos sociales responden a una lógica diferente. Sin olvidar sus poderosos efectos sobre la formación de capital humano y, por consiguiente, sobre la productividad del sistema económico, los servicios que proporcionan atienden a ciertas necesidades individuales con indudable presencia de externalidades positivas y son el objeto de atención de las políticas de bienestar y protección social: educación, sanidad, asistencia social, cultura y deporte. La coexistencia de provisión pública y privada ilustra su carácter de bienes mixtos, aunque su generalizada gratuidad tiene más que ver con objetivos de equidad en el acceso a su consumo, que con la corrección de fallos de mercado.

En una posición intermedia se ubican buena parte de las infraestructuras y equipamientos urbanos, que ejercen una doble influencia sobre el bienestar colectivo y sobre el funcionamiento de la economía. En los municipios intermedios y en las grandes ciudades, tanto el crecimiento como la competitividad misma del sistema económico pueden verse comprometidos por las deficiencias y estrangulamientos que a menudo se producen. El crecimiento económico es cada vez más crecimiento urbano, por lo que las ciudades ocupan un lugar decisivo en la propagación del desarrollo. La calidad de los equipamientos urbanos es un factor muy importante de localización empresarial, y las que Isard llamó economías de urbanización pueden quedar diluidas entre los problemas del tráfico, la polución, la escasez de suelo, el deterioro de las comunicaciones o la ausencia de zonas de esparcimiento.

El propósito de las páginas siguientes, dentro de las limitaciones de su extensión, es presentar una panorámica de lo acontecido en las principales infraestructuras durante los años de la transición y la crisis. Se trata de un intento de visión global, pero descendiendo a la consideración particular de cada caso, porque aun dentro de una problemática común existen elementos diferenciadores de suficiente entidad como para merecer un análisis desagregado. Centraremos nuestra atención en las infraestructuras técnicas de carácter claramente estratégico, esto es, en aquellas que condicionan más directamente el potencial productivo y la competitividad de la economía nacional, a saber, infraestructuras de transportes, de comunicaciones, energéticas e hidráulicas. Su provisión se encomienda al sector público central, que asume de este modo la dirección fundamental de las inversiones de interés general, quedando en manos de los niveles inferiores de gobierno las actividades complementarias de interés local o regional, así como buena parte de los equipamientos urbanos y sociales. Es importante recordar, por últi-

⁴ Adam SMITH, *Investigación de la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones*, vol. III, libro v. Cito por la edición española de Ed. Bosch, Barcelona, 1983, p. 37.

mo, que las infraestructuras técnicas tienen una proporción capital/trabajo muy elevada, lo que no ocurre en los equipamientos sociales, donde la contribución de la mano de obra es mucho más determinante en la prestación de los servicios. En consecuencia, cualquier análisis sobre la capacidad de las primeras debe recurrir inequívocamente al estudio de la inversión, mientras en los segundos —salud, educación, asistencia social— lo verdaderamente significativo son las dotaciones para gastos corrientes.

En el cuadro 2 puede apreciarse la importancia cuantitativa de cada clase de infraestructura medida por las inversiones realizadas en el período 1973-1986. Puesto que no serán objeto de un análisis detallado, sí merece la pena esbozar algunas consideraciones generales sobre los equipamientos sociales y urbanos, que acaben por completar la visión general que se pretende presentar. En el caso de los equipamientos sociales, los de mayor importancia son sin duda los educativos y sanitarios. La trayectoria de las inversiones en enseñanza ha estado marcada, aunque con mayor intensidad, por las oscilaciones del gasto público total en esa función. Cuando éste ha crecido, las inversiones lo han hecho aún en mayor proporción, y cuando se ha paralizado o retrocedido, aquéllas han caído estrepitosamente. En la segunda mitad de los setenta el gasto público educativo en términos reales crece fuertemente en España, propiciado una extensión de

CUADRO 2. Inversión en infraestructuras y equipamientos (1973-1986) *

Año	Transp.	Comunic.	Energía	Hidráulicas	Equipam. sociales	Locales	Total
1973	190 096	139 095	234 132	53 097	85 604	68 712	770 736
1974	202 287	151 290	216 746	54 197	85 521	66 215	776 256
1975	234 257	153 649	210 447	48 723	103 363	66 489	816 928
1976	225 834	131 874	229 559	45 948	89 695	72 685	795 595
1977	224 331	128 404	297 166	49 636	110 784	82 570	892 891
1978	160 419	134 073	286 168	42 742	107 951	61 739	793 092
1979	146 812	116 903	274 471	38 214	79 150	68 397	723 947
1980	145 779	121 873	335 354	43 898	77 585	67 425	791 914
1981	163 965	124 853	393 130	46 854	69 446	71 717	869 965
1982	200 058	121 699	411 074	51 390	85 629	118 574	988 424
1983	229 904	123 888	458 396	55 433	81 799	83 460	1 032 880
1984	201 207	121 289	442 424	47 428	94 870	108 509	1 015 727
1985	209 442	119 417	344 551	45 944	105 198	146 341	970 893
1986	212 602	122 230	261 682	43 000	109 455	145 686	894 655

* Millones de pesetas de 1980.

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Ministerio de Industria y Energía, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Ministerio de Agricultura, INSALUD, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Telefónica y UNESA.

la escolaridad que recae casi exclusivamente en el sector público; sin embargo, entre 1979 y 1982 tiene lugar un estancamiento, sólo superado en los últimos años del período. Pues bien, las inversiones progresan primero a un ritmo superior al doble del conjunto del gasto, descienden a gran velocidad entre 1979 y 1981 y se recuperan entrados ya los años ochenta. El desfase entre la demanda de educación y las inversiones fue especialmente intenso en la enseñanza universitaria, lo que anuncia un más que probable deterioro de los equipamientos y de la calidad de la oferta; aunque sería injusto no reconocer los importantes progresos alcanzados en las tasas generales de escolaridad, fruto de la mayor presencia del Estado en todos los niveles educativos. En el ámbito de la sanidad pública, el esfuerzo inversor de la Seguridad Social fue muy destacado entre 1973 y 1977, sobre todo en el sector hospitalario; sin embargo, de 1978 a 1986 apenas se alcanza en promedio el 50 % de los valores anteriores. Tan apreciable caída de la inversión ha sido el resultado de la política de limitación del gasto iniciada en los ochenta, que impone la disciplina presupuestaria con más facilidad en los gastos de capital que en los gastos corrientes. En un contexto de incorporación masiva de nuevos colectivos a la sanidad pública, el deterioro de la asistencia se ha manifestado no sólo en las condiciones de habitabilidad de los hospitales, sino también en la insuficiente dotación de la red de atención primaria, auténtica sacrificada hasta los últimos años del período estudiado.

La actividad inversora de los entes locales había quedado confinada, por la distribución de competencias existente, en los estrechos límites de la infraestructura urbanística. Los llamados servicios mínimos municipales lo eran no sólo por tratarse de servicios imprescindibles en cualquier asentamiento poblacional, sino por su exigüidad, por su escasa capacidad de respuesta a las necesidades de una sociedad desarrollada. Pero la frontera entre los años setenta y ochenta iba a ser también el inicio de una acentuada dicotomía en las prioridades de las corporaciones locales, marcada por dos acontecimientos esenciales: la celebración de las primeras elecciones municipales de la democracia y la transformación de la demanda social de bienes públicos locales. La inversión total, que había permanecido congelada en los años 1977, 1978 y 1979, incluso en términos monetarios, se recupera luego en los primeros ochenta —puestas las bases del saneamiento financiero—, consolidando sus posiciones en 1985 y 1986. Todo ello se tradujo no sólo en un mayor esfuerzo en las tradicionales funciones de creación de infraestructura urbanística, sino en una mayor atención de las corporaciones locales a los equipamientos culturales, recreativos, asistenciales y educativos. La prestación de estos servicios, supeditada a la legislación sectorial del Estado o las comunidades autónomas, ha franqueado sin embargo bastantes veces la atribución de competencias municipales, actuando de hecho no sólo como complemento de los demás niveles de gobierno, sino también intentando paliar algunas de sus desatenciones y deficiencias.

Como ya hemos dicho con anterioridad, procederemos seguidamente a analizar las infraestructuras de transporte, de comunicaciones, energéticas e hidráulicas. Más en particular, nos referiremos a los equipamientos en carreteras, ferro-

carriles, puertos, aeropuertos, servicios postales, telecomunicaciones, parque eléctrico, refinerías, oleoductos, gasoductos, recursos hidráulicos, regadíos, abastecimiento y saneamiento. Todo ello conforma lo que hemos llamado infraestructuras estratégicas, que están determinadas por el nivel de inversión realizada.

4. Infraestructuras de transporte

Las infraestructuras de transporte han sido tradicionalmente objeto de una atención preferente, tanto en los estudios sobre industrialización y crecimiento económico, como en las teorías sobre el desarrollo regional. En ambos casos la cuestión que se plantea es hasta qué punto son un elemento clave para el desarrollo, y si la inversión que a ellas se dirige puede considerarse en sí misma, o en relación con otras medidas, como una inversión estratégica. Dado que además se trata de grandes obras que requieren cuantiosos volúmenes de recursos financieros, la discusión se establece en términos de costes de oportunidad y utilidades alternativas del capital. Aparece así la conocida y presunta dualidad entre capital social fijo y actividades directamente productivas, tan frecuente en la historiografía de la industrialización. En suma, toda la teoría de la que se echa mano para explicar la influencia de las infraestructuras en el sistema económico —y que sucintamente hemos intentado evocar líneas arriba— encuentra su más exacta aplicación, o acaso su misma y original procedencia, en la construcción y mejora de las redes de transporte. La inmediata asociación de ideas, que lleva a plasmar el concepto de infraestructura en la imagen de una carretera o un ferrocarril, no es sólo consecuencia de que ambos sean la manifestación más primigenia de aquélla. Ocurre que las redes de transporte se caracterizan por su inmovilidad, indivisibilidad, no sustituibilidad y polivalencia; es decir, reúnen todas las características de las infraestructuras y reflejan con gran exactitud lo que son los bienes públicos de capital.

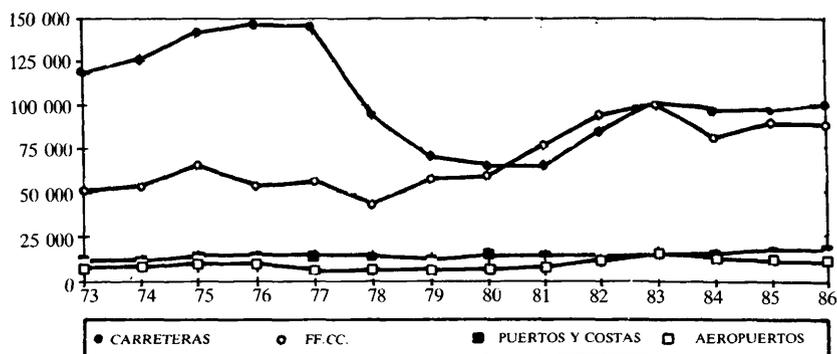
En particular, una buena red de transportes acorta las distancias en el espacio, reduce los costes de desplazamiento y favorece la movilidad y los intercambios. La teoría sobre la función integradora de las vías de transporte sostiene que el crecimiento económico se difunde a través de ellas, creando ejes de desarrollo que enlazan los principales mercados y centros de producción. Tanto si se estima que el sistema de transportes favorece la polarización como si, por el contrario, se piensa que estimula la dispersión, lo cierto es que sus efectos no son neutrales y ejercen una clara influencia sobre las decisiones de localización de las actividades económicas y de las personas. Existe coincidencia en que las redes de transporte —como cualquier otra clase de infraestructura— no son capaces de generar por sí solas el desarrollo económico, y que es más ajustado considerarlas como un factor condicionante en el contexto global de la ordenación del territorio y de la programación de la inversión pública. Llegados a un cierto nivel de desarrollo, cuanto menores son las diferencias entre los crecimientos real y potencial de un

país, mayor es el margen de actuación de una política de infraestructuras orientada a expandir la oferta global. No es precisamente casual que en la segunda mitad de los años ochenta el valle del Ebro y el eje Cataluña-Mediterráneo —dos zonas cuya infraestructura de comunicaciones quedó muy potenciada con la construcción de autopistas— ofrezcan los más altos niveles de atracción y dinamismo económico.

4.1. Carreteras

La carretera es el medio de transporte más importante, absorbiendo el 90 % del tráfico interior de viajeros y el 74 % del de mercancías. Durante el período 1973-1986 ha aumentado su peso relativo a costa del ferrocarril y del cabotaje, siendo también el modo predominante en el transporte internacional de viajeros. A la altura de 1985, la densidad de la red española de carreteras respecto a la superficie era, junto con la de Portugal, la más baja de la Comunidad Europea, y lo mismo sucedía con relación al número de habitantes. Aunque el índice de motorización se encuentra también entre los más bajos de Europa, sólo Italia concentra mayor número de vehículos por kilómetro de carretera. Entre 1973 y 1986 las inversiones en carreteras no sólo no han sido capaces de anticiparse a la demanda, sino que siempre han evolucionado por debajo de ella. La intensidad de tráfico en las carreteras de la red estatal, medida en viajeros-km y toneladas-km, creció a una tasa media anual acumulativa del 3,1 %, de manera que en 1986 era cerca de un 50 % superior a la de 1973. Sin embargo, la inversión del conjunto de las Administraciones públicas, no fue capaz de seguir el moderado ritmo de expansión de la demanda. Como puede verse en los gráficos 3 y 4, cayó espectacularmente a partir de 1978 y sólo en 1983 logró superar los niveles reales de

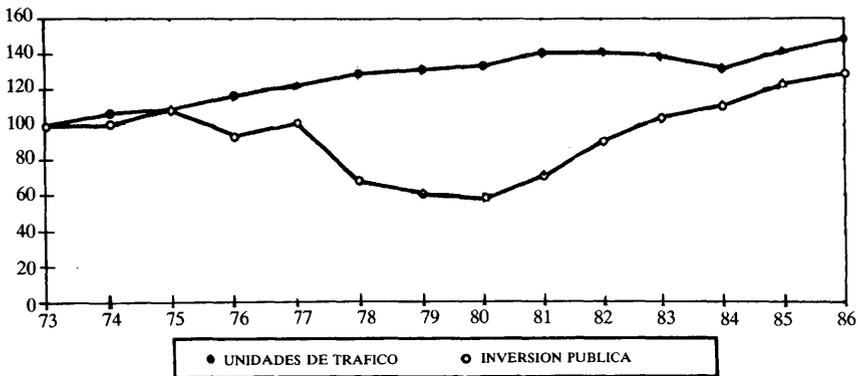
GRÁFICO 3. Inversión en infraestructura de transportes
(Millones de ptas. de 1980)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

diez años atrás. El anteriormente señalado déficit de cantidad se ve agravado por las deficiencias de calidad, con el consiguiente deterioro de las condiciones de transporte. Por un lado, los problemas de congestión, sobre todo en las inmediaciones de las grandes ciudades, imponen elevados costes a los usuarios, sin que sea posible encontrar soluciones por la vía de la exclusión. Por otro, el estado de algunas carreteras dificulta la circulación y eleva los tiempos de desplazamiento. Piénsese además en la escasez de la red de autovías y autopistas, paralizadas éstas desde comienzos de los años ochenta y cuyos niveles de inversión se reducen a cifras testimoniales en 1985 y 1986. En suma, si la eficacia de un sistema de transportes está en relación inversa con los costes que impone al resto de la economía, no parece que la situación de la red española haya sido muy beneficiosa para el conjunto del sistema económico. El deterioro de la capacidad viaria empeora la relación entre tiempo y costes de desplazamiento y, por consiguiente, reduce el bienestar de los usuarios y la competitividad de las mercancías transportadas. Dada la naturaleza pública de las redes de transportes, correspondía al sector público adaptarlas a las exigencias de la demanda, anticipándose a las necesidades y evitando la aparición de estrangulamientos. Como ponía de manifiesto el *Informe* de la OCDE sobre la economía española en 1988, la inadecuación del sistema de transportes es un serio impedimento para alcanzar un crecimiento económico sostenido.

GRÁFICO 4. Evolución del tráfico y de la inversión pública en carreteras
(Base 100 en 1973)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

En la comparación con los demás países europeos, cuya posición de partida era mejor que la española, el esfuerzo inversor con relación al tráfico fue muy inferior, por lo que en los últimos años ochenta se ha tenido que dedicar una atención prioritaria a esta clase de infraestructuras. El mercado interior europeo

requiere además un sistema de transportes que vertebre eficazmente el territorio, y la significativa progresión del comercio exterior de España con los demás países europeos —con el subsiguiente incremento del transporte de mercancías por carretera— exige una actuación paralela que permita aprovechar las potencialidades de la denominada red de interés comunitario.

4.2. Ferrocarriles

Los datos sobre distribución del tráfico interior de viajeros y mercancías según modos de transporte, son la demostración más palpable del retroceso vivido por el ferrocarril en los últimos veinte años. El lento progreso alcanzado en las cifras totales de viajeros-km no ha sido suficiente para mantener su cuota de mercado, que pasó del 12,7 % en 1973 al 7,3 % en 1986. También en el transporte de mercancías descendió su participación del 9,2 % al 7,1 %, siendo la carretera la principal beneficiaria de la nueva demanda de servicios. Aunque con desigual intensidad, el fenómeno descrito no ha sido exclusivo de España, si bien en el resto de Europa el ferrocarril mantiene un peso muy superior en el movimiento de mercancías. En contraste con este declive, o precisamente a causa del mismo, tiene lugar en toda la Comunidad Europea un relanzamiento de las inversiones en líneas de alta velocidad, con objeto de asegurar un servicio competitivo con los demás modos de transporte. Pero no son únicamente razones de cantidad y calidad de la oferta las que motivan los ambiciosos planes de modernización del ferrocarril emprendidos a mediados de los años ochenta. El coste social de oportunidad de los recursos públicos se ve compensado por los beneficios internos y externos asociados a los nuevos servicios. Se trata de una opción integrada en una política global de transportes que trata de redistribuir eficientemente los tráficos de viajeros y mercancías, valorando correctamente las externalidades, positivas y negativas, de los diferentes modos de transporte. Y es en este punto donde el ferrocarril encuentra sus principales ventajas comparativas: reducción de la congestión, respeto al medio ambiente, ahorro energético y menor necesidad de espacio. Ahora bien, la realización efectiva de los beneficios externos exige que los usuarios encuentren suficientemente atractivo, en términos estrictamente privados, el transporte por ferrocarril frente a otras alternativas. Y esto pasa —volvemos al punto de partida— por ofrecer un producto competitivo.

Las causas de la recesión del ferrocarril son de dos tipos, externas e internas. Entre las primeras suele citarse la desventajosa relación frente al transporte por carretera de vehículos pesados, que no incluye entre sus costes de explotación el mantenimiento de la infraestructura viaria, y las ventajas comparativas de la carretera en términos de accesibilidad, rapidez y flexibilidad. Entre las causas internas, algunas, como las deficiencias de calidad, son imputables a la gestión; en cambio, otras, como la explotación de líneas altamente deficitarias o las tarifas políticas, son consecuencia de la regulación establecida por el Gobierno.

La suerte del ferrocarril español no ha estado ligada a la capacidad de la red,

sino al estado de las infraestructuras y el material móvil para hacer frente a los retos de calidad del servicio. La propia Comisión para el Estudio de los Ferrocarriles Españoles reconocía, a la altura de 1984, que las inversiones efectuadas, en su mayoría de reposición, no daban la impresión de responder a una política equilibrada y estable en el tiempo. Durante los años setenta la inversión de la Administración pública y de las empresas públicas del sector permanece estancada en términos reales con ligeras oscilaciones. Sólo en los primeros ochenta tiene lugar un fuerte crecimiento de las inversiones, que se verían frenadas a partir de 1984 (véase el gráfico 3). Los avances en la electrificación de las líneas, en la mejora de las vías o en la adquisición de nuevo material no fueron suficientes para mejorar la calidad de la oferta, que siguió adoleciendo del más viejo de sus defectos: la escasa velocidad comercial de los trenes de viajeros. Baste con citar que en 1982 la velocidad media de los rápidos y expresos —que concentraban más del 70 % del tráfico de largo recorrido— era de 59 km/h, y la de los talgos —estancada desde el decenio anterior— de 79 km/h. Cifras como éstas apenas resisten comparación con la carretera, o con el ferrocarril de otros países europeos. En el transporte de mercancías, a su vez, las condiciones de plazo aparecían como el punto más débil del servicio. Como se ha señalado en más de una ocasión, la solución de los problemas del ferrocarril pasa por la optimización de los segmentos de mercado en que puede ser más competitivo: grandes masas y grandes trayectos en mercancías, servicios *intercity* rápidos y frecuentes, y coordinación del tráfico de cercanías. Todo ello en un marco general de reformulación de las condiciones propias del servicio público en dos aspectos fundamentales, como son el sistema tarifario y el tamaño de la red.

4.3. Puertos

Aunque la participación del transporte marítimo en el tráfico de viajeros es ciertamente mínima —por debajo incluso del 1 %—, en los intercambios de mercancías, sobre todo en los internacionales, sucede justamente lo contrario. En 1985 el 93 % de las importaciones españolas y el 83 % de las exportaciones —medidas ambas en términos de peso— utilizaron esa clase de transporte. Por su parte, la navegación de cabotaje, si bien tiene menor importancia cuantitativa, captó en el mismo año un 19 % del movimiento interior de mercancías. El desarrollo de toda esta actividad requiere, además de diferentes tipos de buques mercantes, una infraestructura de la que forman parte principalmente los puertos, la señalización marítima y determinadas actuaciones en las costas. Las características técnicas de los puertos —dimensión y calado de los accesos, superficies de agua y tierra, y longitud de los muelles— determinan, junto con los servicios de utillaje y almacenamiento, la capacidad y eficacia de las prestaciones que ofrecen.

En correspondencia con el retroceso del tráfico marítimo mundial, la demanda portuaria en España permanecía prácticamente estancada desde 1980, creciendo tan sólo a un ritmo del 0,9 % anual acumulativo hasta 1986, mientras en los siete

años anteriores lo había hecho al 3,9 %. No obstante, a lo largo de todo el período ha ganado importancia el tráfico de productos que generan mayor valor añadido: la llamada mercancía general ha pasado de un 15 % en 1973 a cerca de un 20 % en 1986, en detrimento sobre todo de los graneles líquidos, que han descendido del 60 % al 52 %. La secuencia seguida por las inversiones —la oferta portuaria— muestra una ligera caída en valores reales en los últimos años setenta y una lenta recuperación desde 1984, superando en 1985 los niveles de diez años antes.

A pesar de que la paralización de la demanda pudiera hacer pensar en lo superfluo de inversiones adicionales, los cambios habidos y previstos en la composición del tráfico, junto con la necesidad de definir estrategias competitivas en mercados más abiertos, ponen de manifiesto importantes carencias y disfunciones dentro de cada puerto y en sus áreas de influencia. Las actuaciones propiamente portuarias, entre las que no hay que olvidar las relacionadas con la organización, sólo tienen sentido si se acompañan por la construcción y mejora de los accesos ferroviarios y por carretera, incardinando los puertos en un sistema combinado de transportes que extienda sus *hinterlands* hacia las regiones del interior.

4.4. Aeropuertos

Al contrario de lo que sucede con el transporte marítimo, la navegación aérea atiende principalmente al tráfico de pasajeros, siendo todavía muy exigua su penetración en el de mercancías por el elevado coste que supone. Con todo, el valor de la carga transportada por vía aérea es en relación a su peso mucho mayor que en los demás medios, y la facturación de las compañías aéreas por tal concepto no suele bajar del 10-15 % de los ingresos de explotación —en Iberia fue el 12 % en 1986—. En el tráfico interior de viajeros, el avión mantiene una participación bastante estable en torno al 2,5 % desde mediados de los años setenta; pero donde alcanza una mayor entidad es en el transporte internacional: cerca del 30 % de los viajeros entrados a España en 1986 lo hicieron por vía aérea. La evolución del transporte aéreo muestra un claro estancamiento entre 1979 y 1985, con cifras que se sitúan entre 48 y 51 millones de pasajeros respectivamente, rompiendo así la tendencia ascendente de la segunda mitad de los años setenta, recuperada y aun acrecentada posteriormente a partir de 1986.

La infraestructura fundamental del transporte aéreo está formada por la red de aeropuertos y los sistemas de ayudas y control del tráfico. El *Libro Blanco del Transporte* ponía de manifiesto, en 1979, la existencia de excesos de capacidad en relación con el tráfico soportado, así como la explotación deficitaria de numerosos aeropuertos. Las diferencias entre unos y otros eran, sin embargo, muy ostensibles. A pesar de la extensión del número de enlaces directos entre los 36 aeropuertos abiertos al tráfico civil, los seis primeros absorbieron en 1986 el 73 % de los pasajeros, y los doce primeros el 90 %, soportando además un alto grado de estacionalidad en los meses de verano. El fuerte retroceso de las inversiones

entre 1976 y 1980 depararía una cierta inadecuación de los medios técnicos a las necesidades del tráfico, corregida luego en los primeros años ochenta.

En los últimos años, la gran progresión de la demanda no ha ido acompañada de un esfuerzo similar en la modernización de las instalaciones, detectándose también un cierto deterioro en la calidad del tráfico interior. En el mercado nacional la prestación del servicio regular se realiza en régimen de monopolio por dos compañías públicas. Aunque no se trate propiamente de un problema de infraestructuras, la estrecha regulación existente hace recaer en el sector público la responsabilidad de la gestión integral del transporte aéreo interior. Los coeficientes de ocupación del pasaje en vuelos nacionales superaban el 73 % en 1985 y aún subirían más en los años siguientes, colocándose muy por encima de la media europea. Si esto se combina con las menores frecuencias existentes, no es aventurado suponer que haya tenido lugar una caída en la calidad del servicio.

5. Infraestructuras de comunicaciones

Hasta hace poco tiempo el sector de las comunicaciones apenas era objeto de atención por parte de los economistas, quienes, o bien ignoraban su existencia, o bien la rebajaban al papel de mero apéndice del más acreditado sector transportes. Aunque su contribución al producto interior bruto no llegue al 2 %, su importancia es cualitativamente muy superior. De una parte, el volumen de inversión pública en comunicaciones se ha situado entre 1973 y 1986 alrededor del 15 % de la inversión total en infraestructuras y equipamientos. Pero —y esto es lo más relevante— el sector de las comunicaciones ocupa una posición estratégica en la economía y la sociedad como servicio de intercambio de información, de transparencia en los mercados y como adelantado del cambio tecnológico del último cuarto del siglo XX. El fuerte desarrollo experimentado por las tecnologías de información y comunicación ha alterado sustancialmente las condiciones de competitividad del sistema productivo. Con independencia de la compleja gama de servicios finales a que tienen acceso los consumidores, y que agiliza sus posibilidades de comunicación personal, comercial o financiera, las comunicaciones —o, mejor, las telecomunicaciones— se han convertido en un factor clave de desarrollo económico, dada su capacidad de integración espacial y sectorial. La combinación de la informática y las tecnologías de telecomunicación está dando origen a una nueva vertebración del espacio donde las distancias desaparecen y la información se desplaza en tiempo real. La transmisión de toda clase de mensajes, datos, imágenes y sonidos, en condiciones de seguridad y rapidez, a través de redes cada vez más integradas, favorece nuevas oportunidades de negocio, reduce el tiempo y los costes de transacción y mejora los niveles de productividad de las empresas. Cuando se habla de comunicaciones, en suma, parece abreviarse la distancia que nos separa del futuro y se hace más profunda la que nos aleja del pasado.

Sin embargo, el sector de las comunicaciones comprende servicios convencionales, como los de carácter postal y los telegráficos, servicios más modernos, como la telefonía y el télex, y otros mucho más avanzados como los de transmisión de datos. En España, al igual que en la práctica totalidad de los países europeos, la infraestructura y administración de la red de comunicaciones —e incluso ciertos equipos terminales— están sometidos a un régimen de monopolio cuyo ejercicio recae en dos empresas públicas de muy distinta condición jurídica e institucional: Correos y Telecomunicaciones, y Telefónica. Esta última es, con gran diferencia, la que moviliza un mayor volumen de inversión —más del 95 % del total— y la que concentra la mayoría de las innovaciones tecnológicas del sector. Aunque es muy difícil establecer comparaciones cuantitativas entre los diversos modos de comunicación, existe una tendencia general hacia la reducción de la importancia relativa de los servicios postales en favor del teléfono. A mediados de los años setenta, el 30 % de las comunicaciones interurbanas en España se realizaban a través del teléfono y casi la totalidad del 70 % restante utilizaba el correo; en 1986, los porcentajes habían variado hasta el 47 y el 52 %, respectivamente, lo que parece apuntar la existencia de un efecto de sustitución entre ambos medios.

5.1. Servicios postales

España es uno de los países comunitarios con menor utilización del correo en términos de objetos postales por habitante. Durante el período estudiado, las moderadas fluctuaciones en el tráfico postal no han hecho sino confirmar su estabilización en valores absolutos. Como la propia Administración ha reconocido, la respuesta tecnológica y organizativa de los servicios postales a las nuevas exigencias del mercado ha sido tardía e insuficiente, desviando una parte de la demanda —generalmente ligada a la actividad empresarial y, por tanto, más rentable— hacia las empresas privadas de mensajería y transportes urgentes. El número de habitantes por oficina y buzón es de los más altos de Europa y otro tanto sucede si la relación se establece en términos de kilómetros cuadrados. En cualquier caso, la eficacia de los servicios postales está condicionada por dos factores principales: el sistema de transporte y distribución, y las tareas de clasificación y reencaminamiento. El primero se basa esencialmente en el ferrocarril y, en menor medida, en los enlaces por carretera, por lo que su problemática debe inscribirse en el marco más general de los citados medios de transporte. En cambio, el segundo factor mencionado es totalmente endógeno y viene determinado por la mecanización y la automatización alcanzadas en el servicio. A pesar de las inversiones destinadas a tal efecto, a la altura de 1986 la posición de España seguía estando por debajo del nivel medio europeo.

5.2. Telecomunicaciones

En el ámbito de las telecomunicaciones es donde se localiza el núcleo más dinámico de la demanda y donde se plantean los principales retos de incorporación del cambio técnico. La modernización de las telecomunicaciones no es un alarde de la prosperidad de un país ni, en el extremo opuesto, un ocasional destino para recursos sobrantes en épocas de bonanza económica. Muy al contrario, la competitividad de las empresas, el crecimiento industrial y aun las formas de vida cotidiana dependen crucialmente de las inversiones llevadas a cabo en este sector. Tratándose de una tecnología punta y de gran polivalencia, los proyectos de infraestructura deben asumir el riesgo de adelantarse a la demanda de nuevos servicios, porque sólo así se arrastra a los demás sectores hacia la modernización; téngase en cuenta que la industria de las telecomunicaciones es una de las que mayores efectos multiplicadores genera en el conjunto de la actividad económica.

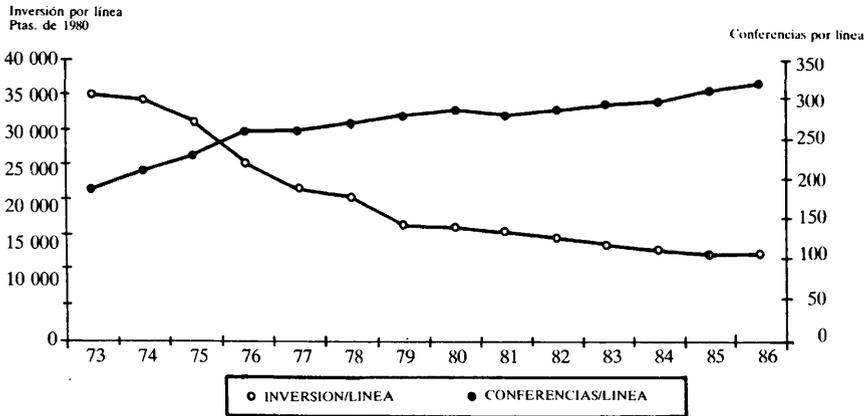
La base de todos los servicios de telecomunicación no es otra que la red telefónica, cuya transformación en red de servicios integrados aspira a la creación de vías plurales de comunicación capaces de transportar toda clase de información, aprovechando a su vez las crecientes posibilidades de terminales tan comunes como el teléfono y la pantalla de televisión. Pero además, la tasa de penetración de los servicios telefónicos es el primer indicador del desarrollo de las telecomunicaciones. En España, el número de teléfonos y de líneas en servicio se ha más que doblado entre 1973 y 1986, y lo mismo sucede si la comparación se establece en relación con la población: de 11,1 líneas por cada cien habitantes se ha pasado a 24,6. El tráfico telefónico, medido por el número de conferencias interurbanas e internacionales y por el número de pasos de contador registrados por cada línea en servicio, también ha crecido significativamente, de modo que la utilización del teléfono era al final del período un 60 % mayor que al comienzo. La evolución anual de estas cifras muestra, sin embargo, una recesión del consumo en los primeros años ochenta, que coincide además con un retraimiento de la demanda de nuevas líneas achacable principalmente a la crisis económica y a sus efectos sobre la construcción de viviendas. A pesar de la creciente difusión de los servicios de telefonía, España se encuentra en los últimos lugares de Europa occidental, sólo por encima de Irlanda y Portugal. En el segmento más avanzado de las telecomunicaciones, donde la aplicación de las nuevas tecnologías está más extendida, la posición de España es aún más desfavorable. Así sucede con el número de abonados al servicio de télex y a la radiotelefonía móvil, y con la utilización de los servicios de transmisión de datos.

Es importante señalar, sin embargo, que la demanda de servicios de telecomunicación está estrechamente relacionada con el volumen del producto interior bruto, por lo que las acusadas diferencias entre España y los demás países europeos son un reflejo del menor grado de desarrollo económico. El consumo doméstico, por un lado, encuentra su principal variable explicativa en el nivel de renta de las familias: conforme éste ha aumentado, lo ha hecho también el gasto en comunicaciones. Por otra parte, la demanda de las empresas y Administracio-

nes públicas, que supone alrededor de las tres cuartas partes del consumo telefónico, está muy relacionada, en los demás servicios, con el sector productivo al que pertenecen. Las actividades comerciales, financieras, de hostelería y de transportes concentraban el 47 % de los abonados al servicio de télex, mientras que la utilización de las redes de transmisión de datos por los organismos financieros alcanzaba cerca del 70 % de la facturación total estimada. Esto refleja la todavía escasa penetración de las más modernas tecnologías de telecomunicación en el conjunto del sistema productivo, dado que las conexiones telemáticas de la banca no pasaban del 30 % en el total de Europa y se acercaban al 60 % en el caso de España.

En un sector tan dinámico como las telecomunicaciones, la inversión posee un alcance más decisivo, si cabe, que en las demás infraestructuras: no se trata únicamente de seguir el pulso de la demanda; la calidad del servicio, su eficacia para transmitir todo tipo de información en condiciones de seguridad y rapidez, dependen esencialmente del esfuerzo realizado en la incorporación de nuevas tecnologías, en la modernización de las redes de transmisión y en la reducción de los costes del tráfico. En España, las inversiones efectuadas por Telefónica muestran una trayectoria claramente descendente, en pesetas constantes, en contraposición con el número de líneas y con el nivel de tráfico total (véase el gráfico 5). La inversión neta en planta —que se obtiene restando a la inversión bruta el valor de las instalaciones retiradas del servicio— se situó en los años que marcan el cambio de decenio en torno al 80 % de su valor real en 1973. El encarecimiento de los recursos ajenos, las limitaciones del crédito exterior, los problemas del mercado de capitales, las dificultades financieras, en suma, obligaron a Telefónica a reducir sus inversiones en términos reales, que ya nunca recuperarían los niveles de los primeros años setenta. La *Memoria* de la empresa correspondiente al año 1979 reconocía meridianamente estos hechos y vaticinaba un comprometido futuro de persistir en ellos: «[...] los efectos de esta restricción únicamente serán percibidos en años sucesivos, y no de forma grave, si constituyen un hecho aislado y excepcional; pero en el caso de que esta tendencia continúe repitiéndose de manera habitual, los efectos se dejarán sentir, como ya hemos dicho anteriormente, tanto sobre la calidad como sobre las posibilidades de expansión del servicio».

Tan acertado diagnóstico iba a encontrar confirmación en los años siguientes, en los que la inversión continuó disminuyendo hasta colocarse en el quinquenio 1982-1986 un tercio por debajo del valor medio de 1973-1975 (véase el gráfico 5). En los primeros ochenta, sin embargo, el descenso de las inversiones no se tradujo en un deterioro especialmente apreciable del servicio, ya que tanto las peticiones de nuevas líneas como el tráfico por línea se estancaron e incluso disminuyeron respecto a años anteriores. La recuperación económica iniciada a mediados de 1985 repercutió de manera clara en la demanda de tipo convencional y en los servicios de valor añadido, muy ligados a las áreas de negocios. Pero la respuesta de la oferta es claramente insuficiente: las peticiones atendidas en 1984, 1985 o 1986 no van más allá de las satisfechas diez años antes, y las pendientes

GRÁFICO 5. Inversión telefónica por línea en servicio y nivel de utilización

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, y Telefónica.

al final de cada ejercicio crecen en progresión casi geométrica: 256 000 en 1985, 292 000 en 1986, 366 000 en 1987, 422 000 en 1988.

La calidad del servicio se vio, a su vez, seriamente afectada por la imposibilidad financiera de incorporar en su momento los cambios tecnológicos que operan en el sector de las telecomunicaciones. La creación de una red de servicios integrados pasa por la digitalización de las redes actuales y por la sustitución del tradicional hilo de cobre por la fibra óptica y el satélite. Pero la nueva infraestructura sólo comienza a tener alguna relevancia después de 1986, cuando las inversiones alcanzan fuertes ritmos de crecimiento. En los años anteriores, mientras se mejoraba la estructura del pasivo procediendo a la aplicación de estrictas medidas de saneamiento económico-financiero, y se definía la estrategia industrial del grupo de empresas participadas, la falta de correspondencia entre las responsabilidades asignadas a Telefónica como servicio público y su presencia concurrencial en los mercados financieros acabó por ahogar la modernización de las infraestructuras, hiriendo también a la industria española de telecomunicaciones. Las deficiencias del servicio telefónico convencional en cuanto a retrasos y fallos de comunicación se unían así a la escasa implantación de las tecnologías más avanzadas, como lo demuestra la muy reducida velocidad de las redes españolas de transmisión de datos.

6. Infraestructura y equipamiento energético

El sector energético ha sido uno de los protagonistas de la economía española de la transición. Por si había alguna duda sobre su significación, las dilatadas secue-

las de las dos crisis energéticas del período —en 1973/74 y en 1979/80— evidenciaron el lugar central del sector en el conjunto de la economía y la vulnerabilidad del sistema productivo ante la turbulencia del entorno energético. La historia de la industrialización está estrechamente ligada al progreso de las tecnologías energéticas y la penetración de la energía ha sido especialmente intensa en la industria, los transportes y los usos domésticos. No parecen existir dudas, por tanto, sobre el carácter estratégico del sector, como por otra parte se deduce del contenido de los diferentes planes aprobados desde 1979. La fuerte regulación y la importante presencia de la empresa pública ponen de manifiesto —con independencia de justificaciones técnicas o puramente legales— que el Estado ha asumido la responsabilidad de garantizar el suministro energético en el marco de un modelo intervencionista, basado primero en el monopolio y posteriormente, tras la integración en la CEE, en la creación de grupos empresariales públicos competitivos.

La presencia directa del sector público ha mostrado, sin embargo, importantes diferencias no sólo entre los subsectores, sino incluso en las distintas fases del proceso de producción. Así, por ejemplo, en el subsector petrolero —sujeto íntegramente al monopolio— la actividad de refino era compartida por empresas públicas y privadas, la distribución estaba reservada a la empresa pública y la comercialización era delegada por ésta en numerosas empresas privadas. En el subsector eléctrico predomina claramente la iniciativa privada en la producción y distribución, habiendo quedado el transporte en manos de una empresa pública desde 1985. En el subsector del gas, por último, la red de gasoductos es gestionada por el sector público y la distribución es compartida con diferentes empresas privadas. Pero en todo caso, la actuación reguladora se extiende a las concesiones, tarifas, reglas de explotación, programas financieros y, en general a la determinación de objetivos, localización y dimensión de las instalaciones, y demás directrices contenidas en los planes energéticos nacionales.

Una de las cuestiones básicas de la planificación energética es la dotación de las infraestructuras y equipamientos que se consideran necesarios para garantizar la cobertura de la demanda. Esto implica no sólo la adaptación de la oferta a la demanda de potencia, evitando tanto los excepcionales estrangulamientos que pudieran producirse, como los más frecuentes problemas de sobrecapacidad; también supone la optimización de dicha oferta en términos de diversificación del balance energético y de un cierto nivel de autoabastecimiento. La cuantía y prolongada maduración de las inversiones refuerza el carácter estratégico de las infraestructuras energéticas, tanto de propiedad pública como privada, cuyo tratamiento conjunto pretende ofrecer una panorámica integrada de los tres subsectores en los que aquéllas adquieren una especial relevancia: eléctrico, petrolero y gasístico.

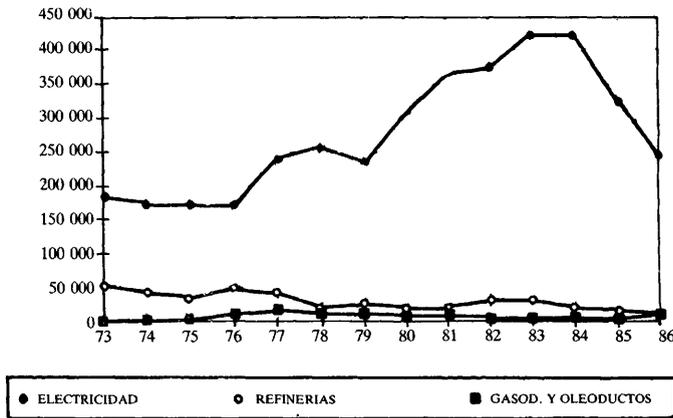
6.1. Electricidad

El equipamiento del sistema eléctrico está formado por las instalaciones de producción y las redes de transporte y distribución. Contrariamente a lo sucedido en otras infraestructuras, como las de transportes o comunicaciones —donde las exiguas inversiones iban a resultar desbordadas por la demanda—, el sector eléctrico conoce, principalmente desde la aprobación del II Plan Energético Nacional en 1979, una expansión inusitada de sus inversiones que a la larga ocasionaría importantes excesos de capacidad. Por una parte, la potencia instalada era en 1986 superior en un 81 % a la de 1973, siendo muy considerable el progreso de las centrales nucleares, que pasaron desde un 4,8 % a un 13,8 % del total. La red general de transporte y distribución de energía eléctrica, a su vez, creció alrededor del 40 %, especialmente en las líneas de más alta tensión —380 kV—, que en 1986 superaban la cuarta parte de la longitud total de la red, frente a un 14 % en 1973. En definitiva, las inversiones en activos fijos productivos, principalmente a causa del programa nuclear, alcanzaron cifras que en la primera mitad de los años ochenta se movieron entre el 10 y el 14 % de la formación bruta de capital fijo de la economía española. Pero tan ingente esfuerzo financiero, reflejado en el gráfico 6, no tuvo por objeto principal la sustitución del equipo térmico de fuelóleo, combustible cuyo precio se había multiplicado desde los inicios de la primera crisis energética. Fue más bien la previsión del aumento futuro de la demanda la que motivó el desarrollo del parque eléctrico español.

Sin embargo, el crecimiento del consumo neto nacional, estimado por el PEN de 1979 en un 8,5 % anual acumulativo entre 1982 y 1987, ni siquiera llegó a la mitad de lo previsto y el país —cuyo consumo de electricidad por habitante sólo supera a los de Grecia y Portugal en toda la Comunidad Europea— se encontró con una sobrecapacidad que permitiría una generación de energía eléctrica superior en un 50 % a la producción de 1986. Los errores de la planificación energética, el contexto de crisis económica y, en algunos casos, las deficiencias de la gestión empresarial acabaron por provocar en el sector eléctrico un desequilibrio financiero sin parangón en la industria española. Las actuaciones correctoras de la Administración en los últimos años, cuyo episodio más llamativo es la nacionalización de la red de alta tensión, han tenido una doble finalidad: por una parte, definir la explotación unificada del sistema eléctrico como un servicio público cuya gestión se encomienda a una empresa pública —Redesa—, con el objetivo de optimizar la explotación de todas las instalaciones de producción y transporte; y por otra, impulsar un plan global sobre intercambio de activos orientado a conseguir el redimensionamiento de las empresas y la rectificación de sus desequilibrios financieros, que ya había sido iniciada mediante la aprobación de un programa de saneamiento a finales de 1983. En el ámbito más preciso de las infraestructuras, las inversiones se estabilizan en términos reales durante 1984 e inician a continuación un importante descenso conforme van concluyéndose los proyectos emprendidos a comienzos del decenio (véase el gráfico 6). El sobreequipamiento alcanzado años atrás será absorbido a medida que se amplíe la de-

manda, lo que, de acuerdo con las previsiones realizadas, permite disponer de un margen de potencia excedentaria hasta 1995-96. A pesar de las críticas recibidas, debe reconocerse que la infraestructura energética, y en particular la eléctrica, es la única que no ha restado capacidad al potencial de crecimiento en los años de la recuperación económica, algo que, desde nuestro punto de vista, no es en absoluto desdeñable. Basta con imaginarse la gravedad de los estrangulamientos energéticos para apreciar el valor de la disponibilidad de una oferta suficiente. Lo que no impide estar de acuerdo en que resulta razonable no emprender la construcción de nuevas instalaciones de generación hasta 1991, una vez definido con claridad el horizonte del final de siglo.

GRÁFICO 6. Inversiones en infraestructuras energéticas
(Millones de ptas. de 1980)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Industria y Energía, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, UNESA y Fomento de la Producción.

6.2. Refinerías y oleoductos

Las actividades incluidas en el subsector de hidrocarburos comprenden la explotación y producción, transporte, refino, distribución y comercialización de gas y petróleo. La infraestructura básica la forman las refinerías, plantas de regasificación, oleoductos y gasoductos. Aunque la participación de la iniciativa privada es ciertamente importante en algunas fases como la de refino, la estricta regulación de las capacidades, producción y precios, y su sometimiento a la planificación energética permiten realizar un análisis integral del sector desde la óptica de su contribución al equipamiento energético del país.

El sector de refino se ha caracterizado también desde la segunda crisis energética por la existencia de una capacidad ociosa muy superior a los márgenes

aconsejables, estimados en torno al 20 %. De hecho, a lo largo de los años setenta, la capacidad instalada de destilación primaria pasó de 50 millones de Tm/año en 1973 al máximo histórico de 72 millones en 1980; y el nivel de utilización, que comenzó a descender en 1977, se situaba a la altura de 1982 en poco más del 63 %. A pesar del primer choque petrolero de 1973, los proyectos emprendidos con anterioridad, la falta de respuesta de la Administración y la propia política de compras del Monopolio de petróleos, fueron determinantes en la ampliación de las instalaciones de refino. En los años siguientes, sin embargo, al igual que los demás países europeos, aunque con menor intensidad, España redujo su capacidad primaria hasta 62 millones de Tm/año en 1986, alcanzando una utilización en torno a la cifra óptima del 80 %. La continuidad del esfuerzo inversor se ha reorientado hacia la creación de instalaciones de conversión aptas para responder a las nuevas exigencias de una demanda de productos más ligeros y a los cambios en las especificaciones de calidad, como las gasolinas sin plomo y el gasóleo con bajo contenido en azufre. El porcentaje de conversión respecto a la capacidad de destilación primaria es ya de un 40 %, sólo cinco puntos por debajo de la media comunitaria. Existe coincidencia, en fin, al señalar que las refinerías españolas han resuelto ventajosamente el doble reto de su redimensionamiento y modernización, con unos niveles de eficiencia homologables a los de cualquier otro país europeo. La liberalización y la reordenación del sector abren, no obstante, un nuevo frente estratégico de adaptación competitiva a las actuales condiciones, lo que exige procesos de integración vertical y horizontal, que sólo han sido solventados hasta el momento por las empresas públicas.

La infraestructura petrolera se completa con la red de oleoductos que, a costa de reducir la cuota de mercado del ferrocarril, absorbía en 1986 algo más de las dos terceras partes del tráfico terrestre de los productos petrolíferos. Las inversiones fueron especialmente importantes en la segunda mitad de los años setenta, lo que permitió extender la longitud de la red desde 1 099 km en 1975 a 1 949 en 1981; pero la caída de aquéllas en el siguiente decenio redujo el crecimiento de la red a sólo 122 km hasta 1986. La diferencia de costes con otros modos de transporte convierte al oleoducto en un medio especialmente idóneo para las largas distancias, en detrimento del ferrocarril, y deja a la carretera la distribución capilar a corta distancia. A la altura de 1986 la red se componía del gran eje Rota-Madrid-Zaragoza-Tarragona y del Bilbao-Burgos-Valladolid, además del tramo Málaga-Puertollano, dedicado al transporte de crudos. Las ampliaciones posteriores tratan de conectar los dos ejes principales a través del corredor del Ebro, prolongando además la red hacia otras ciudades como Barcelona, Gerona, Pamplona, León o Salamanca.

6.3. Gas natural y gasoductos

La infraestructura de transporte y distribución de gas natural en España era prácticamente inexistente a mediados de los años setenta; únicamente el área de

Barcelona contaba con suministro desde 1969 por iniciativa de una empresa privada. Así las cosas, el gas natural, una energía de transporte económico, con múltiples usos, segura, eficaz y no contaminante, sólo ocupaba un lugar marginal en el balance energético del país. La creación de la Empresa Nacional del Gas (Enagás) en 1972 significó el comienzo de un ambicioso programa de gasificación, que lógicamente debía iniciarse con la construcción de una red de gasoductos. El proceso inversor fue especialmente importante entre 1976 y 1981, pero las oscilaciones del mercado mundial y el deterioro financiero de Enagás redujeron considerablemente las inversiones, que sólo se recuperarían, una vez despejadas las incertidumbres, a partir de 1985. En 1980 se realiza el primer transporte con la puesta en presión del eje Barcelona-Bilbao-Valencia, alimentado desde la planta de regasificación y almacenamiento de Barcelona, adonde llegaba el gas natural licuado procedente de Libia y Argelia. La red en servicio tenía en ese año una longitud de 741 km; en 1984 se incorporaría el tramo Serrablo-Zaragoza y ya en 1986 el Haro-Burgos, contando finalmente con una extensión de 1 152 km y con tres puntos de aprovisionamiento: la planta de Barcelona y los yacimientos del Pirineo aragonés y de Gaviota (Vizcaya), que permitieron un grado de autoabastecimiento del 14 %.

La infraestructura gasista conoce su más importante expansión desde 1985, año en que se diseña el marco futuro del gas natural en España con la firma del llamado «Protocolo del Gas» entre el sector público y las empresas privadas distribuidoras, como desarrollo del Plan Energético Nacional (1983-1992). El cumplimiento de los objetivos previstos en el Protocolo se traduce en la construcción de dos nuevas plantas de regasificación en Huelva y Cartagena, y en la incorporación de nuevos tramos que desde Burgos enlazan por el norte con Santander y Asturias y por el sur con Madrid. La red en servicio alcanzaba así en 1988 los 1 959 km de longitud. Lejos de agotarse en ese punto, el programa inversor se ha visto reforzado con la aprobación en 1988 del Plan del Gas, cuyo horizonte llega hasta el año 2000. Las previsiones de demanda, confirmadas en los primeros años, apuntan una tendencia en la que el consumo de 1992 triplicará al de 1985, lo que exige no sólo una ampliación de las redes, sino también una mayor seguridad en el aprovisionamiento. En el ámbito de los proyectos estratégicos se contempla la conexión de España con la red europea a través del Serrablo, que podría actuar como lugar de almacenamiento, y la puesta en operación del tramo Sevilla-Madrid, que conectaría el suroeste con el sistema de la mitad norte de la península. Se prevén asimismo nuevas extensiones hacia otros puntos geográficos y, sobre todo, un importante desarrollo de la red de distribución en el mercado de consumo final.

7. Infraestructuras hidráulicas

Las infraestructuras hidráulicas y de regadíos han sido las que mayor número de ideas, proyectos, entusiasmos y pasiones han concitado en la historia moderna de

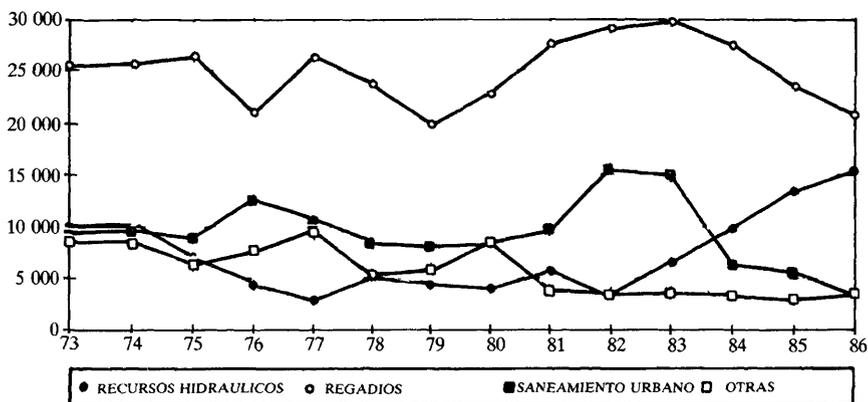
las obras públicas en España. El regeneracionismo extiende su influencia sobre la política hidráulica de las primeras cuatro décadas del siglo XX, de la Restauración a la Dictadura y a la República. El debate sobre los riegos forma parte de ese programa regenerador que, como el profesor Velarde ha señalado, sintetiza su doctrina en la capitalización de las tierras y de los hombres, encaja a la perfección con el nacionalismo económico y constituye, en fin, una pieza fundamental de la base ideológica de la realidad económica española⁵. Porque, como el mismo Costa dijera, la política hidráulica era una expresión sublimada de la política agraria, y aún más, de la política económica de la nación. En el transcurso del siglo, la España agraria y rural ha dejado paso a otra España industrial y urbana, en la que el sector agrario ha perdido protagonismo económico y trascendencia social. Pero la nueva agricultura, también colmada de innovaciones tecnológicas, requiere un completo dominio del agua, convertido ahora de nuevo en revalorizado factor de producción. El agua, además, es un recurso de usos múltiples que no se circunscriben a los regadíos, aun siendo el sector agrario su principal consumidor, con más de las tres cuartas partes del total. La demanda de agua es especialmente intensa en determinados sectores y procesos industriales y su disponibilidad puede llegar a ser un factor relevante de localización empresarial. Es sobradamente conocida la utilización del agua en usos no consuntivos, como la producción de energía eléctrica, la acuicultura o incluso como vía de navegación. El abastecimiento a las poblaciones constituye, por último, el destino quizá más esencial del agua, no sólo por tratarse de un recurso vital para la supervivencia, sino por la importancia que ha adquirido en el ámbito de la salud pública.

La potencialidad hidráulica de un país es el resultado de factores naturales difícilmente influenciados, pero su aprovechamiento efectivo exige actuaciones correctoras sobre la distribución espacial, la variabilidad temporal y la calidad del agua. En España la escorrentía media anual, esto es, los recursos totales máximos disponibles en condiciones ideales, es de unos 110 000 hm³/año, cantidad considerada suficiente en relación con la población —por encima de los valores medios europeos y mundiales—; pero inferior en una cuarta parte si se atiende a la superficie, con cifras propias de países semiáridos. El principal problema radica, sin embargo, en los desequilibrios entre las cuencas hidrográficas y en la irregularidad pluviométrica que se produce tanto a lo largo del año como entre unos años y otros, lo que da lugar a graves situaciones de sequía que contrastan con catastróficas inundaciones. La vertiente noratlántica, con el 17 % de la población y el 10 % del territorio, se beneficia casi del 40 % de los recursos hidráulicos naturales, mientras la franja mediterránea y Canarias son el arquetipo de la España seca, que se extiende a todo el resto del país. A su vez, la aportación del año más seco no alcanza la tercera parte de la correspondiente al año medio, y

⁵ Juan VELARDE FUERTES, «La base ideológica de la realidad económica española», en José Luis GARCÍA DELGADO (director), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

los aforos fluviales presentan fuertes crecidas en primavera y rigurosas sequías en verano. Tan adversas condiciones naturales, en suma, hacen de la regulación artificial una necesidad ineludible, máxime cuando la degradación de la calidad del agua por los vertidos urbanos e industriales, o por el uso de ciertos productos fitosanitarios en la agricultura, exige costosas inversiones para su recuperación y depuración. Las obras hidráulicas comprenden, por tanto, la infraestructura básica, formada principalmente por embalses y conducciones, la infraestructura de regadíos y la ingeniería sanitaria y fluvial. La evolución de las inversiones en cada caso aparece reflejada en el gráfico 7. Quedan fuera de la relación las centrales hidroeléctricas, incluidas en el epígrafe correspondiente a la infraestructura energética.

GRÁFICO 7. Inversión pública en infraestructuras hidráulicas
(Millones de ptas. de 1980)



Fuente: Elaboración propia con datos de los ministerios de Agricultura y de Obras Públicas y Urbanismo.

7.1. Recursos hidráulicos

La captación de aguas subterráneas y la construcción de embalses tienen por objeto regular los caudales naturales que de otro modo se perderían en el mar. En su ausencia, el aprovechamiento factible sólo alcanzaría al 9 % de los recursos disponibles, proporcionando una cantidad alrededor de 250 m³ por habitante y año, muy por debajo de los 1 300 m³ considerados como necesarios en un país desarrollado. La capacidad de las presas españolas aumentó espectacularmente entre 1955 y 1970, pasando de 8 364 hm³ a 36 879. Es ya un tópico en la escenografía propagandística del franquismo de aquellos años, la imagen del Jefe del Estado inaugurando embalses en toda la geografía española; pero lo cierto es que el gigantesco esfuerzo realizado permitió alcanzar una regularidad mucho más

ajustada a los diferentes usos consuntivos. Por el contrario, la capacidad total sólo se amplió en 3 116 hm³ entre 1975 y 1986, alcanzando este último año la cifra de 43 993 hm³. No obstante, las inversiones en infraestructura de recursos hidráulicos, crecieron fuertemente desde 1983 en el marco del programa cuatrienal 1983-1986, cuyos resultados cuajarían en los años posteriores. Gracias a las obras ejecutadas sobre todo en los años sesenta, España puede disponer de más del 40 % de la aportación media anual de agua, que es la tasa que de forma natural se logra en la Europa húmeda. De este modo se obtiene un superávit global de más de 19 000 hm³/año en relación con la demanda para riegos y usos urbanos e industriales, aunque con algunos déficit apreciables en ciertas cuencas o tramos. Las previsiones apuntan a un aumento de la demanda que podría llegar a los 44 000 hm³ en el año 2010, y que sería atendida con una regulación de 66 634 hm³, de los que una tercera parte entraría en funcionamiento de 1986 al 2010.

7.2. Regadíos

Las inversiones específicas en canales y redes de distribución de agua para nuevos regadíos y mejora de los existentes, han absorbido durante el período estudiado más de la mitad de las dedicadas a obras hidráulicas, incluyendo las actuaciones generales del Ministerio de Obras Públicas y las de transformación en regadíos del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Tras mantener una cierta estabilidad entre 1973 y 1977, el pulso inversor se debilitó en los últimos años setenta, recuperándose luego en los primeros ochenta y cayendo de nuevo al final del período. Los recursos del sector público promovieron la transformación en regadío de unas 30 000 has al año entre 1973 y 1986, a las que habría que añadir otras 31 000 acometidas anualmente por la iniciativa privada, generalmente con ayudas y financiación pública. Como resultado de este equipamiento, la superficie regada en tierras de cultivo, que era algo superior a los 2,5 millones de ha en 1973 alcanzó los 3 millones en 1984, aunque el ritmo de puesta en riego de las explotaciones agrarias fuera siempre por debajo de lo que las nuevas infraestructuras permitían. El incremento de 1 millón del número de las regadas, hasta alcanzar la cifra mítica de 4 millones al término del primer decenio del próximo siglo, exige esfuerzos marginales superiores a los del pasado, dadas las mayores dificultades que plantean la calidad del agua y de la tierra y el coste, cada vez más elevado, de las obras en relación con el agua regulada. Aunque la rentabilidad productiva del regadío está fuera de toda duda —hasta casi seis veces superior a la del secano en términos de producción por hectárea—, el elevado coste de las inversiones invita a la realización de estudios de viabilidad económica de las futuras zonas regables, evaluando además sus posibles consecuencias sobre la política de precios y mercados agrarios.

7.3. Abastecimiento y saneamiento

Entre el 20 y el 30 % de las inversiones hidráulicas se han dirigido a garantizar el abastecimiento y saneamiento de las poblaciones y a la realización de obras de encauzamiento y defensa contra las avenidas de los ríos. En el primer caso se trata de obras de infraestructura urbana que complementan a las realizadas por las entidades locales y comunidades autónomas, y cuya finalidad primordial es la protección de la calidad del agua. Los problemas de contaminación ocasionados por los usos industriales y urbanos han obligado a la adopción de medios de tratamiento y regeneración de las aguas potables y residuales en el marco de una política medioambiental sujeta a crecientes demandas ciudadanas. A su vez, las carencias en materia de infraestructura de protección contra inundaciones quedaron de nuevo puestas de manifiesto con motivo de las catástrofes sufridas por algunas regiones españolas en 1982 y 1983. Los proyectos de seguridad de presas y el sistema automático de información hidrológico son algunas de las realizaciones más recientes en este campo.

8. La nueva política de infraestructuras a partir de 1986

Decíamos al comienzo de este trabajo que la recuperación iniciada en 1985 iba a sacar a la luz con toda crudeza la deficiente dotación de infraestructuras y equipamientos de la economía española. La factura acumulada durante los años de la crisis se pagaría posteriormente con los costes de la congestión y los estrangulamientos productivos, a la vez que la integración en la Comunidad Europea evidenciaba aún más el desfase entre España y los restantes países industrializados. Ha escrito el profesor Fuentes Quintana⁶ que uno de los pasivos del crecimiento económico español de los años sesenta, derivado de las insuficiencias del sistema fiscal, ha sido el desequilibrio entre bienes públicos y privados, que resulta más tangible cuanto más se avanza en la senda del progreso. No es exagerado añadir que entre los pasivos heredados de la economía española de la transición, el déficit de infraestructuras es uno de los más costosos. Las circunstancias del sector público nada tienen que ver en uno y otro momento histórico, pero el paralelismo no resulta en absoluto forzado. Es más, el mayor nivel de desarrollo siempre ha presionado sobre la demanda de infraestructuras: lo hizo en los últimos sesenta y primeros setenta y lo hace luego, salvada la crisis, en la segunda mitad de los ochenta. En ambos casos las diferencias en el nivel de renta con los países de nuestro entorno —acortadas, pero subsistentes— aconsejaban y aconse-

⁶ Enrique FUENTES QUINTANA, «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en José Luis GARCÍA DELGADO (director), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

sejan perseverar en la búsqueda de mayores tasas de crecimiento, lo que no es posible sin una adecuada dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos.

Es preciso recordar, no obstante, que la utilidad del gasto público no está asociada inequívocamente a su condición de gasto corriente o de capital, y que la consideración de la inversión pública como variable estratégica del desarrollo va perdiendo peso conforme éste aumenta. Basta comparar las cifras de participación de la inversión en el gasto total y en el PIB de los diferentes países de la Comunidad para corroborar tales afirmaciones. Ahora bien, cuando, como en el caso de España, se aspira a modernizar la estructura productiva, a ampliar el potencial de crecimiento y a reducir las diferencias con los demás países, la dotación de infraestructuras sí se convierte en un factor clave de la estrategia económica. Por eso, en el momento presente, los déficits de esta clase son mucho más que un simple reflejo comparativo de inferioridad con relación a los niveles medios europeos, como sucede en otros ámbitos de la economía y la sociedad. Por encima incluso de la insuficiente cobertura de las necesidades sociales del presente, son las exigencias del futuro, las del largo plazo, las que prevalecen al hablar de infraestructuras.

La superación de la crisis económica y la reducción del déficit público han colocado a la economía española en una favorable situación para afrontar los retos del final de siglo. El esfuerzo inversor emprendido por el sector público en 1985-86 y redoblado en los años posteriores permite enjuiciar el problema con razonables dosis de esperanza. La Administración y las fuerzas sociales han comprendido que la competitividad de la economía española depende decisivamente de la calidad de los servicios públicos y, en particular, de la oferta de infraestructuras y equipamientos.

En este contexto debe analizarse el que constituye uno de los más ambiciosos programas de inversión en capital social fijo de la moderna historia económica de España. Sus acciones más espectaculares por el volumen de recursos que absorben son el Plan General de Carreteras (1984-1991) y el Plan de Transporte Ferroviario (1987-2000), cuyas realizaciones más inmediatas se plantean en paralelo con la formación del mercado interior europeo. Las novedades más llamativas son, respectivamente, la construcción de autovías y la creación de líneas de alta velocidad. Sin embargo, la rapidez de los acontecimientos desborda a menudo los estrechos límites de la planificación. Se plantea así un nuevo Plan de Carreteras, 1992-2000, que contemple prioritariamente la homogeneización de toda la red nacional, los enlaces con Europa y la ampliación de la insuficiente red de autopistas. En el transporte ferroviario el cambio del ancho de vía, al menos en las líneas de alta velocidad, ha dejado en segundo plano otro tipo de realizaciones y proyectos. En el ámbito de las comunicaciones, el retraso acumulado en el pasado comienza a subsanarse una vez alcanzado el equilibrio económico-financiero de Telefónica. Pero el tiempo perdido pesa demasiado sobre las inversiones del presente; a pesar del esfuerzo récord en la instalación de nuevas líneas, las listas de espera seguían creciendo en 1988 y las nuevas tecnologías de telecomunicaciones se aplicaban en España con demasiada lentitud. De parecida

importancia cuantitativa y estratégica, aunque menos conocidos, son la política de obras hidráulicas y el futuro Plan Hidrológico Nacional. El agua puede ser a final de siglo lo que la energía fue en los años setenta y en un país como España la regulación artificial es aún más necesaria. La creciente demanda para usos urbanos e industriales tiene su respuesta en la construcción de nuevos embalses, la corrección de los desequilibrios regionales y el tratamiento sanitario de las aguas. Los programas de infraestructuras se extienden también al sistema portuario, la regeneración de playas y costas, el acondicionamiento de los aeropuertos y la extensión de la red nacional de oleoductos y gasoductos.

Tan decididas actuaciones no son, sin embargo, una muestra más de la España «diferente». La totalidad de los países europeos han puesto en marcha importantes programas de inversión dirigidos al reforzamiento de sus infraestructuras. Los retos del futuro no son tanto de cantidad como de calidad. La Europa del fin de siglo es la Europa de los grandes ejes de comunicación, de los trenes de alta velocidad y de las redes integradas de transmisión de todo tipo de información; pero también está siendo —o pretende serlo— la Europa de la protección medioambiental y de los nuevos equipamientos urbanos, culturales y recreativos. El desafío de España es doble: recuperar el terreno perdido y avanzar a la vez en la dirección de la nueva y compleja sociedad del siglo XXI. Tratándose de decisiones estratégicas, la capacidad de anticipación es decisiva para ganar el futuro.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

La mayor parte de los escritos teóricos de los economistas sobre infraestructuras se han dedicado a explorar las relaciones entre éstas y el crecimiento económico, con especial referencia al crecimiento regional. Más recientemente, el énfasis se va desplazando a los efectos externos de las infraestructuras sobre la productividad y competitividad de las empresas, a su contribución a la cobertura de determinadas necesidades sociales y a los costes a que dan lugar los problemas de congestión. Sobre el primer extremo, la más clásica de las obras es la de Albert O. HIRSCHMAN, *La estrategia del desarrollo económico*, editada en español por el Fondo de Cultura Económica, México, 1961, y cuyo capítulo quinto está —como el resto del libro— repleto de sugerentes reflexiones al respecto. Entre la bibliografía más reciente, la Comisión de las Comunidades Europeas publicó en 1986, con el título *L'impact de l'infrastructure sur le développement régional*, el informe final de un amplio estudio coordinado por Dieter BIEHL en el que, junto a una excelente revisión teórica sobre la naturaleza de las infraestructuras y su contribución al desarrollo, se efectúa una aplicación empírica para el conjunto de las regiones de la CEE. El mismo BIEHL hace una presentación sumaria del informe en «Las infraestructuras y el desarrollo regional», *Papeles de Economía Española*, núm. 35, 1988. Un enfoque más general sobre el papel de las infraestructuras es el que, a modo de síntesis introductoria, realiza Emilio FONTELA en la obra colectiva *Estudios sobre financiación de infraestructuras y equipamientos*. Ma-

drid, SEOPAN, 1989, que trata extensamente la problemática financiera de la creación de infraestructuras.

No es fácil encontrar trabajos que de forma global aborden la situación de las infraestructuras en la economía española. La mayoría de los estudios son de tipo sectorial, por lo que no proporcionan una visión panorámica del problema. Para una primera introducción debe acudir a dos artículos de Antonio ZABALZA en *Papeles de Economía Española*, núm. 37, 1988 y en *Economistas*, núm. 35, 1988-89. El primero, «La inversión pública: evolución y perspectivas», contiene una buena síntesis de la trayectoria seguida por la inversión pública entre 1970 y 1988, junto con algunas referencias a las realizaciones del futuro. En este punto profundiza precisamente el segundo trabajo, «Perspectivas de inversión pública en infraestructuras». Por último, para una revisión general de la influencia de las infraestructuras en la competitividad de la economía, véase José Ramón ÁLVAREZ RENDUELES, «Los servicios públicos y la competitividad de la empresa española y europea», *Papeles de Economía Española*, núm. 41, 1989.

En el ámbito de las infraestructuras de transporte, puede comenzarse con el *Libro Blanco del Transporte*, Ministerio de Transportes, 1979 y con un trabajo de Rafael IZQUIERDO y José M. MENÉNDEZ, «Transporte, economía nacional y desarrollo regional», *Situación*, núm. 1987/1, que, junto a una presentación global del sector en España, introduce también interesantes reflexiones sobre la influencia del transporte en el desarrollo económico. El núm. 659 de *Información Comercial Española*, 1988, se abre con un largo artículo de Rafael IZQUIERDO sobre «La financiación de infraestructuras de transporte» que, en el marco de lo que fielmente refleja su título, repasa diferentes aspectos de la política de infraestructuras del transporte, principalmente terrestre. Más puntualmente, las actuaciones recientes en materia de carreteras se describen en «La planificación de carreteras en España», de Justo BORRAJO y Jesús RUBIO, en *Situación*, núm. 1987/1; y sobre el transporte ferroviario, en esta misma revista, puede acudir al trabajo de Andrés LÓPEZ PITA, «El transporte de viajeros y mercancías por ferrocarril», siendo además de obligada referencia el *Informe de la Comisión para el Estudio de los Ferrocarriles Españoles*, publicado por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Madrid, 1984. Asimismo, la problemática de las diferentes industrias del transporte y, en particular, del funcionamiento de las empresas públicas encuentra adecuada réplica de la mano de Ginés DE RUS, «Las empresas públicas de transporte en España», *Papeles de Economía Española*, núm. 38, 1989. El escaso tratamiento de que suele ser objeto la infraestructura portuaria ha sido en parte reparado gracias al núm. 645, 1987, de *Información Comercial Española*, dedicado a los puertos de la fachada cantábrica, pero con importantes extensiones al resto del sistema portuario español; especialmente apreciables son los artículos de Rafael IZQUIERDO, y Miguel A. PESQUERA y Angel IBEAS. Por último, sobre la infraestructura del tráfico aéreo, puede consultarse «El transporte aéreo en el mundo y en España», de Rafael GARCÍA ALCOLEA y Jorge SERVET, *Información Comercial Española*, núm. 594, 1983.

Sobre el sector de las comunicaciones es de obligada consulta el capítulo correspondiente del *Informe Anual sobre los Transportes, el Turismo y las Comunicaciones* que elabora cada año el ministerio del mismo nombre. Una acertada panorámica de los problemas de infraestructura en las telecomunicaciones es la que presenta Mikel BUESA, «Los servicios de telecomunicación en España», en *Revista de Economía*, núm. 2, 1989, donde desarrolla un trabajo más general, «La difusión de las tecnologías de la información en España», publicado en *Información Comercial Española*, núm. 665, 1989. De gran interés son también los artículos de dos directivos de Telefónica, Manuel AVENDAÑO y Crisanto PLAZA, el primero en *Economía Industrial*, núm. 255, 1987, «La evolución de las redes y

servicios de telecomunicación desde una óptica española», y el segundo, en *Papeles de Economía Española*, núm. 38, 1989, «La Compañía Telefónica». Para una visión general de todo el sector véase el libro de Emilio Díez de Castro, *Economía y política de las telecomunicaciones*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1983.

Aunque no existe un tratamiento conjunto de la infraestructura energética en España, la gran atención de que ha sido objeto la energía en los años de la crisis permite disponer de abundante material bibliográfico del que se pueden extraer no pocas observaciones. Sin embargo, son los estudios sectoriales los que proporcionan los análisis más detallados de cada clase de equipamiento. Sobre el sistema eléctrico resulta muy interesante el planteamiento global sobre sus condiciones de explotación realizado por Jorge Fabra y Juan Ignacio Bartolomé en *Economía Industrial*, núm. 243, 1985, bajo el título «Sector eléctrico: reflexiones sobre aspectos conocidos». En ese mismo número, Paulina Beato explica los cambios introducidos en 1985 con «La nueva organización de la explotación del sistema eléctrico en España», y en un trabajo posterior, también en *Economía Industrial*, núm. 250, Jorge Fabra analiza la situación del parque eléctrico, sus condiciones de explotación y las restricciones externas en las que aquél se desenvuelve: «Sector eléctrico: costes de generación y restricciones sociales». Los problemas de reestructuración de la industria petrolera en la Comunidad Europea son extensamente tratados en un Informe de la Comisión publicado en *Economía Industrial*, núm. 248, 1986, con el título «El mercado comunitario del petróleo, su industria de refino y el comercio exterior de productos petrolíferos», que resulta bien complementado con un artículo sobre el sector en España de Ramón H. Chaves Vidal, «La adaptación del monopolio de petróleos y los problemas del sector de refino», *Información Comercial Española*, núm. 670-671, 1989. Por último, el sector del gas natural está acertadamente examinado en sendos trabajos de Francisco Pérez Cava, «Estructura del sector de combustibles gaseosos en España», y Javier Alcaide, «El sector del gas natural: evolución y desarrollo futuro ante el mercado único europeo», aparecidos respectivamente en *Economía Industrial*, núm. 248, 1986 y en *Información Comercial Española*, núm. 670-671, 1989.

Sobre infraestructuras hidráulicas resulta interesante comenzar con el estudio *El agua en España* realizado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1986. Una presentación exhaustiva por el número de temas tratados, aunque desigual en la calidad de los trabajos, es la que recoge la revista *El Campo* en su núm. 96, 1984. En el ámbito más concreto de los regadíos, pueden consultarse «Presente y futuro del regadío en España», de Juan Manuel Pazos, *Agricultura y Sociedad*, núm. 22, 1982, y «Situación actual y perspectivas del regadío en España», de Simón González Ferrando, *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 143, 1988.

La política monetaria: un período crucial

FRANCISCO JAVIER ARÍZTEGUI

1. Introducción: una gestación entre turbulencias exteriores

El establecimiento en España, a comienzos de la década de los setenta, de la política monetaria entendida como la práctica tendente a controlar la cantidad de dinero existente en la economía, es un fenómeno atípico en el sur de Europa, que cabe asociar con los desarrollos teóricos de la segunda mitad de los años sesenta, con la ruptura del Sistema Monetario Internacional y con la transición española hacia la democracia.

Hasta mediados de los años ochenta, en el Reino Unido esta concepción chocó con el escepticismo académico y con el poder del Tesoro, que cercenó la autonomía del banco central. Francia, Italia y Portugal, con sistemas bancarios fuertemente estatalizados, establecieron en el período señalado reglas de «racionamiento del crédito»; mientras que Austria, Holanda, Dinamarca y Bélgica siguieron criterios de fijación del tipo de cambio de sus monedas. Por tanto, entre los países de Europa Occidental, sólo Alemania y España aplicaron dicha estrategia: en Alemania, con un enfoque muy sólido en lo que respecta a la adopción de metas de estabilidad y menos elaborado en los aspectos instrumentales; con

cierto preciosismo técnico y una menor ambición en la fijación de objetivos finales en España.

La implantación en nuestro país del control monetario está relacionada, asimismo, con la transición hacia la democracia, no sólo por la coincidencia temporal de los dos fenómenos, sino porque se gestó sin que se observaran reacciones de rechazo entre los potenciales perjudicados: dirigentes del tardofranquismo y élites financieras. Los problemas políticos y sociales concentraron la atención de la nación, dejando que se desarrollara dicha concepción académica en el Banco de España, con total autonomía respecto a los hábitos bancarios y a la práctica de la política económica, tanto española como de los países vecinos, hasta que los partidos parlamentarios se sirvieron de ella para fundamentar el componente estabilizador de los Pactos de la Moncloa.

Surgió como respuesta a la ruptura del Sistema Monetario Internacional. Los acuerdos de Bretton Woods entraron en crisis como consecuencia del contraste entre los países de Europa Central, más ortodoxos financieramente, y los Estados Unidos, que mantenían una economía altamente presionada por los intentos de que coexistieran los gastos en bienestar social dentro de la nación y el esfuerzo bélico de Vietnam. La pulsación excesiva de la demanda terminó generando en Norteamérica déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente y provocando la exportación de tasas de inflación relativamente elevadas a los restantes países industrializados. A comienzos del año 1969, el presidente Nixon trató de atajar el problema con un programa de austeridad, de corte netamente «monetarista», que sosegó los mercados del dólar. Pero la perturbación ya se había solapado con una crisis cambiaria en Europa, ocasionada por los movimientos sociales del año 1968, que se saldó con una devaluación del franco francés del 11 % y una revaluación del marco alemán del 9 %.

De esta manera, llegaba a su término una década que aspiró a mantener simultáneamente un alto nivel de actividad, una situación equilibrada de los intercambios internacionales, y tipos de cambio fijos en el marco del Fondo Monetario Internacional. Los frutos de dicho voluntarismo fueron unas economías desajustadas, con tasas de inflación y desequilibrios corrientes relativamente elevados, y un escepticismo generalizado sobre la permanencia de un orden internacional basado en el dólar como moneda de reserva y en la absoluta estabilidad de las cotizaciones de las diferentes divisas. En este contexto de incertidumbre, fueron ganando atractivo las políticas monetarias centradas en el control de alguna definición del dinero en circulación, que postulaban una mayor autonomía de los países para elegir la combinación deseada de crecimiento e inflación. La condición necesaria para que pudiera existir un «anclaje» interior independiente, era la libre fluctuación de las monedas, de modo que expresaran la pujanza —o los problemas— de las economías y aislaran a las naciones de los vaivenes monetarios procedentes del exterior.

Tras la devaluación de la peseta de 1967 y la congelación de precios y salarios de 1969, que marcaron el fin del segundo «Plan de Desarrollo», en la primera mitad de los años setenta la economía española experimentó las perturbaciones

que precipitaron la desaparición del Sistema Monetario Internacional. A partir del verano de 1970, a medida que el presidente Nixon abandonó el programa de estabilización y forzó el crecimiento de la economía americana para presentarse a la reelección, se reavivaron las turbulencias cambiarias. En abril y mayo de 1971, el Bundesbank tuvo que intervenir en los mercados de divisas, comprando dólares y, en junio, se inició la fluctuación del marco, del florín holandés y del dólar canadiense. El 15 de agosto de dicho año, los Estados Unidos decretaron una elevación del precio del oro hasta 38 dólares por onza troy, suprimieron oficialmente la convertibilidad de su moneda en oro, introdujeron una tasa suplementaria del 10 % a la importación, redujeron en el 10 % la ayuda exterior, y congelaron precios y rentas.

En el transcurso de 1972, a pesar de que se restablecieron los controles de cambios en diversas naciones, la lira italiana y otras monedas europeas registraron dificultades que culminaron, en febrero del año siguiente, con la flotación generalizada de todas las divisas y una devaluación del 12 % del dólar estadounidense. Tras el cierre de los mercados cambiarios, su apertura, el 19 de marzo de 1973, vino acompañada del acuerdo de cotización conjunta, conocido como la «serpiente europea», y de la plena fluctuación del yen japonés y del dólar canadiense.

Después de los reajustes, los problemas al parecer entraron en vías de solución, ya que se estimaba que los excesos de demanda tenderían a cerrarse en 1974 con una leve recesión, que vendría acompañada de una inflación elevada —pero en vías de desaceleración— y de un mayor equilibrio de las balanzas de pagos de los países industrializados. No obstante, el panorama cambió radicalmente, en el mes de octubre, cuando los países productores de petróleo aprovecharon la «Guerra del Yom Kippur» para introducir restricciones físicas de crudos —hasta enero de 1974— y para forzar subidas del precio del barril, desde 1,3 dólares —cotización de enero de 1971—, hasta 9 dólares —valor de enero de 1974.

El 21 de enero de 1974 se denunciaron los compromisos de intervención con el Fondo Monetario Internacional y la peseta pasó a cotizar sin ninguna limitación en los mercados de divisas. La crisis del petróleo y la ruptura del Sistema Monetario Internacional habían abierto un horizonte de potencial inestabilidad que se agrandó con la transición hacia la democracia, que había comenzado su andadura un mes antes, con la muerte del almirante Carrero Blanco.

El programa que se había iniciado en el seno del Banco de España en el año 1970 aspiraba a paliar algunas de estas dificultades y a dotar a la política monetaria de una cierta autonomía frente a las turbulencias financieras procedentes del exterior, proporcionando unos instrumentos de control que sustituyeran a las toscas herramientas de racionamiento que se habían utilizado anteriormente. En esta línea, cabe apuntar que, en septiembre de 1969, la economía española había sufrido la última experiencia de «control directo» de las magnitudes financieras, consistente en el establecimiento de un «techo del crédito» del 18 %, que posteriormente se elevó hasta el 20 %, y en dicho nivel se mantuvo hasta el verano de 1970. Los problemas bursátiles, las dificultades que experimentó la cuenca cantábrica por la sobreproducción de acero y, sobre todo, el efecto restrictivo

sobre la base de liquidez ocasionado por el depósito previo del 20 % a la importación, aconsejaron realizar un cambio de orientación durante los meses de verano. Se abolieron los «techos de crédito» y se permitió una mayor expansión monetaria, que fue acelerándose, al compás de la absorción de liquidez procedente del mercado de eurodólares, y alimentando una pujante inflación de demanda, que empezó a preocupar a las autoridades a comienzos de 1972.

Mientras tanto, en el Banco emisor iban perfilándose los nuevos instrumentos de control. Había que definir unos ritmos de crecimiento de la cantidad de dinero que, siendo apropiados para financiar la demanda de gasto, limitasen el incremento de los precios y sentasen las bases de un razonable equilibrio de la balanza de pagos. Para que el sistema bancario generase ese flujo de dinero, era preciso establecer unas pautas de creación de la base de liquidez, que dotasen a las instituciones de crédito de los activos de caja adecuados para dar respaldo, precisamente, a dichas tasas de expansión de las magnitudes monetarias.

En los tres primeros años de la década, se definieron los rasgos centrales del esquema que, en sus líneas básicas, se ha mantenido prácticamente inalterado hasta el ingreso de la peseta en el mecanismo de estabilidad cambiaria del Sistema Monetario Europeo, en junio de 1989. Se optó por elegir como objetivo para cada ejercicio una tasa de crecimiento anual de una definición amplia de dinero —las disponibilidades líquidas, o M3— confiando, por los estudios realizados, en que se mantendría una razonable estabilidad en la relación que asocia su avance con el incremento del Producto Interior Bruto y de los precios, de modo que, si las autoridades alcanzaban dicha meta, esperaban influir en la dirección deseada sobre el nivel de inflación y los ritmos de actividad. Como instrumento para obtener dicha progresión de la cantidad de dinero, se eligió a los activos de caja del sistema bancario. En consecuencia, el Banco de España debía ordenar el ritmo de avance de los activos de caja puestos a disposición de las instituciones de depósito; como éstas tenían que cumplir con un coeficiente de «encaje», a través de dicho mecanismo, se intentaría controlar el incremento de los agregados monetarios. Por consiguiente, era necesario disponer de los medios para hacer maleable el balance del Banco emisor, de manera que éste pudiera regular el «encaje» del sistema crediticio y las disponibilidades líquidas de la economía.

Para hacer efectivo dicho proyecto, fue preciso realizar un conjunto de transformaciones en el entramado jurídico y operativo del control que aparecen muy resumidas en el cuadro 1. En el plano legal, el Banco de España absorbió competencias sobre el crédito a medio y largo plazo, sobre las cajas de ahorro y el crédito cooperativo. Volvieron, de nuevo, a su seno las tareas de ordenación de la financiación exterior y de los mercados cambiarios y se suprimieron los sistemas de redescuento automático. En el plano instrumental, se diseñó un coeficiente de caja para los bancos comerciales, industriales y las cajas de ahorro, de cómputo diario, y se puso en marcha un método de recogida de información sobre la evolución de la base monetaria, de los estados contables de los bancos y de los tipos de interés, que permitía seguir muy estrechamente el curso de los mercados financieros. En el ámbito de la política de financiación, se iniciaron los créditos

CUADRO 1. Medidas de política monetaria. Cambios instrumentales.

<i>Fecha</i>	<i>Nueva regulación</i>
Diciembre 1970	Creación por Orden Ministerial del coeficiente de caja para la banca comercial.
Junio 1971	Ley del Crédito Oficial. Supresión del redescuento automático.
Julio 1971	El Banco de España absorbe las funciones de control de las cajas de ahorro, cooperativas de crédito y del crédito a medio y largo plazo.
Octubre 1971	Depósito en efectivo que congela en el Banco de España los incrementos de pesetas convertibles.
Diciembre 1971	Se crea por Orden Ministerial el coeficiente de caja para las cajas de ahorro.
Marzo 1972	Cómputo diario del coeficiente de caja. Quedan incluidos los bancos industriales. Se desplazan dos días los activos de cobertura.
Enero 1973	Orden Ministerial sobre la emisión de bonos del Tesoro, al 5 %, por tres meses, sin límite de cantidades, ni necesidad de fedatario público.
Marzo 1973	Se inicia la subasta de bonos en el Banco de España. Se establece una ventanilla abierta de compra y venta de bonos del Tesoro.
Junio 1973	Recogida telegráfica diaria de información sobre los activos de caja. Recogida telefónica de tipos interbancarios. Inicio de los créditos de regulación.
Julio 1973	Se suspende la libertad de tipos de interés para los depósitos del sector privado a más de dos años. El Banco de España absorbe las funciones cambiarias del Instituto Español de Moneda Extranjera.
Enero 1974	Libre fluctuación de la peseta.

de regulación y la emisión por el Estado —y posterior endoso a tipos de interés libres por el Banco de España— de los bonos del Tesoro.

La nueva concepción postulaba, asimismo, una mayor libertad para la fijación de los tipos de interés, que estaban plenamente regulados, e implicaba una más amplia autonomía del tipo de cambio de la peseta para que pudiera moverse con plena espontaneidad frente a las restantes monedas del Sistema Monetario Internacional. Por último, cabe destacar que, aunque por motivos de sencillez se ha realizado una exposición en la que la actuación del Banco emisor posee efectividad inmediata; en la realidad, el mecanismo de control está basado en la persistencia de las autoridades en la orientación establecida, de modo que consigan modular las expectativas del sistema bancario en un sentido congruente con sus aspiraciones. Para que se alcancen resultados satisfactorios, han de discurrir períodos «relativamente largos, entre los que el plazo trimestral es más bien un mínimo que un máximo»¹.

¹ Banco de España, *Informe Anual 1973*, Madrid, 1974, p. 164.

Respetando el gradualismo que imponían dichos desfases, se intentó dirigir la economía hacia cotas de mayor estabilidad y, así, tal como puede comprobarse en el cuadro 2, al comenzar la segunda mitad de 1972 se pretendió cerrar el ejercicio con una progresión de las disponibilidades líquidas del 20 %, aspirando, también, a que el avance monetario se localizara en el 16 % a mediados de 1973. No obstante, las perturbaciones exteriores impidieron realizar dicho deseo. En este período se desarrolló el único intento restrictivo de la etapa predemocrática. En efecto, a mediados de 1973, la tasa de expansión de M3 se hallaba en el 30 %, y el Banco de España, en sintonía con otros bancos centrales, decidió reducir el crecimiento de las magnitudes, de modo que se situaran en el 20 %, a finales de año, para ir aproximándose hacia el 18 % anual en el transcurso del primer semestre de 1974. Era consciente de que aceptaba incrementos monetarios demasiado elevados y prefería crecimientos más moderados, pero no deseaba generar procesos de «inestabilidad instrumental», si «forzaba» el ritmo de aproximación hacia una senda de mayor disciplina. La crisis de la energía del último trimestre de 1973 y la política instrumentada por todos los países, a lo largo del primer semestre de 1974, dieron al traste con este primer intento de ajuste, que no volverá a producirse hasta los Acuerdos de la Moncloa.

CUADRO 2. Referencias de crecimiento de la cantidad de dinero M3 *

<i>Año</i>	<i>Objetivo de M3</i>
1972	2.º semestre. Se intenta cerrar el año con un crecimiento interanual del 20 %.
1973	1.º semestre. Se pretende llegar a finales de junio con un crecimiento anual del 16 %. 2.º semestre. Se aspira a reconducir el ritmo de crecimiento hasta el 20 % (se encontraba situado en el 30 %).
1974	Se fija un objetivo del 18 % para el 1.º semestre, que se extiende posteriormente al resto del año.
1975	Para junio de 1975, se aspira a alcanzar un crecimiento anual del 14 %. El ritmo de crecimiento de M3 deberá mantenerse en este valor el resto del año.
1976	1.º semestre. Objetivo del 16,5 %. 2.º semestre. Objetivo del 20 %, incrementado posteriormente, en septiembre, hasta el 21 %.
1977	1.º semestre. Objetivo del 21 %. 2.º semestre. Se aspira a cerrar el año con una tasa anual del 17 %.

* Las referencias de crecimiento, que se daban a conocer con posterioridad a su período de instrumentación, se establecían habitualmente para un semestre. Las tasas no son uniformes, ya que el Banco estuvo buscando unos parámetros de definición que cubrieran los períodos de referencia y tuvieran un carácter poco errático. En esta etapa inicial, llama la atención el carácter «balbuciente» de la programación [plazos no uniformes, etapas que se solapan, tasas de crecimiento con diversos horizontes, etc.], frente a la mayor precisión que caracteriza a las fases posteriores, tal como puede observarse en el cuadro 4.

Fuente: Banco de España. (*Informes Anuales* de los años respectivos.)

2. El inicio de la transición. Años de letargo (1974-1977)

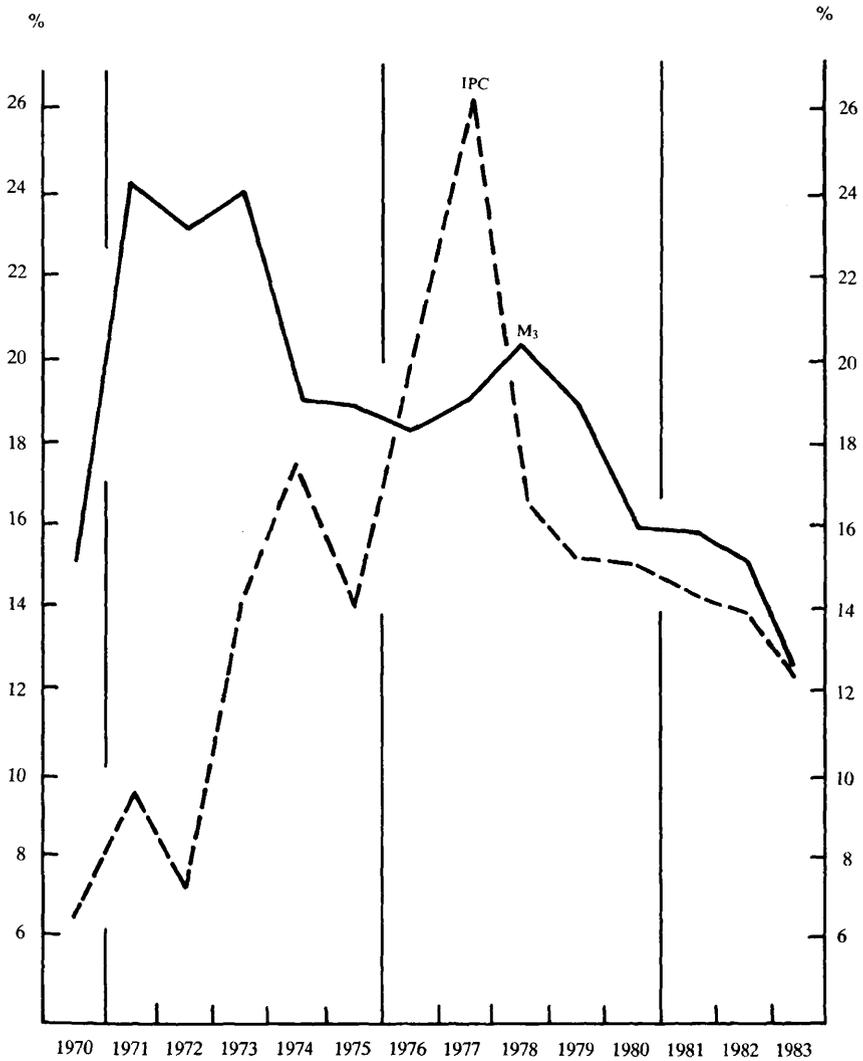
Pasado el impacto inicial de la crisis del petróleo, en el transcurso de los años 1974 y 1975, el entorno internacional fue adquiriendo un cariz menos dramático. En los primeros meses de 1974 se normalizó el suministro de crudos y los distintos países occidentales aplicaron medidas compensadoras que atenuaron el efecto depresivo de la perturbación, a pesar de que anularon los factores que podían dificultar la aceleración de los precios. En consecuencia, acabado el año 1974 y una vez que se encajó la subida permanente de la inflación que supuso la explosión del valor de las materias primas, las economías de los países industriales empezaron a reanimarse. El choque real había sido tan grave que no fue posible avivar la inversión —con la excepción de la dedicada al ahorro y sustitución de energía—, pero la demanda de consumo respondió con rapidez y se vio acompañada por las exportaciones de bienes y servicios hacia los países productores de petróleo. Estados Unidos, primero, y Alemania y Japón, después, impulsaron la economía mundial, mientras los países occidentales observaban la emergencia de naciones, como México, Venezuela o los países árabes del Mediterráneo y del Oriente Próximo, que parecían iniciar un firme despegue hacia el desarrollo.

Tras el intento fallido de reducción del ritmo de avance de los agregados monetarios, practicado durante la segunda mitad del año 1973 y el primer semestre de 1974, la política monetaria española siguió un curso intermedio, que expresaba una clara indecisión. Si se adoptaba una orientación restrictiva, los impulsos impartidos por las autoridades iban a traducirse, a corto plazo, en un incremento del paro, ante la creciente dificultad de doblgar unas expectativas inflacionistas fuertemente arraigadas en la sociedad. Téngase en cuenta que, en aquellos momentos, España, con un precario seguro de paro, debía pechar con el desempleo propio y con el expulsado por los restantes países europeos receptores de nuestra emigración. Por el contrario, si se optaba por imprimir un tono expansivo al control de la liquidez, sólo una progresiva aceleración del proceso inflacionista, financiada mediante un avance sustancial de los agregados monetarios, y acompañada por una combinación de ingresos y gastos públicos moderadamente deficitaria, podía sostener una tasa apreciable de crecimiento real, aunque la economía debía caminar por una senda abundante en sobresaltos, con el flanco exterior en descubierto y en un clima de incertidumbre creciente. El Banco de España terminaba opinando que era «difícil imaginar la viabilidad de tal futuro, ya que estos ensayos acaban muy mal»².

Dicho dilema atenazó a las autoridades, que no contaban ni con la fuerza política ni con el apoyo social para abordar un programa de austeridad. En consecuencia, se produjo la paradoja del arrinconamiento de una potente herramienta de estabilización, precisamente cuando más necesaria era su presencia. Hasta las elecciones generales de 1977, el Banco de España se dedicó a perfeccionar un

² Banco de España, *Informe Anual 1974*, Madrid, 1975, p. 113.

GRÁFICO 1. Disponibilidades líquidas e índice general de precios al consumo
(Tasas interanuales de crecimiento)



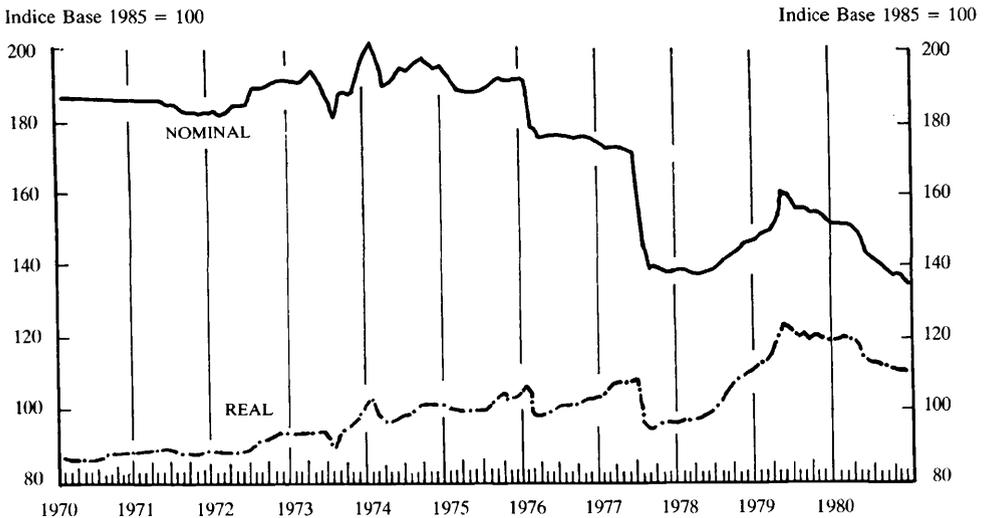
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

instrumento que ya estaba prácticamente perfilado. Como puede observarse en el gráfico 1, en el intervalo 1974-1977 la economía española registró una tasa de inflación que creció del 14 % al 26 %, mientras que el producto interior, que había trazado el cénit de su expansión en 1972 y 1973, con niveles del 8 %, fue descendiendo hasta valores muy próximos al estancamiento, situados en el entorno del 2 %.

En el año 1974, el Banco se fijó como objetivo un crecimiento de las disponibilidades líquidas del 18 %, claramente incompatible con una razonable estabilidad interior. No obstante, la expansión de M3 rebasó el valor de referencia y alcanzó, al cierre del año, una tasa anual ligeramente superior al 20 %. Desde ese nivel, tal como puede apreciarse en el cuadro 2, las autoridades intentaron reducir el ritmo de crecimiento del agregado, a lo largo del primer semestre de 1975, hasta el 14 %, y a partir de ese momento, se propusieron mantenerlo estable en dicha tasa anual. De nuevo, fracasaron en su empeño, pues se registró un incremento cercano al 19 %, con un perfil aproximadamente uniforme.

El primer gobierno nombrado tras la muerte del general Franco pretendió reducir dicho valor hasta el 16,5 % y aplicar medidas estabilizadoras, comenzando con la depreciación de la peseta, en febrero de 1976 —depreciación Villar Mir—. Tal medida no estuvo acompañada por un programa estabilizador, resultando un ejemplo de depreciación no «arropada» por una caída de la demanda interna, que quedó eliminada por la aceleración de los precios (véase gráfico 2).

GRÁFICO 2. Posición efectiva de la peseta frente a los países desarrollados



Fuente: Banco de España y elaboración propia. La posición «real» de la peseta está ajustada por los precios al consumo.

La política monetaria del primer semestre tuvo un carácter moderadamente restrictivo y su impacto se vio acentuado por un fuerte crecimiento de los costes —sobre todo laborales—. Se generaron, en consecuencia, algunas tensiones que aconsejaron revisar los objetivos perseguidos, primero en agosto de 1976, hasta el 20 %, y después, en septiembre del mismo año, hasta el 21 %. Dicha tasa se usó como referencia para la primera mitad del año 1977, poniendo en evidencia que el Gobierno concedía absoluta prioridad a los cambios políticos del período, financiando una grave inflación de costes y rentas, a través de un incremento monetario intenso y de una considerable pérdida de reservas de divisas. La inflación fue acelerándose a medida que discurría el año, de modo que a mediados de 1977 se situaba en el 30 % en tasa intermensual elevada a anual, en una loca pugna entre precios y rentas consentida por las autoridades.

Esta misma sensación de letargo de la política monetaria se percibe cuando se revisan los avances instrumentales registrados en los tres años y medio que discurren desde el inicio de 1974 hasta el mes de julio de 1977, que figuran extractados en el cuadro 3. En febrero de 1974 se unificó el sistema de cómputo del coeficiente de caja, incluyendo en él a las distintas entidades —banca comercial, industrial, cajas de ahorro— y a los diferentes tipos de pasivos bancarios. Asimismo, en el verano de 1974, se inició la concesión de préstamos de regulación monetaria a 3, 4, 5 y 7 días, a tipo variable, y otorgados en cuantía proporcional a los recursos propios. En 1976 se puso en marcha el Servicio Telefónico del Mercado de Dinero, que se convertiría, con el paso del tiempo, en el sistema central de liquidación de los mercados financieros.

El Banco de España procuró mantener unos ritmos uniformes de generación de la base monetaria para no suscitar respuestas impetuosas del sistema bancario ante recortes súbitos e irregulares de la liquidez. Estos recortes eran provocados, en ocasiones, por los distintos coeficientes de caja aplicables a las diversas insti-

CUADRO 3. Medidas de política monetaria. Cambios instrumentales

<i>Fecha</i>	<i>Nueva regulación</i>
Febrero 1974	Cómputo del coeficiente de caja en medias decenales de cifras diarias. Se aplica también a la banca industrial.
Julio 1974	Se inicia la concesión diaria de préstamos de regulación a siete días, con tipo variable, en cuantía proporcional a los recursos propios.
Agosto 1974	Libertad para el tipo de interés de los depósitos y créditos a más de dos años. Las comisiones bancarias para créditos a la clientela eran libres.
Julio 1976	Se establece el Servicio Telefónico del Mercado de Dinero en Madrid, Barcelona y Bilbao.
Mayo 1977	Se crea el Servicio de Transferencias Telefónicas Interbancarias.
Julio 1977	Se liberalizan los tipos de interés a más de un año.
Julio 1977	Devaluación Fuentes Quintana.

tuciones; o por un movimiento excesivo de dichos coeficientes; o por la inflexibilidad de los tipos de interés a la baja —ya que no podían rebasar en su descenso el nivel del tipo de redescuento—; o por simple desconocimiento de la evolución de la liquidez de base, ocasionado por discrepancias en la cuantificación de los depósitos en el Banco de España entre los datos obtenidos de los registros del Banco emisor o de las cifras extraídas de la contabilidad de las entidades. Pese a los pequeños retoques que se han reseñado, el siguiente progreso de importancia en la definición e instrumentación de la política monetaria se desarrollará a partir del segundo semestre de 1977.

3. Años de apogeo y crisis (1978-1982)

Los años de indecisión y ambigüedad llegaron a su fin en el verano de 1977, iniciándose la nueva etapa con la devaluación de la peseta. Como se ha señalado, el anterior ajuste cambiario había resultado un fracaso, dejando una secuela de mayor inflación. En esta ocasión, el Gobierno se propuso iniciar con celeridad un programa de saneamiento, imprimió una orientación restrictiva a la política monetaria y, en el mes de julio, presentó un proyecto de reforma fiscal. Por último, en octubre de 1977, los distintos partidos políticos con representación parlamentaria firmaron los Pactos de la Moncloa, que dieron cobertura política y aceptación social a un plan de austeridad capaz de asegurar el clima de estabilidad que precisaba la elaboración de la Constitución. Se acordó una tasa de crecimiento de los salarios, y se marcaron un ritmo de expansión económica y unos objetivos de inflación, que suponían un «corsé» riguroso para el año 1978. Como compensación del sacrificio salarial exigido a los trabajadores, se pergeñaron un conjunto de reformas estructurales en el ámbito del gasto público, gestión de empresas estatales, saneamiento del sistema financiero, planes energéticos, apoyos a la exportación, etc., que presagiaban un horizonte de modernidad.

Tras el rechazo inicial de las organizaciones situadas a la izquierda del Partido Comunista y de grupos sindicales no asociados a los partidos políticos firmantes, se pusieron en práctica los puntos acordados. Inevitablemente eran mucho más factibles y controlables los aspectos financieros y salariales que las transformaciones de tipo estructural y, en consecuencia, la política monetaria pasó a ocupar un protagonismo crucial en la conducción de la economía. Había hecho su aparición una herramienta, un tanto esotérica, que aportaba precisión en la definición de metas y cierto tecnicismo y lejanía en sus aspectos instrumentales, virtudes que en aquellos momentos habían de resultar preciosas puesto que le otorgaban prestancia y, al tiempo, le alejaban de la batalla política a ras del suelo. Para el cierre de 1977 y el ejercicio 1978 se definió un objetivo consistente en «una senda de las disponibilidades líquidas, cuyo punto medio se aproximará al 17 % anual», con unos márgenes de $\pm 2,5$ %, que aparece en el cuadro 4. Dichas bandas tenían por finalidad ofrecer unos límites más amplios de tolerancia, ya

que los errores de instrumentación y medición de la magnitud así lo exigían para evitar reacciones desmesuradas, tanto de las autoridades —si percibían desbordamientos en los agregados—, como de las instituciones bancarias —si respondían con excesivo nerviosismo a las señales del banco emisor—. Servían, asimismo, para dar cabida a desviaciones transitorias y para acomodar perturbaciones temporales en la demanda y oferta de dinero, que son relativamente frecuentes y carecen de relevancia, puesto que no afectan de manera sistemática al gasto nacional. En este sentido, se pensaba que sólo una actuación tesonera del Banco de España terminaría conformando las actitudes de los agentes económicos y doblando las inercias inflacionistas.

CUADRO 4. Objetivos monetarios en España

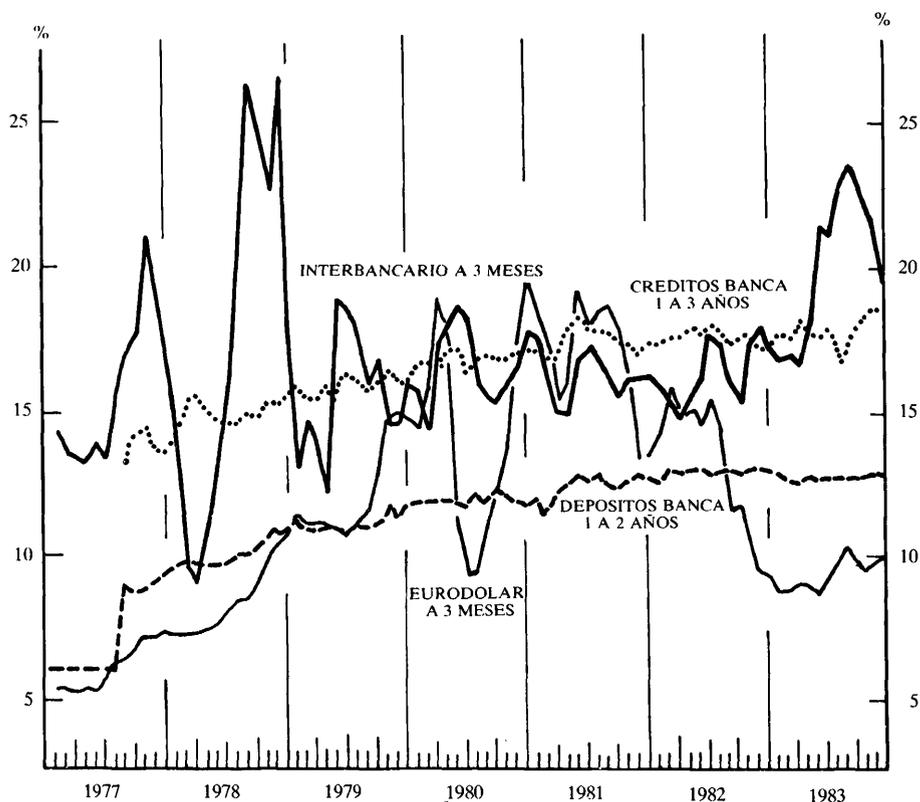
	<i>Magnitudes monetarias (% diciembre s/diciembre año anterior)</i>			
	<i>Banda de objetivos</i>		<i>Evolución efectiva</i>	
	<i>M3</i>	<i>ALP</i>	<i>M3</i>	<i>ALP</i>
1978	19,5 - 14,5	—	20,3	19,7
1979	19,5 - 15,5	—	19,4	19,3
1980	20,0 - 16,0	—	16,1	16,5
1981	18,5 - 14,5	—	15,7	16,7
1982	17,5 - 13,5	—	15,3	17,8
1983	15,0 - 11,0	18,0 - 14,0	12,8	16,1
1984	12,5 - 8,5	15,0 - 11,0	12,8	14,0
1985	—	14,5 - 11,5	—	13,2
1986	—	12,5 - 9,5	—	11,9
1987	—	6,5 - 9,5	—	14,3
1988	—	8,0 - 11,0	—	11,0
1989 *	—	6,5 - 9,5	—	10,4 *
1990	—	6,5 - 9,5	—	—

* En junio de 1989, la peseta entró en el Sistema Monetario Europeo y, por tanto, los objetivos de cantidad de dinero dejan de tener el carácter de referencia principal para pasar a ocupar un lugar auxiliar en el esquema de instrumentación.

Fuente: Banco de España.

La intervención en los mercados de dinero impulsó al alza los tipos de interés de los depósitos interbancarios, ya que las entidades de crédito ofrecían una firme resistencia a reducir los ritmos de crecimiento del crédito, y la liquidez de base que proporcionaba el Banco emisor no era capaz de cubrir los pasivos generados por el sistema bancario. Tras algunos episodios en que los tipos día a día se situaron por encima del 50 % (véase el gráfico 3), las entidades empezaron a

GRÁFICO 3. Tipos de interés



Nota: La referencia del texto es a los tipos día a día, más sensibles, obviamente, que los tipos a tres meses. Los episodios de explosión en el interbancario a muy corto plazo se desarrollaron desde el tercer trimestre de 1977 hasta comienzos de 1979.

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

frenar la expansión de su negocio y a reducir la tasa de avance de la financiación otorgada a su clientela.

Dicha restricción del crédito al sector privado, unida al recorte en el ritmo de crecimiento de los salarios nominales, que se ajustaron a la progresión esperada de los precios al consumo para el año 1978, provocó una disminución del incremento de los precios (véase gráfico 1) y una drástica revisión a la baja de las expectativas de inflación, sin que se resintiera apreciablemente el ritmo de avance de la actividad, que se mantuvo en el entorno del 2 %, tal como venía sucediendo desde el año 1975.

El Banco de España introdujo un bloque muy amplio de reformas en la gestión monetaria, que se resume en el cuadro 5, buscando ordenar y simplificar sus

CUADRO 5. Medidas de política monetaria. Cambios instrumentales

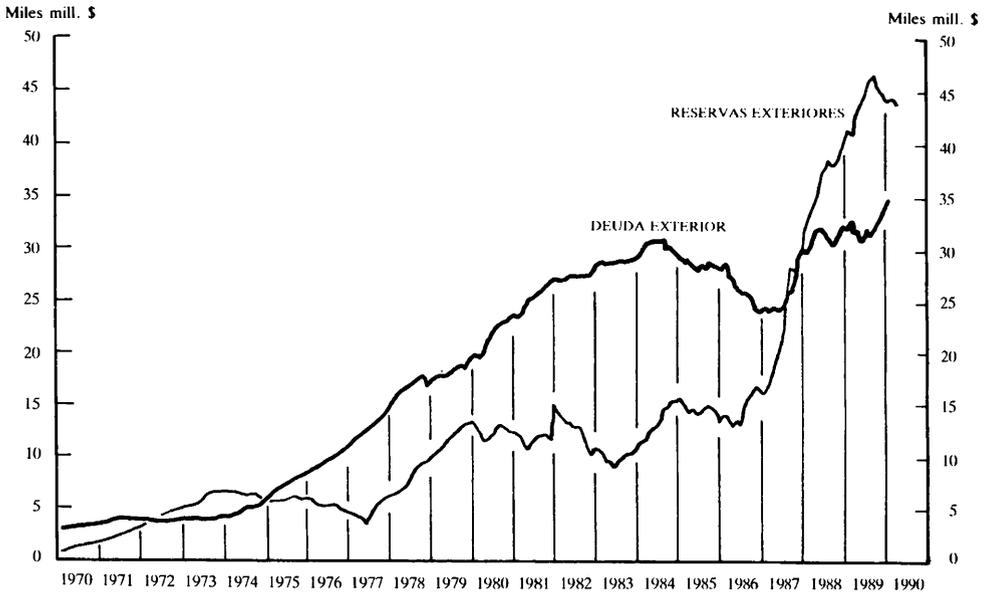
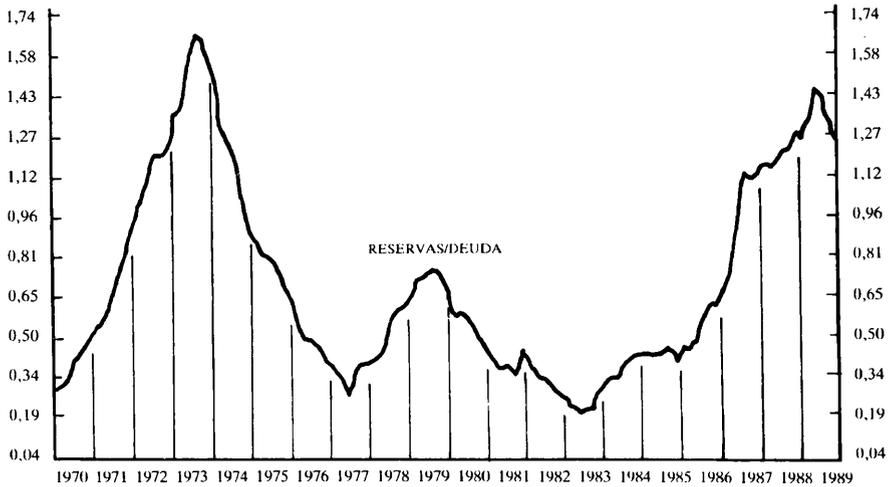
<i>Fecha</i>	<i>Nueva regulación</i>
Septiembre 1977	Se amplía el contenido de la variable instrumental. Antes sólo comprendía los activos líquidos de la banca, a partir de septiembre también incluye los activos de caja de las cajas de ahorro. Se iguala el nivel del coeficiente de caja —fecha límite octubre 1978— en el 5,25 %. Plena libertad de tipos de interés del Banco de España, incluso para el redescuento. Se inicia la concesión de préstamos de regulación monetaria a las cajas de ahorro. Estos se distribuyen mediante subasta.
Septiembre 1978	Con tipos día a día al 50 %, se suprime durante una decena la subasta de préstamos de regulación monetaria.
Enero 1979	Depósito del 1 % de los pasivos computables, remunerado al tipo básico. Cumplimiento trimestral.
Febrero 1979	Se conceden hasta 4 créditos de regulación monetaria al mes con la garantía de los bonos del Tesoro.
Marzo 1979	Depósito remunerado del 2 % de los pasivos computables.
Abril 1979	Reducción del límite de redescuento en 50 000 millones. Depósito previo del 25 % del endeudamiento exterior de las empresas no financieras hasta octubre 1979.
Febrero 1980	Superado el límite de emisión de los bonos del Tesoro (150 000 millones), es necesario poner en circulación Certificados del Banco de España para plazos superiores a 3 meses. Se ofrecen por el nominal, en ventanilla abierta, a 1, 2 y 3 meses, señalando diariamente tipos de interés.
Mayo 1980	Se inicia la emisión de Certificados del Banco de España a 6 meses.
Julio 1981	Desaparece la cláusula de derecho a 4 créditos al mes con la garantía de títulos públicos.
Octubre 1981	Se ofrecen Certificados a 1 año y esporádicamente a plazos superiores. El mercado interbancario inicia la negociación de «repos» para evitarse el IGTE y obtener una mayor garantía.
Noviembre 1981	Se colocan 30 000 millones en pagarés del Tesoro, no desgravables, abiertos al público. La banca privada suscribe toda la emisión.
Abril 1982	Se crean los Certificados de Regulación Monetaria para colocar a descuento sólo dentro del sistema bancario. Los plazos se solapan con los pagarés del Tesoro.
Agosto 1982	Se asigna un único activo público para cada plazo; hasta 3 meses, Certificados de Regulación Monetaria del Banco; para 6 meses y 1 año, pagarés del Tesoro.
Diciembre 1982	Devaluación de la peseta del 8 %. Incremento de 1 punto en el coeficiente de caja (6,75 %).

instrumentos: coeficientes, financiación al sistema bancario y libertad de los tipos de interés. Estaba convencido de que, si aspiraba a controlar la cantidad de dinero, debía dotar de plena autonomía a los tipos de interés, puesto que su limitación suponía una subvención a la acumulación de capital —precisamente en un momento en el que era necesario un uso intensivo del factor trabajo—, e implicaba para la industria financiera un recorte de la concurrencia entre instituciones mal acostumbradas por años de oligopolio y *status quo*. Inició, asimismo, la concesión de préstamos mediante subastas, con pujas de tipos de interés. En un primer momento, hubo que proceder a suspender dichas subastas, ya que las entidades creían que alimentaban subidas en el precio del dinero. Cuando el mercado observó que habían dejado de convocarse y, a pesar de ello, no habían descendido los tipos de interés a corto plazo, volvieron a celebrarse, pasando a ser el método habitual de distribución del crédito.

Pese a que se había conseguido limitar el gasto nominal, sobre todo en su componente de precios, a mediados del año 1978 empezaron a actuar nuevos factores impulsores del crecimiento de las magnitudes monetarias. Tras la devaluación del verano del 77, se había experimentado un vuelco en las expectativas de cotización de la peseta y en la evolución de los intercambios con el exterior. Los exportadores, ante las ganancias de competitividad de los productos elaborados en España, la persistente pulsación del comercio internacional y la menor absorción de los mercados internos, incrementaron sus ventas de bienes y servicios al exterior. Al tiempo, se deshicieron las posiciones especulativas contra la peseta y, al amparo de unos diferenciales de tipos de interés ampliamente favorables para las colocaciones en España, se registró un reflujo de capitales, tanto de no residentes que deseaban invertir en nuestra economía, como de nacionales que demandaban créditos en el exterior. Estas mutaciones provocaron un cambio sustancial en los mercados de divisas.

En un primer momento, hasta la primavera de 1978, se optó por reconstituir las reservas exteriores, que habían quedado muy reducidas, y se mantuvo el tipo de cambio estable, acumulando divisas convertibles (véanse gráficos 4a y 4b). El acopio de activos exteriores, unido al crecimiento del déficit público y al atraso en la emisión de deuda del Estado, aceleraron la expansión de las disponibilidades líquidas, poniendo en peligro la consecución de los objetivos. En consecuencia, se decidió aceptar una apreciación de la peseta que acabó rápidamente con las ganancias de competitividad obtenidas con la depreciación, tal como puede observarse en el gráfico 2.

Las tensiones, no obstante, perduraron y el Banco de España, a comienzos de 1979, tuvo que esterilizar activos líquidos de los bancos y las cajas de ahorro, estableciendo depósitos obligatorios remunerados al tipo básico —8 %—, utilizando la misma base de cómputo del coeficiente de caja. Como no bastó para frenar la tendencia a la apreciación de la peseta, terminó imponiendo, en el mes de abril y hasta el 31 de octubre de 1979, un depósito previo no remunerado del 25 % de la financiación crediticia obtenida por los residentes en los mercados internacionales. Los depósitos remunerados desempeñaban un cometido semejan-

GRÁFICO 4a. Reservas de divisas y deuda exterior**GRÁFICO 4b. Índice de posición exterior**
(Datos mensuales a fin de período)

Nota: El incremento de reservas de finales de 1981 se debe a una revalorización del oro. Véase *Boletín Económico*, Banco de España, enero de 1982.

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

te al coeficiente de caja, pero con una carga fiscal reducida a la mitad, aproximadamente; mientras que el depósito no retribuido pretendía primordialmente encarecer la financiación exterior. Estas medidas se acompañaron con una reducción en 50 000 millones de los límites de redescuento.

A pesar de las actuaciones reseñadas, las autoridades no terminaban de controlar los agregados monetarios y crediticios, y la inflación. Para el año 1979 confiaban en lograr un incremento relevante de la actividad a través de una expansión fiscal. Combinaban dicho impulso con un control del crecimiento de M3, que cifraban en el 17,5 %, y aspiraban a situar el avance del crédito a las empresas y familias en el 17 %, en un intento de atenuar la expulsión del sector privado de los mercados de crédito por obra de la acumulación de reservas exteriores y del incremento del recurso del Tesoro al Banco de España. Tales objetivos, excesivamente ambiciosos, se vieron desbordados a partir de la convocatoria y celebración de elecciones generales en el mes de marzo de 1979. La conjunción de la perturbación cambiaria y la expansión del gasto público con la firme pulsación de la demanda de crédito del sector privado, y con la «relajación» que supone todo período electoral, plantearon dificultades graves al Banco de España que, a finales del verano, se complicaron con una nueva crisis en los suministros de energía.

En efecto, en la primavera de 1979 se apreció un rápido deterioro del clima económico, a medida que se radicalizaba la revolución islámica, tras el retorno a Teherán del imán Jomeini. El mercado de petróleo, que había encontrado una senda de estabilidad desde 1975 a 1978, volvió a entrar de nuevo en ebullición ante la pujanza de la demanda de los países occidentales y la reducción de la oferta de un productor de la importancia de Irán. Desde el año 1976 las naciones occidentales habían alcanzado, otra vez, ritmos de actividad elevados; Estados Unidos empeñado en una política claramente expansiva, Japón cosechando tasas de crecimiento del PIB próximas al 6 % durante cuatro años consecutivos; y Alemania expandiendo su producción interna, mientras experimentaba una reducción de precios como resultado de la apreciación del marco. Estas actuaciones terminaron alentando una cierta despreocupación, en especial en los Estados Unidos, donde el presidente Carter aceptó un incremento de la tasa de inflación con el objetivo de prolongar una etapa de recuperación que empezaba a declinar. En estas circunstancias, la cotización del barril de crudo volvió a subir desmesuradamente. En comparación con 1978, los precios se incrementaron un 30 % en el año 1979 y un 70 % en 1980. De 14 dólares que costaba un barril de crudo «Arabio ligero» en 1978, su valor se elevó hasta 32 dólares en el año 1980.

La segunda escalada del precio del petróleo suscitó una respuesta muy diferente a la que se observó tras el alza de 1973. Los países consumidores se habían convencido de la inconveniencia de enmascarar un problema real con «emplastos» monetarios y, en esta ocasión, optaron por encajar el impacto depresivo e inflacionista del *shock* y por realizar las adaptaciones que demandaba la nueva situación: ahorro de energía, reducción de los costes salariales, traslación de recursos hacia la exportación, retroceso del consumo privado y de la renta real. Para ello,

era necesario que la política financiera no crease un clima de euforia artificial que equivocase a los agentes sobre la profundidad y persistencia de la crisis. En consecuencia, dictaron políticas monetarias restrictivas; en Estados Unidos y los países nórdicos aplicaron incrementos del coeficiente de caja, control de la base monetaria y reducción de los límites de redescuento; en Japón, Francia e Italia establecieron «techos de crédito»; y, en todos ellos, se registraron subidas de los tipos de interés, que se manifestaron con especial virulencia desde mediados de 1979 hasta el primer semestre de 1980, tal como puede observarse en el gráfico 3. La tasa de crecimiento del comercio mundial, en términos reales, que había alcanzado el 5,5 % en 1978 y el 6,5 % en 1979, descendió al 1,5 % y al 1,6 % en 1980 y 1981, respectivamente. El Producto Interior de los países industrializados cayó desde el 4 % en 1978, al 3,4 %, 1,4 % y 1 % en 1979, 1980 y 1981, respectivamente; mientras que la inflación ascendió al 7 %, 9 %, 12 % y 10 % desde 1978 a 1981, en términos de precios al consumo.

La perturbación energética dejó secuelas permanentes en los mercados financieros en forma de una acusada inestabilidad, que todavía se percibe en la actualidad. En efecto, el presidente Carter tomó medidas restrictivas en el verano de 1979 y, en marzo de 1980, el tipo preferencial de los bancos norteamericanos se situó en el 18 %. Tras una leve distensión durante los primeros meses de la presidencia Reagan, en el otoño de 1980 se registró un nuevo incremento de los tipos de interés hasta la zona del 20 %, en términos de los depósitos interbancarios a tres meses representados en el gráfico 3, y del 22 % para el tipo preferencial, que estuvo asociado a un curso más estricto en la oferta de liquidez por parte de la Reserva Federal. Dichas actuaciones, unidas a nuevas tensiones políticas, como la invasión de Afganistán y la sucesión de Breznev, alentaron una tendencia persistente a la apreciación del dólar. Las naciones europeas, que temían que el ascenso del dólar acentuara sus problemas de inflación, trataron de frenar esta revalorización elevando los tipos de interés e interviniendo en los mercados cambiarios.

España participó en esta nueva orientación puesto que sus problemas eran de la misma índole que los sufridos por los restantes consumidores de petróleo, pero más acentuados. Su ahorro energético había sido prácticamente inexistente, ya que, mientras los países de la OCDE habían reducido en el período 1973-1978 un 6 % sus *inputs* energéticos primarios, en España se habían incrementado un 6 %; y en 1978 su producción energética apenas cubría el 31 % de la demanda, frente al 64 % en la OCDE. El gobierno español, consciente del atraso que arrastraba nuestro aparato productivo en los ajustes que la situación demandaba, no tuvo más remedio que adherirse a la estrategia mundial.

En el otoño de 1979, el Producto Interior Bruto crecía a una tasa del 2,5 % y la inflación se había acelerado ligeramente hasta el 16 %. En consecuencia, se decidió encajar el impacto depresivo exterior, situar el crecimiento de M3 para el segundo semestre del año en el 19,5 % y fijar para 1980 un ritmo de avance de las disponibilidades líquidas del 18,5 %. Las turbulencias exteriores y la quiebra de una parte sustancial de los bancos privados españoles, que se había ini-

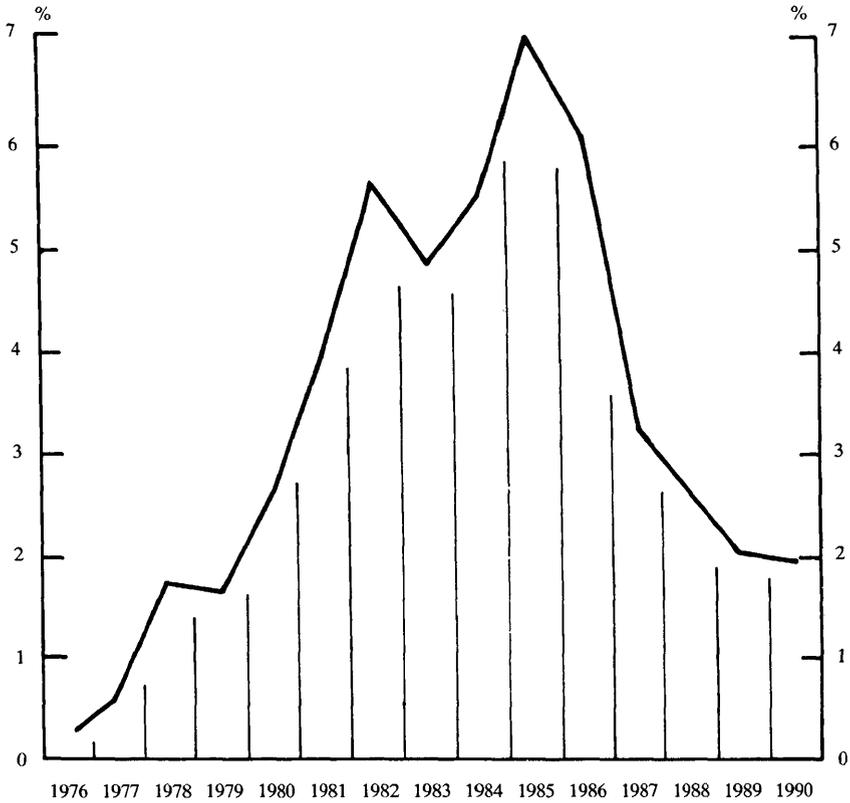
ciado a finales de 1977 y se manifestaba en toda su virulencia en aquellos momentos, habían reducido los márgenes de holgura de la política económica debido a la conveniencia de atender con fondos públicos unas pérdidas tan voluminosas de ahorro financiero y a la necesidad de financiar el déficit corriente acumulado y mantener unos diferenciales de tipos de interés a favor de las colocaciones en pesetas que asegurasen una evolución ordenada de los mercados cambiarios. El Banco de España se propuso localizar el crecimiento de M3 en el extremo inferior de la banda de fluctuación y aceptó una suave depreciación del tipo de cambio. Para 1981 se definió un objetivo de incremento de los agregados monetarios del 16,5 %, capaz de atender un avance de los precios del orden del 14 % y un crecimiento del producto del 1,5 %, y para 1982 se fijaron unas referencias semejantes, que permitían un tono contenido de la actividad interior (véase cuadro 4).

A los problemas económicos generales de los países occidentales, agravados por la mayor dependencia energética, se sumaron, en el caso español, la inestabilidad política —intento de golpe de Estado— y la súbita aparición del déficit público. La inestabilidad política aconsejó abrir un paréntesis en el ajuste iniciado en el otoño de 1979, de manera que 1981 y 1982 pueden calificarse como años de transición. Mientras tanto, se procedió a poner en marcha la Ley de Organos Rectores del Banco de España, que consagraba una mayor autonomía del banco emisor, y en el Acuerdo Nacional para el Empleo se estableció una pausa en las reivindicaciones salariales y en la lucha contra la inflación.

Esta parada supuso un compás de espera para el control monetario. Se mantuvo una actitud gradualista, modulando los tipos de interés interiores a los influjos de los tipos estadounidenses, tratando de que se ajustara lentamente la economía y que no se agravara el deterioro del sector exterior. El problema más acuciante fue la necesidad de financiar un déficit público muy voluminoso en unos mercados que no estaban preparados para absorber emisiones masivas de deuda (véase gráfico 5). Esta carencia echó sobre el Banco de España la carga de su cobertura, si quería evitar una explosión de la liquidez de base provocada por un incremento desmesurado del Recurso del Tesoro al Banco emisor. En el cuadro 5 se expresan de manera resumida las vicisitudes de su financiación.

En una etapa inicial, se optó por emitir a un tipo «artificial» bonos del Tesoro, que el Banco de España endosaba a tipos de mercado. Alcanzado el límite de emisión, el banco central puso en oferta «a la par» Certificados de depósito, emitidos por él mismo, a plazos superiores a tres meses. Posteriormente, en noviembre de 1981, se ofrecieron pagarés del Tesoro para su colocación entre los particulares y las empresas. Las entidades de crédito recelaron de esta estrategia y monopolizaron la suscripción. En la primavera de 1982, el Banco pasó a subastar Certificados de Regulación Monetaria, colocados a descuento y a plazos inferiores a un año, que, en principio, se solaparon con los pagarés del Tesoro. En agosto de 1982, se asignó un activo para cada plazo: hasta tres meses, los Certificados del Banco, y para vencimientos superiores, los pagarés del Tesoro —a seis meses y un año—. Ambos activos financieros se distribuyeron mediante subastas decenales y quincenales, respectivamente.

GRÁFICO 5. Déficit público en porcentaje del PIB



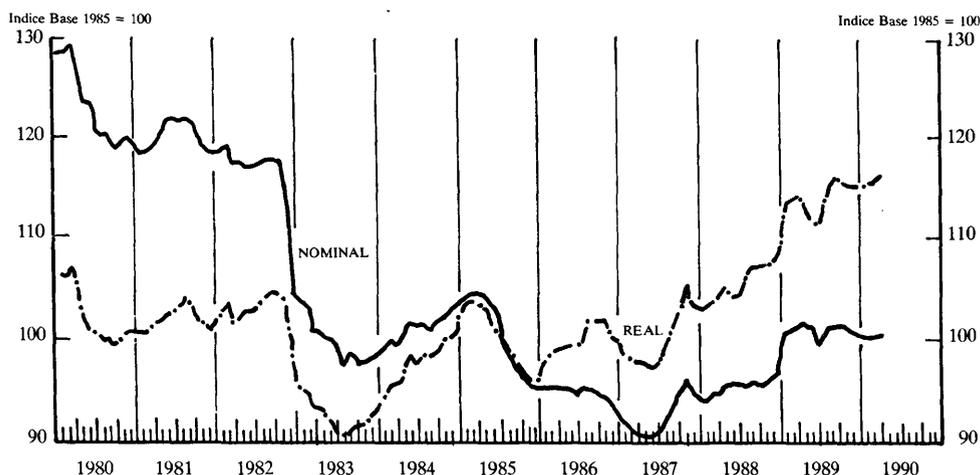
Fuente: Banco de España y elaboración propia. Datos de las Administraciones públicas. Para 1990 previsión presupuestaria.

Tal cúmulo de emisiones perturbó la gestión monetaria, puesto que el Estado comenzó a ser sensible al coste financiero de su suscripción y el Banco, en ocasiones, sacrificó la ortodoxia financiera a las facilidades de colocación —abril 1982 y agosto 1982—, provocando incidentes de exceso de liquidez en los mercados monetarios. Pese a los intentos que se han señalado de trasladar al Tesoro la tarea de cubrir las necesidades de fondos del Estado, hasta la primavera de 1984 el peso principal de la financiación del déficit público descansó en el Banco de España y en el sistema bancario.

Cuando se convocaron elecciones generales, en septiembre de 1982, el panorama económico era sombrío: un déficit público creciente, una financiación de las Administraciones públicas heterodoxa, una inflación alta y firmemente arra-

gada en los hábitos sociales —muy superior a la vigente en los restantes países europeos—, un reducido crecimiento de la actividad y un paro elevado, un déficit de la balanza por cuenta corriente voluminoso y un contexto internacional cargado de nubarrones, con una divisa en situación muy comprometida. Se habían malgastado dos años claves para profundizar los ajustes reales, ya que la economía española había sido incapaz de plegarse a la fase descendente del ciclo económico internacional. En consecuencia, cuando los Estados Unidos iniciaron su recuperación, basada en una política fiscal expansiva —para atender gastos de armamento— y en un firme control monetario, España se vio abocada a completar el esfuerzo de austeridad que había quedado pendiente. Tal orientación debió ser asumida por un partido elegido precisamente con un programa electoral que postulaba una reactivación de corte «mitterranista». Los problemas más acuciantes empezaron a ser abordados el 8 de diciembre de 1982, por el camino habitual en España: un reajuste del tipo de cambio de la peseta del 8 % (véase gráfico 6).

GRÁFICO 6. Posición efectiva de la peseta frente a la Comunidad Económica Europea



Fuente: Banco de España y elaboración propia. La posición «real» se ha obtenido ajustando por los precios al consumo

4. El ajuste y la madurez (1983-1986)

Los primeros pasos del nuevo gobierno y las reacciones iniciales de la política monetaria estuvieron marcados por la debilidad de la balanza de pagos y de la cotización de la peseta y por el debate entre una estrategia de rigor o el retorno

CUADRO 6. Medidas de política monetaria. Cambios instrumentales.

<i>Fecha</i>	<i>Nueva regulación</i>
Abril 1983	Incremento de los depósitos obligatorios desde el 3 % al 4 % de los pasivos computables.
Julio 1983	Incremento del coeficiente de caja del 6,75 % al 7,75 %. Se eleva la remuneración de los depósitos obligatorios del 8 % al 10 %. Se exige una pausa en la emisión de títulos cuasimonetarios: bonos de caja y tesorería, títulos hipotecarios, letras endosadas, avales a pagarés de empresa.
Agosto 1983	No se aceptan tipos del 23 % en la subasta de CRM.
Septiembre 1983	Se llega a un acuerdo de suscripción de CRM a tipos decrecientes, mientras se prepara la reforma del coeficiente de caja.
Enero 1984	Ley del Coeficiente de Caja. Este puede llegar hasta el 20 % de los pasivos computables. Ampliación de la base de pasivos computables.
Febrero 1984	Consolidación de los CRM en pagarés del Tesoro al 15,766 %.
Junio 1984	Modificación del coeficiente de inversión, que se elevó hasta el 11,5 % (10 % pagarés).
Julio 1984	Publicación del proyecto de Ley de régimen fiscal de determinados activos financieros en el Boletín de las Cortes. Los títulos emitidos a cualquier plazo, antes de esta fecha, quedaron exentos de retención.
Mayo 1985	Aprobación de la Ley sobre régimen fiscal de determinados activos financieros. Los títulos emitidos desde 7 de julio del 84 al 29 de mayo del 85, a plazo inferior a 1 año, quedaron exentos de retención. Todos los demás activos financieros, con la excepción de los pagarés del Tesoro, pasaron a ser retenidos.
Junio 1985	Se firma el Acuerdo de integración en la CEE.
Enero-junio 1986	Vencen 3 billones de pagarés bancarios emitidos a menos de un año para evitar la retención. En parte, se invierten como pagarés del Tesoro.
Abril 1987	Sube el coeficiente de caja. Se regularizan las cesiones de deuda. Se hacen computables dentro del coeficiente los incrementos de pesetas convertibles y los deterioros en la posición de contado en moneda extranjera de las entidades de depósito.
Mayo 1987	Se establece el Sistema de Anotaciones de Deuda del Estado en el Banco de España.
Marzo 1990	Se reforma el coeficiente de caja, dejándolo en el 5 %. Se emiten Certificados del Banco de España por 3 315 miles de millones de pesetas.

a una «utopía neokeynesiana». A los ojos de los restantes países occidentales, la experiencia española estaba inevitablemente asociada a los gobiernos socialistas del sur de Europa que atravesaban momentos de dificultad enfrentados a la corriente conservadora que dominaba el panorama internacional. A pesar de los controles de cambios, Francia había visto depreciarse el franco frente al dólar un 35 % entre enero y agosto de 1981; en octubre del mismo año se había registrado un «relineamiento» dentro del SME por causa de la moneda francesa; en junio de 1982 el franco se había devaluado un 10 % frente al marco y, en marzo de 1983, pese a una brutal elevación de los tipos de interés a corto plazo, había tenido que aceptar otro nuevo recorte de su valor frente a la moneda alemana del 8 %. El curso de los mercados cambiarios venía a confirmar que era muy arriesgado reavivar en solitario una economía por medio de déficit públicos, nacionalizaciones y políticas monetarias relajadas.

A lo largo del año 1982, se habían empleado 3 121 millones de dólares en sostener la cotización de la peseta. Pasadas las elecciones y realizado el reajuste del tipo de cambio, se registró en el nuevo año un período de indecisión, coincidente con la expropiación de Rumasa, en el que se confrontaron dentro del Gobierno las tendencias más ortodoxas y las que se inclinaban por una mayor permisividad. No obstante, la crisis del franco en el mes de marzo contagió, de nuevo, a la peseta y las autoridades se decidieron por un camino de disciplina ante el rápido deterioro de la relación reservas y deuda exterior, que alcanzó el mínimo absoluto de los últimos treinta años (véase gráfico 4b). A partir del mes de abril y hasta el mes de agosto, se perdieron 1 839 millones de dólares en operaciones al contado y 800 millones más en operaciones a plazo³. La reacción no se hizo esperar, tal como puede observarse en el cuadro 6: en el mes de abril se incrementaron en un punto los depósitos obligatorios, se redujo en un punto porcentual la senda de crecimiento de las disponibilidades líquidas, hasta situarla en el 12 %, y se elevaron sustancialmente los tipos de interés.

La sospecha que rodeaba a la economía española tardó en desaparecer y el Banco de España siguió subiendo los tipos de rendimiento de los Certificados de Regulación Monetaria hacia la zona del 20 %, elevó, de nuevo, el coeficiente de caja, aconsejó a las entidades que dejaran de emitir títulos sustitutivos de los depósitos bancarios y volvió a reducir la senda de crecimiento de M3, localizándola en el 10 %. Hasta mediados de agosto continuó vendiendo divisas y aceptando la depreciación de la peseta, e incrementó los tipos de interés hasta la proximidad del 23 % (véase gráfico 3). En ese momento, la escalada de los tipos, la pérdida de valor de la peseta y la presión ejercida sobre la financiación interior

³ Pese a que la operación a plazo es un simple compromiso, que no implica movimientos de efectivo, la cobertura de riesgos que practica la banca fuerza a que las entidades compren al contado las divisas que deberán vender a plazo. Como en las reservas de divisas se contabilizaba la posición al contado de la banca, que estaba a disposición del Banco de España, dicha magnitud sirve para ilustrar que las reservas totales hubieran descendido en 2 639 millones de dólares, si no se hubieran efectuado las mencionadas operaciones a plazo por 800 millones de dólares.

terminaron provocando un cambio en el mercado de divisas y un vuelco espectacular en la situación de la balanza de pagos.

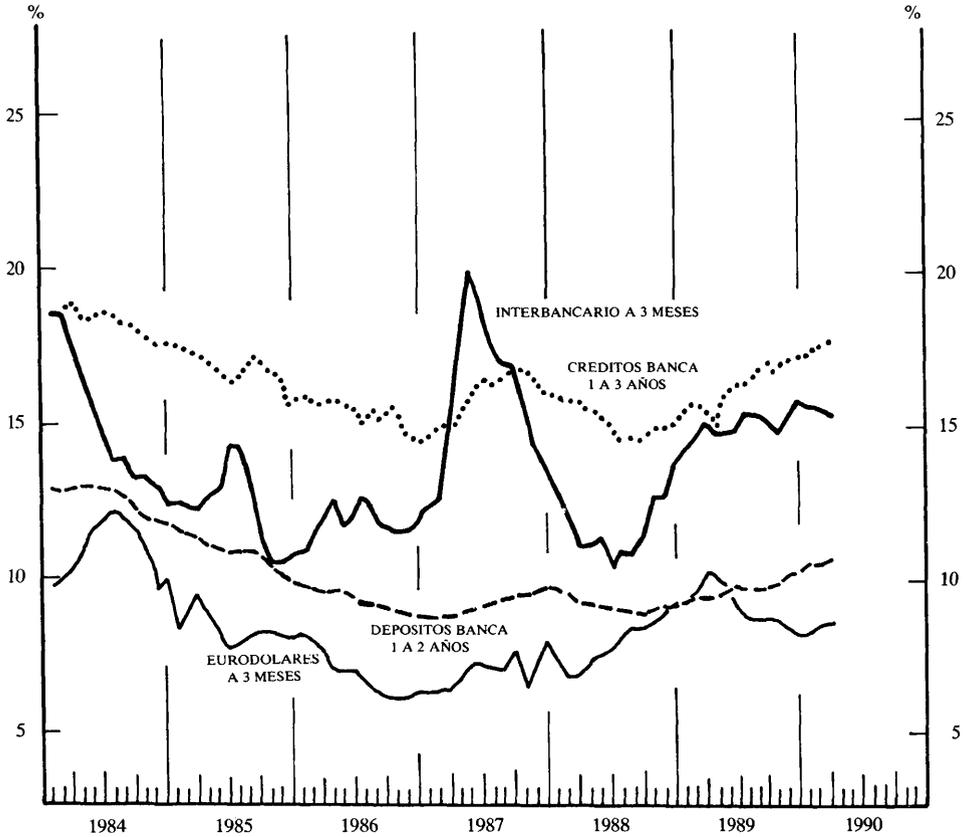
El episodio de tensiones reseñado puso al descubierto las carencias que aquejaban a la política de financiación pública, ya que seguía descansando sobre los fondos de préstamo proporcionados por el Banco de España, quien, a su vez, necesitaba colocar Certificados de Regulación en las entidades de crédito para evitar un crecimiento exponencial de los agregados monetarios y crediticios. La negativa del Banco a aceptar los tipos superiores al 23 % que demandaron las entidades bancarias para suscribir los Certificados en el mes de agosto de 1983, comprometía seriamente la financiación del Tesoro y la generación de liquidez de base. Por ello, las autoridades, que habían aumentado los coeficientes obligatorios en tres puntos porcentuales en los últimos ocho meses, buscaron un acuerdo con el sistema bancario para regularizar la situación de los coeficientes y cubrir las necesidades del Tesoro, mientras emprendían otras medidas de saneamiento de la economía. Durante la discusión parlamentaria de dicha reforma, los bancos y las cajas de ahorro aceptaron el mecanismo jocosamente denominado «coeficiente térmico» —por Rafael Termes, su negociador— que suponía suscribir Certificados de Regulación Monetaria por los importes que se precisaran para lograr un crecimiento de los activos de caja acorde con la expansión de los agregados monetarios, a tipos decrecientes, desde el 22 % del mes de septiembre hasta el 18 % de diciembre de 1983.

Las transformaciones de los coeficientes de caja y de inversión, llevados a cabo en el primer semestre de 1984, aspiraban a lograr un triple fin:

- Tratar de manera uniforme a los distintos instrumentos de financiación, de modo que no se introdujesen ventajas que incentivasen una innovación financiera espuria.
- Consolidar unos 3 billones de pasivos del Tesoro y del Banco de España.
- Normalizar la política de intervención del Banco y de emisión de títulos públicos a más largo plazo, eliminando los Certificados del Banco de España y los depósitos obligatorios en el Instituto emisor, y conservando la deuda del Estado a corto y largo plazo —pagarés, bonos y obligaciones— como único pasivo financiero del Estado.

Para alcanzar dichos fines, se incluyó en la base de los coeficientes —como pasivos computables— a todos los activos financieros emitidos por los intermediarios bancarios y parabancarios, con la excepción de los títulos públicos colocados directamente por el Tesoro o por el Banco de España, o cedidos temporalmente por el sistema bancario. Se situó el nivel máximo del coeficiente de caja en el 20 %, y en el 12 % el subcoeficiente de pagarés del Tesoro, y se eliminaron los depósitos obligatorios y los certificados del Banco de España. Asimismo, los bancos y las cajas de ahorro suscribieron una emisión extraordinaria de pagarés del Tesoro por un billón ochocientos mil millones de pesetas al 15,77 % y acep-

GRÁFICO 7. Tipos de interés



Nota: Tipos medios mensuales de las operaciones señaladas. Las expresiones del texto en ocasiones se refieren a momentos singulares dentro de un mes o a operaciones a plazos más cortos, por lo que no tienen por qué coincidir con los valores representados en el gráfico.

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

taron mantener por un período de tres meses cédulas para inversiones por un montante superior al exigido por el coeficiente de inversión.

Al mismo tiempo, el Banco cambió la magnitud de referencia para la programación monetaria, pasando a marcar sus objetivos en términos de los activos líquidos en manos del público —ALP— con la finalidad de adaptarse a la nueva definición de los pasivos computables, dar respuesta al proceso de innovación financiera —que había sido especialmente llamativo durante 1982 y 1983—, evitar la inestabilidad en los componentes del agregado objeto de control, y volver a

añanzar la ligazón entre las variables reales y los agregados monetarios, que se había visto gravemente deteriorada.

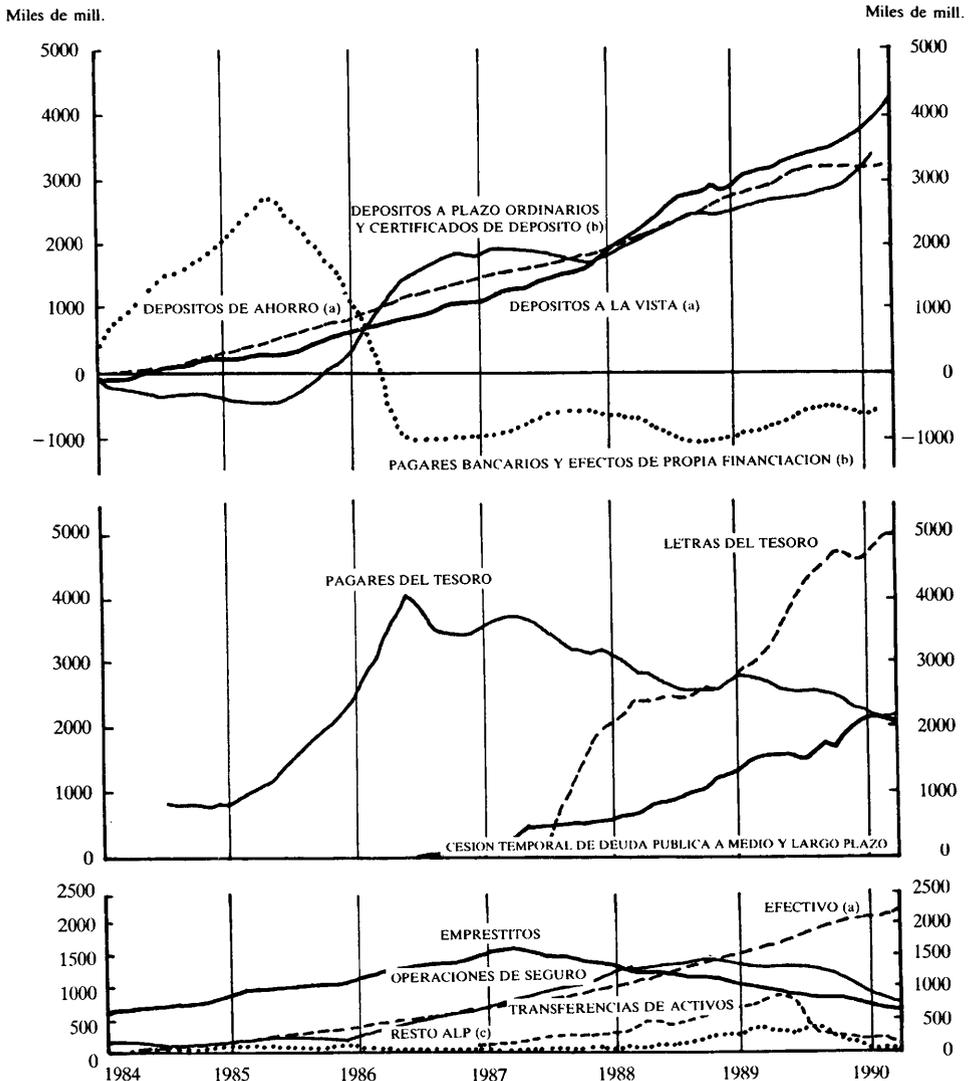
Con el fin de llevar a cabo este enorme trasvase de fondos con destino al sector público, el sistema bancario tuvo que racionar el crédito al sector privado durante el segundo semestre de 1983 y la primera mitad de 1984. Dicha actuación supuso un recorte adicional en los gastos de consumo e inversión. Tras experimentar el racionamiento del crédito, el sector privado, que percibía una baja pulsación en la demanda de sus productos y que afrontaba unos costes de financiación muy elevados, entendió que la inversión más rentable en tales circunstancias era amortizar su deuda con el sistema bancario nacional e internacional. En consecuencia, dejó de solicitar financiación ajena y procedió durante los años 1984 y 1985 a fortalecer la estructura financiera de las empresas, en un proceso que discurrió parejo al saneamiento del aparato productivo de la nación y al endeudamiento del déficit exterior.

Durante dicho período, se observó, también, un fenómeno financiero desatado por la Ley de Régimen Fiscal de determinados activos financieros, de 29 de mayo de 1985, que tuvo implicaciones relevantes para la conducción de la política monetaria. Para analizar el episodio, es preciso aclarar que, a lo largo de los años 1981, 1982 y 1983, se había experimentado una progresión significativa en la emisión de diferentes instrumentos financieros —letras, pagarés, efectos endosados, etc.— que retribuían al inversor por medio de la plusvalía originada por el descuento de su valor en el momento de la adquisición. Dado que, a efectos fiscales, la ganancia era tratada como un «incremento patrimonial», no quedaban sujetos a retención y, en la medida que la Hacienda Pública era incapaz de inspeccionar exhaustivamente las rentas, proporcionaban un cauce para el ocultamiento de ingresos y patrimonios. Con objeto de cortar esta evolución, tal como se detalla en el cuadro 6, la Ley estableció la no retención de los títulos suscritos a cualquier vencimiento antes de la publicación del proyecto en el *Boletín de las Cortes*, en julio de 1984, y la no retención de los valores emitidos a menos de un año, desde esa fecha hasta el momento de la promulgación de la norma. A partir del día 29 de mayo de 1985, todos los intermediarios debían retener e informar al Fisco del principal puesto en circulación y de los intereses devengados al descuento por los distintos activos financieros, con la excepción de los pagarés del Tesoro, cuyos rendimientos no quedaban sujetos a retención ni debían ser declarados por los intermediarios ⁴.

La norma indujo amplios desplazamientos en la riqueza financiera del sector privado, que perturbaron el desarrollo de los mercados de fondos prestables, la demanda de dinero, el control monetario, la financiación del déficit público y, en algún momento, la actividad real, al provocar un súbito incremento de la demanda de inmuebles y de bienes de consumo duradero. Hasta el mes de julio de 1984, se registró una intensa apetencia de pagarés de empresa y de otros instru-

⁴ Asimismo, se contemplaba otra excepción que no ha sido operativa para los «Afros» (activos financieros con una fuerte retención en el momento de la emisión).

GRÁFICO 8. Activos líquidos en manos del público (ALP). Componentes
(Variaciones acumuladas desde diciembre de 1983)



(a) Series desestacionalizadas.

(b) La suma de ambos representa el total de depósito a plazo.

(c) Comprende: Cesiones y participaciones de activos privados, letras endosadas y avales prestados a pagarés de empresa y depósitos en el Banco de España.

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

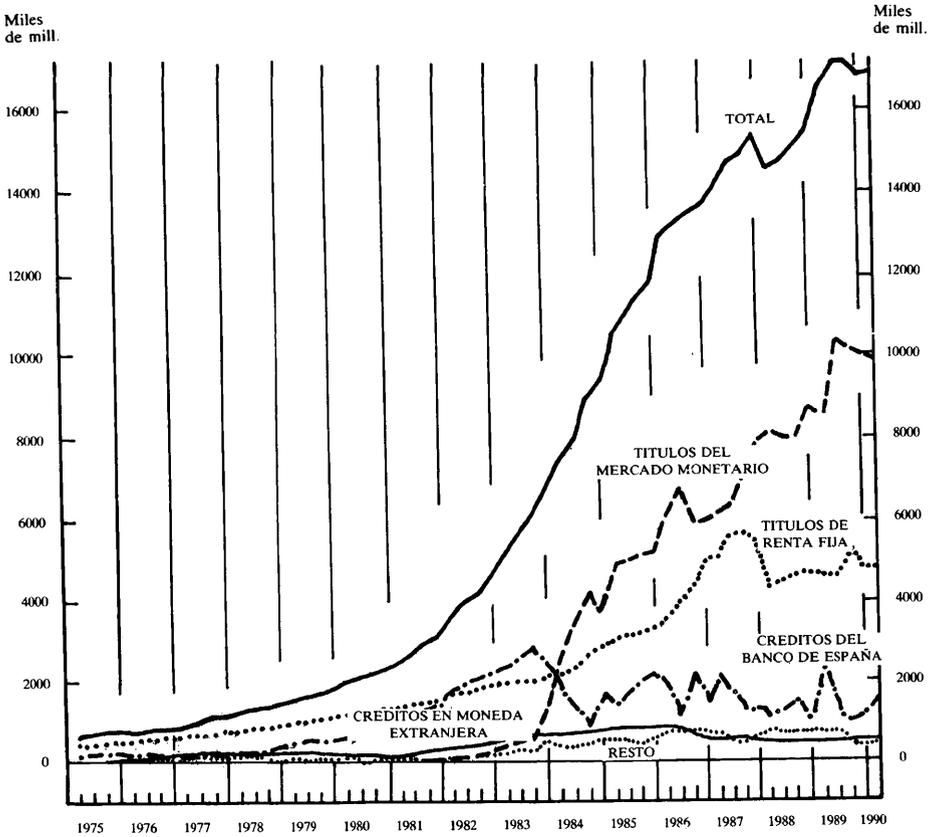
mentos puestos en oferta a plazos muy dilatados. A partir de esa fecha y durante un año, aproximadamente, se experimentó una cuantiosa suscripción de pagarés bancarios colocados a menos de un año —como puede observarse en el gráfico 8—. Entre enero y junio de 1986, vencieron más de dos billones y medio de pesetas en pagarés bancarios, que pasaron a buscar refugio en los pagarés del Tesoro o en bienes materiales para mantener su opacidad fiscal.

Los responsables de la emisión de títulos públicos percibieron la intensa atracción del pagaré, y el Tesoro bajó la rentabilidad del activo para resarcirse de las pérdidas de ingresos fiscales, perjudicando al sistema bancario que debía mantener un coeficiente obligatorio del 10 % de sus pasivos computables colocado en ese valor (véase gráfico 9). Téngase en cuenta que, si se forzaba un descenso traumático de la rentabilidad del pagaré, disminuiría la demanda de los ALP —que incluyen dichos activos— y se favorecería la adquisición de bienes materiales; al contrario, si la caída de los tipos a la emisión de los pagarés del Tesoro era más mesurada, se acentuaría la demanda de los ALP, se lograría una financiación más ortodoxa del déficit público y se reduciría la apetencia especulativa de fincas, viviendas y bienes de consumo duradero. El Tesoro optó por un recorte notable en la rentabilidad de los pagarés, y tal decisión puso fin a la utilización de dicho instrumento como herramienta de control, ocasionando una explosión en la compra de bienes materiales, que acentuó la expansión de la economía iniciada en el otoño de 1985. Y, asimismo, hubo que alterar el crecimiento de las magnitudes monetarias para acomodar los trasvases señalados en la riqueza financiera de la nación.

Mientras tanto se había acordado la integración de España en las Comunidades Europeas y se habían alcanzado éxitos notables en la política de estabilización. Tal como puede observarse en los gráficos 4, 7 y 10 y en el cuadro 4, se había reducido el ritmo de avance de los agregados monetarios, localizándolo en el entorno del 13 %; había decrecido la tasa de inflación hasta niveles del 8 %, a pesar de la implantación del IVA; se había rectificado el desequilibrio del sector exterior, con superávit de la balanza corriente, incrementos de las reservas de divisas y amortizaciones anticipadas de la financiación exterior; se había logrado un saneamiento profundo de la estructura financiera de las empresas; y se había registrado un descenso de los tipos nominales de interés a tenor de la revisión a la baja de la tasa esperada de inflación y del desaliento en la demanda de fondos prestables. Si a todo ello se añade un clima de estabilidad laboral y política y una mejora de la rentabilidad de las empresas, por el recorte en la progresión de los costes laborales, hay que reconocer que se habían consolidado avances importantes.

En diciembre de 1985 vino a sumarse a este panorama optimista la caída del precio del petróleo hasta 10 dólares por barril, en un intento de los países árabes por debilitar a los nuevos productores no integrados en la OPEP. Dicho descenso, favorecido por el desaliento de la demanda energética y por el crecimiento persistente de la oferta, supuso una voluminosa transferencia de recursos reales a favor de los países consumidores de crudos. El impulso exterior, unido al nuevo

GRÁFICO 9. Pasivos financieros del Estado



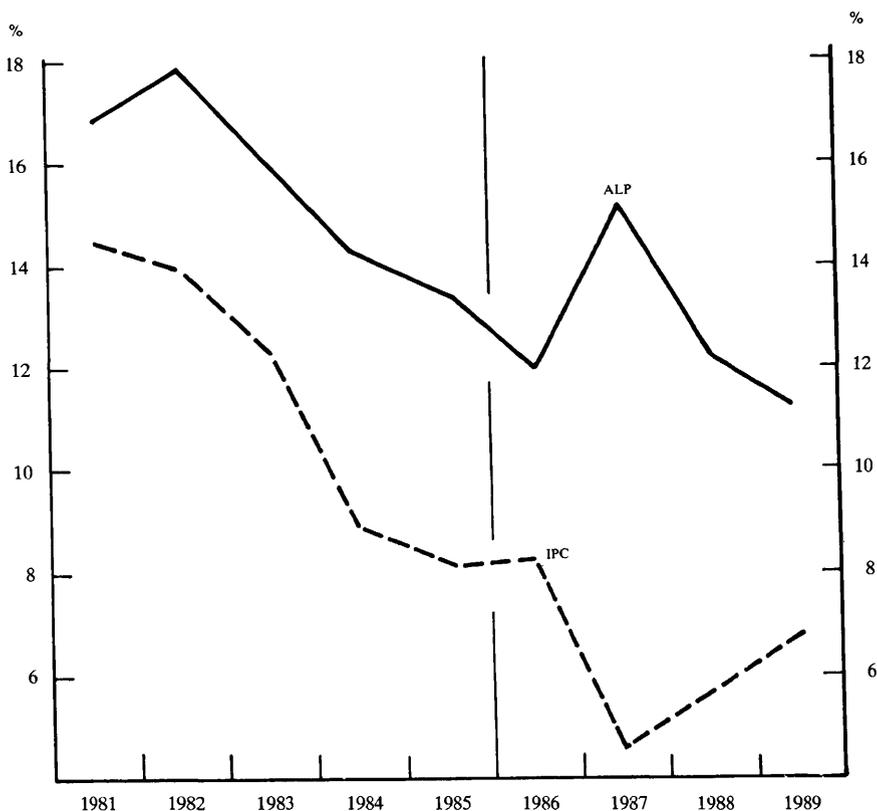
Nota: A partir de junio de 1987 incluye letras del Tesoro; hasta esa fecha, exclusivamente pagarés del Tesoro.

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

clima de euforia mundial que alentaba la compra de productos y servicios españoles en el exterior, a la entrada de inversiones externas que acudían al socaire de la integración en la Comunidad Económica Europea, y a la crisis financiera de los países en vías de desarrollo, colocaron a la economía española en magnífica situación para recibir los impactos expansivos y deflacionistas provenientes del exterior.

Para reducir el déficit público, el Gobierno decidió apropiarse de una parte de las rentas transferidas, rebajando los precios de los derivados del petróleo en el mercado interior menos que lo que habían descendido en los mercados exteriores. Tal decisión supuso mantener en 1986 los planes de ahorro energético,

**GRÁFICO 10. Activos líquidos en manos del público.
Índice general de precios de consumo**



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

ejercer una menor presión para reducir la inflación, y canalizar los impulsos expansivos, más por la vía indirecta del recorte en la demanda de crédito interno —como resultado de las menores necesidades financieras del Tesoro—, que por el camino del incremento del gasto en productos energéticos y en bienes de consumo duradero asociados a dicha línea de producción. Al tiempo, optó por contrarrestar parcialmente la tendencia a la apreciación de la peseta, interviniendo en el mercado de divisas. Dicha combinación de medidas configuró una alternativa ortodoxa consistente en subvencionar a los sectores exportadores y aprovechar la ocasión para sanear más decididamente el aparato productivo, que mostraba signos inequívocos de reanimación al comienzo de 1987. El incremento de ingresos públicos generado por esta política y por el avance de la actividad redujo

sustancialmente el tamaño relativo del déficit público, según puede observarse en el gráfico 5.

Suponía, en consecuencia, el reconocimiento del éxito logrado en el ajuste de la economía y el momento de máximo crédito para la política monetaria que había contribuido de manera sustancial a situar a la nación en condiciones de disfrutar de una nueva posición en el contexto internacional. En ese momento, precisamente, iban a plantearse nuevas dificultades al control monetario y a la estabilidad interior, que se analizarán brevemente en el epílogo.

5. Epílogo: los problemas monetarios y el Sistema Monetario Europeo

A pesar de las turbulencias bursátiles que surgieron en el último trimestre de 1987, los años que van de 1987 a 1990 son una etapa de bonanza en la que se ha disfrutado la inesperada continuidad de la fase de expansión de un ciclo largo que ha aportado renta y riqueza a los países industriales. La preocupación primordial del período ha sido el voluminoso desequilibrio por cuenta corriente norteamericano y la caída persistente del dólar que ha trazado un descenso desde el nivel de 200 (febrero de 1985) hasta 100 pesetas (junio de 1990). Los peligros que acechaban detrás de estos desajustes indujeron a las naciones industrializadas a responder al *crash* bursátil con un impulso monetario, que se mantuvo durante seis o siete meses, y que terminó por despertar nuevas tensiones inflacionistas, que ha habido que atajar en 1989 y 1990 con elevaciones de los tipos de interés y con orientaciones más restrictivas de las políticas fiscales. Pese a dichos vaivenes, el período de ocho años que se cierra con la transformación del Este de Europa, se configura como la etapa expansiva más duradera que ha atravesado la economía mundial desde finales de 1973.

Dicha fase alcista ha proporcionado el sustrato necesario para que España viviera unos años de euforia —desde la segunda mitad de 1985 hasta el verano de 1990— que han dado como fruto las tasas de crecimiento del Producto Interior Bruto más elevadas de Europa, situadas en el entorno del 5 %-6 %. Tal racha de bonanza ha sorprendido por su inesperada existencia y por su tremenda pujanza, ya que parecía que la nación, atenzada por una crisis estructural permanente, era incapaz de abandonar la atonía que se manifestaba en ritmos relativamente bajos de crecimiento del PIB.

En este período, curiosamente, se han acabado «los años de gracia» y se ha erosionado vivamente el crédito conseguido por la política monetaria en una década de esfuerzos. El punto de inflexión puede localizarse en la primavera de 1987, cuando el Banco emisor procedió a revisar los objetivos de expansión de las magnitudes, pensados para financiar una economía vacilante, ante la evidencia de que había que suministrar los fondos necesarios para atender un *boom* de la producción y de la demanda (véase gráfico 10). Dicha explosión de la actividad

vino acompañada de una reducción de la inflación hasta cotas del 4 %, en términos de precios al consumo, que fue posible gracias a la caída del precio de las materias primas, a la apertura comercial hacia el exterior, a la apreciación de la peseta y a la moderación salarial. Las autoridades abandonaron cualquier tipo de «mecanicismo» en la lectura de los datos, interpretaron los indicadores monetarios y reales disponibles, entendieron que el desbordamiento de los agregados era el resultado de un incremento muy acusado de la demanda de gasto, y modularon el alza de los tipos de interés, plegándose a la inesperada fortaleza de la cotización de la peseta. En la segunda mitad del año, los ALP recibieron un aporte adicional, al registrarse una entrada masiva de fondos desde fuera del agregado hacia la inversión en letras del Tesoro, de manera que, por primera vez, la magnitud objeto de control creció por encima de la tasa inicial programada (véanse cuadro 4 y gráfico 8, donde puede apreciarse la expansión de las letras del Tesoro).

El episodio reseñado, que clausura una década caracterizada por el cumplimiento de las metas establecidas, es semejante a los experimentados por otros países en fases similares de madurez en el manejo de las técnicas de instrumentación —los Estados Unidos en 1982, el Reino Unido en 1983, Alemania en 1987— y sirve para cuestionarse las virtualidades y las carencias de los métodos de control. En efecto, el diseño de los objetivos del año 1987 no fue demasiado afortunado, ya que tomó como referencia para cuantificar la expansión de los fondos de préstamo la cifra de mayor aceptación entre los expertos económicos; a saber: un crecimiento modesto, en términos reales, de la economía, cuando ésta entraba en un auge sin precedentes en los últimos quince años. Una vez que se confirmó este diagnóstico, en julio de 1987, se revisó al alza el incremento de los activos líquidos en manos del público.

No obstante, sin quitar importancia a los aspectos cuantitativos, el análisis ha de concentrarse en facetas de más calado, como la debilidad de la política monetaria cuando ha de enfrentarse, en solitario, sin el concurso de otras ramas de la política económica, a la tarea de disciplinar la demanda efectiva. El control de los agregados de liquidez ha de moldear las expectativas de los agentes y éstos, en un momento de euforia, son reacios a revisar a la baja la tasa esperada de rendimiento de sus proyectos de gasto y no aprecian con nitidez los potenciales costes de oportunidad de su decisión, hasta el extremo de que el único camino para lograr el cumplimiento de los objetivos es elevar desmesuradamente los tipos de interés. Las autoridades, sin embargo, dudan antes de asumir dicho coste, sobre todo si el desbordamiento de los agregados de liquidez está acompañado de la apreciación de la peseta y de descensos en la tasa de inflación. Las dudas se acrecientan si este fenómeno surge en un contexto de innovación financiera, que viene a perturbar la estabilidad de las relaciones que ligan los ritmos de actividad y las magnitudes monetarias. Y la falta de convicción se transmite con mayor claridad a los agentes del sector privado cuando simultáneamente se experimenta un déficit público, difícil de financiar, que lleva a mirar con preocupación cualquier subida de los tipos a corto plazo, que derive en aumentos de la carga financiera de la deuda, en un país donde los pasivos públicos se han colo-

cado básicamente en los mercados interbancarios con vencimientos muy cercanos. En dichas condiciones, el coste que habría que pagar para sacar adelante una decisión contractiva es sumamente elevado y, por ello, es muy difícil que una orientación de esta índole sea mantenida con tesón por las autoridades, convenza a los agentes de su permanencia y, en consecuencia, endurezca las condiciones de coste y disponibilidad de los fondos de préstamo durante el lapso de tiempo que se precisa para que alcance efectividad.

Las dificultades apuntadas, que han recortado la confianza que se depositaba en la capacidad del control monetario y la fe que se otorgaba a los agregados de liquidez como indicadores de los ritmos de actividad en todos los países occidentales, pesaron en el Banco de España. Este revisó sus cálculos y concedió una mayor relevancia a la información fragmentaria que proporcionaban las variables de la economía real —el gasto interior, el ritmo de avance de los precios, las señales de exceso de demanda, etc.—, quitando importancia a los datos suministrados por los «objetivos intermedios».

El episodio de desbordamiento descrito se cerró en octubre de 1987, al «sintonizar» con la expansión monetaria que auspiciaron todas las naciones industrializadas como respuesta a la crisis de la Bolsa de Nueva York, y dejó detrás de sí una herencia de mayor relativismo en las mediciones, en los objetivos y en los términos de referencia del control.

La integración de la peseta en el «mecanismo de estabilidad cambiaria» del Sistema Monetario Europeo, que se llevó a cabo en junio de 1989, ha servido para cerrar una etapa y abrir otra nueva, ya que supone introducir a España dentro de unos esquemas de disciplina y supervisión supranacionales, que comportan cambios en la elección de las metas de la política financiera y transformaciones en los medios de instrumentación. A partir del momento de la integración, el objetivo principal del Banco de España es mantener el tipo de cambio de la peseta dentro de las bandas de fluctuación con el ECU⁵. Para ello, tendrá que permitir un crecimiento de los agregados monetarios y de liquidez más o menos cuantioso, dependiendo de la fortaleza de la peseta frente a las restantes monedas del Sistema. Por consiguiente, la fijación del incremento de los ALP que, tal como se ha señalado, ya había quedado mediatizada por consideraciones cambiarias y fiscales, ha pasado definitivamente a ser un objetivo auxiliar, y la variable clave para alcanzar la estabilidad cambiaria ya no son los activos de caja, sino los tipos nominales de interés, que incitan los movimientos de capitales causantes de las irregularidades de la cotización de la peseta a corto plazo. Asimismo, se han reformado los coeficientes de caja y de inversión, reduciéndolos drásticamente (del 20 % al 5 %) o eliminándolos, respectivamente, y desnudándolos para el futuro de todo componente fiscal. Por último, en mayo de 1990, se han transformado los mecanismos de actuación en los mercados interbancarios y de control

⁵ Bandas anchas de fluctuación de ± 6 puntos porcentuales frente a las restantes monedas adheridas: todas las de la Comunidad, salvo la libra esterlina, el escudo y la dracma.

de los tipos de interés, basándolos exclusivamente en operaciones de «mercado abierto» sobre activos públicos, orillando los clásicos préstamos de regulación.

Dichos cambios no suponen, sin embargo, aferrarse a una nueva regla mecánica, y menos en las circunstancias actuales cuando las monedas intrínsecamente más débiles, pero que cuentan con autoridades dispuestas a dar un vuelco a la situación y elevar los tipos de interés, ganan en valor frente a las divisas que presentan una menor inflación y mayor ortodoxia en el manejo de las finanzas públicas. Por el contrario, los gobiernos y los bancos centrales tendrán que seguir evaluando el grado de presión que deben introducir en sus economías y, para ello, en ciertos momentos, deberán prescindir del impacto sobre el tipo de cambio, interviniendo transitoriamente en el mercado de divisas para evitar una apreciación de la moneda, y habrán de imponer condiciones de restricción, si entienden que está deteriorándose la estabilidad de precios y rentas. A plazo medio, llevan consigo la aceptación de una disciplina que a partir de ahora será exigida por el resto de asociados al Sistema. Y puesto que las autoridades monetarias disponen de márgenes de maniobra mucho más reducidos, suponen, en último término, que la política fiscal habrá de adquirir una versatilidad anticíclica, que todavía no se ha estrenado en España.

Pero las tareas de integración y la futura absorción del Banco de España en un Banco Central Europeo significan, ante todo, el espaldarazo a la política monetaria. Ha cumplido un papel digno —probablemente excesivo— en la transición hacia la democracia y ha creado las condiciones para que puedan plantearse metas más ambiciosas en el futuro. Posiblemente, pecó en algunos momentos de cierto dogmatismo y petulancia, pero, indudablemente, aportó una contribución sustantiva a la transformación de la economía española de los últimos veinte años.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Sobre la política monetaria, su capacidad, sus limitaciones y su encaje con el resto de políticas de control del gasto se han escrito cerros de papel. Curiosamente, sobre el control monetario en España se han elaborado múltiples hojas de coyuntura y opiniones sobre su instrumentación en un momento concreto y se echan en falta páginas escritas con una mayor distancia y enfoque crítico frente a las posturas del Banco de España. Esta pequeña orientación bibliográfica tratará de recoger alguna publicación básica sobre los dos ámbitos de debate.

Conceptos básicos sobre política monetaria y cambiaria

- 1) Luis A. ROJO, *Renta, precios y balanza de pagos*, Madrid, Alianza, 1974.
- 2) Gonzalo GIL, *Sistema financiero español*, Madrid, Banco de España, 1987.
- 3) José PÉREZ y Luis A. ROJO, *Objetivos e instrumentos*, Madrid, Banco de España, 1978.

- 4) Javier ARÍZTEGUI, «La política monetaria», en J. L. GARCÍA DELGADO (director), *España, economía. Nueva edición ampluada*, Madrid, Espasa Calpe, 1989. pp. 903-926.
- 5) Ronald I. MC. KINNON, *An international study for monetary stabilitation*, Washington, D.C., IIE, 1984.
- 6) Luis A. ROJO, «Innovaciones financieras y política monetaria», *Papeles de Economía Española*, 36, 1988.

Cualquier manual de teoría económica ofrece una base suficiente sobre los fundamentos teóricos de la política monetaria. Por escoger uno elaborado en España, el expresado en primer lugar, del profesor Rojo, es uno de los más adecuados. El libro de G. Gil ofrece un enfoque muy apto para la comprensión de la política monetaria. La obra pionera en España sobre la instrumentación del control monetario es el libro azul de Pérez y Rojo (referencia 3). La referencia 4 es una pequeña introducción a la política monetaria y el texto de McKinnon es un debate sencillo sobre el objetivo de tipo de cambio. El último artículo recogido del profesor Rojo es una reflexión sobre las contradicciones de la política monetaria a finales de los años ochenta.

Coyuntura monetaria nacional e internacional

- 1) Banco de España, *Informes Anuales*, Madrid.
- 2) OCDE, *Economic Outlook*, París.
- 3) Banco de Pagos de Basilea, *Annual Report*, Basilea.
- 4) Raimundo POVEDA, *La creación de dinero en España*, Madrid, IEF, 1972.
- 5) Pedro MARTÍNEZ MÉNDEZ, *El control monetario a través de la base monetaria*, Madrid, Banco de España, 1981.
- 6) José Luis MALO DE MOLINA, «Los acontecimientos monetarios recientes», *Economistas*, 35, 1988-1989.
- 7) Carlos CUERVO, «Sobre el uso y abuso de los agregados monetarios en España», en *La política monetaria en España*, Madrid, Fedea, 1987.
- 8) José VIÑALS, «La incorporación de España al sistema monetario europeo y sus consecuencias para la política monetaria», en *La política monetaria en España*, Madrid, Fedea, 1987.
- 9) I. EZQUIAGA y J. TRUJILLO, «Política monetaria, riesgo e incertidumbre», *Economistas*, 35, 1988-1989.
- 10) Ignacio MAULEÓN, *Oferta y demanda de dinero, Teoría y evidencia empírica*, Madrid, 1989.

Se han elegido informes de tres instituciones para recoger un análisis ordenado de la coyuntura de estos años. El de la OCDE revisa la coyuntura internacional; el del Banco de Pagos de Basilea, parecidos problemas, pero con un enfoque más centrado en los debates monetarios. El del Banco de España hace un repaso exhaustivo de la coyuntura nacional. Este último es la referencia fundamental para conocer la política monetaria en España. Las referencias 4, 5 y 6 representan tres trabajos clásicos que ofrecen una perspectiva histórica sobre la oferta de dinero en España en los últimos treinta años, mientras que las referencias 7, 8 y 9 aportan una visión más crítica de una problemática semejante. El artículo de Cuervo postula una variable objetivo definida sobre un agregado más reducido, Viñals un objetivo de tipo de cambio y Ezquiaga y Trujillo ofrecen una muestra de un planteamiento más crítico frente a los puntos de vista del Banco de España. Por último, la referencia 10 de Ignacio Mauleón presenta un enfoque cuantitativo de los problemas de la política monetaria.

El sector financiero: cambios y tendencias

ANTONIO TORRERO MAÑAS

1. Introducción

Cuando el propósito es analizar la evolución del sector financiero en un período largo y tan rico en acontecimientos, uno de los enfoques posibles sería revisar los cambios que se han producido en las instituciones que integran el sistema financiero; sin embargo, las alteraciones de las entidades, instrumentos y mercados que componen el entramado de las finanzas, influyen en los sectores reales, pero, sobre todo, resultan muy afectados por la situación de la economía y el comportamiento de los agentes económicos. De manera que una aproximación más completa debe conectar el entorno económico, las directrices básicas de la Administración respecto al sistema financiero, y la actuación de los agentes económicos.

Esta es la vía que aquí se intentará, y a partir del análisis de la interacción del sector real y el financiero, se pretende reflejar los motivos que han provocado los cambios en el sistema financiero y la situación actual, abordando, por último, las posibles consecuencias del Acta Unica, que ya está produciendo efectos visibles en las finanzas españolas.

2. El cambio de actitud en cuanto a la relación entre el sector financiero y el sector real

Hasta bien avanzada la década de los setenta, era normal una actitud crítica hacia la implicación de las entidades bancarias en la industria, y la mayor parte de los bancos tenía importantes participaciones en empresas. La crítica enfatizaba el carácter cautivo de las empresas participadas, y la implicación de la banca tenía su origen en un sistema económico cerrado donde las grandes iniciativas industriales sólo podían ser posibles por la actuación directa del Estado o la promoción de la banca.

Como consecuencia de la crisis económica —que ha sido, sobre todo, una crisis industrial—, tanto la crítica como la disposición de la banca a participar en empresas se han modificado de forma notable. La crisis económica y la bancaria han puesto de relieve los problemas de la implicación de la banca en la industria, y las entidades bancarias han seguido caminos diferentes en función de la experiencia sufrida y las convicciones de las gerencias. Puede observarse, en términos generales, una menor disposición a que la banca asuma compromisos industriales, aunque en los últimos años la revitalización del mercado bursátil, que ha puesto de relieve las posibilidades de revalorización de las carteras, ha llevado a una reconsideración por parte de las entidades bancarias y a una entrada en este campo de las Cajas de Ahorros.

Hay que afirmar, sin embargo, que estos cambios han tenido lugar sin que se haya producido ni un debate, ni argumentación alguna de los representantes políticos o de los agentes económicos sobre el esquema de relación deseable entre el sistema bancario y la industria. Esta indefinición es la característica más destacable, y en ese vacío se imponen los criterios del Banco de España, única institución con ideas definidas y que, como es lógico, considera el problema desde la óptica de su competencia, que es vigilar la solidez y solvencia de las entidades crediticias. Con la experiencia vivida en la crisis bancaria, es comprensible que la orientación sea la reducción de compromisos permanentes y se contemplan, pues, con reticencia las implicaciones en la industria y la tenencia de participaciones, lo que supone la puesta en práctica de una política de disuasión.

3. El marco económico y su evolución desde la perspectiva financiera

Desde la óptica de este análisis, interesa revisar varios aspectos del período de crisis.

3.1. La crisis empresarial

Crisis provocada, fundamentalmente, por las fuertes alzas salariales —no eran momentos para resistir presiones sociales— y de los costes financieros que incidían sobre una estructura financiera basada, en buena medida, en el endeudamiento. En efecto, una característica esencial de la etapa previa de crecimiento económico español era que el ritmo de expansión empresarial venía marcado por la disponibilidad financiera de los recursos, antes que por las expectativas de rentabilidad de nuevas inversiones, consecuencia de un sistema financiero muy intervenido que penalizaba el ahorro en favor de los demandantes de crédito, y que acentuaba la situación general, a nivel internacional, de tipos de interés nominales bajos, y negativos en términos reales. Este marco inducía al endeudamiento empresarial y a una posición financiera endeble de las empresas.

3.2. La crisis bursátil

La caída de la Bolsa española fue muy pronunciada y sostenida. Un solo dato bastará para apreciar la dimensión de la baja: 100 pesetas invertidas en el conjunto del mercado el 1 de enero de 1975 se habían transformado en 27 pesetas el 31 de diciembre de 1983, y en 10 pesetas reales de 1975, descontando el efecto de la inflación. Esta caída dificultó las nuevas emisiones y fue más fuerte aún de lo que hubiera estado justificado por los resultados empresariales. Dos consecuencias se derivaron de esa situación: se agravaron las dificultades financieras de las empresas que cotizaban en la Bolsa, al no poder recurrir a esta fuente de financiación, y la valoración de los activos de estas empresas cayó muy por debajo del precio de reposición, desincentivando nuevas inversiones y justificando, en buena medida, lo pronunciado de la recuperación a partir de 1985.

3.3. La crisis bancaria

Crisis debida a múltiples razones específicas y diferentes en cada caso concreto, pero sobresaliendo tres esenciales y comunes:

- La mala situación financiera de las empresas deterioró el riesgo asumido por el sistema bancario.
- La banca privada española inició, en plena crisis, un proceso de expansión que generó una fuerte competencia en la captación y asignación de recursos, incrementó de forma notable los costes operativos e indujo a asumir mayores posiciones de riesgo.
- El Banco de España no disponía de mecanismos de detección y vigilancia de la situación de las empresas bancarias y, en consecuencia, cuando sobrevenían los problemas era porque habían adquirido una dimen-

sión y gravedad posibles por la capacidad de «huída hacia adelante» de las entidades financieras con dificultades.

En los años de crisis económica se fue acentuando la «fragilidad» de la situación financiera marcada por el descenso del excedente empresarial, la escalada del endeudamiento y la incapacidad de los deudores de hacer frente a sus compromisos. La prolongación del período depresivo dio lugar a la «inestabilidad» de parte de la banca privada, utilizando esta terminología en el sentido que lo hacen Minsky y sus seguidores ¹. La dimensión de la crisis bancaria española fue muy importante: entre 1977 y 1985 se vieron afectadas el 52 % de las empresas bancarias privadas, que suponían el 27 % de los recursos y de los trabajadores bancarios ² (véase el Apéndice de este capítulo).

4. Liberalización del sistema bancario y alza de los tipos de interés

No se pretende establecer una relación entre liberalización y mantenimiento de tipos elevados, sino, simplemente, señalar que el objetivo de liberalizar y los altos tipos de interés conducen a modificaciones sustanciales del entorno financiero y afectan al comportamiento, tanto de las entidades bancarias, como del resto de los agentes económicos.

Como se ha señalado anteriormente, el punto de partida, cuando sobreviene la crisis, es un sistema financiero muy intervenido en cuanto a tipos de interés y respecto a la libertad de asignación de recursos. De hecho, a través de los coeficientes de inversión obligatoria, y mediante la actuación de la banca oficial, se apoyaba un conjunto de sectores y actividades que no hubieran podido obtener los recursos en muchos casos, ni las condiciones de coste en todos ellos, en un mercado competitivo. La necesaria reasignación a que obligaba la crisis económica implicaba liberalizar y que las fuerzas del mercado determinaran la asignación. El freno esencial a este proceso lo constituiría la necesaria financiación del déficit público, que obligó a ocupar una parte significativa de los recursos del sistema bancario.

En cuanto a las alzas en el tipo de interés, es cierto que se han producido oscilaciones en los tipos de interés de los mercados monetarios, pero los tipos activos del sistema bancario ofrecen una notable estabilidad en circunstancias económicas muy distintas. Con datos del Banco de España, los nuevos créditos concedidos a plazo entre uno y tres años de la banca privada, entre 1978 y 1989,

¹ Una revisión actualizada de estos conceptos la presenta Martin H. WOLFSON «The causes of financial instability» en *Journal of Post Keynesian Economics*, Primavera, 1990, vol. 12, núm. 3.

² Alvaro CUERVO, *La crisis bancaria en España 1977-1985*, Barcelona, Ariel, 1988, p. 23.

han tenido un mínimo del 15,0 % en 1978 y un máximo del 18,1 % en 1984, con una media en el período del 16,5 %. Esta estabilidad se produce en un marco en el que han tenido lugar fluctuaciones considerables en las variables más utilizadas para explicar las variaciones de los tipos de interés. Así, la inflación se ha reducido desde el 24,5 % en 1977, hasta situarse en torno al 5 % en 1988; el déficit público, los tipos internacionales, la situación de las empresas..., en fin, todas las variables que, en principio, pueden considerarse significativas en la conformación de los tipos de interés, han experimentado variaciones sustanciales en contraste con la estabilidad de los tipos de interés activos del sistema bancario español.

No sería fácil explicar este fenómeno, ni es el momento de hacerlo, aunque quizá sea oportuno señalar que una explicación coherente exige planteamientos menos simples y lineales de los que son habituales, y que en cada subperíodo en el que puede dividirse esta ya larga etapa de la transición y de la democracia, han operado las posibles variables explicativas con distinta intensidad ³.

5. El comportamiento de los agentes económicos

5.1. Las empresas

De lo expuesto hasta ahora y, sobre todo, de la experiencia de una crisis profunda y de los altos tipos de interés, se ha derivado un cambio notable en el comportamiento financiero de las empresas. Interesa destacar dos hechos y una consecuencia.

Los hechos son que los tipos nominales y, sobre todo, reales, se han mantenido muy altos y que, hasta 1987, la rentabilidad económica de los activos empresariales no superó el coste del endeudamiento. La consecuencia es que la amarga experiencia de afrontar una crisis de esta magnitud, con un endeudamiento alto y la persistencia de tipos de interés elevados, han orientado las decisiones de las empresas hacia una menor utilización de los recursos ajenos y, en definitiva, a basar la expansión en los recursos propios. Esto explica que en un año con fuerte crecimiento económico, como 1987, en el que se producen incrementos notables de ventas y beneficios, en las empresas no financieras se reduzca no sólo, en términos relativos, la proporción de endeudamiento, sino la cuantía total del mismo.

En definitiva, la mejora del excedente empresarial propia de la recuperación que se advierte a partir de 1985, ha tenido como primer reflejo la reducción de la deuda. A la vista de esta evolución puede aventurarse que la incidencia de

³ Véase, en este sentido, mi trabajo «La formación de los tipos de interés y los problemas actuales de la economía española», en *Economistas*, núm. 39, 1989, pp. 35 ss.

políticas monetarias restrictivas y de tipos de interés elevados, no es tan dramática como lo fue en el pasado. El cambio en el comportamiento financiero de las empresas es fundamental para comprender la problemática actual del sistema financiero español.

5.2. El sector público

He señalado anteriormente que el déficit público, en franca progresión hasta 1986, obligó a ocupar una parte de los recursos del sistema bancario, pero, a la vez, la Administración ha fomentado la creación de un mercado de deuda pública que hiciera posible la aceptación de ésta en las carteras de particulares y empresas no financieras, y que facilitara la instrumentación de la política monetaria. A nuestros efectos, interesa señalar que este esfuerzo de la Administración incide en la conformación de los tipos de interés pasivos de las entidades bancarias, y afecta, por tanto, al nivel de los tipos activos.

Como es lógico, la entrada en vigor del Acta Unica Europea exige reducir la implicación forzosa de las entidades financieras en la cobertura del déficit, y aunque la dimensión de éste respecto al PIB ha disminuido sensiblemente a partir de 1986, la refinanciación del *stock* de deuda pública acumulado obliga a incentivar su tenencia en las carteras de particulares y empresas, lo que constituye, de nuevo, un freno a la baja de los tipos de interés y, en consecuencia, es un factor de consolidación de los tipos actuales.

5.3. Economías domésticas

El cambio de orientación del comportamiento financiero de las empresas ha tenido como contrapeso el aumento del endeudamiento de las economías domésticas. Este fenómeno sigue la línea de otros países, pero se está manifestando en España con especial virulencia. Algunos datos servirán para ilustrar la trascendencia del cambio que se está produciendo: en 1985 el nuevo crédito concedido por el sistema bancario —Banca privada y Cajas de Ahorros— para la financiación de actividades productivas (excluida la construcción) absorbió el 62 % del crédito total, y en 1988 el 17 %. Este descenso ha sido compensado por el crédito a particulares, con finalidad básicamente de consumo, y a las actividades ligadas a la construcción. Ambos conceptos suponían el 35 % del nuevo crédito del sistema bancario en 1985 y el 68 % en 1988.

A parecidas conclusiones se llega considerando el destino del crédito de las instituciones financieras *no bancarias*, cuya cuantía total ha experimentado un crecimiento extraordinario en los últimos años. En 1985 la cartera de crédito de las financieras de consumo y de las sociedades de *leasing* era el 4 % del total del crédito del sistema bancario y de estas entidades, pero la nueva financiación del período 1986/88 facilitada por las financieras de consumo y *leasing* ha supuesto

el 30 %. En cuanto al destino de la nueva financiación, la obtenida por las familias en 1986/1988 fue del 50 %, cuando escasamente representaba el 20 % en la financiación acumulada a la altura de 1985.

El cambio que se ha producido en el destino de la financiación ha sido, pues, importante. La persistencia de tipos de interés altos y la experiencia empresarial citada han llevado a que la financiación se concentre en el segmento de mercado cuya demanda es más insensible a los tipos de interés (caso de la financiación del consumo familiar), o cuyas rentabilidades pueden soportarlos (caso de la construcción, sector en que la actividad y los precios han tenido un crecimiento espectacular en los últimos años).

La alteración del comportamiento de las familias se ha debido a un conjunto de razones: el incremento del empleo y de las rentas familiares, junto a la necesidad de equipamiento después de una larga crisis; la mayor confianza en el futuro; el cambio del modelo de comportamiento de las familias, que pone el énfasis en el consumo inmediato, sin apreciar tanto el ahorro; y, por último, la propia promoción de las entidades financieras, bancarias y no bancarias, del crédito al consumo, buscando una mayor diversificación del riesgo y la posibilidad de hacer operaciones con tipos de interés elevados.

El fuerte crecimiento del crédito al consumo tiene una serie de implicaciones económicas: en primer lugar, la estructura productiva aparece cada vez más disociada del sistema financiero, desde el punto de vista de la utilización de los recursos; en segundo término, el destino de la nueva financiación es más proclive a filtrarse hacia las importaciones; y, por último, impulsa las tensiones inflacionistas porque el consumo no sólo se apoya en el crecimiento de las rentas familiares, sino en un endeudamiento creciente.

A efectos de este trabajo, interesa destacar que el auge del crédito al consumo constituye, a partir de 1985, un factor explicativo clave del sostenimiento de los tipos a niveles altos, y que está coadyuvando al mantenimiento del margen de intermediación en el sistema bancario, ya muy elevado en nuestro país en relación a los países de la CEE. Al mismo tiempo, está haciendo posible una pujante demanda de bienes de consumo duraderos y de viviendas.

Esta situación está experimentando un cambio muy rápido, y de incierto desenlace, con la feroz competencia por la captación de pasivo iniciada en los últimos meses de 1989. No es posible analizar aquí las implicaciones de esta nueva dinámica, y sólo apuntaré que afectará a la reducción del margen financiero, provocará una mayor elevación de tipos activos y pasivos, e inducirá a una mayor «fragilidad»; esperemos que no se llegue a un nuevo período de «inestabilidad».

6. La situación del sistema financiero ante la perspectiva de la entrada en vigor del Acta Unica Europea

Como he señalado anteriormente, la economía española comenzó en 1985 una recuperación firme que se ha prolongado durante toda la segunda mitad del decenio. El ritmo de crecimiento del PIB en este período se ha situado en torno al 5 % anual acumulativo; la creación de empleo es importante, pero insuficiente para reducir sustancialmente la tasa de paro; y la inflación al final de la década se sitúa en torno al 7 %, mostrando una resistencia notable a reducirse por debajo de este nivel. Como es lógico, este período de bonanza ha afectado de forma muy favorable al sistema financiero español, pero antes de abordar, con brevedad, la situación del sistema bancario y del mercado de valores, expondré la panorámica financiera a nivel macroeconómico.

He aludido a la persistencia de elevados tipos de interés, y debo añadir ahora que el diferencial de tipos de interés, nominales y reales, con los países de nuestro entorno se mantiene en cotas significativas. Esta circunstancia, junto a la afluencia de capital extranjero y la disposición de las grandes empresas españolas —como es lógico— a endeudarse en el exterior, está dando lugar a una evolución muy firme de la peseta que, ante el mantenimiento del diferencial de tipos, refuerza la entrada de capitales. A finales de los años ochenta, las reservas de divisas se sitúan alrededor de los 45 000 millones de dólares, superando netamente las cifras de endeudamiento en unos 15 000 millones de dólares. Esta situación aparentemente tan boyante en términos financieros, contrasta con el deterioro de la balanza por cuenta corriente ante el fuerte crecimiento de las importaciones, consecuencia del ritmo del aumento del PIB, y de la necesidad de equipamiento, todo ello dentro de un marco de mayor competencia con el exterior.

El diferencial de tipos de interés y la firmeza de la peseta provocan una especulación fácil contra nuestra moneda, y las autoridades se vieron obligadas recientemente a dificultar el endeudamiento de las empresas con el exterior y a poner sucesivas trabas a la entrada de dinero caliente. Como es lógico, estas medidas van en contra de la tendencia deseada en relación a la mayor libertad en la circulación de capitales y, en consecuencia, suponen un paso atrás respecto a los objetivos pretendidos por el Acta Unica. Además, se está produciendo un alza en los tipos de interés que siguen, por otra parte, la tendencia internacional.

Pese a la subida de los tipos de interés, la demanda de financiación de las familias ha seguido pujante e insensible a los altos costes, y la escasa respuesta a los precios ha obligado a limitar cantidades, lo que constituye una medida drástica e indiscriminada y la aceptación de que es preciso dar un paso atrás en el estímulo a la competencia y a la liberalización del mercado financiero.

La ruptura de esta concatenación circular depende, en último término, del diferencial de tipos de interés, pero ésta no es una variable susceptible de alteración importante a corto plazo sin afectar el actual ritmo de crecimiento, porque está sostenida —como antes he insistido—, entre otros factores, por la fuerte demanda de crédito para financiar consumo, por la firmeza del sector de la cons-

trucción y por rigideces del propio sistema bancario. Si se admite la escasa flexibilidad a la baja de los tipos de interés, el círculo se romperá cuando la expectativa del tipo de cambio de la peseta no sea tan favorable para permitir aprovechar la ventaja del diferencial de los tipos de interés. Estas expectativas se pueden modificar por los motivos siguientes:

- Deterioro considerable de la balanza de pagos por cuenta corriente.
- Incremento en el diferencial de inflación.
- Reducción del ritmo de crecimiento económico interno.
- Debilitamiento de la estabilidad política y social.

Lo que interesa resaltar es que la tendencia actual de fortaleza del tipo de cambio y deterioro progresivo de la balanza por cuenta corriente, no pueden prolongarse indefinidamente, y que las medidas recientes para atemperarlos están en contradicción con los objetivos del Acta Unica. En consecuencia, el fenómeno acumulativo descrito se tornará acumulativo también, pero en sentido contrario, cuando se alteren las expectativas, porque una parte significativa y creciente de los recursos tiene una gran movilidad.

Este es el marco general en que se desarrolla nuestra economía desde el ángulo financiero. Aludiré ahora muy brevemente a la situación del sistema bancario y al mercado de valores.

6.1. Sistema bancario

Después de la fuerte crisis económica, que coadyuvó a una crisis bancaria de amplias proporciones, las notas significativas del sistema bancario son las siguientes: está sobredimensionado respecto a la economía real; tiene un margen de intermediación elevado; es extremadamente rentable; y, por último, se ha recuperado, básicamente, de los problemas derivados de la prolongada crisis bancaria.

La cuestión fundamental para el sistema bancario es prepararse para la mayor competencia que tendrá lugar a partir de la entrada en vigor del Acta Unica, y esta expectativa está teniendo efectos ya en la actualidad en tres frentes significativos, porque:

- ha inducido a una reflexión en torno al problema de la dimensión de las entidades bancarias como vía de mejorar la eficacia y afrontar mejor la competencia del exterior;
- ha obligado a liberalizar la normativa existente para las Cajas de Ahorro, que son las instituciones con vinculación geográfica más nítida, y
- ha producido un renovado interés de la banca extranjera por participar en el mercado bancario doméstico.

Sobre la cuestión de la dimensión, después de unos meses de amplia polémica, parece que se ha impuesto un punto de vista realista y pragmático: la dimensión no siempre va asociada con la eficacia y, en consecuencia, es preciso un análisis concreto de cada supuesto de fusión entre entidades para pronunciarse respecto a su conveniencia.

La extensión del ámbito de actuación de las Cajas de Ahorro y la mayor entrada de la banca extranjera se traducirán en una mayor competencia, y junto a la que plantean las instituciones financieras no bancarias y al progresivo engarce del sistema bancario español con el europeo, debe dar lugar a la reducción de los actuales márgenes de intermediación.

Sin embargo, es posible que, a corto plazo, se sature aún más el espacio bancario, porque predominen las actitudes expansivas al partir la Banca privada y las Cajas de Ahorro de una posición saneada y una excelente rentabilidad, en un marco de dura competencia por ganar cuota de mercado.

6.2. El mercado de valores

Anteriormente hice referencia a la crisis bursátil del período 1974/1984 y a la infravaloración financiera de los activos empresariales provocada por la caída de las cotizaciones. La recuperación, sin embargo, fue espectacular a partir de 1985, y en los últimos años la Bolsa española se sitúa, con la japonesa, a la cabeza de las revalorizaciones. El mercado español supone algo más del 1 % de la capitalización total de las Bolsas mundiales y un 5 %, aproximadamente, en relación a las de la CEE; el número de empresas cotizadas no desentona del resto de los mercados, pero la dimensión media es reducida y, sobre todo, la concentración en pocos valores es muy elevada. Las 25 empresas más importantes absorben el 70 % de la capitalización total; en Francia, el 30,9 %; en Reino Unido, el 44 %; y en EE UU, el 25,6 %.

El PER medio de nuestro país, que era muy reducido en 1983 (6,4 veces beneficio) ha pasado a situarse alrededor de 16; esto es, ligeramente por encima del promedio de los mercados importantes, con excepción de Japón. La característica diferencial más significativa es la distribución sectorial de la Bolsa española. Las acciones comerciales e industriales representaban en España el 25,8 % del total de la capitalización; en Reino Unido, el 70 %; y en Japón, el 60 %. Una conclusión que se deriva de esta distribución es que las empresas más importantes que cotizan en las Bolsas españolas están al margen de la competencia internacional (Bancos, Eléctricas y Telefónica).

En la evolución reciente del mercado español ha sido determinante la inversión extranjera, y su progreso acompaña el alza de las cotizaciones. Esta inversión extranjera tiene gran movilidad, es decir, sus cambios de posición son frecuentes, y ha entrado en nuestro país por un conjunto de circunstancias específicas y otras de tipo general. Entre las específicas destaca la infravaloración de muchas empresas, el fuerte crecimiento económico, la fortaleza de la peseta y la incorpora-

ción a la CEE. La razón de tipo general es el aprovechamiento de los mercados marginales, retrasados en la onda alcista mundial.

Al final de los años ochenta también se ha abordado una reforma en profundidad de nuestro mercado de valores. Las líneas fundamentales de la reforma son: la sustitución del sistema de mediación, basado hasta ahora en personas físicas, por empresas; la conexión informatizada de los mercados; la aplicación de un código de normas de conducta; y la libertad de comisiones. Esta reforma, plasmada en la Ley del Mercado de Valores, de reciente aplicación, va a suponer un revulsivo frente a la actual estructura obsoleta. Es una reforma necesaria, pero no exenta de riesgos para los participantes que piensen que el negocio de la mediación bursátil es bueno por principio. Hay que esperar que el ejemplo del *Big-Bang* británico frene ímpetus excesivos e imponga la necesaria prudencia en los participantes.

7. Consideración final

He tratado de facilitar una visión panorámica de los aspectos que entiendo esenciales en cuanto a los cambios que se han producido en el sistema financiero español en el ya largo período de la transición política y de la democracia, intentando situar las finanzas en el marco de la economía real. El sistema financiero español es hoy muy distinto del existente en 1975; desde entonces se ha recorrido un largo camino de modernización. La Administración española en estos últimos catorce años ha mantenido, como idea fuerza fundamental en la reforma del sistema financiero, la de liberalizarlo e incrementar la competencia, y ha debido imponerla en circunstancias económicas muy difíciles, que han obligado a frecuentes retrocesos, en particular, por la necesidad de financiar el déficit del sector público, por el empuje de la demanda de financiación de las familias, y por el diferencial del tipo de interés y la fuerza de nuestra moneda. Con todo, las modificaciones han sido sustanciales, y las sintetizo en los puntos siguientes:

- se ha incrementado la competencia y la interconexión entre las instituciones financieras y los distintos instrumentos y mercados.
- se ha montado, y se ha ido perfeccionando de forma progresiva, el sistema de vigilancia de la situación de las entidades bancarias;
- se han establecido mercados monetarios que hicieron más operativa la instrumentación de una política monetaria;
- las entidades que conforman el sistema han perfeccionado sus métodos de gestión, espoleadas por la mayor competencia;
- el alza de la Bolsa de los últimos años ha inducido a las empresas a cotizar públicamente, aliviando la distribución sectorial del mercado de valores, escasamente representativo de la realidad económica del país, y

- como consecuencia de los altos niveles de tipos de interés nominales y, sobre todo, reales, el sistema crediticio se ha orientado progresivamente hacia la financiación del consumo y del sector de la construcción. Las empresas han precisado un esfuerzo de reestructuración financiera muy importante, reduciendo la dependencia de la financiación externa y adoptando como factor clave la generación de fondos internos para la expansión de sus actividades.

Las modificaciones han sido considerables, pero los cambios que se producirán en los próximos años van a ser mucho más importantes. La integración financiera en el área comunitaria, de mantenerse la agenda prevista, supondrá una auténtica revolución para nuestro sistema financiero, porque la distancia que nos separa, en cuanto a eficacia y preparación, es notable. El sistema financiero se enfrenta, pues, a un reto importante, y se producirán traumas entre los menos eficaces; pero hay que decir, en cualquier caso, que el sistema financiero español ha progresado de forma significativa en la ya larga etapa de la transición y la democracia.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Para el lector interesado en conocer el funcionamiento del sistema financiero, es conveniente comenzar con el estudio de manuales explicativos que incluyan referencias sobre la evolución del mismo. Por su contenido, actualidad y rigor, es importante el libro de J. A. TRUJILLO DEL VALLE, C. CUERVO-ARANGO y F. VARGAS BAHAMONDE, *El Sistema Financiero Español*, Barcelona, Ariel, 1988, 3.^a ed. revisada y puesta al día. Otro manual, con carácter más descriptivo, pero muy interesante, es el de A. CUERVO, J. A. PAREJO y L. RODRÍGUEZ, *Manual del Sistema Financiero: instituciones, mercados y medios en España*, Barcelona, Ariel, 1987.

Para seguir la evolución del sistema financiero, las razones que inducen a la adopción de medidas, el marco económico en que éstas se diseñan y, en definitiva, la comprensión global de la problemática de las finanzas desde 1973, la fuente más adecuada es el *Informe Anual* del Banco de España. Desde 1979, la misma institución publica el *Boletín Económico*, con carácter mensual, que incluye estudios de distintos aspectos; además, es interesante revisar la colección de monografías, «Estudios Económicos», publicadas, asimismo, por el Banco de España.

La revista *Papeles de Economía Española* presta especial atención al tema financiero en ocasiones, con números especialmente dedicados al sistema financiero, y con *Suplementos* que revisan aspectos relevantes de los distintos mercados e instituciones. La revista *Economistas* ha dedicado también números monográficos al sistema financiero, y en los extraordinarios anuales incluye un apartado sobre el sistema financiero, con distintas colaboraciones.

Los interesados en la Bolsa de Valores disponen de la revista editada por el Instituto Español de Analistas de Inversiones: *Análisis Financiero*. El mismo Instituto, junto a la Bolsa de Madrid, ha publicado un volumen, en 1987: *Curso de Introducción a Bolsa*, donde analizan, por destacados especialistas, los distintos aspectos de la actividad bursátil.

En cuanto a libros que analicen el conjunto del sistema financiero, o algún aspecto relevante del mismo, hay que destacar el de O. FANJUL y F. MARAVALL, *La eficiencia del Sistema Bancario Español*, Madrid, Alianza, 1985, que dedica especial atención a las economías de escala; el de A. CUERVO, *La crisis bancaria en España 1977-1985*, Barcelona, Ariel, 1988, que constituye una obra de obligada referencia sobre el tema; el libro *Banca e Industrialización en España*, Madrid, Banesto, 1989, que recoge el contenido de las ponencias en el Seminario del mismo título celebrado en Santander, UIMP, julio de 1988, y el de A. TORRERO, *Estudios sobre el Sistema Financiero*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

APENDICE: DIMENSION Y COSTES DE LA CRISIS BANCARIA EN ESPAÑA

En los ocho años que median entre diciembre de 1977 y el mismo mes de 1985, un total de 58 bancos españoles, de los 110 existentes en la primera fecha reseñada, se vieron afectados por diferentes procesos de crisis, cuyo tratamiento y resolución definitiva se prolongarían en el tiempo durante varios años más. El volumen de recursos, propios y ajenos, comprometidos en la crisis (véase el cuadro 1) ascendió a más del 27 % de toda la banca privada, y el número de oficinas y empleados de las entidades implicadas se situó en porcentajes del 19 y 28 %, respectivamente. Teniendo en cuenta que existieron tres modelos de solución de la crisis, puede añadirse que algo más de la mitad de esos valores correspondió a bancos que fueron intervenidos por el Fondo de Garantía de Depósitos, alrededor del veinte por ciento al grupo Rumasa y el resto a otros que fueron objeto de actuaciones singulares de reconversión. Pero la dimensión de la crisis bancaria española no es únicamente una cuestión de cifras relativas; aunque durante los años setenta el fenómeno se produce también en numerosos países desarrollados, en ninguno de ellos alcanza las mismas proporciones y gravedad que en España. Si bien en los primeros momentos la crisis se manifiesta en un goteo de bancos de pequeño tamaño, desde finales de 1981 se extiende a entidades y grupos bancarios de mucha más importancia, entre los que destacan los casos de Banca Catalana, Rumasa y el Banco Urquijo-Unión; los dos primeros serían objeto de abundantes controversias jurídicas posteriores, mientras el tercero, que se había visto implicado en crisis separadas antes de la fusión, acabaría por hacer mella en uno de los «siete grandes» del sistema. Lo prolongado del período de crisis y la continuidad observada en sus manifestaciones externas determinaron un panorama financiero cuyas convulsiones apenas podían ser disimuladas por el velo de discreción que autoridades y banqueros trataron celosamente de mantener.

Ya se ha señalado en este mismo capítulo que los factores explicativos de la crisis bancaria aluden tanto a las repercusiones financieras de la crisis del sector real de la economía, como a la fuerte competencia que se desata en la expansión y liberalización del sistema financiero. La abundancia y concentración de los riesgos asumidos no fue ajena, sin embargo, a prácticas irregulares de gestión que se extendieron al enmascaramiento contable de situaciones delicadas.

Las destacadas funciones del sistema financiero y la especial sensibilidad de los agentes económicos ante cualquier atisbo de problemas, justifican que la supervisión y el control de las autoridades económicas se ejerzan más allá de los límites que la economía de mercado impone en los demás sectores. El negocio bancario se basa en la confianza, pero la clara identificación externa del conjunto del sistema y la homogeneidad de sus operaciones hacen que el público no establezca con nitidez las diferencias entre el todo y las partes, y acabe por creer que la crisis de uno o varios bancos es una crisis general. En España, la fuerte regulación de tipos de interés y coeficientes obligatorios contrastaba con la ausencia de una legislación adecuada para la prevención y tratamiento de las crisis

* Apéndice elaborado por Eduardo BANDRÉS MOLINÉ.

CUADRO 1. La magnitud de la crisis bancaria

	Número de entidades	Recursos propios (mill. pts.)	Recursos ajenos (mill. pts.)	Número de oficinas	Número de empleados	Peso relativo de la crisis sobre total Banca (en porcentaje)			
						Recursos propios	Recursos ajenos	Oficinas	Empleados
Bancos intervenidos por el FGD	29	128 367	1 946 232	1 547	24 980	14,65	14,32	11,54	14,24
Grupo Rumasa	20	45 547	802 185	1 155	11 301	4,84	5,35	7,50	6,40
Otros Bancos	9	61 988	1 023 320	620	12 100	7,70	7,47	4,63	7,03
TOTAL	58	235 902	3 771 737	3 322	48 381	27,19	27,14	18,57	27,67

Nota: Los datos de recursos propios y ajenos corresponden al mes anterior al de afloramiento de la crisis y los de oficinas y empleados al comienzo del mismo año. El peso relativo de los recursos ajenos se calcula contabilizando las partidas de acreedores y bonos de caja.

Fuente: Consejo Superior Bancario. Tomado de Alvaro CUERVO, *La crisis bancaria en España 1977-1985*, Barcelona, Ariel, 1988.

CUADRO 2. Los costes de la crisis bancaria
(millones de pesetas de 1985)

SECTOR PUBLICO
a) *Costes directos:*

Fondo de Garantía de Depósitos (aportación del Banco de España)	244 558
Estado (Grupo bancario de Rumasa)	561 197
Banco de España (coste de oportunidad de los créditos)	409 972
Total costes directos	<hr/> 1 215 727 <hr/>

b) *Costes indirectos:*

Estado (exención del coeficiente de fondos públicos)	29 247
Banco de España (exención del coeficiente de caja y compra de fondos públicos)	46 695
Total costes indirectos	<hr/> 75 942 <hr/>

Costes totales para el sector público

1 291 669

SECTOR PRIVADOa) *Costes directos:*

Fondo de Garantía de Depósitos (aportación de la banca privada)	244 558
Aportación directa al saneamiento de:	
—Urquijo-Unión	25 000
—Rumasa	95 551
Total costes directos	<hr/> 365 109 <hr/>

b) *Costes indirectos:*

Sectores beneficiados por créditos de regulación especial	22 363
Coste para los accionistas	232 533
Total costes indirectos	<hr/> 254.896 <hr/>

Costes totales para el sector privado

620 005

COSTE TOTAL DE LA CRISIS

1 911 674

Fuente: Alvaro CUERVO, *ob. cit.*

bancarias. La intervención de los poderes públicos fue siempre a remolque de los acontecimientos y las medidas de control hubieron de ser creadas y modificadas a medida que los nuevos problemas lo requerían.

Según las estimaciones de Alvaro CUERVO, los costes directos de la crisis bancaria ascendieron a 1,58 billones de pesetas de 1985, de los que un 77 % fueron asumidos por el sector público y el resto, por el sector privado. A ellos hay que añadir otros 330 838 millones en forma de costes indirectos, lo que arroja una cifra próxima a los dos billones de pesetas, bien expresiva del tamaño de la crisis (cuadro 2). La parte más notable del coste de la crisis ha recaído sobre el Banco de España, en forma de aportaciones al Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) y soportando el coste de oportunidad de su apoyo financiero a los bancos en crisis. Contando, además, el lucro cesante por la exención del coeficiente de caja y la compra de fondos públicos, el esfuerzo del Banco emisor se eleva hasta 701 225 millones de pesetas de 1985. La participación directa del Estado en el saneamiento del grupo bancario de Rumasa supuso para el erario público 561 197 millones, siendo ésta la actividad de reconversión más gravosa para el sector público. El coste más significativo para el sector privado fue la contribución de la banca al FGD, cifrada en 244 558 millones, aunque no deben olvidarse los costes ocasionados a los accionistas por las pérdidas de capital y reservas y los derivados del saneamiento de bancos en sus propios grupos, y que se estiman en 232 533 millones de pesetas.

Las formas de intervención fueron la Corporación Bancaria, el Fondo de Garantía de Depósitos, la toma del control mediante la expropiación y el saneamiento de las entidades ejercido de forma directa por el Banco de España o, más frecuentemente, por los propios grupos bancarios. La actuación de las autoridades monetarias se canalizó principalmente a través del FGD, organismo creado en noviembre de 1977 como sistema de seguros de los depósitos y financiado a partes iguales por la banca privada y el Banco de España. Sin embargo, hasta 1980 el FGD apenas tiene capacidad operativa para intervenir en las crisis; a partir de ese año se le dotaría de las competencias necesarias que lo convertirían en una institución esencialmente dedicada al saneamiento de los bancos en crisis (sólo en dos ocasiones el FGD ejerció efectivamente su función de asegurador de depósitos). En conjunto, el FGD intervino 29 bancos, que representaron el 51,6 % de los recursos ajenos

CUADRO 3. Importancia y costes directos de la crisis bancaria
(en porcentaje sobre el total de bancos en crisis)

	<i>Costes directos</i>			
	<i>Recursos ajenos</i>	<i>Sector público</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Total</i>
Intervención del FGD	51,6	36,2	67,0	43,3
Grupo Rumasa	21,3	51,2	26,2	45,4
Otros Bancos	27,1	12,6	6,8	11,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
Importe total (mill. de ptas.)	3 771 737	1 215 727	365 109	1 580 836

Fuente: Alvaro CUERVO, *ob. cit.* y elaboración propia.

de los bancos en crisis, aunque el coste total de su reconversión fue ligeramente inferior, un 43,3 % (cuadro 3); es decir, 684 377 millones de pesetas destinados a la asunción de pérdidas, compra de riesgos, préstamos y adquisiciones de inmuebles.

La operación de saneamiento más importante fue la iniciada con la expropiación del grupo bancario de Rumasa, que absorbió el 45,4 % de los costes directos (622 922 millones de pesetas), aun cuando su peso relativo sobre los recursos ajenos de todos los bancos en crisis no era sino del 21,3 %. La situación de quiebra técnica del grupo y la fuerte concentración de riesgos en empresas del *holding* incapaces de hacer frente a sus obligaciones financieras, eran muestras bien elocuentes de la potencialidad de una crisis bancaria de grandes proporciones. La expropiación y posterior saneamiento por el Estado confieren a esta crisis una singularidad que continuaría posteriormente con el proceso de privatización.

Existe finalmente un último grupo de entidades que fue objeto de diferentes operaciones de intervención por la banca privada, por el Banco de España o por ambos. Los procesos de absorción y el saneamiento de bancos filiales evitaron, en más de una ocasión, la declaración pública de procesos de crisis que, no obstante, se vivieron con bastante intensidad en el interior de los grupos bancarios.

La apertura financiera al exterior

EMILIO ONTIVEROS BAEZA

1. Introducción

Uno de los rasgos más característicos del comportamiento de la economía española en los últimos veinte años ha radicado en el aumento de su grado de apertura al exterior. Esa intensificación se presenta especialmente asociada al proceso de homologación institucional que se inicia con la transición política y, más especialmente, a la adhesión de España a la CEE, en 1986. La salida de la crisis económica en nuestro país a partir de 1985 y el simultáneo aprovechamiento de la fase expansiva del ciclo económico en la práctica totalidad de los países industrializados y, en especial de los de la CEE, potencian significativamente este proceso.

Un contexto tal, dominado por el mayor ritmo de crecimiento de nuestra economía frente al resto de las comunitarias y una incapacidad para satisfacer internamente la fuerte recuperación de la demanda, determina el cambio de signo de nuestras cuentas exteriores, que a partir de 1986 intensifican su déficit en la balanza comercial y dos años más tarde se traslada igualmente a la balanza por cuenta corriente frente al conjunto de nuestros socios comunitarios.

Contablemente, los desequilibrios (déficit o superávit) que un país presenta en su balanza por cuenta corriente (registro de los intercambios de bienes, servicios y transferencias de capital con no residentes) han de ser financiados por

las transacciones de capital o, más concretamente, por las compras y ventas de activos y pasivos frente al exterior, operaciones que son objeto de registro en la balanza por cuenta de capital. En consecuencia, la contrapartida de los déficit por cuenta corriente será una desacumulación de activos frente al exterior o una acumulación de pasivos. Por la misma razón, un superávit de la balanza de pagos por cuenta corriente se traducirá en un descenso de pasivos frente al exterior o en una acumulación de los correspondientes activos.

La facilidad con que los agentes económicos de un país puedan realizar esos intercambios de capital con el exterior dependerá, en primera instancia, del marco regulador específico y, en definitiva, de la remuneración efectiva (relación rentabilidad-riesgo) que definan las oportunidades de colocación, dentro o fuera del país, de esos capitales. Ambos aspectos determinarán el grado de apertura financiera al exterior de una economía y, por tanto, la mayor o menor acomodación de los flujos de capital con el exterior al signo y cuantía del saldo de la balanza por cuenta corriente de la economía en cuestión.

Al análisis del comportamiento de estos flujos de capital de España con el exterior en los últimos años y a la contribución de los distintos agentes de nuestra economía al correspondiente proceso de apertura financiera al exterior están dedicadas las páginas que siguen. La consideración de este proceso más allá de 1986, frontera temporal del conjunto de los trabajos de esta obra, tiene su justificación en la importante aceleración, e incluso transformación, que sobre la internacionalización financiera de la economía española determina la adhesión de nuestro país a la CEE. Efectivamente, la significación del análisis de los flujos de capital con el exterior es tanto mayor actualmente cuanto que la dinámica de integración en Europa en que la economía española está inmersa y el horizonte del mercado único sigue exigiendo una contribución del ahorro exterior, tan importante o más como la que ha aportado en estos últimos años.

2. Los determinantes de los flujos de capital con el exterior y su dialéctica reguladora

Las autoridades económicas de los países con déficit por cuenta corriente procurarán, para financiar tales desequilibrios, atraer los capitales exteriores necesarios bajo distintas modalidades —préstamos, inversiones en empresas domésticas, adquisiciones de inmuebles, de valores mobiliarios...— que pasarán a considerarse activos de los no residentes frente al país en cuestión o pasivos de éste frente al exterior. Por esa misma razón, el país cuya balanza por cuenta corriente presenta déficit, tratará de desincentivar la salida de capitales al exterior, llegando incluso a limitarlas o prohibirlas. Las regulaciones que una nación puede instrumentar sobre dichos movimientos de capital con el exterior se sintetizan en el sistema de control de cambios y constituyen una primera aproximación al análisis de su apertura financiera al exterior. Sin necesidad de entrar en consideraciones estric-

tamente legales y en la propia configuración histórica del sistema español, nos limitaremos a extraer las líneas básicas de ese modelo de intervención a partir del importante desequilibrio que en las cuentas exteriores españolas determina el incremento en los precios del petróleo a partir de 1974 y la consiguiente necesidad de medios de pago exteriores.

2.1. La respuesta a la crisis del petróleo

Los déficit por cuenta corriente que la economía española ha presentado durante toda la década de los sesenta y, tras un breve paréntesis en el período 1970-73, a partir de 1974 hasta 1977, precisaban de la cobertura financiera del ahorro externo. Esta necesidad fue tanto más importante cuanto que la respuesta que adoptan las autoridades económicas ante la crisis del petróleo, lejos de instrumentar un ajuste real, opta por la mera financiación del desequilibrio exterior, partiendo de la consideración de esa crisis como un fenómeno transitorio. La financiación de esos desequilibrios por cuenta corriente se lleva a cabo a través del descenso en las reservas de divisas y, fundamentalmente, mediante la captación de créditos exteriores a largo plazo, en los que el propio Estado jugó un activo papel como prestatario. Dichos créditos gozarían, además, de una amplia permisividad reguladora.

Es únicamente a partir de julio de 1977, tras la devaluación de la peseta en un 20 %, en el contexto de un significativo cambio en la orientación y respaldo de la política económica, cuando el saldo por cuenta corriente de la balanza de pagos abandona los números rojos. Los dos años anteriores a esta medida habían presenciado fuertes tensiones especulativas contra la peseta propiciadoras de salidas de capital a las que tampoco resultaba ajena la incertidumbre política de aquellos años.

De esta época data la legislación sobre inversiones extranjeras. La Ley de 1974 distinguía entre inversiones directas e inversiones de cartera, considerando a estas últimas las que se materializaban en títulos cotizados en Bolsa, siendo inversiones directas las que no cumplían esta condición. A partir de la entrada de España en la CEE esa distinción se homologa con la existente en la Comunidad. El Decreto de 27 de junio de 1986 y el Reglamento de 25 de septiembre de ese año definen la inversión directa como «la participación en una sociedad española que permite al inversor extranjero la influencia efectiva en el control o gestión de la sociedad, en la proporción que reglamentariamente se establezca»; las inversiones de cartera son, por su parte, las que se materializan en la adquisición de acciones (admitidas o no a cotización en Bolsa), siempre que no constituyan inversiones directas, y en la adquisición de títulos de renta fija, públicos o privados, o de participaciones en fondos de inversión mobiliaria. A efectos prácticos, el umbral del 20 % del capital de la empresa en que se invierte determina la consideración de inversión de cartera o directa.

La nueva fase que se inicia a partir de julio de 1977 queda ilustrada con el

radical cambio de signo que experimentan los movimientos de capital a corto plazo. Sin abandonar su dominante carácter especulativo, la orientación de los mismos se invierte a partir de entonces en una apuesta por lo que resultaba fácil considerar como una futura apreciación de la peseta, desde el nivel subvalorado en que había quedado tras la devaluación. Así quedó reflejado en el espectacular aumento de las reservas de divisas en ese mismo año (a pesar del fuerte descenso experimentado en el segundo trimestre) y, más elocuentemente, en el año 1978.

Los últimos años presencian una notable relajación de algunas de las restricciones que tradicionalmente han caracterizado nuestro sistema de control de cambios, orientado a la disuasión de las salidas de capital hacia el extranjero. Esa transformación del marco jurídico de nuestro control de cambios tiene su punto de partida en la entrada en vigor de la Ley 40/1979, de 10 de diciembre, sobre régimen jurídico de control de cambios, que supuso la homologación con el sistema vigente en algunos países europeos, Italia y Francia fundamentalmente. Su posterior desarrollo en normas de menor rango aprovechó su flexibilidad para avanzar hacia la completa liberalización de un buen número de transacciones exteriores que exigían de autorización administrativa previa.

2.2. El proceso liberalizador de los ochenta

En correspondencia con las necesidades de financiación exterior que tradicionalmente ha presentado nuestra economía, la orientación tradicional del sistema de control de cambios español ha estado destinada a limitar las salidas de capital español al exterior, al tiempo que propiciaba las entradas de capitales extranjeros. El proceso liberalizador empieza a hacerse evidente, aunque de forma gradual y en ocasiones con significativos retrocesos, a partir de 1983, último año en que se presenta ese desequilibrio exterior y, de forma más determinante, a partir de la adhesión de España a la CEE, y de la correspondiente asunción de los compromisos liberalizadores que vinculan al conjunto de los países comunitarios a un horizonte de plena libertad de los movimientos de capital en el ámbito de esta área. Tal es el caso antes referido del Real Decreto Ley 1265 de 27 de junio de 1986 y el Real Decreto 2077/1986 de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Inversiones Extranjeras en España, homologando la normativa española respecto a inversiones directas a la existente en los países de la CEE, lo que de hecho supuso su total liberalización. Desde entonces, también se han ampliado notablemente las posibilidades de inversión en el exterior por residentes españoles, al tiempo que se han relajado algunas de las restricciones a la operativa en moneda extranjera de las entidades financieras españolas.

En la actualidad, sin necesidad de revisar detalladamente las distintas regulaciones vigentes, cabe destacar como principales restricciones a las salidas de capital al exterior las que limitan la concesión de préstamos o créditos a no residentes (más importantes para los préstamos financieros que para los comerciales)

y las de algunos movimientos de capital a corto plazo. Las inversiones españolas en el exterior, tanto directas como en inmuebles, se encuentran totalmente liberalizadas, manteniéndose algunas restricciones de escasa trascendencia económica sobre las emisiones de títulos emitidos en los mercados españoles en divisas y sobre las emisiones en pesetas en los mercados exteriores.

Por lo que se refiere a las entradas de capital exterior, en los dos últimos años hemos asistido a una cierta modificación del esquema tradicional. El uso intensivo de la política monetaria como vía prácticamente exclusiva con la que luchar contra las tensiones inflacionistas de nuestra economía ha determinado unos tipos de interés significativamente más elevados que los de esos países de nuestro entorno. Esa mayor remuneración de los activos financieros denominados en pesetas, (y lógicamente, el mayor coste de la financiación crediticia doméstica) en un contexto de reducción de la prima por riesgo de nuestra economía, ha favorecido notablemente las entradas de capital exterior, superando las estrictas necesidades de financiación de esos déficit por cuenta corriente. Han generado importantes tensiones apreciadoras de la peseta y dificultado la instrumentación de una política monetaria de signo decididamente restrictivo. Ello determina la imposición, a partir de junio de 1988, de una serie de trabas al endeudamiento en divisas de residentes españoles que alteran parcialmente esa tendencia liberalizadora del sistema de control de cambios español. La circular 6/88 del Banco de España limita el endeudamiento a corto plazo de residentes elevando de uno a tres años la vida media mínima de los préstamos que no necesitaban de autorización administrativa, manteniendo el montante máximo de este régimen automático en 1 500 millones de pesetas.

En febrero de 1989 se introduce con carácter necesariamente transitorio, pero todavía hoy en vigor, la obligación de establecimiento en el Banco de España de un depósito no reenumerado del 30 % del valor en pesetas de cada disposición o utilización neta de los préstamos denominados en divisas o en pesetas convertibles. Se trata con ello de penalizar el recurso al más barato crédito exterior, estrechando artificialmente el diferencial de intereses entre la peseta y el resto de las divisas.

Esas cautelas en relación a las tensiones del tipo de cambio de nuestra moneda y a la instrumentación de la política monetaria se han revelado menos circunstanciales de lo previsto y, previsiblemente, seguirán constituyendo la principal justificación al mantenimiento tanto de las restricciones señaladas a las entradas de financiación crediticia en moneda extranjera como a las todavía existentes sobre los movimientos de capital a corto plazo.

La asunción por España de la disciplina cambiaria del Sistema Monetario Europeo (SME), en junio de 1989, no propicia precisamente la relajación de algunas de las restricciones existentes y, en todo caso, no permite que el ritmo de liberalización mantenido hasta 1988, anticipándose en muchos casos a los compromisos comunitarios, prosiga hasta la completa abolición de los controles sobre los movimientos del capital que, para nuestro país, señala el horizonte de 1 de enero de 1993. La incorporación de la peseta al mecanismo de cambios del SME,

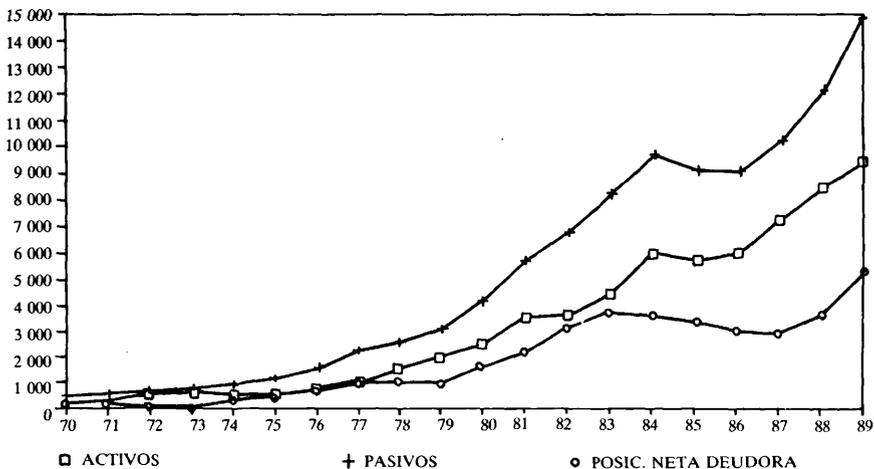
adicionalmente a la credibilidad que otorga a la definición de las políticas económicas, renueva los estímulos a la entrada de capitales en la medida en que acota significativamente el riesgo de cambio para los inversores europeos en activos denominados en nuestra moneda.

En todo caso, las dificultades de control efectivo por parte de nuestras autoridades monetarias serán también mayores en la medida en que siga perdiendo virtualidad la tradicional distinción entre movimientos de capital a corto y largo plazo como vía de identificación de los flujos según su carácter fundamental o no. El desarrollo de los mercados financieros y la amplia movilidad internacional de los capitales asociada a los mismos seguirá otorgando una relevancia creciente a las operaciones de arbitraje y, en consecuencia, al mantenimiento de las fuertes tendencias a la integración de los principales mercados financieros domésticos y a éstos con los mercados internacionales.

3. Evolución de la posición neta frente al exterior

Una visión sintética del grado de apertura financiera al exterior de la economía española y, más concretamente, de su ritmo en los últimos años, puede deducirse del análisis de sus posiciones deudoras y acreedoras frente a no residentes, materializadas en los activos y pasivos exteriores. El gráfico 1 ilustra la evolución seguida por esos *stocks* y la de su resultante, la posición neta de nuestra economía frente al exterior.

GRÁFICO 1. Activos y pasivos exteriores
(miles de millones de pesetas)



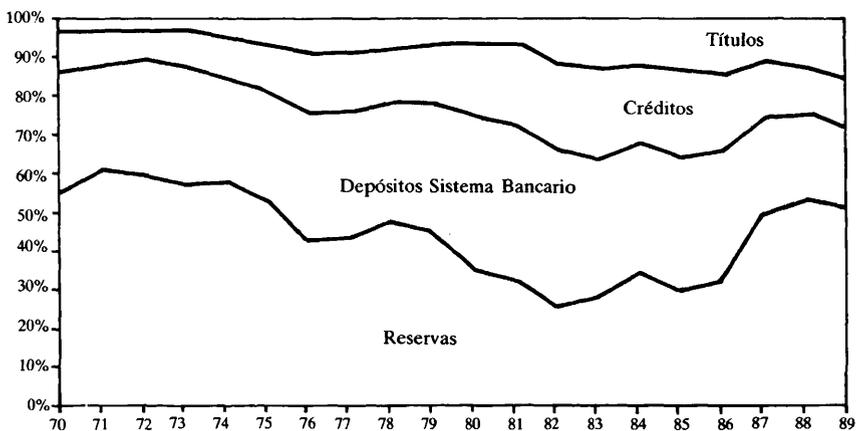
Fuente: Banco de España.

La composición de tales activos y pasivos está reflejada en los cuadros 1 y 2 y en los gráficos 2 y 3. Puede observarse cómo es a partir de los últimos años de la pasada década, y más evidentemente, al inicio de la presente, cuando ambos conceptos aceleran significativamente su ritmo de crecimiento. Al término de 1989 el volumen de activos exteriores totales de España era casi cuarenta y una veces superior al existente al final de 1970 y los pasivos se multiplicaban en el período por 31. La posición neta, deudora en todos los años, experimenta un menor crecimiento relativo como consecuencia del mayor ritmo de crecimiento de los activos, multiplicándose por algo menos de 21 al término de 1989 sobre el nivel de 1970, aunque en relación al Producto Interior Bruto (PIB) de la economía esa posición deudora no ha descendido de forma significativa hasta muy recientemente. De su grado de asociación con el saldo por cuenta corriente queda constancia en el gráfico 4.

La importancia relativa de esos activos y pasivos exteriores, en términos del PIB español, es en efecto, más modesta. Al término de 1989, la posición neta frente al exterior (deudora) suponía un 11,8 % del PIB, distribuida en un 21,0 % de los activos y un 32,8 % de los pasivos, frente a un 8,4 % y un 18,6 % respectivamente en 1970, año en que la posición deudora neta representó un 10,1 % del PIB. El contraste con otros países europeos pone igualmente de manifiesto el menor grado de apertura financiera al exterior de nuestra economía, medido por este indicador.

Entre los pasivos, la distribución entre los distintos conceptos es relativamente homogénea. Aunque dominantes los expresivos de lo que convencionalmente se agrupa bajo la denominación de deuda exterior, las vías de entrada de ahorro

GRÁFICO 2. Activos exteriores
Composición por instrumentos



Fuente: Banco de España.

CUADRO 1. Activos exteriores
(Miles de millones de pesetas)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Reservas centrales	120,5	223,5	316,6	394,4	351,8	343,6	312,4	470,9	752,8	917
Otros activos netos del Banco de España	0,2	2,3	3,1	4,3	6,9	9,1	11,7	13,1	26,9	22,9
Efectivo y depósitos del sistema bancario	68,1	98,7	158,7	213,3	165,1	187,5	241,7	359,5	492,5	677,3
Créditos	22	32,8	40,8	63,9	66,7	78,1	110,7	158,3	214,8	304,6
Títulos renta fija	—	0,1	—	—	—	—	—	—	—	—
Títulos renta variable	7,2	8,7	11,8	15,8	24,2	37	58,8	89,5	99,3	116,9
Inversiones en inmuebles		0,1			0,1	0,1	0,3	0,4	0,2	0,3
Total	218	366,1	531,1	691,8	614,8	655,5	735,6	1 091,6	1 586,5	2 039
En pesetas	2,3	2,7	3,5	6,2	5,9	12,1	17,7	21,3	19,5	73,3
En moneda extranjera	215,7	363,3	527,6	685,6	608,9	643,4	717,9	1 070,3	1 567	1 965,7
Total activos en millones de dólares	3 122	5 349	8 300	11 906	10 648	11 063	11 095	13 700	21 798	29 868

(Continuación)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Reservas centrales	889,6	1 159,4	912,6	1 230,2	2 096,7	1 710,4	1 940,7	3 610,2	4 555,4	4 886,9
Otros activos netos del Banco de España	13,3	11,6	5,6	4,7	5	4,5	4,7	2,7	22,8	21,3
Efectivo y depósitos del sistema bancario	985,9	1 413	1 471,5	1 562,8	1 967,9	1 993,7	2 047	1 796	1 805,6	1 879,6
Créditos	462,7	745,7	816,2	1 036,6	1 220,9	1 281,3	1 168,4	1 057,5	1 023,8	1 175,8
Títulos renta fija	2,8	7,9	46,6	58,1	110,8	139	253,1	184,3	253,8	512,5
Títulos renta variable	161,5	225,9	374,2	513,1	608,3	618,9	619,5	623,3	802	981,2
Inversiones en inmuebles	0,5	0,8	1,1	1,6	1,9	1,6	1,6	3,8	5,6	10,9
Total	2 516,2	3 564,3	3 627,8	4 407,1	6 011,4	5 749,4	6 034,9	7 277,8	8 469,0	9 468,1
En pesetas	83,5	121,1	184,8	250,7	317,5	442,5	454,5	484,1	489,7	587,5
En moneda extranjera	2 432,7	3 443,2	3 443	4 156,4	5 693,9	5 306,9	5 580,3	6 793,7	7 979,8	8 880,7
Total activos en millones de dólares	32 802	39 918	32 658	30 965	37 841	39 425	46 787	63 678	74 346	85 836

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

CUADRO 2. Pasivos exteriores
(Miles de millones de pesetas)

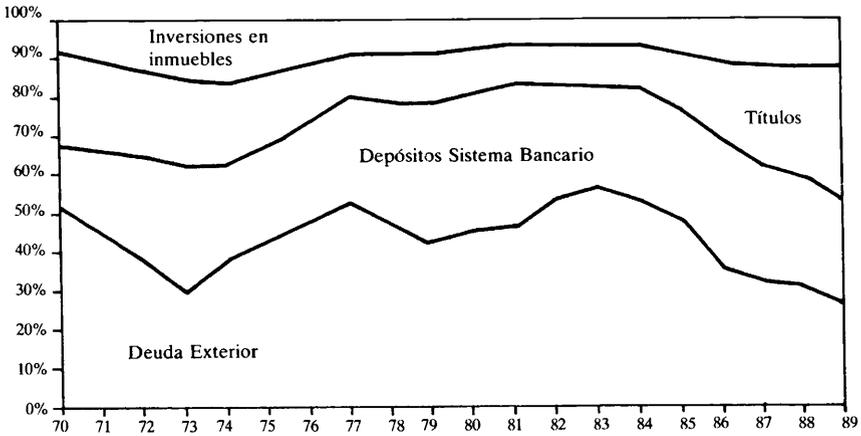
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Deuda exterior	246,7	254,1	262,5	238,4	355	504,6	766,5	1 221,9	1 219,4	1 287,8
* Crédito Directo	239,6	241,7	250	222,6	289,3	409,9	626,1	1 011,2	1 036,5	1 097,1
* Intermediada por el sistema bancario residente	7,1	12,4	12,5	15,8	65,8	94,7	140,4	210,7	182,9	190,6
Depósitos del sistema bancario	75,5	116,3	183,1	260,3	229,4	289,2	409,5	622,7	804,7	1 110,6
Títulos emitidos en pesetas	1	1	1,2	1,3	1,2	1,2	0,6	1,9	4,8	4
Títulos de renta variable	113,4	129,3	149,2	180	199,3	219,5	234,2	263,8	323,3	387,4
* Inversiones Directas	86	99,9	117,2	140,4	161,1	178	191,7	214,9	261,4	315,5
* Inversiones de Cartera	27,4	28,8	30	34,7	31,2	27,2	21,4	22,1	25,4	32,1
Inversiones en inmuebles	38,7	57,2	82,7	116,8	143,8	159,5	171,6	188,8	221,8	258,6
Banco de España: Deg. asignados	2,9	5,9	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	15,7
Total	478,2	563,8	687,5	805,6	937,5	1 182,8	1 591,2	2 307,9	2 582,8	3 064,1
* En pesetas	166,8	211,1	267,3	338,3	394	444,5	498,5	592,4	728,3	859,5
* En moneda extranjera	311,4	352,8	420,2	467,5	543,6	738,2	1 092,7	1 715,6	1 854,6	2 204,6
Total pasivos en dólares	6 875	8 498	10 834	14 177	16 677	19 810	23 312	28 494	36 769	46 294

(Continuación)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Deuda exterior	1 877	2 647,3	3 608,6	4 611,4	5 123,3	4 336	3 181,9	3 278,4	3 710,6	3 809,5
* Crédito Directo	1 543,9	2 152,9	2 903,5	3 716,4	4 235,9	3 703,4	2 794,3	2 660,5	2 925,8	3 004,5
* Intermediada por el sistema bancario residente	333,1	494,4	705,1	895	887,4	632,6	387,6	617,9	784,8	805,3
Depósitos del sistema bancario	1 514,6	2 119,3	1 999,5	2 147,7	2 790,2	2 595,1	2 970,7	2 999,4	3 413,7	3 981,8
Títulos emitidos en pesetas	3,5	3,2	2,9	3,4	10,1	10,8	20,2	145,6	277	599,8
Títulos de renta variable	455,3	571,1	702,6	862,8	1 033,9	1 291,6	1 805	2 494,1	3 189,4	4 530,1
* Inversiones Directas	383,1	469,3	580,6	702,1	858,3	1 022,4	1 306,6	1 628,1	2 149,2	2 816,5
* Inversiones de Cartera	33,3	43,9	45,1	52	88,8	170,9	405,9	840,7	1 086,9	1 819,6
Inversiones en inmuebles	300,6	357,5	430,3	544,1	682,2	841,5	1 032	1 253,4	1 520,7	1 823,9
Banco de España: Deg. asignados	20,9	26,5	26,5	35,3	42,9	46,8	47,5	45,8	45,6	43,1
Total	4 171,9	5 724,9	6 770,4	8 204,7	9 682,6	9 121,8	9 057,3	10 216,7	12 156,3	14 788,2
* En pesetas	1 019,5	1 271,6	1 530	1 885,5	2 409,2	2 812,6	3 711,2	4 785,6	6 153,3	8 224,0
* En moneda extranjera	3 152,5	4 453,3	5 240,5	6 319,1	7 273,5	6 309,2	5 346	5 431,1	6 003	6 564,2
Total pasivos en dólares	52 699	58 828	53 915	52 316	55 964	59 035	68 061	93 183	107 079	133 423

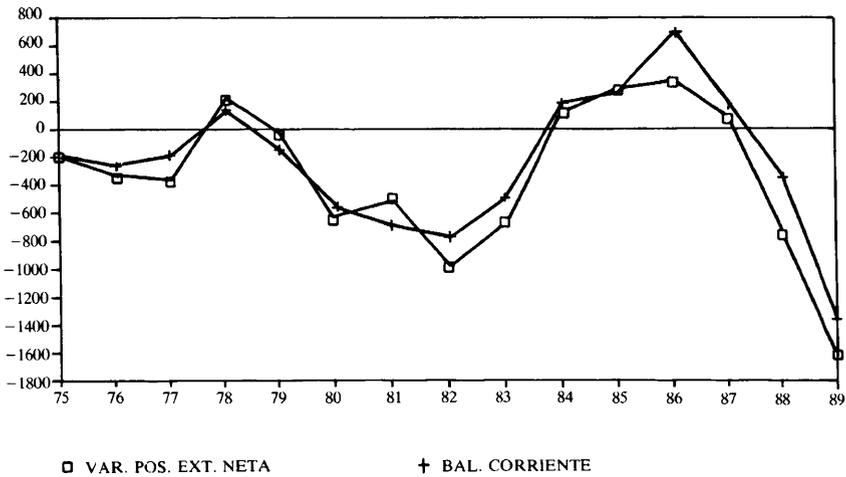
Fuente: Banco de España y elaboración propia.

GRÁFICO 3. Pasivos exteriores
Composición por instrumentos



Fuente: Banco de España.

GRÁFICO 4. Variación de la posición exterior neta y saldo balanza corriente
(miles de millones de pesetas)



Fuente: Banco de España.

exterior se han diversificado notablemente en los últimos años, favoreciendo los flujos de inversión directa y de cartera y, en menor medida, en inmuebles. En consecuencia, los titulares mayoritarios de esos pasivos son empresas no financieras y, en menor medida, las instituciones financieras.

Del análisis de la estructura de los activos exteriores, el componente más importante en la totalidad de los años son las reservas exteriores situadas, en promedio, en el 50 % del conjunto. En consecuencia, el Banco de España aparece como el principal titular de los activos exteriores del país. El resto del sistema bancario es titular de prácticamente la totalidad de los demás componentes, depósitos y créditos, fundamentalmente.

El descenso, entre 1983 y 1987, de la posición exterior neta deudora de la economía española se presenta acompañado de un menor grado de exigibilidad de dicha posición, lo que es equivalente de una mayor solvencia relativa de nuestra economía. Si de los activos y pasivos totales se deducen los que tienen un carácter más permanente o menos reversible (inversiones en inmuebles, directas y oro), tal como aparece en el cuadro 3, la cifra obtenida es expresiva de ese grado de exigibilidad de la posición que, como se aprecia en el gráfico 5, se distancia progresivamente en el tiempo a partir de 1983, de la posición neta total. La significación de ese menor grado de exigibilidad es igualmente importante en términos de la capacidad de financiación de los déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos.

Al comportamiento de estos componentes principales, activos y pasivos a lo largo de estos últimos años, se destinan los apartados que siguen, haciendo especial referencia a su carácter como flujos en lugar de *stocks* y a su adecuación al propósito de financiación del déficit por cuenta corriente que previsiblemente seguirá presentando nuestra balanza de pagos.

4. La inversión extranjera

Uno de los rasgos característicos del proceso de internacionalización financiera de la economía española ha sido, como hemos visto, el dominio de los flujos de entrada de capital sobre las salidas. Préstamos financieros e inversiones extranjeras han contribuido a paliar la escasez casi crónica de ahorro de nuestra economía (gráfico 6).

El dominio de la primera categoría de flujos de capital sobre las segundas ha sido evidente hasta bien entrada la década de los ochenta y, especialmente, a partir de 1985. Diversos factores contribuyen a la alteración de la composición de esos flujos primando las inversiones, a través de sus tres categorías: directas, de cartera y en inmuebles.

La propia entrada de España en la CEE reduce, como señalamos anteriormente, su riesgo y aumenta el atractivo a la adopción de posiciones estratégicas

CUADRO 3. Exigibilidad de la posición
(Miles de millones de pesetas)

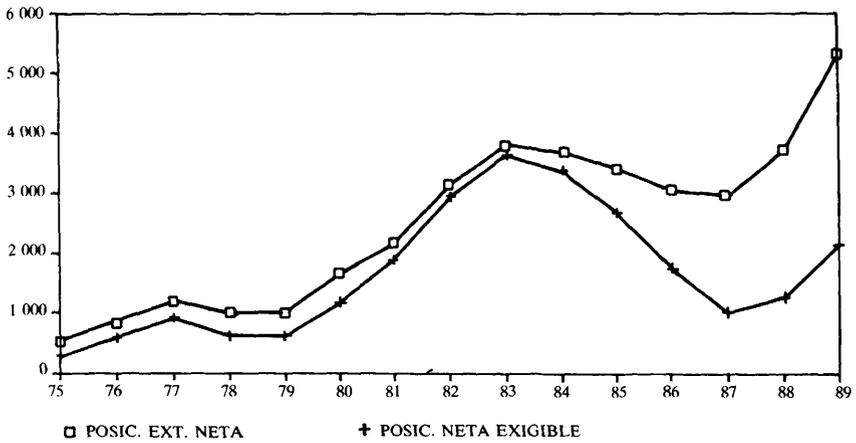
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
A. Activos exteriores totales	218,0	366,1	531,1	691,8	614,8	655,5	735,6	1 091,6	1 586,5	2 039,0
B. Pasivos exteriores totales	478,2	563,8	687,5	805,6	937,6	1 182,8	1 591,1	2 307,9	2 582,8	3 064,1
C. Posición exterior neta	-260,2	-197,7	-156,3	-113,8	-322,7	-527,3	-855,3	-1 216,3	-996,3	-1 025,1
D. Posic. neta exigible (F-H)	-176,4	-83,0	-2,1	94,2	-74,5	-258,0	-581,0	-931,3	-612,3	-604,3
E. Act. ext. no realizables	40,9	42,4	45,6	49,2	56,7	68,2	88,7	118,7	99,1	153,3
* Oro	34,9	34,9	34,9	35,0	35,0	35,0	35,0	35,4	35,6	42,7
* Invers. directas	6,0	7,4	10,7	14,2	21,6	33,1	53,4	82,9	63,3	110,3
* Invers. inmuebles		0,1			0,1	0,1	0,3	0,4	0,2	0,3
F. Activos realizables (A-E)	177,1	323,7	485,5	642,6	558,1	587,3	646,9	972,9	1 487,4	1 885,7
G. Pasivos no exigibles	124,7	157,1	199,9	257,2	304,9	337,5	363,3	403,7	483,2	574,1
* Invers. directas	86,0	99,9	117,2	140,4	161,1	178,0	191,7	214,9	261,4	315,5
* Invers. inmuebles	38,7	57,2	82,7	116,8	143,8	159,5	171,6	188,8	221,8	258,6
H. Pasivos exigibles (B-G)	353,5	406,7	487,6	548,6	632,6	845,3	1 227,9	1 904,2	2 099,6	2 490,0

(Continuación)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
A. Activos exteriores totales	2 516,2	3 564,3	3 627,8	4 407,1	6 011,4	5 749,4	6 034,9	7 277,8	8 469,0	9 468,1
B. Pasivos exteriores totales	4 171,9	5 724,9	6 770,4	8 204,7	9 682,6	9 121,8	9 057,3	10 216,3	12 156,3	14 788,2
C. Posición exterior neta	-1 655,7	-2 160,6	-3 142,6	-3 797,6	-3 671,2	-3 372,4	-3 022,4	-2 938,9	-3 687,3	-5 320,1
D. Posic. neta exigible (F-H)	-1 167,7	-1 884,7	-2 941,1	-3 632,6	-3 363,2	-2 654,9	-1 743,3	-1 010,5	-1 254,1	-2 150,6
E. Act. ext. no realizables	195,7	550,9	809,4	1 081,2	1 232,5	1 146,4	1 059,5	953,1	1 236,7	1 470,9
* Oro	42,7	336,5	460,3	600,2	663,0	575,1	503,7	413,0	541,1	600,6
* Invers. directas	152,5	213,6	348,0	479,4	567,6	569,7	554,2	536,3	690,0	859,4
* Invers. inmuebles	0,5	0,8	1,1	1,6	1,9	1,6	1,6	3,8	5,6	10,9
F. Activos realizables (A-E)	2 320,5	3 013,4	2 818,4	3 325,9	4 778,9	4 603,0	4 975,4	6 324,7	7 232,3	7 997,2
G. Pasivos no exigibles	683,7	826,8	1 010,9	1 246,2	1 540,5	1 863,9	2 338,6	2 881,5	3 669,9	4 640,4
* Invers. directas	383,1	469,3	580,6	702,1	858,3	1 022,4	1 306,6	1 628,1	2 149,2	2 816,5
* Invers. inmuebles	300,6	357,5	430,3	544,1	682,2	841,5	1 032,0	1 253,4	1 520,7	1 823,9
H. Pasivos exigibles (B-G)	3 488,2	4 898,1	5 759,5	6 958,5	8 142,1	7 257,9	6 718,7	7 335,2	8 486,4	10 147,8

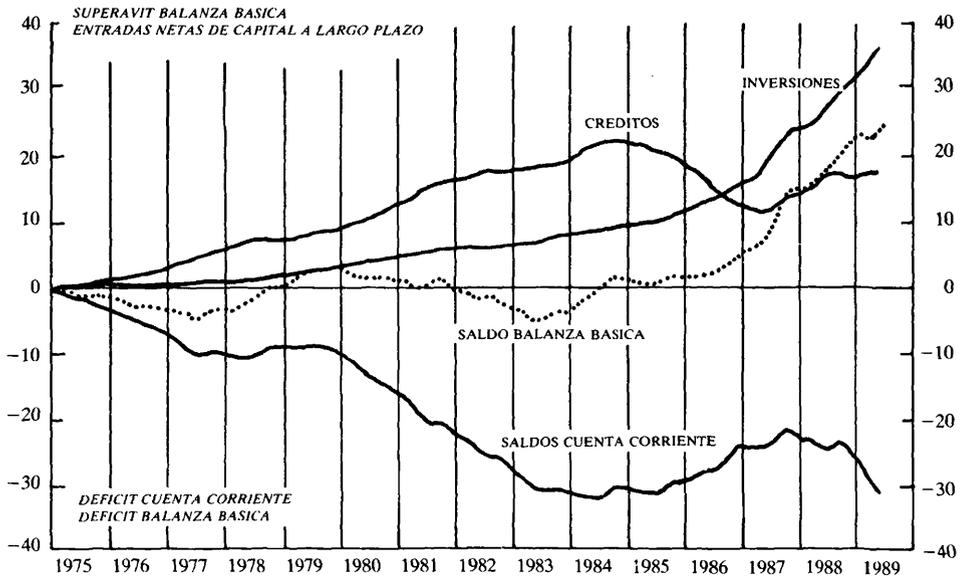
Fuente: Elaborado con datos del Banco de España.

GRÁFICO 5. Posición exterior neta y posición neta exigible
(miles de millones de pesetas)



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

GRÁFICO 6. Balanza Básica
(miles de millones de dólares) (Flujos acumulados)



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

por empresas europeas en unos mercados españoles en crecimiento. Adicionalmente a esa razón genérica para la materialización de inversiones directas en nuestro país, el conjunto de las inversiones (en especial las de cartera) encuentra un atractivo en el nivel de los tipos de interés sobre activos denominados en pesetas (en un contexto de claro dominio de estabilidad del tipo de cambio de la peseta, cuando no de apreciación), a las que no son ajenas pretensiones meramente especulativas por parte de los inversores, fundamentalmente materializadas en entradas de capital a corto plazo. Igualmente, la mejora de la estructura financiera de las empresas españolas reduce la dependencia de los mercados crediticios externos, tan intensa durante la segunda mitad de la década anterior.

En el carácter de España como importante receptor neto de inversiones extranjeras, especialmente directas, no ha de excluirse la alteración estructural que en la dirección de tales flujos entre el conjunto de los países industrializados se opera a mediados de la década pasada, reorientándose hacia nuestra economía flujos de inversiones que tradicionalmente habían tenido como destino mayoritario a EE UU y algunos otros países europeos receptores netos, como Alemania, Bélgica y Francia.

Ese cambio en la composición de los flujos de entrada de capital a largo plazo resultará globalmente favorable para las pretensiones de financiación de nuestro creciente déficit por cuenta corriente, tanto en términos de sus costes financieros explícitos, como en relación a su grado de exigibilidad y sostenibilidad en el futuro.

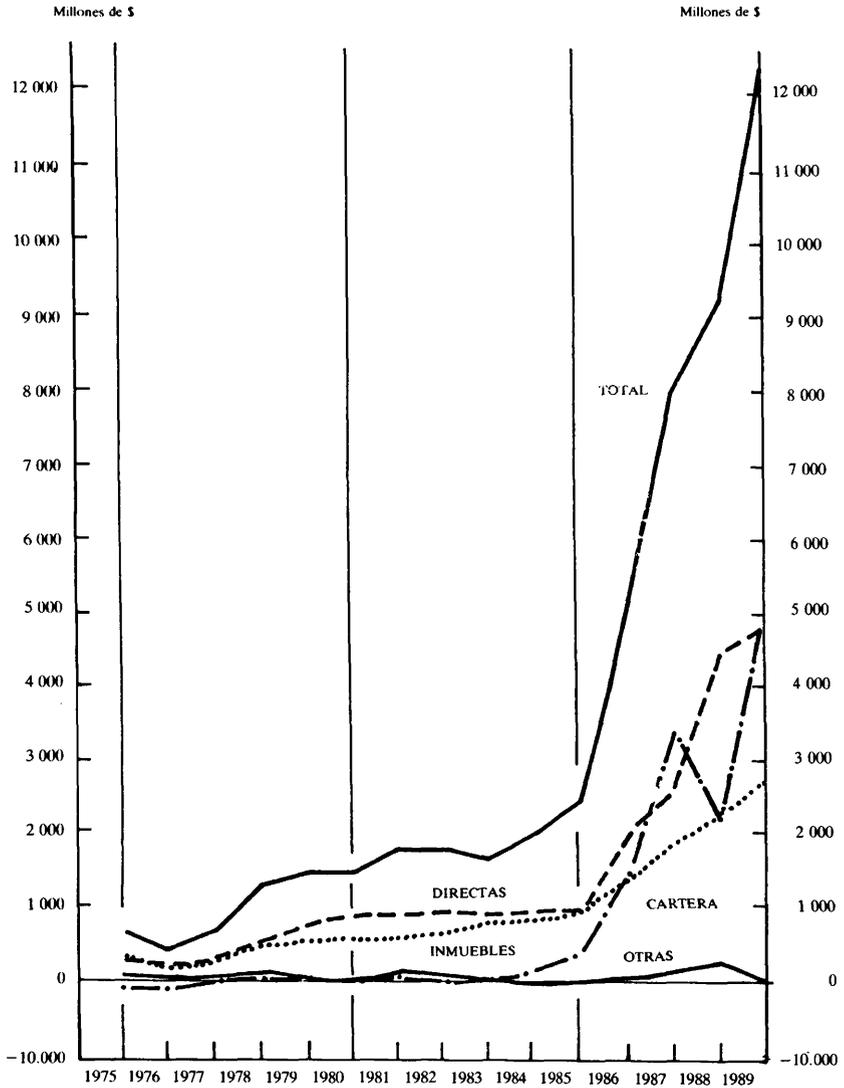
Si en 1975 apenas el 19 % del conjunto de los pasivos exteriores de España estaba constituido por inversiones directas y de cartera totalizando 220 000 millones de pesetas, al término de 1989 este *stock* alcanzaba 4,5 billones de pesetas, y representaba el 31 % del conjunto de nuestros pasivos. La significación, especialmente en términos de exigibilidad de los pasivos exteriores, es tanto mayor si a esas dos categorías de inversiones añadimos las materializadas en inmuebles, cuya importancia, absoluta y relativa, no ha dejado de crecer año tras año hasta superar los 1,8 billones de pesetas al término de 1989.

La importancia de las tres categorías de inversión, expresada sobre el PIB de la economía sigue siendo, sin embargo, modesta. Aun con la excepción del período comprendido entre 1974 y 1980, en el que el saldo conjunto de inversiones apenas registró en promedio el 0,5 % del PIB, los años posteriores no han conseguido superar el 1,5 %. En los tres últimos años (1987 a 1989) el excepcional incremento en las inversiones directas y de cartera ha determinado registros igualmente inusuales del 2,7, 2,6 y 2,8 % del PIB, respectivamente.

4.1. Inversiones directas

Si bien los flujos de inversión extranjera han mantenido un crecimiento ininterrumpido desde 1970, es durante la pasada década cuando se registra el mayor incremento. Entre 1977 y 1988 los flujos de inversiones totales se multiplican por más de veinte. El comportamiento a lo largo de los últimos veinte años no es,

GRÁFICO 7. Inversiones del exterior en España



Fuente: Registro de Caja. Banco de España.

sin embargo, homogéneo. Entre 1970 y 1983 la inversión total representa un 0,5 % del PIB de media anual, siendo entre 1974 y 1980 cuando se registra una menor participación como consecuencia de la fuerte crisis económica, para dar entrada a un proceso de claro crecimiento a partir de entonces, llegando a superar en 1988 el 2,6 % del PIB. En concreto, entre 1985 y 1989, la tasa acumulativa de crecimiento es del 68 % frente al 18 % del período 1980-1984.

El importante crecimiento experimentado por las inversiones directas a partir de la adhesión de España a la CEE ilustra (gráfico 7), como se ha señalado anteriormente, la favorable coincidencia de esta integración con el proceso de crecimiento de nuestra economía determinando, en definitiva, el aumento de rentabilidades, más o menos distantes en el tiempo, para estos flujos de capital extranjero. La homologación que se produce a partir del Real Decreto Ley 1265 de 27 de junio de 1986 sobre inversiones extranjeras y la aprobación del Reglamento correspondiente, en septiembre, constituyó, dado el amplio grado de liberalización presente en el mismo, un incentivo igualmente importante.

Un aspecto destacable en la consideración de los flujos de inversión directa es el relativo a su destino sectorial. Aquí presenciamos también un cambio importante a partir de finales de la década de los sesenta, operándose una sustitución de los sectores tradicionales en la atracción de inversión, dado su elevado grado de penetración por el capital extranjero (automóvil, químico, farmacéutico) por los más directamente vinculados a los servicios (comercio y sector financiero fundamentalmente) y algunos otros industriales cuyo nivel de capitalización descendió en el período anterior de crisis económica. Si en el período comprendido entre 1960 y 1979 las tres cuartas partes de la inversión directa estaban destinadas a los sectores químico y farmacéutico (23 %), de la industria mecánica (18 %) y al comercio y la hostelería (18 %), a partir de 1982 esa distribución empieza a variar cobrando una singular importancia la destinada a los servicios y, en especial, al sector financiero que en ese año recibe un 18 % de las inversiones directas totales e inicia el aumento de su peso relativo en años siguientes, para recibir en 1987 una cuarta parte de las entradas totales.

La entrada de España en la CEE determina igualmente un cambio sustancial sobre los países de origen de las inversiones. Si hasta 1979 el 55 % de los flujos totales procedía de países no comunitarios, en los últimos años de la década de los ochenta esa proporción apenas superaba la quinta parte del total. Conviene destacar a este respecto cómo uno de los principales países de origen de inversión extranjera en los últimos años es nuestro propio país, a través de los incrementos de inversión de compañías con mayoría de capital extranjero ya localizadas en España, mediante ampliaciones de capital y reinversión de beneficios. Son las denominadas inversiones indirectas o segundas inversiones, que normalmente no implican la entrada de divisas por una magnitud equivalente, aunque sí se traducirán en un incremento en los pasivos exteriores españoles. Si durante el conjunto de los años sesenta y setenta estas inversiones indirectas apenas supusieron un 3 % de las totales, en 1987 supusieron más de la cuarta parte.

4.2. Inversiones de cartera

Una de las dimensiones donde queda mejor ilustrada la apertura financiera al exterior de la economía española en los últimos años es en la importancia cobrada por las inversiones en valores mobiliarios o inversiones de cartera. Razones comunes a la inversión directa como el potencial de crecimiento de la economía española, la generación de buenos resultados empresariales y la tradicional debilidad de la estructura financiera de las empresas españolas, contribuyeron de forma determinante al atractivo para extranjeros de este tipo de inversión cuyo despegue se inicia a partir de 1973. De la vinculación de este tipo de flujos de inversión con la estabilidad política y económica del país receptor da idea su comportamiento en los tres años siguientes hasta 1978 en que los flujos de entrada llegan a ser inferiores a los de salida. A partir de 1983 el saldo neto registra incrementos espectaculares paralelos a la credibilidad que proyecta en el exterior el ya mencionado proceso de homologación de nuestro sistema político y económico, pero también sin dejar de mantener una estrecha asociación con las favorables expectativas que depara el mercado bursátil español.

Efectivamente, no es hasta 1984 cuando la inversión extranjera de cartera cobra una importancia significativa, casi exclusivamente centrada en títulos emitidos por el sector privado de nuestra economía. A partir de ese año las tasas de crecimiento superan ampliamente a las del resto de las entradas de capital. Si en 1983 apenas suponían el 3 % del conjunto de flujos netos de inversión, los 732 700 millones de 1989 representan el 43 % del saldo conjunto. La significación del año 1986 para el conjunto de las inversiones extranjeras es aún más destacable para el caso de las inversiones de cartera. Los 512 000 millones de pesetas de entradas totales multiplican por cuatro las correspondientes al año anterior, arrojando un saldo tres veces superior al de 1985. Es necesario destacar que ese fuerte impulso aparente de la inversión de cartera podría ser parcialmente atribuido a la dificultad de diferenciar ésta de las inversiones directas, especialmente en aquellas inversiones que originalmente toman la forma de inversiones de cartera para constituirse después en base de inversiones directas.

La adquisición de acciones cotizadas en las Bolsas españolas ha sido el componente más importante de este tipo de inversión en los últimos años, con finalidades no tanto de permanencia a medio plazo de la inversión como de mera especulación en unos mercados con precios claramente infravalorados.

Esa presencia del capital extranjero en la Bolsa española ha resultado el factor más importante de la expansión de la demanda en los últimos años, llegando a suponer en 1988 casi el 85 % de las compras netas. Consecuentemente, la evolución de las cotizaciones y de la actividad del mercado en los últimos años ha estado esencialmente condicionada por este tipo de inversiones, dotando de tanta mayor volatilidad a los precios de las acciones cuanto más sensibles suelen mostrarse estos flujos de capital a las alteraciones de tipos de interés, de las expectativas de tipo de cambio de la peseta y, en definitiva, de cualquier factor que contribuya a alterar el comportamiento del mercado a corto plazo.

La importancia relativa de la inversión en títulos públicos se hace evidente a partir de 1987, siendo prácticamente la única categoría de recepción de inversión exterior por este sector. Hasta 1986 el saldo por este concepto no había superado los 1 000 millones de pesetas, para registrar al año siguiente un alza sin precedentes hasta un saldo de 42 600 millones de pesetas, de difícil mantenimiento en los años siguientes. Tras este singular aumento de la inversión de cartera en el sector público se encuentra la elevada remuneración relativa de los títulos de deuda del Tesoro, en el contexto repetidamente referido de fortaleza de nuestra moneda. Si bien en 1988 ese saldo de inversiones de cartera en el sector público disminuye hasta 37 300 millones de pesetas, nuevamente en 1989 experimenta un importante crecimiento, 240 700 millones de pesetas, resultado de unas compras de 902 400 millones y unas ventas por 661 700 millones de pesetas.

El resultado de este intenso proceso de penetración del capital extranjero en nuestra economía, tanto a través de inversiones directas como de cartera, es un amplio dominio de la propiedad extranjera en las grandes empresas españolas. De las 500 grandes empresas por su volumen de facturación al término de 1988, 118 mantenían una participación superior al 50 % de su capital y en otras 90 esa participación, sin ser mayoritaria, resultaba significativa en términos de capacidad de control de las mismas.

4.3. Inversión en inmuebles

Razones no muy distintas a las que explican el crecimiento de las inversiones directas en España podrían hacerlo con las inversiones en inmuebles, destacando en este caso las expectativas de revalorización, dados los precios relativamente reducidos de este tipo de bienes.

Las inversiones en inmuebles han mantenido una apreciable estabilidad de su importancia relativa, con una tendencia ligeramente creciente en los últimos años en que han superado el 0,5 % del PIB, hasta alcanzar en 1988 el 0,67 %. Hay que tener presente, en todo caso, la probable infravaloración de las cifras del Registro de Caja del Banco de España, dada la frecuente práctica de escriturar las compras y ventas por un valor inferior al real, con el fin de minimizar el impacto fiscal de tales transacciones.

La valoración de su importancia relativa en el saldo conjunto de las inversiones extranjeras pone de manifiesto, además del ritmo creciente de las entradas por este concepto, la escasa significación de las realizaciones o salidas, constituyéndose en la modalidad de inversión con el menor grado de exigibilidad. Así, los 15 700 millones de pesetas de saldo por este concepto registrado en 1975 supusieron un 53 % del saldo conjunto de las tres principales categorías de inversiones extranjeras. A partir de 1986 esa proporción empezará a decaer, para situarse al término de 1989 en apenas el 18 %.

5. El endeudamiento exterior

Como hemos señalado anteriormente, hasta bien entrada la década de los ochenta los créditos exteriores constituyen los movimientos de capital más importantes con que financiar los déficit por cuenta corriente de nuestra economía. Al recurso intensivo a los mercados crediticios internacionales contribuye igualmente la estrechez del mercado financiero doméstico, incapaz por sí solo de dar respuesta a las necesidades de inversión de las grandes empresas españolas, especialmente las de sectores intensivos en capital (sociedades eléctricas y concesionarias de autopistas, entre otras). La financiación crediticia suministrada por prestamistas públicos reviste escasa importancia, limitándose a algunas facilidades de organismos internacionales, como las asociadas al incremento en los precios del petróleo que puso en funcionamiento el Fondo Monetario Internacional en 1975 y a algunos préstamos vinculados a la financiación específica de determinadas importaciones o proyectos de inversión.

Si bien es cierto que la presencia de prestatarios españoles en los mercados financieros externos es posible localizarla varios años antes de la primera crisis del petróleo, es a partir de esta alteración en la relación de intercambio cuando, al igual que otros países de la OCDE, España inicia un recurso continuado al endeudamiento a medio y largo plazo mediante la captación de préstamos de sindicatos bancarios internacionales, modalidad a través de la cual se canaliza mayoritariamente el proceso de distribución de liquidez internacional en los años setenta, con base en la plataforma crediticia del euromercado.

El favorable diferencial no cubierto de intereses estimulaba el acceso a las fuentes de endeudamiento en divisas del que no sólo las empresas privadas hicieron uso, sino igualmente las empresas públicas y el propio Estado, especialmente hasta mediado 1977. Este protagonismo casi exclusivo de la financiación crediticia pura (no vinculada a transacciones comerciales o reales) descendió como consecuencia de las nuevas expectativas de apreciación de la peseta tras su devaluación en julio de ese año, y las restricciones monetarias internas instrumentadas como respuesta a las tensiones inflacionistas entonces existentes. La sustitución de créditos por inversiones fue especialmente intensa a partir de 1978, propiciándose incluso la cancelación anticipada de algunos de los primeros, especialmente de prestatarios públicos. Nuevamente en 1979 la balanza por cuenta corriente española precisaría de financiación externa que se satisfaría mediante el endeudamiento público y privado en el exterior.

La captación de financiación crediticia a partir de este año va a marcar sensibles diferencias con el período anterior. Puede decirse que en la década de los ochenta, los prestatarios españoles alcanzan su mayoría de edad a tenor de las condiciones de coste en que consiguen captar sus operaciones de préstamo. La magnitud media de los montantes y la extensión de los vencimientos es notablemente superior a la de años anteriores, y los costes finales (diferenciales sobre el tipo de interés interbancario, comisiones...) significativamente más reducidos.

Efectivamente, hasta 1979 el riesgo español en su conjunto no alcanza las

condiciones equivalentes a las de la media de los prestatarios en los mercados financieros externos, soportando costes superiores por una financiación cuyos períodos de vencimiento son también, en general, inferiores a la media del mercado. El acceso en estos años se caracteriza igualmente por el reducido volumen medio de los préstamos, netamente inferior a la media de los países de la OCDE, lo que se traduce en un acceso no sólo concretado en un mayor número de operaciones, sino también más disperso. Es a partir de ese año 1979 cuando, además, se intensifica el proceso de endeudamiento externo español, captándose en los cinco años anteriores apenas una cuarta parte del volumen de recursos crediticios correspondientes al período 1984-1986. Especialmente intenso es el trienio 1979-1981 en el que España en su conjunto es el principal prestatario internacional entre los países de la OCDE. A partir de mediada la década de los ochenta se inicia una lenta diversificación de los instrumentos de endeudamiento, desde la financiación bancaria hacia instrumentos «titularizados», proceso coincidente en la genérica tendencia de recomposición de los riesgos bancarios derivada de la crisis de la deuda de los países en desarrollo.

Los últimos años de la década siguen dominados por la existencia de tipos de interés sobre activos en pesetas significativamente más elevados que los de las principales monedas. La mayor estabilidad del tipo de cambio de nuestra moneda contribuye a propiciar la renovación del endeudamiento exterior y, más concretamente, las entradas a corto plazo con un carácter meramente especulativo. Las perturbaciones que estos movimientos de capital pueden originar sobre el control monetario acaban determinando la imposición por las autoridades monetarias de restricciones a esas entradas que tienen su más significativo exponente en las medidas adoptadas al inicio de 1989.

La evolución de estas entradas de capital exterior a partir de febrero de 1989 se encuentran en efecto condicionadas, como se comentó en el primer epígrafe, por el establecimiento, a partir de febrero, de un depósito no remunerado equivalente al 30 % del principal de los créditos captados en divisas, en el contexto de las actuaciones destinadas a la reducción de la demanda interna. Ese encarecimiento efectivo de la financiación crediticia exterior estuvo acompañado, a medida que transcurría el año, de un alza en los tipos de interés de las principales monedas que favoreció los objetivos gubernamentales de penalización de esa fuente de financiación, y el consiguiente estrechamiento de la ventaja en términos de diferenciales en tipos de interés.

En la medida en que, a tenor de la normativa sobre inversiones extranjeras, los préstamos con un vencimiento superior a cinco años de una matriz a su filial en España se consideran inversiones directas, la introducción del depósito referido ha propiciado una cierta alteración en la compañía de los propios flujos de inversión. Así se ha puesto de manifiesto en el fuerte incremento experimentado por esta «modalidad» de inversión durante la primera mitad de 1989, superando el 130 % sobre la cifra equivalente del año anterior.

La síntesis resultante de ese proceso de endeudamiento queda reflejada al término de cada período en el *stock* de deuda exterior de nuestro país, único de

los pasivos exteriores con un período especificado de devolución. Se incluyen igualmente bajo este concepto los pasivos que, captados en el exterior por las entidades bancarias residentes, son intermediados en el mercado nacional.

Del análisis de su evolución (cuadro 4) pueden deducirse las fases comentadas en epígrafes anteriores en las que el recurso al ahorro externo fue intenso. Considerando su contravalor en dólares, el *stock* de deuda exterior no ha dejado de crecer desde 1973 hasta 1985, con un primer período, hasta 1977, de fuerte aceleración. A partir de este último año y como consecuencia de la política de ajuste iniciada en julio se reducen las tasas de crecimiento de la deuda hasta la nueva crisis del petróleo, en 1979, que determinará una aceleración en los dos años siguientes para volver a descender a partir de 1983. Es precisamente a partir de este último año cuando se hace más evidente la mejora en el *rating* crediticio de los deudores españoles, al tiempo que tiene lugar una mayor diversificación de las divisas en las que se denomina la deuda y un significativo alargamiento en su estructura de vencimientos.

CUADRO 4. Deuda exterior y estructura por vencimientos

Deuda exterior (millones de \$)	Vencimientos: % s/total				Otras (*)	Total
	Corto plazo (1 año)	Medio plazo (hasta 5 años)	Largo plazo (5 años o más)			
1970	3 539					
1971	3 862					
1972	4 141					
1973	4 201					
1974	6 337					
1975	8 454					
1976	11 241	16	50	34	0	100
1977	15 126	18	52	30	0	100
1978	17 425	16	50	34	0	100
1979	19 497	14	42	44	0	100
1980	23 719	13	40	47	0	100
1981	27 205	12	39	49	0	100
1982	28 772	12	42	46	0	100
1983	29 462	14	44	41	2	100
1984	29 577	13	44	40	3	100
1985	28 164	11	34	52	3	100
1986	24 063	11	29	59	1	100
1987	30 115	17	27	48	8	100
1988	32 748	14	30	49	7	100
1989	34 764	7	38	45	10	100

(*) Vencimiento indeterminado, impagados y otras situaciones.

Fuente: Banco de España.

Este último aspecto de mejora del perfil temporal de la deuda se pone de manifiesto en el cuadro 4 del que puede deducirse una traslación hacia los vencimientos superiores a un año, claramente mayoritaria durante la década de los ochenta, determinando una extensión del vencimiento medio ponderado de la deuda en todos esos años.

La escasa diversificación monetaria de las operaciones de préstamo es una de las características del endeudamiento externo español. Como puede apreciarse en el cuadro 5, el dólar de EE UU ha sido hasta 1984 la moneda mayoritaria en la que se ha concretado la deuda exterior. El elevado grado de liquidez del segmento del mercado de eurocréditos en esta moneda permite que sea en él donde se capten las operaciones con mayores montantes medios, contrariamente a lo que ocurre en segmentos monetarios con menos liquidez, especialmente el referido al franco suizo. Hasta entrada la década de los ochenta, tres divisas (dólar estadounidense, marco alemán y franco suizo) totalizan en promedio el 90 % de la deuda exterior. La incorporación del yen japonés y del ECU en la denominación del endeudamiento coincide, en líneas generales, con el mayor peso específico que estas monedas cobran en el conjunto de los euromercados, aunque cabe señalar que el uso de las mismas por los prestatarios españoles es ligeramente inferior al correspondiente al promedio de esos mercados externos. El año 1983 marca el inicio del descenso en la utilización del dólar (que tiene su mínimo en 1989 con apenas un 29 % de toda la deuda) y el paralelo ascenso del yen y el numerario del SME, el ECU.

CUADRO 5. Denominación monetaria de la deuda exterior
(en porcentaje)

	\$ USA	Marco	F.S.	Yen	ECU	F.F.	Libra E.	Resto	Total
1975	53,7	21,2	10,8	—	—	2,2	1,1	11,0	100
1976	56,6	19,3	12,3	—	—	1,6	0,8	9,4	100
1977	57,8	20,7	11,8	0,5	—	1,4	0,6	7,2	100
1978	54,7	20,3	13,6	1,6	—	1,3	0,9	7,6	100
1979	58,4	17,2	14,8	3,4	—	1,3	0,7	4,2	100
1980	62,9	13,9	14,4	3,8	—	1,3	0,5	3,2	100
1981	63,8	11,8	14,3	3,5	—	1,2	0,8	4,6	100
1982	62,4	11,1	15,2	3,9	0,3	1,2	1,6	4,3	100
1983	63,5	9,7	12,9	5,1	0,7	1,2	2,8	4,1	100
1984	58,8	9,0	12,0	9,3	1,6	1,0	3,2	5,1	100
1985	47,6	12,1	13,3	13,7	4,6	1,1	3,6	4,0	100
1986	35,9	16,1	16,9	17,3	6,1	1,2	3,2	3,3	100
1987	32,9	17,0	18,2	16,5	6,5	1,1	3,2	4,6	100
1988	31,2	16,0	18,5	15,2	8,6	1,2	2,7	6,6	100
1989	28,4	16,8	18,6	12,7	10,0	1,2	1,3	11,0	100

Fuente: Banco de España.

Diversos son los indicadores existentes para evaluar la sostenibilidad de la deuda exterior de un país o la capacidad para atender su servicio, amortización del principal más intereses. En el cuadro 6 se recogen los ratios más usuales, de los que, en conjunto, cabe deducir la ya comentada favorable evolución de ese *stock* a partir de 1983. Llamemos la atención sobre la relación entre las reservas exteriores, activo del que es titular el Banco de España y el volumen de deuda exterior (gráfico 8). Como puede apreciarse en el gráfico, la importancia relativa de ese activo sobre el pasivo representado por la deuda crece también a partir de 1983, desde niveles en torno al 37 % hasta superar en 1989 el 145 %, año en el que España se sitúa entre los cinco países con más reservas del mundo.

Ese importante volumen de reservas no es sino el resultado de las intensas entradas de capital exterior que se producen a partir de 1986, como hemos visto en las páginas anteriores. Paralelamente a la cómoda cobertura que otorgan a los desequilibrios de nuestra balanza de pagos por cuenta corriente puede cuestionarse la necesidad del mantenimiento en magnitudes tan elevadas si, adicionalmente, se considera la baja rentabilidad relativa que cabe obtener de la gestión de este activo, necesariamente sujeto a planteamientos inversores más conservadores que los de cualquier otra cartera de activos financieros exteriores. Es en este aspecto en el que el contraste entre la tasa media de la rentabilidad efectiva de las reservas y el coste efectivo medio de la deuda podría llegar a aconsejar

CUADRO 6. Indicadores de la deuda exterior

	1973	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Servicio deuda/Exportación de bienes y servicios	11,4	12,0	16,2	19,2	20,1	18,9	22,9	26,2	28,1
Servicio deuda/PIB	1,4	1,6	2,6	3,8	4,0	4,3	5,6	6,3	5,9
Servicio deuda corregido ^a /PIB			2,6	3,8	3,9	4,5	4,4	3,5	2,1
Amortizaciones/Utilización	65,9	25,0	37,1	43,2	60,7	66,0	75,0	217,1	287,2
Intereses/Exportaciones de bienes y servicios	2,7	3,8	8,0	10,5	10,6	8,9	8,4	7,1	4,8
Intereses/PIB	0,3	0,5	1,3	2,1	2,1	2,0	2,0	1,7	1,0
Tipo de interés medio	6,7	7,1	12,7	15,2	13,7	10,8	10,6	9,6	8,6
Deuda/PIB	5,0	8,1	11,2	14,7	16,2	19,0	18,9	17,5	10,7
Reservas/Deuda	194,8	69,8	51,9	55,9	38,5	36,3	51,4	46,5	65,3
Utilización/FBC ^b	6,6	16,4	16,8	18,8	14,7	16,2	19,0	18,9	17,5
Deuda neta ^c /Exportación de bienes y servicios	7,2	40,7	53,4	53,2	69,4	72,6	54,5	54,9	32,9
Deuda neta/PIB	1,0	5,4	8,7	10,5	14,0	16,4	13,2	13,3	6,9

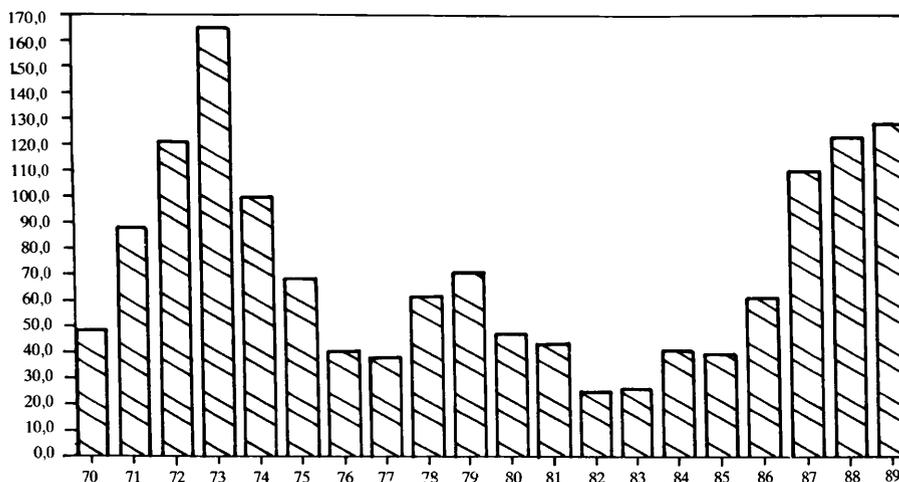
^a Corregido de amortizaciones anticipadas.

^b Formación bruta de capital.

^c Deuda neta = Deuda exterior - Reservas + 1/6 importaciones de bienes y servicios.

Fuente: Banco de España.

GRÁFICO 8. Reservas centrales/deuda exterior
Relación porcentual



Fuente: Banco de España.

una nueva relación entre ambas, sin necesidad de amenazar esa posición de solvencia exterior de la economía española.

6. Flujos de salida de capital al exterior

De lo comentado hasta ahora pueden deducirse razones más que suficientes para ilustrar la escasa importancia de los flujos de salida de capital de la economía española. Incluso en los últimos años en los que la regulación de estos movimientos ha sido ampliamente permisiva, las condiciones de rentabilidad relativa no las han propiciado.

Hasta el inicio de la década de los ochenta, las inversiones españolas en el extranjero no dejan de tener una importancia poco más que testimonial, tanto en términos absolutos como en relación al PIB de nuestra economía, siempre inferior al 0,5 %. A ello no resulta ajeno la comentada orientación del sistema de control de cambios español hacia la disuasión de cualquier tipo de salida de capital a la que hay que añadir, en el caso concreto de las inversiones directas españolas, la simplicidad de la política comercial en el exterior de la mayoría de las empresas exportadoras españolas. En efecto, dado el escaso valor añadido que tradicionalmente han incorporado las exportaciones españolas, no parece haber sido preciso la disposición de redes comerciales en el exterior. Adicional-

mente, la creciente importancia como exportadores de las filiales españolas de empresas extranjeras ha hecho menos necesarias esas inversiones en canales de distribución, en la medida en que disponían de la infraestructura de comercialización de las empresas matrices. Con todo, las inversiones directas no han dejado de crecer en los últimos años de la década de los ochenta.

Las inversiones de cartera por su parte, hasta 1986 únicamente estaban autorizadas para algunas empresas residentes. El sensible incremento en esta categoría de inversiones a partir de 1982 se presenta asociado a las intensas expectativas de depreciación de la peseta y a la simultánea tendencia alcista en las principales bolsas internacionales, especialmente a partir de la segunda mitad de 1982. Con todo, una parte probablemente mayoritaria de las inversiones españolas de cartera en el exterior ha debido estar vinculada a operaciones de cobertura del riesgo de cambio, mediante la adquisición de activos financieros de renta fija denominados en divisas, con los que neutralizar eventuales variaciones en el tipo de cambio frente a la peseta. Muchas de estas operaciones han estado vinculadas a la atención del servicio de la deuda de operaciones financieras en divisas.

El período comprendido entre 1983 y 1988 registra las mayores salidas de capital vía inversiones y, más concretamente, a partir de la amplia liberalización de estos movimientos que introduce el Real Decreto 2374/86 de 7 de noviembre. En ese mismo año de 1986, las inversiones de cartera de residentes españoles en el exterior alcanzan la cifra sin precedentes de 250 millones de dólares. Los años siguientes no propiciarán la continuidad de esa tendencia, dadas las condiciones relativamente favorables que los activos financieros denominados en pesetas definen. Como vimos, el amplio diferencial en tipos de interés y las presiones apreciadoras de la peseta hacen de la inversión financiera en España una de las más atractivas de los países industrializados, determinando incluso la desinversión de posiciones en el exterior.

Consideraciones no muy distintas a las realizadas anteriormente cabría hacer para la otra gran categoría de flujos de salida de capital, los créditos a no residentes. Su importancia ha sido igualmente limitada, reflejando una evolución poco uniforme, condicionada por las mismas variables antes referidas (diferencial de intereses y expectativas sobre el tipo de cambio de la peseta) además de la calidad crediticia de los eventuales prestatarios.

La integración financiera de la economía española y la paralela aceptación de la peseta como moneda vehicular en el comercio y la financiación internacional dispone de uno de sus exponentes más característicos en las emisiones de extranjeros denominadas en pesetas. Emitidas hasta la fecha por entidades supranacionales, este tipo de emisiones son objeto de liquidación en los sistemas correspondientes al mercado de eurobonos. Un 0,74 % del conjunto de emisiones internacionales de bonos en 1989 correspondieron a este tipo de emisiones, denominadas en los medios financieros «bonos matador», cuando en 1987 apenas alcanzaron el 0,1 %. En 1989 el volumen de nuevas emisiones superó los 230 000 millones de pesetas, al tiempo que se ponía de manifiesto una creciente amplitud del mercado secundario de este tipo de emisiones.

7. La apertura financiera del sistema bancario

Un aspecto de gran interés en el análisis de la apertura financiera de la economía española es la contribución a la misma del sistema bancario. A la importancia genérica que en los países de nuestro entorno tienen las entidades bancarias, hay que añadir la privilegiada posición de que gozan en España al disponer de la delegación de funciones por parte del Banco de España para la realización de los cobros y pagos exteriores.

Dos consideraciones generales cabe realizar respecto a las entidades bancarias españolas en este contexto. Por un lado, el escaso grado de importancia de la actividad internacional en el conjunto del sistema bancario español (SBE). En segundo lugar, la escasa apertura tanto absoluta como en relación a otros sectores de la economía que ha existido en lo que a libertad de prestación de servicios se refiere y, muy especialmente, a la libertad de establecimiento de entidades extranjeras en nuestro país.

La actividad internacional de los bancos españoles se ha limitado tradicionalmente a la mera extensión de su negocio doméstico en aquellos países en los que se ha establecido. El amplio proceso de internacionalización del negocio bancario que tiene lugar con ocasión del desarrollo de los euromercados y la asociada distribución de liquidez que se opera a través de los mismos a partir de 1974, apenas afecta a la banca española. La singular presencia de prestatarios españoles en esos mercados de crédito como hemos visto en el epígrafe anterior se hace en la amplia mayoría de las operaciones a través de sindicatos de bancos extranjeros establecidos en esos mercados externos. En los habituales *ranking* de los bancos participantes en los mercados crediticios internacionales, es difícil encontrar bancos españoles en posiciones destacadas.

La síntesis más expresiva del grado de apertura del SBE es la participación del sector exterior en los activos y pasivos totales (gráfico 9). Con datos disponibles para la pasada década, los activos frente a no residentes representan poco más del 8 % sobre los activos totales y los pasivos no alcanzan el 10 % sin que en ningún año se hayan superado sendos máximos del 10,4 y 13 %. El menor ritmo de internacionalización que el correspondiente al conjunto de la economía española se pone de manifiesto al comparar las respectivas tasas de crecimiento de los activos y pasivos de uno y otro.

Si al término de 1982 la participación de los activos exteriores de la banca en el conjunto de los activos y pasivos exteriores de la economía española suponía el 60 %, en 1989 no supera el 31 %, la más baja participación de la década. Algo similar ocurre con la importancia relativa de los pasivos exteriores del SBE, que de un 45,7 % que representaban en 1981 pasan al 32,6 % en 1989 (gráfico 10).

El dominio de los pasivos exteriores del SBE sobre los activos no hace más que reflejar, al igual que se destacó en las consideraciones sobre las grandes categorías de flujos de capital, la preeminencia del diferencial favorable de tipos de interés de la peseta sobre cualquier otra circunstancia y, en concreto, sobre la rentabilidad relativa de las inversiones en el exterior. Esa misma circunstancia es

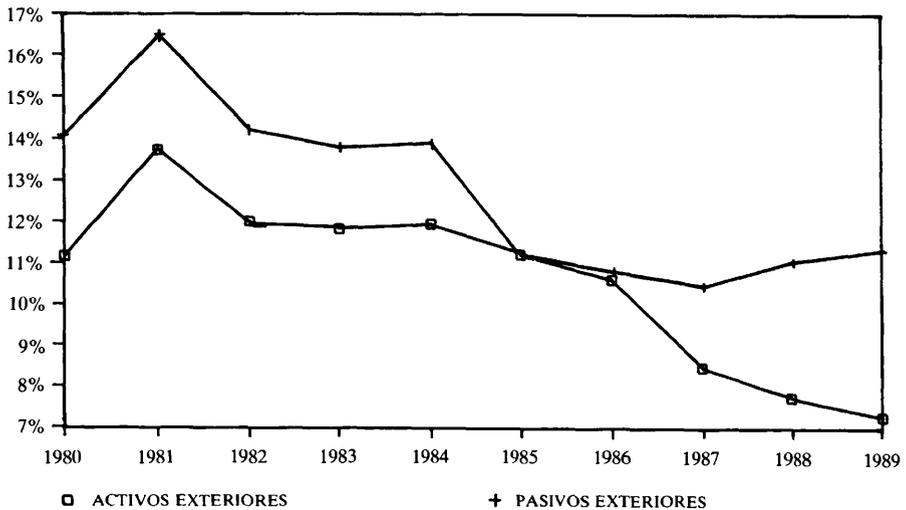
la que ha restado virtualidad a la liberalización de la adopción de posiciones largas en divisas para este sector a partir de 1986.

Del conjunto de entidades que configuran nuestro SBE, la banca privada sigue detentando la mayor importancia relativa, aunque cediendo ante el evidente crecimiento de las cajas de ahorros. Estas últimas han pasado de representar apenas el 0,1 % de los activos en 1980 a hacerlo con el 5,2 % al término de 1988. Por lo que hace a los pasivos, las cajas han pasado del 4,5 % en 1980 a algo más del 9 % al final de 1989. La participación de las cooperativas de crédito es de casi nula significación.

La distribución geográfica de esos activos y pasivos exteriores señala a Europa y más concretamente a los países de la CEE como los principales destinos de los activos y los correspondientes detentadores de los pasivos exteriores del SBE, con un 39,8 y 44,9 % respectivamente al término de 1988. Los países iberoamericanos registran una participación próxima al 20 % en ambos conceptos en ese año. Conviene destacar a este respecto el singular proceso de reducción de riesgos con estos países como respuesta a la crisis de solvencia que se inicia en 1982. La política de provisiones contra estos riesgos iniciada entonces ha situado las posiciones acreedoras netas con estos países en niveles inferiores a un tercio de los mantenidos al final de 1982.

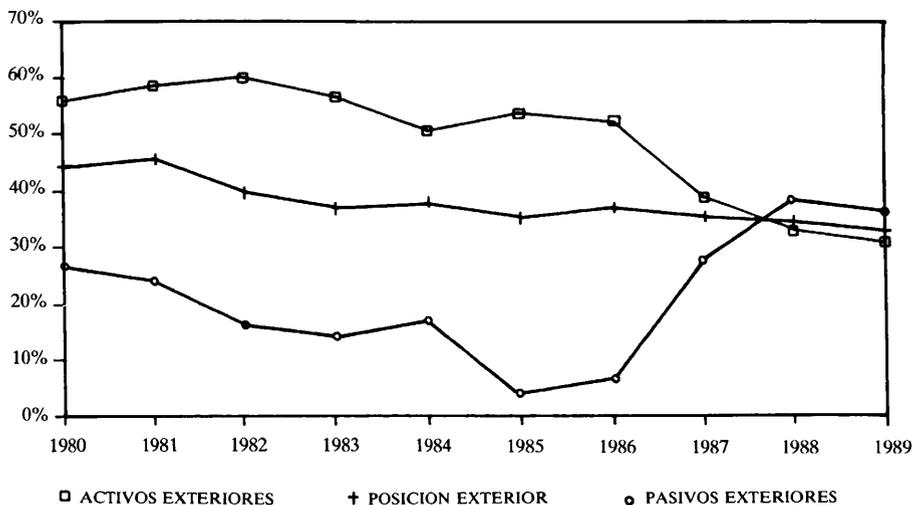
El otro aspecto que destacábamos como exponente de la menor apertura relativa al exterior del SBE radicaba en los obstáculos a la entrada de entidades

GRÁFICO 9. Sector exterior del sistema bancario
(% sobre activos y pasivos totales)



Fuente: Analistas Financieros Internacionales.

GRÁFICO 10. Sector exterior del sistema bancario
(% sobre sector exterior español)



Fuente: Analistas Financieros Internacionales.

extranjeras al mercado español. Es en 1978 cuando se regula lo que ha dado en denominarse «segunda entrada de la banca extranjera» en España, primera en realidad desde la guerra civil. Hasta la promulgación del Real Decreto 1388/1978 de 23 de julio, únicamente estaban establecidos en España cuatro bancos extranjeros, que gozaban de posibilidades operativas similares a las de los bancos españoles: Bank of London & South América (hoy Lloyds Bank), Credit Lyonnais, Société Générale de Banque y Banca Nazionale del Lavoro.

Las autorizaciones de establecimiento que se producen a partir de 1978 lo son con unas restricciones operativas que impiden de hecho la actuación de las entidades extranjeras en el segmento de mercado al por menor. La apertura de un máximo de tres oficinas, la limitación de su cartera de valores a títulos de renta fija y la limitación en la captación de financiación ajena, obligando a la captación de financiación interbancaria fundamentalmente, son las más significativas restricciones que encuentran estos bancos para competir en igualdad de condiciones con el resto del SBE.

La normativa actualmente en vigor sobre establecimiento en España de entidades bancarias extranjeras en el Real Decreto 1144/1988 de 30 de septiembre es de contenido más amplio que el de 1978; en él se regula la creación de bancos privados y la instalación en España de entidades de crédito extranjeras, mediante tres modalidades básicas: filiales, sucursales y oficinas de representación. A excepción de lo dispuesto para esta última modalidad, sin dimensión operativa, se produce una significativa equiparación entre la autorización aplicable a los bancos

extranjeros y la correspondiente a los bancos privados en general, pero subsisten transitoriamente (hasta el 31 de diciembre de 1992) las limitaciones ya comentadas para filiales y sucursales.

En definitiva, la presencia de la banca extranjera en España ha contribuido decisivamente a la modernización de nuestro sistema financiero a través de la potenciación de los mercados monetarios y la incorporación de nuevos instrumentos financieros de los que los préstamos sindicados a tipos de interés variable y las emisiones de papel comercial (pagarés de empresa) son los más representativos. Las limitaciones señaladas obligaron a orientar la actividad de esas entidades hacia actividades propias de la banca de inversión, trasladando tecnologías y productos desarrollados en sus países de origen y en los euromercados, con el consiguiente impacto favorable en términos de difusión de esas nuevas técnicas y productos, en los mercados financieros españoles.

8. Conclusiones

El proceso de apertura financiera al exterior de la economía española ha estado orientado, como hemos tenido ocasión de apreciar en las páginas precedentes, por las casi continuas necesidades de ahorro externo de nuestra economía. El signo de la balanza de pagos por cuenta corriente y la adhesión de España a la CEE han determinado el carácter del sistema de control de cambios, igualmente condicionado en los últimos años por las exigencias de control monetario.

La entrada en la CEE contribuye decisivamente a la alteración en la estructura de los flujos de entrada de capital, favoreciendo las distintas modalidades de inversión y, por tanto, dotando de mayor estabilidad y menor grado de exigibilidad al conjunto de los pasivos exteriores de la economía. Ello no ha sido óbice para que, simultáneamente, las entradas de capital a corto plazo hayan estado esencialmente propiciadas por el persistente diferencial de rentabilidades efectivas de los activos financieros denominados en pesetas. La incorporación de España al Sistema Monetario Europeo reduce significativamente el riesgo de cambio y homologa la configuración de nuestra política macroeconómica con las de nuestro entorno europeo.

La creciente importancia que en el período analizado han cobrado los activos y pasivos exteriores de la economía española no tiene su correlato en la correspondiente al sistema bancario, que reduce significativamente su grado de internacionalización en la pasada década, al tiempo que permanecen las restricciones más relevantes para la competencia en los mercados españoles de entidades financieras extranjeras.

El horizonte genérico del mercado único en Europa implica la existencia de un espacio financiero europeo y la desaparición de todo tipo de restricciones a la libre circulación de los capitales y a la libre prestación de sistemas financieros en la región; será entonces cuando la homologación política e institucional consecui-

da en estos últimos años tenga su correspondencia en el grado de apertura financiera al exterior de nuestra economía con el de las principales europeas.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

La bibliografía sobre la apertura financiera al exterior de la economía española es tan amplia, y también tan dispersa, como la cobertura de que ha dispuesto el estudio genérico de nuestra economía en los últimos veinte años. Como apoyos directamente vinculados a la lectura de este trabajo pueden consultarse las obras que se referencian a continuación.

Los dos tomos de D. ÁLVAREZ PASTOR y F. EGUIDAZU, *Control de cambios. Régimen jurídico de las transacciones con el extranjero*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1988, constituyen un clásico para el estudio del sistema de control de cambios de nuestro país. La revisión reciente y ordenada de los controles sobre los movimientos de capital en España y su adecuación al proceso liberalizador comunitario se encuentra en el trabajo de Eloísa ORTEGA, «Controles sobre los movimientos de capital. Situación actual y perspectivas de liberalización», *Boletín Económico*, Banco de España, abril de 1989. Un completo trabajo sobre la evolución de los activos y pasivos exteriores de la economía española es el de P. ABAD y D. GONZÁLEZ, «Activos y Pasivos Exteriores de España», *Boletín Económico*, Banco de España, octubre de 1988.

Un análisis actualizado de los flujos de inversión española en el extranjero se encuentra en el trabajo de Aurora ALEJANO, «Inversiones de España en el exterior y su comparación con otros países europeos», *Boletín Económico*, Banco de España, febrero de 1989.

La internacionalización del sistema bancario español durante la década de los ochenta es descrita en el libro de A. BERGES, E. ONTIVEROS y F. J. VALERO, *Internacionalización bancaria. El caso español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, en el que se analiza diferenciadamente la contribución a ese proceso de los distintos subsectores (bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito) del sistema bancario.

La importancia cobrada por los mercados financieros externos en la distribución de liquidez internacional a partir de 1973 es analizada en E. ONTIVEROS, *El mercado de eurodivisas. Análisis de su evolución e implicaciones*, Madrid, 1980. El proceso de endeudamiento español en esos mercados externos ha sido específicamente analizado en diversos trabajos de A. BERGES y E. ONTIVEROS, entre los que cabe citar aquí el artículo «El coste de la financiación exterior», *Papeles de Economía Española, Suplementos sobre el Sistema Financiero*, núm. 22, 1988, centrado en el coste efectivo de cada una de las operaciones de préstamo. Un análisis de la importancia relativa de la financiación exterior en el contexto de la estructura financiera de la empresa española, se encuentra en el trabajo de BERGES, ONTIVEROS y VALERO de 1989, «Financiación de la Empresa española. Evolución reciente», *Papeles de Economía Española*, núm. 39, 1989.

Un trabajo de interés metodológico para la explotación de la información estadística sobre deuda exterior suministrada por el Banco de España es el de D. GONZÁLEZ XIMÉNEZ y M. NAVASCUÉS, «La deuda exterior de España: algunas consideraciones deducidas de la información disponible», *Boletín Económico*, Banco de España, junio de 1987.

En los capítulos de ONTIVEROS y VALERO destinados al Sistema Financiero de la obra *España, economía. Nueva edición ampliada* (J. L. GARCÍA DELGADO, director) Madrid, Espasa-Calpe, 1989, se comentan con cierto detalle las principales modalidades y restricciones asociadas al establecimiento de la banca extranjera en España.

Desempleo, fuerza de trabajo y mercado laboral

ANDRÉS PEDREÑO MUÑOZ

1. Introducción

Aun teniendo en cuenta la diversidad e importancia de los cambios que afectan al mercado de trabajo español durante el período 1973-1986, la entidad del desempleo sobresale justificando sobradamente su consideración central en el análisis que abordamos en estas líneas. Basta con recordar que, afectando el fenómeno del paro masivo a la mayor parte de las economías industrializadas, España alcanza, partiendo de una tasa de desempleo inferior en los sesenta a la media de los países de la OCDE, el valor más alto de este grupo en los ochenta, con un punto máximo en el primer semestre de 1986: 22,2 % de la población activa.

La entidad cuantitativa del problema del paro en España y sus características más relevantes (persistencia, segmentación, composición discriminante...) explican en gran medida que esta variable se convierta en la clave de la articulación de las reformas que se introducen en el mercado laboral de nuestro país en los últimos años, constituyendo uno de los problemas económicos y sociales más graves, de prolongada y difícil superación dentro del contexto europeo en un futuro inmediato.

En el análisis que sigue * abordaremos el estudio de los factores determinantes de la fuerza de trabajo y la evolución del empleo en el período considerado, lo que conjuntamente nos proporciona una primera aproximación al desequilibrio que se produce durante estos años. A continuación destacaremos las principales características del desempleo español y los factores explicativos que se han señalado desde diversas posiciones. Por último, haremos referencia a las limitaciones de la política convencional y a diversos aspectos institucionales que por su relevancia son de obligada consideración en el tema que nos ocupa.

2. Evolución de la fuerza de trabajo

Desde la perspectiva que nos proporciona la evolución de la oferta de la fuerza de trabajo, no obtenemos respuestas satisfactorias que permitan explicar la entidad cuantitativa del desempleo español; de hecho, el incremento en el número de activos durante el período 1973-1986 no llega a alcanzar la cifra de 800 000 personas, situándose un año antes en unas 560 000, cifras ambas muy alejadas del volumen total del desempleo español en los últimos años. No obstante, el análisis de las variables demográficas y de actividad nos proporcionan algunos datos de interés. Una primera aproximación global la podemos encontrar en el cuadro 1, donde recogemos información sobre las tasas medias de variación anual de la población en edad de trabajar, de la población activa y de la población ocupada.

CUADRO 1. Variación anual porcentual de la población potencialmente activa, activos y ocupados

	<i>Población total (16 años y más)</i>	<i>Población activa</i>	<i>Población ocupada</i>
1970-1974	1,09	1,83	1,40
1974-1977	1,17	0,03	-0,76
1977-1981	1,32	0,14	-2,37
1981-1985	1,40	0,89	-1,28
1985-1987	1,44	2,03	2,64

Fuente: Oficina técnica de la Comisión de Expertos para el Estudio del Desempleo en España.

* Deseo agradecer al profesor GARCÍA DELGADO las observaciones que realizó a un primer borrador, contribuyendo a mejorar sustancialmente el presente trabajo, agradecimiento extensible también a mis compañeros de Departamento.

Esos datos recogen de forma sintética los tres aspectos más destacables que inciden en la evolución de la fuerza de trabajo. En primer lugar, debe subrayarse el dinámico crecimiento del segmento de población potencialmente activa (mayores de dieciséis años), consecuencia de la incorporación de las cohortes demográficas cuyo origen se sitúa en el *baby-boom* de los sesenta y principios de los setenta. Sin embargo, no existe correspondencia entre el mencionado incremento y la evolución de la población activa; dicho en otros términos, el potencial incremento de la fuerza de trabajo no se llega a materializar en todos los períodos considerados, debido a que un volumen significativo de población potencialmente activa no se integra en el mercado de trabajo. Sin duda, éste es uno de los aspectos más reveladores de los años que estamos analizando, por cuanto las condiciones que definen este mercado ampararían la existencia de un amplio contingente de «desanimados», que vuelven a la actividad cuando se produce una etapa fuertemente expansiva en la generación de empleos, tal como podemos comprobar si contrastamos las cifras de las dos últimas columnas del citado cuadro 1. O dicho de otra forma: si en 1986 la economía española hubiese tenido que afrontar la tasa de actividad del año 1976, el índice de desempleo hubiera alcanzado el 27,0 %, lo que supondría más de cuatro millones de parados. Obviamente, la entidad cuantitativa de los activos desalentados nos lleva a plantear la importancia de las alternativas existentes fuera del mercado de trabajo, cuya beligerancia en este proceso ha suavizado las posibles implicaciones del comportamiento demográfico, siendo difícil admitir, sin más, que la falta de alternativas explique la automarginación de la totalidad del colectivo de trabajadores potencialmente activos.

De lo anterior cabe deducir que la evolución de la tasa de actividad ha jugado un papel básico como amortiguador del comportamiento demográfico, al tiempo que sus características referidas a sexo y edad también sufren una transformación relevante en el período considerado. Es necesario recordar que la tasa de actividad española es comparativamente bastante más reducida que la correspondiente a la media europea, la cual se situaba al final del período analizado unos seis puntos por encima de la nuestra; discrepancia debida fundamentalmente a la baja participación femenina española en el mercado de trabajo. En el cuadro 2 recogemos los valores de la variable estudiada para el período 1976-1986 ¹.

Veamos cuáles son los puntos más importantes del tema que estamos considerando. Ante todo, la tasa de actividad global disminuye en casi tres puntos porcentuales durante estos diez años; sin embargo, tal evolución encubre una dispar conducta entre las diferentes cohortes de edades y sexos, lo que puede sintetizarse de la siguiente forma:

¹ Este último nos viene impuesto en alguna medida por el hecho de que el cambio metodológico más importante de la fuente estadística utilizada —Encuesta de Población Activa (EPA)— se produce en el tercer trimestre del año 1976, factor que nos ha inclinado a ponderar el recurso a datos homogéneos con el objeto de garantizar la contrastación realizada.

- Una tasa masculina fuertemente descendente que afecta a las cohortes comprendidas entre 45 y 69 años, presumiblemente ligada al fuerte impacto de la desindustrialización y a las jubilaciones anticipadas. En los grupos de jóvenes se produce un significativo retraso en su incorporación al mercado de trabajo, disminuyendo la tasa de actividad de la población masculina adolescente (16-19 años), debido a su creciente recurso al sistema educativo, engrosando en cambio su participación en el grupo de edades entre los 20 y 24 años.
- En relación a las mujeres, el hecho más destacable es el fortísimo incremento que experimentan las cohortes de edades adultas comprendidas entre los 25 y 39 años, hasta el punto de compensar sobradamente la disminución de las jóvenes adolescentes (16-19 años) y de las mayores de 50 años, sujetas a las mismas pautas que hemos mencionado para el caso de los hombres. Durante esos diez años se acentúa, pues, la incorporación de la mujer al trabajo de una forma menos esporádica y más definitiva, al encontrar las condiciones objetivas idóneas para ello (especialmente el descenso del índice de natalidad), hasta el punto de constituir el colectivo clave que marcará el crecimiento de la fuerza de trabajo española en el futuro. Es importante resaltar la superación del tra-

CUADRO 2. Evolución de las tasas de actividad por edades y sexo y del número de inactivos (1976-1986)

Edades	Tasa de actividad						Inactivos 1976-86 (miles de personas)		
	Hombres		Mujeres		Totales		Hombres	Mujeres	Totales
	1976	1986	1976	1986	1976	1986			
16-19 *	55,8	40,5	42,6	30,7	49,4	35,7	129,0	64,2	193,2
20-24	63,2	70,0	54,6	55,5	59,1	63,0	34,0	152,7	186,6
25-29	94,4	92,7	36,8	56,3	65,5	74,7	36,3	-99,1	-62,8
30-34	97,5	97,0	27,0	43,6	61,7	70,1	9,2	-102,5	-93,3
33-39	97,6	96,5	25,9	33,8	60,3	64,8	12,1	42,2	54,3
40-44	96,9	95,7	28,0	28,8	61,8	61,4	8,9	-62,5	-53,6
45-49	95,9	93,5	27,8	27,7	61,2	60,3	19,1	-110,7	-91,6
50-54	93,1	88,0	27,1	25,4	59,5	55,8	54,1	118,9	173,0
55-59	87,2	78,9	25,5	22,1	54,0	49,7	125,7	180,6	306,3
60-64	71,3	50,8	20,6	15,2	43,6	32,0	258,5	188,3	446,7
65-69	34,2	10,5	12,5	4,8	22,3	7,5	211,0	81,4	292,4
70 y más	12,3	2,3	4,2	0,9	7,4	1,4	356,8	481,3	838,1
Total	74,9	68,5	27,7	28,4	50,3	47,7	1 254,6	934,8	2 189,3

* Esta cohorte incluye en 1976 la situación de los jóvenes de 15 años.

Fuente: L. RODRÍGUEZ ROMERO, *Población, activos, «desanimados» y ocupados*, mimeo, 1987, pág. 20.

dicional comportamiento laboral de la mujer, el cual se caracterizaba durante el pasado por una participación activa antes del matrimonio o de la maternidad y el abandono del mercado de trabajo a partir de este momento.

Recapitularemos ahora algunos aspectos significativos ligados a la oferta de trabajo durante el período considerado. En primer lugar, la oferta tiende a adaptarse a los otros condicionantes derivados de la situación del mercado de trabajo en la economía española, especialmente en lo referente a la tasa de actividad de los estratos de población adulta y juvenil. En su conjunto, se produce una fuerte disminución del crecimiento de la oferta laboral, como pone de relieve el hecho de que la población activa total experimente una tasa de expansión inferior en un 50 % a la del período precedente. Por último, el crecimiento de los inactivos —grupo que se incrementa en 2 189 300 personas— se concentra fundamentalmente en los estratos de jóvenes (16-24 años) y de mayor edad (50 años y más), lo que podría convertirse en un indicador de la existencia de posibles desajustes (*mismatches*) ligados a la formación de la mano de obra, lo que trataremos de confirmar cuando aludamos a las características del desempleo.

3. Evolución de la ocupación

En 1973 la economía española mantenía una población ocupada en torno a los trece millones de personas (13 228 300 personas); en 1986 dicho colectivo se reducía a poco más de once millones (11 080 900 personas), cifra que todavía llegó a ser inferior un año antes (10 840 200 personas en 1985), momento a partir del que se inicia un proceso muy dinámico de recuperación del empleo en nuestra economía. La destrucción de un volumen de empleo neto superior a los dos millones de personas en el período considerado, se convierte por tanto en el componente explicativo fundamental del nivel de paro alcanzado por nuestro sistema productivo (la destrucción de empleo explica más del 80 % del aumento del paro en España).

La situación descrita justifica ampliamente que centremos nuestra atención brevemente en algunas de las características de la ocupación durante estos años, especialmente en sus componentes sectoriales, demográficos, profesionales y formativos, entre otros. Para algunas variables específicas nos referiremos al período 1976-1985, lo que nos garantiza la compatibilidad metodológica de las series estadísticas utilizadas, así como la coherencia de la fase cíclica estudiada, dado que, como ya hemos señalado, el año 1986 constituye el comienzo de una fase expansiva de la economía española, cambiando sustancialmente los parámetros predominantes en el mercado de trabajo.

El declive del empleo no ha sido uniforme entre las diferentes ramas de actividad a lo largo del período analizado, tal como recoge el cuadro 3. El sector

agrícola es el que, en términos absolutos, se ve más afectado por este problema, con una pérdida de 881 000 empleos, continuando un proceso que tiene su punto de arranque muchos años antes (desde 1964 el sector pierde 2 665 700 empleos, lo que representa una caída del 60 %). Los que eran en otra época masivos trasvases intersectoriales de mano de obra desde las actividades primarias a otros sectores, dan paso a un fuerte retroceso del empleo, esta vez ligado en gran medida al elevado grado de envejecimiento de la ocupación agraria, consecuencia del fuerte éxodo rural de las décadas anteriores. Un factor explicativo adicional lo constituye el aumento de las prestaciones sociales y cobertura de los agricultores, pues no debe olvidarse que entre 1975 y 1986 el número de pensiones agrarias se incrementó en más de 318 000.

El empleo industrial muestra los efectos del fuerte proceso de desindustrialización, fenómeno extensible a la mayor parte de los países industrializados dentro del contexto internacional. La evolución del sector de la construcción, dentro de su espectacular retroceso (el mayor en términos relativos), muestra una disparidad no recogida en las cifras agregadas del cuadro 3, pues mientras el empleo asalariado experimenta una severa caída, los trabajadores autónomos de este sector crecen a una tasa media anual cercana al 8 %; lo que refutaría el intento de sustentar como único elemento explicativo del retroceso de la actividad constructora la disminución de la demanda (debida, a su vez, a la reducción de las migraciones, caída de la tasa de nupcialidad, merma de la inversión privada y estancamiento de la pública, entre otros factores).

A lo largo del período considerado la única aportación positiva al empleo procede del sector servicios; sin embargo, su contribución ha sido relativamente débil y, sobre todo, claramente insuficiente para compensar los fuertes retrocesos en los otros sectores. Y debe tomarse en consideración que el principal impulsor del empleo de este sector han sido las Administraciones públicas a través del incremento de los servicios sociales; si consideramos únicamente el sector priva-

CUADRO 3. Evolución de la población ocupada en las ramas de actividad básicas 1976-1985
(miles de personas)

	1976 *	1985 *	Variación	(%)
Agricultura	2 729,8	1 848,0	-881,0	-32,3
Industria	3 462,2	2 689,6	-772,6	-22,3
Construcción	1 222,6	804,7	-417,9	-34,2
Servicios	5 212,1	5 568,5	+356,4	+6,8
Total	12 626,7	10 910,9	-1 715,8	-13,6

* Datos correspondientes al cuarto trimestre de cada año.

Fuente: Dirección General de Previsión y Coyuntura: *Economía Española. Series históricas*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1988.

do, la caída del empleo terciario se sitúa en torno a las 250 000 personas. Y esta mermada capacidad de la economía española para alcanzar mayores cotas de terciarización no debería pasar desapercibida, especialmente cuando aquellos países industriales que presentan un balance favorable en términos de empleo, al final de los ochenta, se caracterizan por una dinámica generación de puestos de trabajo en los servicios, neutralizando las pérdidas asociadas a los restantes sectores y, en particular, en la industria. Podría afirmarse, pues, que la economía española manifiesta en su comportamiento una clara incapacidad para generar empleo, al margen del impacto destructivo de los sectores afectados por la crisis. En el cuadro 4 se puede comprobar cómo para algunos años la contribución del sector servicios al empleo es, incluso, negativa, poniendo de relieve la entidad de los factores que influyen de forma adversa en el mercado de trabajo.

El empleo, al margen de sus vertientes sectoriales, presenta otras características de interés que tratamos de sintetizar en los siguientes puntos ²:

- La disminución de empleos afecta en gran medida a las cohortes de los muy jóvenes (16-19 años), lo que se traduce, de hecho, en un freno

CUADRO 4. Tasas porcentuales de variación anual del empleo en las grandes ramas de actividad

Años	Act. primar.	Industria	Construc.	Servicios
1973	-3,4	3,4	4,2	4,3
1974	-4,3	2,6	2,8	2,1
1975	-6,8	0,2	-2,1	0,4
1976	-5,0	-0,9	-1,0	1,0
1977	-4,6	-1,1	1,2	1,7
1978	-3,2	-1,9	-3,7	-0,4
1979	-5,3	-2,3	-5,3	1,3
1980	-6,3	-3,6	-6,9	-0,4
1981	-5,5	-4,3	-7,6	-0,2
1982	-2,3	-5,4	-3,0	1,8
1983	0,2	-2,3	-4,6	-0,3
1984	-3,5	-2,5	-7,5	0,2
1985	-2,0	-3,4	-4,8	1,4
1986	-9,7	1,7	7,4	6,1

Fuente: Dirección General de Previsión y Coyuntura: *Economía española. Series históricas*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1988.

² La información que analizamos toma como base el trabajo de Luis TOHARIA y Fernando FERNÁNDEZ: «Actividad, ocupación y paro en España, 1970-1987», *Situación*, núm. 3, Banco Bilbao-Vizcaya, 1988, pp. 155-183.

al acceso del mercado de trabajo, situación que se prolonga en menor medida para los jóvenes en edades entre 20 y 24 años; por otra parte, la pérdida de empleos también se produce de forma más moderada en los grupos de edad avanzada (más de 55 años). Hay que destacar también que el grupo de mujeres en edad adulta (25-54 años) experimenta un avance significativo especialmente en el período 1981-1985, con un crecimiento medio anual del empleo del 2,2 %. En resumen, cabría hablar de dos transformaciones importantes en la estructura de edades del empleo español durante el período 1976-1985: en primer lugar, se produce un fuerte envejecimiento de la población ocupada (el porcentaje de jóvenes menores de 24 años pasa del 21 % en 1976 al 15,5 % en 1986); asimismo se produce un progresivo proceso de «femenización» del empleo.

- Otro punto de interés se deriva del hecho de que durante el período que analizamos el trabajo por cuenta propia —en los sectores no agrarios— se convierte en un notable elemento compensador de la fuerte caída del empleo asalariado. Entre 1976 y 1985 el número de trabajadores autónomos no agrarios se incrementó en unas 200 000 personas (1/6 parte del empleo asalariado). La interpretación más frecuente de este fenómeno se ha relacionado con el carácter de «refugio» durante la crisis económica de dicha condición laboral, lo que resulta inconsistente con la continuidad del proceso en el trienio 1986-1989, años en los que la población asalariada se incrementa a la vez de forma espectacular. La situación descrita parece tener más bien relación con la regulación del mercado de trabajo español, especialmente en el contexto de una coyuntura de crisis; regulación que propiciaría que las empresas recurrieran a trabajadores autónomos o por cuenta propia antes que a trabajadores asalariados. Por lo tanto, el recurso a la fórmula del trabajo por cuenta propia se proyecta como un mecanismo por el que las empresas contratan todo tipo de servicios, eludiendo las rigideces ligadas a la contratación directa de empleo.

- Por último, aunque las estadísticas existentes no permiten evaluar con un elevado grado de precisión los aspectos relativos al nivel de cualificación del empleo, algunas tendencias sí pueden constatar. En líneas generales, cabe detectar un comportamiento diametralmente opuesto entre las personas que no llegan a tener estudios medios y las que poseen formación superior. En el período de crisis 1976-1986 se pone claramente en evidencia que las personas con estudios superiores tienen un más fácil acceso a un puesto de trabajo. Las deficiencias de los sistemas de formación profesional, así como el frecuente recurso a la formación a cargo de las propias empresas, cuestionan algunas afirmaciones que tienden a resaltar que «el problema del desempleo juvenil no es esencialmente un problema de falta de cualificaciones», o bien, a la vista de la expansión del empleo en el trienio siguiente al período que estamos considerando,

que «no parece que la falta de cualificaciones haya sido un problema importante a la hora de crear empleo [...]»³. En líneas generales, el análisis del desempleo desde distintas ópticas teóricas confluye en la vinculación positiva entre el grado de cualificación y las posibilidades de obtener empleo, lo que podría acentuarse en el caso español dadas las características que definen el acelerado cambio estructural que tiene lugar en los últimos quince años. Los desajustes entre los requisitos de formación/cualificación que exigen los demandantes de fuerza de trabajo y lo que ofrecen los trabajadores, pueden ser una de las causas de desempleo en la economía española, especialmente si consideramos, por un lado, el elevado contingente de jóvenes activos que buscan su primer empleo y, por otro, el paro de larga duración, asociado en parte al declive de determinadas industrias. Un dato significativo es el crecimiento de la proporción que representa la fuerza de trabajo en paro no clasificada sectorialmente, que pasa del 36,5 %, en 1983, a casi el 50 % a finales de 1986. Además, el análisis de los puestos de trabajo vacantes pone de manifiesto la existencia de un desequilibrio estructural entre la oferta y demanda de cualificaciones insatisfechas, dando lugar a un aumento del paro estructural⁴.

Las características de la ocupación ponen de relieve ciertas distorsiones en el funcionamiento del mercado de trabajo español. En este sentido, y a modo de recapitulación, la incapacidad de la economía española para avanzar en su proceso de terciarización —proceso que se sostiene fundamentalmente por la expansión del empleo de las Administraciones públicas—, el recurso de la fuerza de trabajo al empleo por cuenta propia, y el de las empresas al empleo femenino (en muchos casos caracterizado por su precarización), entre otros aspectos, parecen señalar la existencia de algunas de las restricciones que se derivan de la regulación y funcionamiento del mercado de trabajo, restricciones que han interferido en la generación de empleo en el período que venimos considerando, como subrayaremos en los próximos apartados.

4. Características del desempleo

Como se ha podido apreciar en el apartado precedente, la destrucción de empleo en el período analizado se refleja en la existencia de un volumen de paro ciertamente espectacular. La tasa de desempleo pasa de un 2,6 % en 1973 a un 22,6 % en 1986, alcanzando la cifra de tres millones de personas. Sin embargo, a veces

³ *Ibidem*, pp. 167-168.

⁴ Esteve SANROMÁ (1989), «Nivel formativo y grado de adaptabilidad de la población activa española», *Revista de Economía*, núm. 4, 1990.

parece olvidarse —por extraño que parezca— que el desempleo masivo no es un fenómeno que se produzca en exclusiva en nuestro país, sino que afecta a buena parte de los países industriales, en el contexto de la crisis económica iniciada a finales de 1973, como refleja el cuadro 5. En el mismo puede identificarse claramente un incremento generalizado en las tasas de paro de los países industrializados; no obstante, la cuantía de estos incrementos, y especialmente el nivel de paro alcanzado, es muy distinta entre ellos. En el caso de los países nórdicos y Japón, los niveles son muy moderados, mientras que en los países de la CEE el desempleo alcanza unas dimensiones muy considerables. Por último, Estados Unidos se sitúa en una posición intermedia, algo que debe considerarse como favorable dadas sus tasas de paro sustancialmente superiores a los restantes países durante los sesenta y setenta.

Dejando a un lado el comportamiento de las economías nórdicas y Japón, donde las diferencias institucionales respecto de los países de la CEE son acusadas, resulta interesante la comparación entre estos últimos y Estados Unidos. La economía norteamericana rompe una tendencia histórica en la que sus tasas de desempleo eran sensiblemente superiores a las europeas y además conoce un notable incremento de la tasa de actividad frente al significativo retroceso de gran parte de los países europeos; por último, en Estados Unidos la duración del desempleo se sitúa en torno a una media de 12 a 20 semanas, mientras que en

CUADRO 5. Evolución de las tasas de desempleo en diferentes países de la OCDE
(porcentaje de parados sobre activos)

<i>Países</i>	<i>1967-1974</i>	<i>1985</i>
CEE:		
Bélgica	2,6	11,3
Dinamarca	1,3	8,3
Francia	2,5	10,2
Alemania	1,1	7,2
Irlanda	5,6	11,5
Italia	5,5	10,5
Holanda	2,2	10,6
Reino Unido	3,4	11,2
España	2,7	21,4
Suecia	2,2	2,8
Noruega	1,7	2,6
Finlandia	2,5	5,0
Estados Unidos	4,6	7,1
Japón	1,3	2,6

Fuente: OCDE, *Employment Outlook*, 1985.

la CEE llega a alcanzar como término medio varios años. La explicación más habitual de dichas diferencias descansa en el hecho de que la economía americana se caracteriza por un mercado de trabajo con mayor flexibilidad salarial que en Europa. Así, en Estados Unidos, los efectos de los *shocks* de los precios energéticos de los años setenta se resolverían en alteraciones tanto de los salarios reales como del empleo y, en cambio, en los países europeos con salarios rígidos a la baja, estos *shocks* recaerían enteramente sobre el empleo. Y es cierto que esta hipótesis ha sido objeto de diversas contrastaciones econométricas⁵ que permiten sostener que el comportamiento diferencial tiene que ver con aspectos institucionales, tales como la importancia de los sindicatos en la determinación de los salarios, su resistencia a reducir los objetivos salariales, el seguro de desempleo y las limitaciones impuestas a las empresas para el despido de los trabajadores.

Y bien, aunque la economía española registra una tasa más elevada de paro que la de la mayor parte de los países industrializados, su dinámica debe integrarse en el contexto de los países de la CEE, cuya tasa media de desempleo llega a alcanzar los dos dígitos. Asimismo, al margen de su carácter masivo, muchos de los rasgos básicos del desempleo europeo, como su doble naturaleza discriminadora o persistente, son extensibles al caso español.

En efecto, junto a la condición masiva del desempleo, su persistencia se convierte en uno de los elementos socialmente más perturbadores y de más difícil solución. Su expresión es el elevado contingente de parados de larga duración, los cuales ven disminuidas sus posibilidades de encontrar empleo conforme se amplía el período en situación de paro, debido a la pérdida de capital humano que tal espacio temporal comporta, siendo además valorado negativamente este hecho por quien está interesado en contratar trabajo. Como recoge el cuadro 6, la mayor parte de los países europeos mantienen un porcentaje elevado de parados que lo son por un período superior a un año, situándose también España en una posición destacada dentro de ese marco de referencia. Asimismo puede observarse que la situación empeora sustancialmente a lo largo del período analizado, en consonancia con la evolución de la tasa de desempleo en los diferentes países.

De hecho, en 1976 el porcentaje de paro que se encontraba en nuestro país con más de dos años sin encontrar trabajo representaba sólo el 4,2 %, mientras que este mismo colectivo supone ya el 36,1 % en 1986. En el cuadro 7 puede encontrarse información adicional, clasificadas las personas por sexo y según haya trabajado o no con anterioridad. Puede apreciarse ahí cómo la situación se hace más difícil para las mujeres en paro, llegando a alcanzar un 41,0 % con desempleo superior a dos años. También el grupo de parados que busca su primer empleo encuentra mayores dificultades que los que han trabajado previamente:

⁵ Un interesante trabajo al respecto es el de J. PENCAVEL *The Classical Unemployment Hypothesis and International Comparisons of Labor Market Behavior*, Center for Economic Policy Research, mimeo, Publicación núm. 110, 1988, Stanford University.

CUADRO 6. Desempleo de larga duración
(porcentajes)

	1979		1985	
	Tasa de paro	Proporción larga duración *	Tasa de paro	Proporción larga duración *
Bélgica	7,3	58,0	11,3	68,3
Francia	5,9	30,3	10,2	46,8
Alemania	3,3	19,9	7,2	31,0
Irlanda	7,1	31,8	11,5	41,2
Holanda	5,4	27,1	10,6	55,3
España	9,3	27,5	21,4	57,3
Reino Unido	4,6	24,8	11,2	41,0
Finlandia	5,9	19,3	5,0	21,1
Noruega	1,9	3,8	2,6	8,3
Suecia	2,1	6,8	2,8	11,4
Japón	2,1	16,5	2,6	11,8
EEUU	5,8	4,2	7,1	9,5

* Se define como larga duración un período de un año o más buscando empleo.

Fuente: OCDE, *Employment Outlook*, 1985.

un 40,1 % de los primeros lleva más de dos años tratando de conseguir un primer empleo. La importancia de este colectivo, generalmente formado por jóvenes, y sus dificultades de acceso a un puesto de trabajo podría explicar el hecho, en principio sorprendente, de que el nivel medio de estudios de los parados no sea inferior al de la población ocupada. Las desventajas de los que buscan un primer puesto de trabajo derivarían de su condición de *outsiders*, así como de la incapacidad de los aumentos en el *stock* educativo de la población activa española para reducir el desajuste profesional entre la demanda y oferta del mercado de trabajo ⁶.

El desempleo español también mantiene un carácter discriminante entre los diferentes colectivos demográficos. Como puede apreciarse claramente en la información contenida en el cuadro 8, son los estratos de población joven y las mujeres los que soportan las tasas más elevadas de desempleo. En efecto, si exceptuamos la población femenina con edades superiores a 55 años, todas las demás cohortes soportan unas tasas de paro sustancialmente más elevadas que las que corresponden a los varones, e incluso esta proporción aumenta notablemente durante el período 1976-1986. En cambio, en relación con las edades, el

⁶ Esteve SANROMA, *ob. cit.*

CUADRO 7. Distribución porcentual del paro en España según tiempo de búsqueda y experiencia previa (1986)

	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Con trabajo anterior</i>	<i>Primer empleo</i>
< 1 mes	2,9	3,4	2,1	4,0	1,3
1-3 meses	12,4	14,0	9,8	15,2	7,8
3-6 meses	12,2	12,8	11,4	13,4	10,6
6-12 meses	15,9	16,7	14,5	17,0	16,0
1-2 años	20,5	20,0	21,2	19,3	24,2
> 2 años	36,1	33,1	41,0	31,1	40,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

problema del desempleo juvenil parece estar ligado a la evolución de tasa global de paro.

Por último, haremos una breve referencia a la situación de la unidad familiar en relación con el problema del desempleo. Los datos del cuadro 9 muestran que el colectivo de mayor importancia lo constituyen los hijos, con un porcentaje en torno al 60 %; cabe pensar, además, que su condición de dependientes propicia actitudes específicas a la hora de buscar empleo, fundamentalmente una escasa «intensidad de búsqueda». Este aspecto, escasamente abordado en la literatura existente, debería ser objeto de una mayor atención, tratando de identificar los factores explicativos de dicho comportamiento (características de la formación, presión fiscal y alternativas al margen de los segmentos legales, entre otras). Por otra parte, el cuadro 9 pone de manifiesto la incorporación de la mujer al trabajo de una forma más definitiva, pasando del 6,1 % al 8,5 % en 1986.

CUADRO 8. Tasas de paro por edades y sexo (1976-1986) en España *

<i>Edades</i>	<i>Total</i>		<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>	
	<i>1976</i>	<i>1986</i>	<i>1976</i>	<i>1986</i>	<i>1976</i>	<i>1986</i>
16-19	13,7	52,4	12,0	48,5	15,5	57,5
20-24	8,2	43,7	8,5	40,9	7,8	47,6
25-54	3,3	14,9	3,5	13,9	2,9	20,7
> 55	1,7	10,5	2,1	12,0	0,5	5,8
Total	4,7	21,2	4,4	19,0	5,5	26,0

* Datos referidos al cuarto trimestre de cada año.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

CUADRO 9. Distribución de los parados en España según parentesco con el cabeza de familia (1982-1986)

	1982	1986
Cabeza de familia	26,4	25,8
Cónyuge	6,1	8,5
Hijos	61,2	59,5
Otros parientes	5,9	5,6
No emparentados	0,4	0,6
Total	100,0	100,0

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Resumiendo las principales conclusiones alcanzadas en este apartado, debemos subrayar tres características inherentes al desempleo español en el período considerado: su carácter masivo, con una entidad cuantitativa diferencial elevada con respecto al conjunto de los países de la OCDE; la naturaleza persistente del fenómeno, con la aparición de un numeroso colectivo de parados de larga duración, y, por último, su condición discriminante, afectando preferentemente a los grupos de jóvenes, mujeres y aquellos segmentos de población con menor formación educativa. Sin embargo, cabe repetir que, aun siendo la profundidad de estos problemas mayor en España, los países europeos también participan de forma destacada de estas mismas características del desempleo.

5. Factores explicativos del desempleo español

5.1. El debate sobre las bases teóricas convencionales

Una parte importante de las explicaciones del desempleo en España se ha centrado en el papel de los salarios y en el de las rigideces asociadas a nuestro mercado laboral. Frente a ellas, otras tesis sitúan el centro de la explicación en la debilidad estructural del modelo de crecimiento español, citando problemas de demanda, especialmente la caída experimentada por la formación de capital y el papel de los tipos de interés durante la crisis. En definitiva, se ha reproducido aquí la polémica internacional sobre si el desempleo es de tipo «clásico» o, por el contrario, su naturaleza es «keynesiana». En cualquier caso, los diferentes estudios han sido útiles al profundizar sobre un conjunto de variables relevantes.

Vamos a ocuparnos brevemente de ambas posiciones. En primer lugar, subrayaremos cómo las posturas que ponen su énfasis en el desfavorable compor-

tamiento de los salarios durante la crisis económica ⁷, parten de los siguientes datos:

- Según la Contabilidad Nacional, el coste laboral real experimenta un encarecimiento en torno al 60 % durante el período 1970-1986, siendo especialmente intenso entre 1974 y 1980.
- Paralelamente, el espectacular crecimiento de las cotizaciones a la Seguridad Social durante estos años también ejerce un impacto negativo sobre los costes del trabajo. El índice del coste real de la Seguridad Social por asalariado, definido como el cociente entre el volumen de cotizaciones y el número de asalariados y deflactado por el índice de precios al consumo, experimenta entre 1970 y 1983 un incremento del 122 %. Un aumento que junto con la creciente presión fiscal y la evolución en términos relativos de los deflatores del valor añadido y el consumo, elevará el coste laboral real soportado por las empresas muy por encima de los avances conseguidos en la capacidad adquisitiva de las rentas del trabajo.
- Además, los desajustes salariales han tenido otros puntos de apoyo en factores tales como la acelerada reducción de la jornada laboral (a una tasa acumulativa anual del 1,5 %) y los importantes cambios en la estructura salarial, con un notable estrechamiento de las diferencias de ingresos entre ramas de actividad y categorías profesionales.

En síntesis, pues, en la economía española se sucedieron dos *shocks*: uno, externo y de ámbito internacional, provocado por las alzas de los precios energéticos y otro, de carácter interno y diferencial, propiciado por el comportamiento de los costes del trabajo. Centrando nuestra atención en este último, en el sector industrial se produce durante el período 1973-1979 una fortísima reducción de los márgenes de explotación de las empresas como consecuencia del impacto del crecimiento del coste laboral real, el cual supera significativamente a la ralentizada evolución de la productividad en dicho período. A partir de 1980 se inicia una recuperación del excedente empresarial, debido tanto a la progresiva moderación salarial como a las ganancias de la productividad, con fuertes reducciones de empleo y la desaparición dentro del mercado de las unidades productivas de carácter más marginal. Únicamente al final del período, entre 1984 y 1986, la recuperación de la productividad lo es en sentido activo, esto es, por incremento de la inversión productiva, registrándose una disminución del coste laboral real por unidad de producto del orden del 12,5 %.

Desde esta perspectiva, el desajuste salarial que se acusa en la economía española genera diversos efectos negativos, que afectan tanto al flujo de creación

⁷ Con este enfoque destacan diversos trabajos del profesor MALO DE MOLINA. Puede verse, por ejemplo, J. L. MALO DE MOLINA, «Mercado de trabajo: empleo y salarios. Distorsiones y ajustes», en J. LUIS GARCÍA DELGADO (dir.), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa Calpe, 1989, pp. 927-951.

de capacidad productiva en el sistema, como a la sustitución de trabajo por capital a un ritmo superior al que aconsejaría la dotación relativa de factores. Así, los fuertes desequilibrios y la persistencia de las medidas correctoras de estabilización complementarían un panorama caracterizado por el hundimiento de la inversión y la generación de un fuerte contingente de desempleo estructural. Consecuentemente, las políticas de empleo propuestas a partir de este enfoque analítico ponen su mayor énfasis en una orientación flexibilizadora del mercado de trabajo, tanto en la determinación de los costes de trabajo como en las modalidades de contratación laboral y en todas aquellas otras que pueden facilitar un ajuste positivo.

Frente al diagnóstico y propuestas que acabamos de describir, otras argumentaciones tienden a subrayar factores de índole estructural en la destrucción de empleo en España⁸. Las contradicciones entre las distintas fuentes estadísticas españolas (*Contabilidad Nacional, Encuesta de Salarios, Encuesta Industrial, Central de Balances del Banco de España, Tablas Input-Output de 1980*) sobre la evolución de los salarios reales y su impacto en los excedentes de explotación empresariales, cuestionarían el crecimiento de los salarios como variable clave de la caída del empleo⁹. Desde esta perspectiva, también se duda de la rigidez institucional del mercado de trabajo en lo que concierne a la contratación y a los costes de despido. En síntesis, ni los crecimientos salariales, ni las rigideces institucionales habrían sido las causas fundamentales de la fuerte pérdida de empleo experimentada por la economía española en el período que nos ocupa.

El punto de origen del problema es situado ahora en las debilidades estructurales del modelo de crecimiento económico de los sesenta, basado en un fuerte proteccionismo industrial y con el sector de la construcción jugando un papel fundamental en la generación del empleo. En este sentido, se llega a señalar como «primera y principal causa del paro español la ineficacia y debilidad empresarial»¹⁰, y se subraya el negativo comportamiento de la construcción, más acentuado en términos relativos que el de la industria, lo que evidenciaría que han sido factores de demanda y no de oferta los causantes de la caída en el empleo. En este sentido, también se apunta la caída de la formación de capital, ligada en gran medida a «la estructura oligopolística y las anticuadas prácticas de un sistema financiero que hace que los tipos de interés sean extremadamente rígidos al alza, y sobre todo, a la baja»¹¹.

Desde estas críticas a la visión centrada en la rigidez institucional del mercado de trabajo español, y a partir del diagnóstico que se acaba de exponer de las causas de desempleo, se propone una política sustancialmente diferente, centrada

⁸ Opiniones representativas de estas posturas pueden encontrarse en Lluís FINA y Luis TOHARIA, *Las causas del paro en España. Un punto de vista estructural*, Madrid, Fundación IESA, 1987.

⁹ J. ALBARRACÍN, *El fundamento empírico de las repercusiones del crecimiento de los salarios sobre el empleo*, Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España, 1986.

¹⁰ Lluís FINA y Luis TOHARIA, ob. cit., p. 37.

¹¹ *Ibidem*, p. 48.

en la redefinición del papel de la empresa pública, la innovación tecnológica, la reforma del sistema educativo y la modernización de la Administración pública, relanzando la inversión en infraestructuras.

Los razonamientos apuntados no excluyen otros argumentos insertados frecuentemente en el debate sobre el desempleo español. No es necesario insistir mucho sobre el impacto negativo en el empleo derivado de la tecnología que, procedente del exterior, es incorporada a nuestros procesos productivos, y que, como es conocido, proyecta unos requerimientos de recursos, ajenos a nuestra dotación relativa de los mismos.

5.2. Conclusiones sobre la base de contrastaciones empíricas

Aun considerando las limitaciones que para la contrastación econométrica tiene una buena parte de la información estadística existente en nuestro país, se impone la necesidad de recurrir a este procedimiento con el objeto de cuantificar la importancia relativa de las variables que en principio parecen jugar un papel relevante ¹².

Pues bien, la contrastación de diferentes hipótesis aplicadas a nuestro país parece poner de manifiesto, en las diferentes fases del período 1975-1986, la existencia de una multiplicidad de variables que se erigen como factores explicativos relevantes (nivel de demanda, coste relativo del factor de trabajo, capacidad instalada...), conciliando en buena medida posiciones que parecían antagónicas. Vamos a resumir sus conclusiones más relevantes, no siempre convergentes ¹³.

Ante todo se identifica un proceso secuencial del desarrollo de la crisis, según el cual en los primeros años, tras el impacto del alza de los precios energéticos y la caída de la tasa de crecimiento económico, se desarrolla una fuerte espiral inflacionista precios-salarios. En una segunda fase, a partir de 1978, las medidas contra la inflación conducen a una fuerte contracción de la demanda y un incremento en los tipos de interés, lo cual incide de forma determinante en la caída de la formación de capital. En resumen, cuando hacia 1981 los *shocks* salariales habían remitido, la debilidad de la demanda y la escasez de capacidad productiva instalada se convierten en las principales restricciones para el crecimiento del empleo. Se produce, por tanto, un concurso de efectos de índole distinta, inci-

¹² Toda vez, además, que algunos modelos recientes, como los de LAYARD-NICKELL (C. R. BEAN, P. R. LAYARD y S. J. NICKELL, *The Rise in Unemployment*, Oxford, Basil Blackwell, 1987, pp. 121-171) o SNEESENS y DRÈZE (H. SNEESENS y J. DRÈZE, «A Discussion of Belgium Unemployment Combining Traditional Concepts and Disequilibrium Econometrics», *Economica*, núm. 53, 1989), han permitido reconsiderar algunos supuestos teóricos, posibilitando la contrastación econométrica de variables de oferta y demanda, e insertando incluso algunas otras, relevantes en los enfoques microeconómicos.

¹³ Seguimos en este punto el trabajo de Javier ANDRÉS y Jaume GARCÍA, «La persistencia del desempleo en España: un enfoque agregado», en Juan VELARDE, José Luis GARCÍA DELGADO y Andrés PEDREÑO (eds.), *La industria española. Recuperación, estructura y mercado de trabajo*, Madrid, Economistas Libros, 1990.

CUADRO 10. Fuerza de trabajo, empleo potencial y empleo keynesiano en la economía española 1968-1987
(tasas de crecimiento)

	1968-1974	1974-1981	1981-1986	1986-1987
Empleo	6,2	-16,9	-5,5	5,3
Empleo keynesiano π_k	8,8 (0,21)	-20,2 (0,59)	-6,3 (0,74)	7,9 (0,46)
Empleo potencial π_p	4,4 (0,41)	-12,4 (0,31)	-7,0 (0,26)	3,8 (0,54)
Oferta de trabajo π_s	7,8 (0,37)	-4,0 (0,10)	3,7 (0,00)	3,3 (0,00)

Nota: π_k , π_p y π_s expresan la cuantía de incremento que se necesita en cada variable considerada para alcanzar un 1% de aumento en el empleo total.

Fuente: J. ANDRÉS y J. GARCÍA, *ob. cit.*

diendo todos de forma negativa en el empleo, tal como nos muestra el cuadro 10.

También se ofrecen otras conclusiones basadas en los enfoques teóricos citados ¹⁴, entre las que habría que destacar la importancia explicativa en la fijación de los salarios de algunas variables como la protección frente al desempleo. En este tipo de contrastaciones econométricas es interesante resaltar que la variable fiscal es la que durante los años 1973-1984 representa una mayor contribución al desempleo. No debe olvidarse el aumento espectacular de los impuestos en dicho período, especialmente las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social y los impuestos directos sobre la renta.

Como puede advertirse, aun contando con las cautelas derivadas de las limitaciones estadísticas y econométricas de la contrastación, estos resultados destacarían indirectamente las hipótesis implícitas en algunos enfoques microeconómicos, si bien partiendo de una estructura teórica diferente.

Por último, hay que resaltar en este tipo de trabajos el análisis de la persistencia del desempleo, o lo que viene a ser lo mismo: la incapacidad para generar un crecimiento del empleo estable a través de la acumulación de capital y la presión de la demanda, sin alterar los niveles de inflación permisibles en el sistema. En el cuadro 11 se recogen diversas estimaciones de la tasa de paro no aceleradora de inflación (NAIRU) para algunos países de la OCDE, a través de las cuales es posible apreciar que el incremento experimentado por la misma en nuestro país es el más fuerte, alcanzando entre los años 1980 y 1984 unos niveles

¹⁴ J. L. DOLADO, J. L. MOLINA y A. ZABALZA, «Spanish Industrial Unemployment: some explanatory factors», en Charles BEAN, Richard LAYARD y Stephen NICKELL, *The Rise in Unemployment*, Oxford, Basil Blackwell, 1987, pp. 313-335.

CUADRO 11. Estimaciones de la tasa de paro no aceleradora de la inflación (NAIRU)

Países	Períodos	Tasa observada de paro (media)	Estimaciones de la NAIRU	
			OCDE	Otras
Alemania	1971-1975	1,8	3,3	1,8
	1976-1980	3,6	2,4	3,7
	1981-1983	6,3	3,6	6,7
Canadá	1970-1973	5,9	4,7	—
	1974-1979	7,2	5,8	—
	1980-1983	8,5	7,4	—
España	1966-1972	0,9	—	0,9
	1973-1979	3,4	—	6,6
	1980-1984	11,4	—	11,3
Estados Unidos	1970-1973	5,4	5,4	5,8
	1974-1981	6,9	6,5	7,1
	1982-1983	9,7	6,1	6,8
Francia	1971-1975	2,7	4,5	3,0
	1976-1980	5,2	4,8	5,3
	1981-1983	8,3	7,7	7,3
Italia	1971-1975	5,8	5,4	5,8
	1976-1980	7,1	5,2	7,1
	1981-1983	9,1	5,4	9,4
Japón	1972-1975	1,5	1,2	—
	1976-1980	2,1	1,9	—
	1981-1983	2,2	2,3	—
Reino Unido	1971-1975	3,0	4,2	2,8
	1976-1980	5,4	7,6	5,5
	1981-1983	10,6	9,4	10,8

Fuente: JOSÉ LUIS MALO DE MOLINA, *El debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo*, Madrid, FIES, 1988, p. 28 (tomado a su vez de diversas fuentes).

muy similares a la tasa de paro observada. La identificación de aquellos factores que podrían justificar la persistencia del desempleo, bien a través de la fijación de los salarios (poder sindical, baja intensidad de búsqueda, seguro de desempleo, desajustes entre la demanda y oferta de trabajo, entre otros) o por medio de las variables que conducen a una brecha entre el coste laboral real para la empresa y el efectivamente percibido por el trabajador (impuestos), abren un camino sobre el que es necesario profundizar, más allá de la visión convencional tendente a centrar únicamente el problema en las rigideces institucionales asociadas al mercado de trabajo español.

Las conclusiones que se desprenden de las estimaciones de la NAIRU ponen de manifiesto que los enfoques convencionales en el análisis del problema del desempleo han agotado las propuestas de política económica que cabe deducir de los mismos, lo que sitúa la tasa natural de paro a unos niveles que condenan a muy largo plazo la persistencia de volúmenes importantes de desempleo; surge, por lo tanto, la necesidad de profundizar sobre el comportamiento de los agentes económicos en el mercado de trabajo, lo que nos lleva a su vez, al siguiente apartado.

5.3. Nuevos argumentos desde premisas microeconómicas

Las líneas de investigación próximas a planteamientos microeconómicos han estado hasta el momento bastante marginadas en los intentos de profundizar en el desempleo en nuestro país. Sin embargo, muchos indicadores y características del citado problema hacen presumir su importancia. Trataremos de ponerlo de relieve.

El paro juvenil afecta en España a casi el 50 % del total de la población parada, y el 67 % de los jóvenes parados no ha tenido nunca un primer empleo. Asimismo, se da un claro aumento del desempleo de inadaptación y un número de vacantes crecientemente insatisfechas, cuestionando el alcance que en la práctica cabe atribuir al importante aumento del *stock* educativo de la población española. Sin duda, estos hechos guardan relación con los profundos cambios que experimenta el sistema productivo español durante la crisis económica: recesión de determinadas actividades industriales, caída de la actividad constructora como soporte del empleo, acelerada expulsión de los excedentes de empleo agrícola y, junto a todo ello, la incorporación de nuevas actividades productivas en las que la innovación tecnológica juega un papel esencial. La falta de información en poder de los empresarios sobre los niveles de formación o de productividad potencial de los jóvenes trabajadores, o la ineficiencia de la formación educativa de éstos en un contexto de especialización productiva elevado, podría desestimular a aquéllos a la hora de recurrir a dicho colectivo de la población parada (especialmente si la contratación laboral está sometida a restricciones de rigidez), lo que redundaría en un incremento de horas extraordinarias o en un efecto de mejora de salarios (*efficiency wages*), como alternativas a los inciertos resultados derivados de la contratación de jóvenes trabajadores.

En esta línea de argumentación debemos mencionar también las distorsiones originadas por la economía sumergida. Cuando la posibilidad de evasión fiscal se toma en consideración por parte de quienes ofrecen su fuerza de trabajo, obliga a distinguir dos mercados: el irregular y el oficial, siendo imprescindible analizar el impacto de los cambios en los tipos fiscales, entre otros aspectos. La entidad del fenómeno —el de la economía sumergida y el del mercado de trabajo irregular— en la economía española está fuera de toda duda, aunque su cuantificación sea difícil y sujeta a criterios escasamente rigurosos.

Por lo pronto, los acelerados cambios en la tributación introducidos en la

economía española durante estos años, han tenido una incidencia negativa en el empleo, según se desprende de algunos de los modelos analíticos aplicados al caso español. Los incentivos para pasar a la economía sumergida en esas circunstancias parecen evidentes, tanto por parte del trabajador como del empresario. Así, dentro de la estructura familiar, ingresos adicionales repercuten negativamente en los tipos progresivos que se aplican a las rentas personales; además, la Seguridad Social abarca al conjunto de la familia —en gran parte de los casos— cuando uno de sus miembros trabaja o está recibiendo las prestaciones del desempleo; y, adicionalmente, los que disfrutaban de las percepciones del seguro de desempleo encuentran en la economía sumergida posibilidad de obtener ingresos adicionales no sometidos a ningún gravamen. Al tiempo, las empresas demandantes de trabajo pueden encontrar ventajas evidentes en esta forma «contractual»: los salarios pueden ser más bajos dado su carácter complementario, aparte del ahorro de impuestos y seguridad social. Si existiera la posibilidad de realizar un análisis riguroso y preciso sobre el tema, podría descubrirse que el seguro de desempleo se ha convertido probablemente para muchas actividades marginales en una subvención encubierta, que permite la supervivencia de las mismas e incluso recuperar ciertas ventajas comparativas, previamente perdidas en la economía legal (casos de industrias exportadoras, como por ejemplo la del calzado). Añadiremos que este planteamiento proporciona una fundamentación teórica a las posiciones que señalan como causa relevante del desempleo la debilidad de nuestro modelo de desarrollo en la década de los sesenta y principios de los setenta.

Demos un paso más. Para algunos autores, el seguro de desempleo juega un papel clave en la explicación del comportamiento de los trabajadores en el mercado de trabajo y tiene una importancia básica en la persistencia del desempleo. En general, las críticas van dirigidas al papel distorsionador del seguro de desempleo en el normal funcionamiento del mercado de trabajo. Concretamente, se apuntan dos elementos: primero, el seguro de desempleo incrementa el paro debido a su influencia en el aumento del período de búsqueda de trabajo; segundo, a corto plazo y estacionalmente, incrementa el paro involuntario, dado que lo subsidia.

Cuando menos, algunos indicios confirmarían la entidad de estas dos cuestiones en la economía española. (No se olvide el amplio contingente de parados de larga duración; en 1974, cerca del 80 % de la población desempleada lo estaba para un período inferior a seis meses, y sólo un 10 % durante más de un año; en cambio, en 1988, el paro superior a dos años afectaba a 42,0 %). Cabe pensar que el seguro de desempleo puede constituir un factor de «relajamiento de la búsqueda de empleo» en las primeras fases del trabajador en su condición de parado, lo que le conduciría a aminorar la intensidad de búsqueda de trabajo, o bien a buscar alternativas al margen del mercado legal que le permitan beneficiarse de dobles ingresos. No obstante, el trabajador en paro, al cabo de dos años, una vez agotado el período de subsidio de desempleo, se encuentra con una disminución de las posibilidades de entrar en el mercado de trabajo debido a la pérdida de capital humano y a la resistencia de las empresas a contratar sus

servicios. Además, hay que recordar que el sistema de protección se ha estructurado de forma que determinados colectivos se benefician de una elevada cobertura, que se sitúa por encima de los niveles medios de la OCDE, mientras que otros se encuentran al margen del mismo; la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1981 ya revelaba unos ingresos superiores de los parados sobre las personas ocupadas en un tercio de la jornada laboral ¹⁵.

Aun contando con las dificultades estadísticas para contrastar las hipótesis mencionadas, algunos datos señalan el alcance de los factores mencionados. Por ejemplo, en una encuesta realizada por la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES) y referida a 1985, los cabezas de familia, o sustentadores principales que estaban en paro, se cifraban en un 7 % del total de los hogares españoles, porcentaje bastante inferior a la tasa media de paro (21,7 %) en ese año. De ese 7 %, la mayoría había recibido ingresos de distintas procedencias; un 30 %, de trabajo ocasional negro o sumergido, un 42,2 %, a través del seguro de desempleo y un 23,3 % de otros ingresos diversos; sólo un 2,8 % manifestaba no haber recibido ingreso alguno. La situación que acabamos de comentar pone de manifiesto que la efectividad de la «intensidad de búsqueda» es mucho mayor en personas fuertemente obligadas a encontrar trabajo por sus obligaciones familiares, y que, en todo caso, parte de los colectivos en paro tienen alternativas centradas precisamente en el seguro de desempleo y la economía sumergida. Evidentemente, no sabemos hasta qué punto la insuficiencia de la demanda de trabajo puede imponer dichas alternativas como obligatorias, aunque esto último es contradictorio con la existencia de una importante demanda de trabajo insatisfecha.

Desde las perspectivas mencionadas, surgen consecuentemente nuevas posibilidades de política económica. Así el protagonismo de una nueva política educativa resulta fundamental, sin olvidar el papel de la inversión y de una política regional que afronte la movilidad y el propio contenido estructural del desempleo en zonas concretas. Las bases reguladoras de tipo contractual del mercado de trabajo deben ser revisadas en función de las potenciales distorsiones que provocan en el funcionamiento eficiente del mismo. Pues no debe olvidarse que la duración del desempleo en España es más larga que en el resto de los países de la OCDE. La combinación en los países nórdicos de mejor formación y programas de empleo para los parados y subsidios de desempleo que concluyen tras un año, parece resultar una fórmula efectiva —avalada por la experiencia— contra lo que Richard Layard denomina «una cultura del desempleo basada en el principio del subsidio».

¹⁵ Antonio GARCÍA DE BLAS, «Dos notas sobre la protección al desempleo en España», *Papeles de Economía Española*, núm. 26, 1986, pp. 325-328.

6. A modo de epílogo: el nuevo marco de las relaciones laborales

El análisis precedente centrado fundamentalmente en el desempleo, como problema más relevante no sólo del mercado de trabajo, sino de la economía española en su conjunto, no debe infravalorar la importancia de los cambios institucionales que tienen lugar durante el período estudiado. Sin los mismos probablemente la salida de la crisis hubiera sido mucho más complicada y con costes difícilmente previsibles.

La agonía del régimen franquista desembocó en la promulgación de la Ley de Relaciones Laborales por el primer gobierno de la monarquía; un texto legal que fijaba las más altas cotas de rigidez dentro del sistema laboral. Este marco normativo constituirá en los años posteriores un punto de referencia para los principales interlocutores sociales. Por una parte, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) establecerá una continua reivindicación de mayores cotas de flexibilidad —despido libre y fijación de los salarios en función de la productividad—; paradójicamente, los sindicatos obreros intentarán una férrea defensa de esa legislación laboral.

La dureza de la crisis industrial repercutirá fundamentalmente en la desaparición de un elevado número de pequeñas y medianas empresas, propiciando que a partir de 1977 se abra paulatinamente un proceso de regulación con carácter flexibilizador; ésta es la dirección del Estatuto de los Trabajadores (ET) de enero de 1980, que permite la flexibilización del despido, tanto por los requisitos como por el coste, y de la Ley Básica del Empleo (8-10-1980), con recortes en las prestaciones y legalización de formas de contratación temporal; orientación reafirmada luego por la modificación del ET en agosto de 1984.

Otro de los aspectos a destacar en el proceso de transición democrática ha sido el relevante papel de la concertación social, con el antecedente de los Pactos de la Moncloa —suscritos éstos por las fuerzas políticas con representación parlamentaria—, que marcan un punto de inflexión en la lucha contra la espiral vertiginosa precios-salarios. La sucesión de pactos sociales entre 1979 y 1985 (AMI, ANE, AI y AES), aunque con desigual asunción por parte de los sindicatos obreros —CC OO sólo suscribiría el ANE y el AI—, y con contenidos que difieren sustancialmente de unos a otros, ha constituido en su conjunto un hecho de indudable trascendencia. En cualquier caso, desde la perspectiva temporal analizada, es posible resaltar algunos de los objetivos alcanzados a través de dicho proceso de concertación:

- Se establece un marco consensual que favorece la recuperación de las expectativas empresariales y la legitimidad de la propia función social del empresario en un sistema democrático, estableciendo las bases para afrontar la reconversión industrial.
- En la fijación de los salarios, se toma como referencia la inflación

esperada en vez de la pasada, sentándose las bases para la contención del proceso inflacionista.

- Se produce una desaceleración del crecimiento de los salarios nominales, que facilita la recuperación del excedente neto empresarial al mantenerse estables los costes laborales reales por unidad de producto, dando paso así al relanzamiento de la formación de capital y a la generación de empleo a partir de 1986.

No cabe hacer un balance satisfactorio, por el contrario, a propósito de la persistencia de altas tasas de desempleo y de un colectivo muy numeroso de parados de larga duración. Con toda probabilidad, los mecanismos de fijación de salarios prevalecientes son claramente distorsionadores en relación al objetivo de absorber los excedentes de mano de obra existentes en nuestro país. Las remuneraciones salariales tienden a fijarse con criterios muy generalizados sin tener en cuenta los avances de la productividad en cada sector. Como se ha apuntado, este sistema intensifica el efecto de los impactos inflacionistas, mientras que las medidas estabilizadoras encuentran una mayor resistencia.

Pese a los avances del desarrollo institucional en el mercado laboral español, la entidad del problema del desempleo y las implicaciones derivadas de nuestra integración en Europa exigirán, sin duda, mayores esfuerzos en la búsqueda de nuevas fórmulas con las que preservar nuestras ventajas comparativas. A este respecto, son aleccionadores los cambios introducidos en las estrategias sindicales en un país como Italia, donde recientemente se han alcanzado en empresas como FIAT u Olivetti fórmulas de salario flexible, con la productividad como punto de referencia para las respectivas revisiones. Puede por todo ello afirmarse, para concluir, que la transición española hacia la democracia no se consumará en el apartado del mercado laboral hasta que se den los pasos necesarios para reducir el desproporcionado volumen de parados, principal reto para las fuerzas sociales de nuestro país en los próximos años.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Un análisis de la información estadística disponible sobre la fuerza de trabajo en sus vertientes de actividad, ocupación y población en paro, puede encontrarse en el trabajo de Luis TOHARIA y Fernando FERNÁNDEZ, «Actividad, ocupación y paro en España, 1970-1987», *Situación*, núm. 3, 1988, pp. 155-184. En relación al debate sobre las causas del desempleo pueden consultarse, entre las abundantes aportaciones de estos autores, las siguientes: José Luis MALO DE MOLINA, «Mercado de trabajo: empleo y salarios. Distorsiones y ajustes», en José Luis GARCÍA DELGADO (dir.), *España, economía. Nueva edición ampliada* Madrid, Espasa Calpe, 1989, pp. 927-951. Una visión alternativa es la de Lluís

FINA y Luis TOHARIA, *Las causas del paro en España. Un punto de vista estructural*, Madrid, Fundación IESA, 1987. Asimismo, es recomendable la obra colectiva donde se aborda la polémica sobre la flexibilidad del mercado de trabajo, dirigida por el profesor José Luis MALO DE MOLINA, *El debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo*, Madrid, FIES, 1988.

Otra vertiente importante es la de los trabajos que intentan la contrastación de diversas hipótesis de los cuerpos teóricos más o menos convencionales. Al respecto cabe citar a J. L. DOLADO, J. L. MOLINA y A. ZABALZA, «Spanish Industrial Unemployment: some explanatory Factors», en Charles BEAN, Richard LAYARD y Stephen NICKELL: *The Rise in Unemployment*, Oxford, Basil Blackwell, 1987, pp. 313-335; a Javier ANDRÉS y otros, *The influence of demand and capital constraints on Spanish unemployment*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1988; y, por último, al excelente trabajo de Javier ANDRÉS y Jaume GARCÍA, *Main features of the Spanish labour market facing 1992*, investigación realizada para el Centre for Economic Policy Research e incluida en su versión castellana en Juan VELARDE, José Luis GARCÍA DELGADO y Andrés PEDREÑO (eds.), *La industria española. Recuperación, estructura y mercado de trabajo*, Madrid, Economistas Libros, 1990. (Algunos aspectos del mismo pueden encontrarse en el artículo de los citados autores en *Revista de Economía*, núm. 4, primer trimestre, 1990).

Un trabajo de interés para enmarcar el desempleo de la economía española en el contexto del europeo es el de Richard LAYARD, «El desempleo en Europa: causas y soluciones», IV Jornadas de Alicante sobre Economía Española, *Revista de Economía*, núm. 4, primer trimestre, 1990. Respecto al planteamiento de nuevos enfoques microeconómicos en el análisis del desempleo español, los trabajos son bastante escasos; el autor se ha beneficiado de la oportunidad que la Fundación Eisenhower (Eisenhower Exchange Fellowship) le brindó para estudiar el tema a partir de numerosas entrevistas con especialistas de universidades norteamericanas.

Para concluir, debemos mencionar el núm. 26 de *Papeles de Economía Española* (1986) dedicado monográficamente al tema de empleo y paro, donde se abordan distintos aspectos metodológicos y el análisis del desempleo español y de las políticas recomendadas. Por último, cabría citar los diferentes informes de la Comisión de Expertos para el Estudio del Desempleo en España.

Estructura de propiedad, profesionalización gerencial y resultados de la empresa *

VICENTE SALAS FUMÁS

1. Introducción

Parece fuera de toda duda que las empresas y los empresarios son puntos de referencia importantes para comprender los hechos económicos. La inflación, por ejemplo, es una variable permanente en los cuadros macroeconómicos. Sin embargo, cualquier análisis macroeconómico sobre el comportamiento del nivel general de precios será necesariamente parcial si no incluye una explicación sobre la fijación de los precios por parte de las empresas. El reconocimiento de la importancia de la microeconomía para la comprensión de los hechos económicos no se corresponde, paradójicamente, con el tratamiento que recibe habitualmente la empresa dentro de la economía. La empresa es necesaria para estudiar el funcionamiento de los mercados (en cuanto que éstos necesitan de oferentes y

* Trabajo realizado dentro del proyecto CICYT, PB, 38-0448.

demandantes siendo la empresa a la vez oferente de productos y demandante de recursos), pero raramente es objeto de estudio en sí misma. El modelo de empresa en los libros de texto es tan estilizado y elemental que se le asemeja a una «caja negra», recordando la absoluta opacidad a lo que ocurre dentro de sus límites, a los procesos que transforman recursos en bienes y servicios de mayor valor y utilidad. La razón de ser y naturaleza de la empresa apenas se discuten, si bien es cierto que en los últimos años existe una preocupación creciente por estas cuestiones.

La observación que acabamos de realizar se estima necesaria como advertencia previa al lector sobre lo que razonablemente debe esperar de un texto que pretende «descubrirle» la realidad de la empresa española durante el período de la transición y la democracia. Si la economía no ha desarrollado un modelo o teoría realista de la empresa, difícilmente será posible reflexionar comprensiva y rigurosamente sobre la economía de la empresa española, cualquiera que sea la época histórica que se analice. Menos aún dispondremos de la documentación empírica necesaria para esa reflexión, habida cuenta de que la inexistencia de una teoría lleva consigo la inexistencia de hipótesis a contrastar y, consecuentemente, la inexistencia de estudios empíricos dirigidos a contrastar esas hipótesis.

La Economía no es la única disciplina académica interesada en la empresa. La Administración de Negocios, el Derecho, la Ingeniería, la Sociología,... abordan en sus estudios respectivos, cuestiones relevantes para el conocimiento de la realidad empresarial, tales como la problemática de la gestión, la naturaleza jurídica, la tecnología de las operaciones y la dinámica interpersonal de los miembros. Todo ello constituye una fuente valiosa de información sobre la empresa, que es necesario recordar y advertir de su existencia. La extensa casuística presente en los estudios propios de estas materias, la inexistencia, igualmente, de un modelo comprensivo y el sesgo del autor de estas notas, explican que la posterior exposición no tome como punto de referencia todas las disciplinas citadas. Por el contrario, la reflexión de las páginas siguientes partirá de análisis sectoriales de la economía española y extrapolará las conclusiones a la «empresa representativa» que subyace detrás de los datos agregados. Naturalmente, la generalización de las conclusiones dependerá de la diversidad de las empresas en la población, en relación a la empresa de referencia, y una empresa en particular difícilmente se identificará con el promedio o la tendencia.

El panorama descrito anticipa una reflexión parcial, en cuanto a los aspectos objeto de la misma, y limitada, en cuanto a las posibilidades de documentación empírica, sobre la economía de la empresa española. Concretamente, en ella se abordan tres cuestiones que han ocupado la atención del autor en los últimos años: ¿Qué cambios se perciben en la estructura de propiedad de la empresa española? ¿Cabe hablar de revolución gerencial en la empresa española en el período de tiempo considerado? ¿Cuál ha sido el *performance* de la empresa española en ese mismo período?

Dentro de la primera pregunta, la atención se centrará en la evolución en el tiempo de la estructura financiera de las empresas, la cual es informativa de la

mayor o menor importancia de la financiación bancaria en la provisión de fondos para la inversión empresarial. Se valorarán también algunas implicaciones derivadas de una estructura de propiedad dominada por fondos propios frente a otra con predominio de fondos ajenos.

La segunda cuestión plantea el tema de la separación entre aquellos que detentan la propiedad de la empresa (accionistas) y aquellos que tienen delegada la capacidad de decisión (gerentes). La proliferación de enseñanzas formales sobre materias de gestión empresarial durante los últimos años hace suponer una notable profesionalización de los niveles administrativos de las empresas españolas. En este contexto parece oportuno preguntarse por el alcance de esa profesionalización sobre todo en los niveles más altos de la jerarquía.

Por último, el *performance* o resultados de la empresa española permite conocer los efectos de la crisis económica iniciada con la crisis de la energía, sobre el nivel de beneficios y sobre la actividad inversora. Se trata, principalmente, de aportar información documental elaborada con especial cuidado para eliminar las distorsiones que la ilusión monetaria, consecuencia de la elevada inflación, induce en las medidas contables de beneficios habituales en el diagnóstico económico y financiero de la empresa.

Las conclusiones resumen los puntos principales de los expuestos en el trabajo.

2. Evolución de la estructura de propiedad de la empresa

Poseer la propiedad de un activo, significa tener el poder para decidir qué derechos sobre el uso o disfrute del mismo se transfieren a otros, así como actuar discrecionalmente en relación a los derechos residuales, es decir, aquellos no transferidos. La empresa es un conjunto de recursos puestos en común para generar rentas. Los propietarios de estos recursos, establecen contratos mutuos a través del nexo contractual que constituye la empresa, destinados a proteger el valor de los recursos y determinar el reparto de las rentas. Los contratos son de naturaleza diversa, distinguiéndose principalmente entre contratos completos y contratos incompletos. En los primeros no existen derechos residuales por asignar y el contrato determina todas y cada una de las contrapartidas que se derivan de la relación. Los contratos incompletos determinan un marco general para la relación, pero, dentro de él, el beneficiario de los derechos residuales posee cierta discreción sobre el uso de los recursos puestos en común. Se llega a un concepto de «propietario» de la empresa, entendido como la persona o colectivo sobre el que recaen los derechos residuales. Para la mayor parte de las empresas de nuestro entorno, los derechos residuales recaen sobre los propietarios de los bienes de capital, que se convierten por esta razón en propietarios de la empresa. El beneficio es la renta que perciben los propietarios de la empresa, en compensación por los bienes de capital aportados a la misma y por el ejercicio de los derechos residuales.

La distribución de los derechos residuales entre los propietarios del capital no es uniforme; destacaremos aquí las diferencias entre los propietarios del capital a través de la condición de acreedores financieros y los propietarios del capital por su condición de accionistas. Atendiendo al pasivo del balance de la empresa, nos referimos a la distinción entre deuda y fondos propios. El pasivo de deuda recibe una remuneración contractual pactada *ex-ante* y que no depende de los resultados económicos de la empresa; sus propietarios tienen establecido también el plazo dentro del cual recuperarán los fondos que han proporcionado a la misma. Mientras se cumplan las condiciones establecidas en el contrato, los acreedores financieros no poseen derechos residuales que les permitan intervenir en la gestión de la empresa.

Alternativamente, los capitales propios reciben una remuneración residual y por tanto incierta desde un punto de vista *ex-ante*. La recuperación de la aportación financiera se pospone a la liquidación de la empresa. A cambio de todo ello, los accionistas, propietarios de estos fondos, son los depositarios de los derechos residuales, es decir, en ellos recae la capacidad de gestión sobre los recursos, respetando las restricciones impuestas por los contratos completos con los propietarios de otros recursos.

El reparto desigual de los derechos residuales entre las dos categorías de propietarios de capital no es irrelevante para el funcionamiento eficiente de la empresa, si se tiene en cuenta además que los depositarios de los derechos residuales sólo responden ante los restante propietarios de recursos con la garantía que supone el valor económico de los bienes de capital (responsabilidad limitada). Así, por ejemplo, los propietarios de la deuda no participan del incremento en el valor económico de los recursos de la empresa, consecuencia de un aumento en los beneficios, porque la remuneración a la deuda es fija; sin embargo, si las pérdidas son importantes y la empresa entra en dificultades financieras, los propietarios de la deuda son partícipes de las consecuencias negativas de tales dificultades. Dicho de otro modo, la asimétrica asignación de derechos residuales entre los propietarios del capital junto con la responsabilidad limitada de los accionistas, puede llevar a éstos a un ejercicio de los derechos residuales que implique una pérdida del valor económico para la deuda. Los propietarios de esta deuda anticiparán tal eventualidad en el momento de contratar la operación financiera, y procurarán que el contrato imponga restricciones a la actuación de los accionistas que minimice dicha pérdida; límites al endeudamiento total de la empresa, garantías colaterales de activos específicos, presencia de acreedores financieros en los órganos que fiscalizan la gestión..., son ejemplos de estas restricciones. En la situación extrema donde la amenaza de una pérdida importante del valor económico de la deuda es manifiesta, la ley ampara a los acreedores financieros haciéndolos depositarios de los derechos residuales, sustrayéndolos a los accionistas.

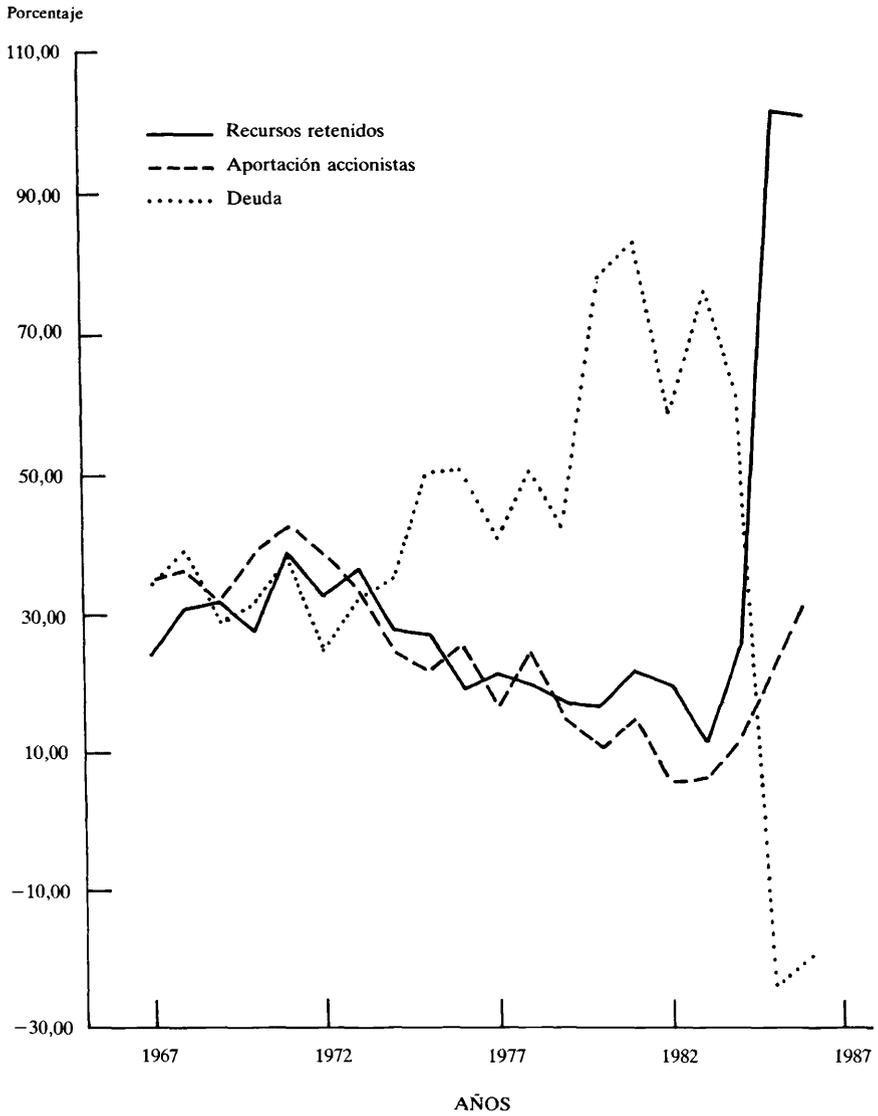
La exposición anterior sugiere un conflicto latente entre acreedores financieros y accionistas, en el ejercicio de sus derechos de propiedad sobre la empresa. La acertada resolución de ese conflicto es muy importante para la eficiente asig-

nación de los recursos y para asegurar la supervivencia de la empresa. La historia reciente de la empresa española ha tomado como uno de los puntos clave para explicar su conducta y resultados el conflicto apuntado. En los párrafos siguientes se aportarán evidencias que clarifiquen cómo ha evolucionado la estructura de propiedad de la empresa española a través de la evolución de su estructura financiera, así como se tratarán de explicar algunas de las posibles razones de esa evolución.

Una primera cuestión a considerar es cómo se ha financiado la inversión nueva de la empresa española durante los últimos años. La información básica para responder a la pregunta se presenta en el gráfico 1. Como puede comprobarse existen tres períodos claramente diferenciados, hasta 1974, desde 1975 a 1984 y a partir de 1985. En el primero la inversión física nueva se financia prácticamente a partes iguales entre recursos retenidos (beneficios no distribuidos y amortizaciones), aportaciones de los accionistas (ampliaciones de capital) y deuda (principalmente bancaria). Ello significa que por cada peseta de financiación adicional, un tercio correspondía a capital ajeno y dos tercios a fondos propios. La situación es muy diferente a partir de 1975 y durante los diez años siguientes; los recursos retenidos y las aportaciones de los accionistas siguen mostrando una evolución muy similar, pero su importancia relativa en la financiación de la nueva inversión disminuye paulatinamente. Lo contrario ocurre con el capital de deuda que llega a significar, en algunos años, hasta un 90 % de la nueva inversión. Por último, en los años 1985 y 1986 se produce un fuerte incremento de los recursos retenidos, que se utilizan para devolver parte de la deuda, así como una recuperación en la aportación de los accionistas.

Aparentemente, la evolución de la financiación de la nueva inversión revela cambios en la estructura de propiedad de la empresa española que pasaría a una mayor dependencia de la financiación ajena en relación a la financiación propia, principalmente durante el período central de la crisis económica. Esta observación resulta sorprendente cuando existe evidencia de unos elevados tipos de interés en la economía española durante el período considerado y cuando muchos analistas han detectado un nivel de rentabilidad de los activos productivos por debajo del coste de la deuda, situación que recomienda sustituir deuda por fondos propios como fuente de financiación. Sin embargo, existen explicaciones económicas razonables de las evidencias empíricas detectadas que pasamos a resumir.

- a) *Costes de los fondos propios y ajenos.* La mayor utilización de deuda frente a fondos propios para financiar la inversión nueva puede ser consecuencia de una reducción en el coste financiero de la misma. En el gráfico 2 se muestran las estimaciones de los costes financieros de la deuda y los fondos propios entre 1967 y 1986. Como medida del coste de la deuda se utiliza el rendimiento interno de las obligaciones privadas obtenido de las estadísticas publicadas por el Banco de España. Para calcular el coste de los fondos propios se utiliza el beneficio de la empresa después de gastos financieros e impuestos y el valor de mercado

GRÁFICO 1. Financiación de la inversión física en España, 1967-86

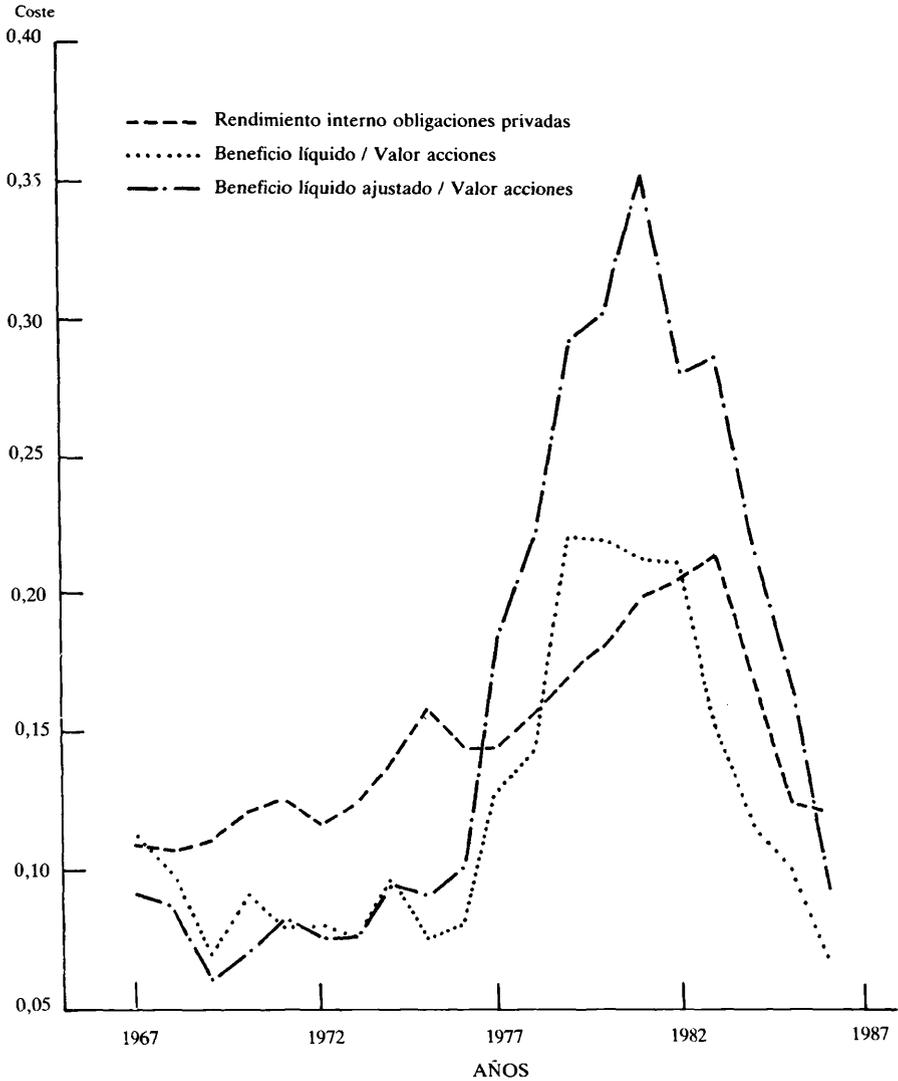
Fuente: Véase Orientación bibliográfica al final del trabajo.

de las acciones (recíproco de la relación entre precio de la acción y beneficio por acción). Las dos medidas de coste de los fondos propios, recogidos en el gráfico, se distinguen en que una utiliza como medida de beneficio el beneficio contable publicado por las empresas en sus cuentas anuales. La otra, en cambio, utiliza el beneficio ajustado por inflación; el ajuste se realiza a partir de una estimación de los consumos de activos en el ejercicio económico a costes de reposición y de la imputación de los gastos financieros de la deuda a un tipo de interés real (nominal menos inflación); a efectos de cálculo se supone que este interés real es del 3,5 % durante todos los años.

Entre 1967 y 1974 las dos medidas de coste de los fondos propios apenas difieren; se trata de los años con moderada inflación. El coste de los fondos propios durante este subperíodo es, en promedio, de un 8,0 %. El coste de la deuda mantiene una tendencia ligeramente creciente durante estos años; su valor nominal medio es aproximadamente del 12 %, pero el coste real, no recogido en el gráfico 2, fue sólo del 4 %; ello sugiere que el coste de los fondos propios lleva implícita una prima por riesgo adicional de 4 puntos porcentuales. Estamos en el período de proporciones estables en la utilización de deuda y fondos propios para financiar la nueva inversión.

A partir de 1975 las discrepancias entre beneficios contables y ajustados se hacen muy grandes y se mantienen así hasta 1984. El beneficio ajustado es mayor que el contable y el coste de los fondos propios calculado a partir del primero es sensiblemente mayor que el obtenido con los beneficios contables. Los costes financieros nominales continúan creciendo hasta 1984, pero los costes reales, debido a las tasas de inflación tan elevadas de la economía española durante estos años, siguen un comportamiento muy distinto: entre 1975 y 1978, el coste real de la deuda fue negativo (valor promedio de -3,5 %), mientras que entre 1980 y 1984, cuando se modera la inflación, el coste real de la deuda fue en promedio del 5,4 %. Aunque puede haber discrepancias en la preferencia por una medida de coste de los fondos propios u otra (nosotros nos inclinamos por la que utiliza los beneficios ajustados por inflación), cuando se comparan correctamente los costes financieros *reales* de los fondos propios y ajenos se comprueba que, entre 1975 y 1984, los costes de los primeros fueron muy superiores a los de los segundos y, por lo tanto, encontramos una posible explicación al predominio de la deuda sobre los fondos propios en la financiación de la nueva inversión.

Durante los años 1985 y 1986 los costes financieros vuelven a unos niveles mucho más parecidos a los que existían antes de la crisis de mediados de los setenta. El coste real de la deuda es, en promedio, de 5,5 % y el coste de los fondos propios se sitúa en torno al 9 %. Cabe esperar que las empresas utilicen parte de los flujos de fondos generados, aumentados por unos buenos resultados económicos, para reajustar su

GRÁFICO 2. Costes financieros de fondos propios y ajenos

Fuente: Véase Orientación bibliográfica al final del trabajo.

estructura financiera global ante los nuevos costes financieros relativos, como efectivamente ocurre con la cancelación de deuda que se observa en los años 1985 y 1986 (gráfico 1).

b) *Mantenimiento del endeudamiento real.* El predominio de la deuda en la financiación de la nueva inversión durante buena parte del período entre 1975 y 1984 hace suponer que la empresa española habrá incrementado notablemente su relación de endeudamiento (relación entre total de deuda en el pasivo del balance y total de fondos propios); este hecho amenaza la supervivencia de la empresa debido a la mayor probabilidad de quiebra que va asociada a un mayor endeudamiento, para una variabilidad dada de los resultados económicos, y ha reclamado mucha atención entre los analistas empresariales.

Las cifras que ilustran la evolución del endeudamiento para el período de tiempo estudiado se muestran en el cuadro 1. Se distingue entre empresas que cotizan en Bolsa, que constituyen la base de datos principal de nuestro análisis, y empresas en la Central de Balances del Banco de España. Dentro de las empresas bursátiles la información se desagrega por criterios de valoración de los activos y por subperíodos de tiempo. La conclusión sobre la evolución del nivel de endeudamiento de las empresas españolas es muy diferente según cual sea el criterio de valoración de los activos productivos a partir del cual se calcula el valor de los fondos propios, (por diferencia entre el valor del activo y el valor de la deuda). Valores contables y valores de mercado, especialmente estos últimos, indican un importante aumento en la relación entre deuda y fondos propios en el período entre 1975 y 1984: la deuda supera claramente a los fondos propios en la financiación de los activos empresariales; téngase en cuenta que el valor de mercado de los activos se obtiene

CUADRO 1. Estructura financiera de las empresas

<i>Deuda/Fondos propios</i>			
<i>Empresas bursátiles</i>	<i>Valores contables</i>	<i>Valores ajustados</i>	<i>Valores mercado</i>
Promedios 1967-1974	0,65	0,70	0,67
Promedios 1975-1979	0,75	0,64	2,00
Promedios 1980-1984	1,15	0,62	2,60
Promedios 1985-1986	0,95	0,60	1,45
<i>Central de Balances</i>			
Promedio 1982-1986	1,00	—	—

Fuente: Véase Orientación bibliográfica al final del trabajo.

de la suma del valor de mercado de las acciones (valor de cotización en bolsa) y del valor de mercado de la deuda (estimaciones propias), por lo cual en la columna valores de mercado se refleja la depresión del mercado de la Bolsa española entre 1975 y 1984.

Los datos de la columna «valores ajustados» no permiten afirmar que el endeudamiento de la empresa española haya aumentado en el período considerado. Los valores ajustados del activo de la empresa corresponden a valores calculados teniendo en cuenta estimaciones de su precio de reposición, en las que intervienen la evolución del índice de precios de activos nuevos y un factor de depreciación por progreso técnico incorporado. Se trata de un valor que aproxima el valor histórico de los activos a su precio corriente y consiguientemente homogeneiza el precio de activos comprados en diferentes momentos del tiempo. Cuando se realiza esta homogeneización el endeudamiento real apenas varía en el período estudiado, es decir la empresa financia sus activos con un tercio de fondos ajenos y dos tercios de fondos propios, aproximadamente.

La discrepancia de resultados sobre el endeudamiento de la empresa española según la forma de valorar los activos, dificulta una conclusión final sobre el tema. Desde un punto de vista económico la medición más correcta es la que se obtiene a partir de valores de mercado y de acuerdo con ellos la empresa española ha alcanzado durante el período estudiado unas cuotas de endeudamiento peligrosas para su supervivencia. Sin embargo, es preciso recordar que existen evidencias de que el mercado ha infravalorado el potencial de beneficios de la empresa española durante la crisis (en el apartado 4 volveremos sobre este punto), sobre todo en lo que se refiere al valor en Bolsa de las acciones, con lo cual los datos de la columna valores de mercado estarían sobredimensionados en relación a los que se obtendría de la valoración teórica de las acciones de la empresa.

c) *Apalancamiento financiero*. Uno de los argumentos más frecuentes en el diagnóstico de la situación económico-financiera de la empresa española durante los años de la crisis ha sido la siguiente: la rentabilidad de los activos ha estado por debajo del coste de la deuda; por lo tanto la utilización de deuda para financiar los activos ha tenido un efecto reductor en la rentabilidad de los fondos propios porque parte de los beneficios generados por los activos y que podrían ir a remunerar a dichos fondos, se han tenido que utilizar para pagar los altos costes de la deuda. Consecuentemente, los propietarios de los fondos propios, accionistas, desisten en su actividad inversora.

El cuadro 2 muestra algunas cifras utilizadas para justificar este argumento. En el período 1967-1974 la rentabilidad económica de la empresa, beneficio antes de gastos financieros e impuestos dividido por activo total, fue del 12,4 %, mientras que el coste medio de la deuda, nominal, era sólo del 7,3 %, es decir, en este subperíodo la empresa

obtiene con sus inversiones una rentabilidad superior al coste de la deuda con que las financia, pasando la diferencia a incrementar la rentabilidad de los fondos propios. A partir de 1975 la rentabilidad de la inversión es inferior al coste medio de la deuda y se produce el efecto reductor sobre la rentabilidad de los accionistas a que se hacía referencia en el párrafo anterior.

El análisis se ha realizado hasta ahora a partir de la rentabilidad económica contable y el coste medio de la deuda, igualmente calculado a partir de las cifras extraídas de los documentos contables de las empresas; se ha hecho así para reproducir el argumento de la mayoría de los analistas empresariales porque dicho argumento ha utilizado datos similares. Sin embargo, el análisis más apropiado es el que se realiza utilizando la rentabilidad económica ajustada por los efectos de la inflación y el coste marginal real de la deuda. La rentabilidad ajustada es inferior a la contable porque el beneficio se calcula imputando los activos consumidos a precios de reposición y porque el activo, denominador, se calcula a estos mismos precios; la rentabilidad ajustada muestra de forma más clara el efecto de la crisis sobre los beneficios de las empresas y la recuperación que se afianza en 1985 y 1986. El coste marginal real de la deuda es el coste financiero de una peseta adicional de deuda menos la inflación anticipada. Las conclusiones ahora son muy diferentes, la rentabilidad económica ajustada, aunque inferior a la contable, es siempre superior al coste marginal real de la deuda y por lo tanto la comparación entre ambas no debe afectar negativamente la decisión de inversión y/o financiación de las empresas.

CUADRO 2. Rentabilidad y coste de la deuda

<i>Subperíodos</i>	<i>Rentabilidad económica</i>		<i>Coste de la Deuda</i>	
	<i>Contable</i>	<i>Ajustada</i>	<i>Coste Medio Nominal</i>	<i>Coste Marginal Real</i>
1967-1974	0,124	0,093	0,073	0,040
1975-1979	0,101	0,069	0,120	-0,035
1980-1984	0,100	0,078	0,166	0,054
1985-1986	0,118	0,106	0,135	0,055

Fuente: Véase Orientación bibliográfica al final del trabajo.

3. ¿Revolución gerencial en la empresa española?

La observación casual de las ofertas de empleo que aparecen en la prensa española revela la creciente demanda de personal técnico y administrativo con responsabilidades de gestión. Con frecuencia aparecen también noticias sobre la instalación en nuestro país de consultores internacionales especializados en el mercado personalizado de directivos de alto nivel. Paralelamente a este aumento de la demanda se ha producido una explosión de la oferta de cursos y programas dirigidos a proporcionar una enseñanza formal y sistemática en las materias de gestión empresarial. Todo ello unido a los miles de estudiantes que eligen las titulaciones relacionadas con la gestión de empresas en las universidades españolas. Cualquier reflexión sobre la empresa española en la transición y la democracia debe dar cuenta de este fenómeno.

En el contexto de la gestión, «educación» generalmente se refiere a las enseñanzas formales dadas y recibidas fuera de la empresa y respaldadas por un título, diploma o certificado; «formación», en cambio, hace referencia a los conocimientos y cualificaciones que se dan y se reciben de forma estructurada dentro de la empresa con el propósito de mejorar el rendimiento de las personas en sus respectivos puestos de trabajo. Los programas educativos incluyen a veces prácticas en empresas, pero con el propósito de mejorar conocimientos generales y no específicos de esas empresas. La formación busca potenciar conocimientos específicos valiosos para la empresa que la proporciona y de aplicación inmediata. Aparentemente, el modelo japonés se aleja de estos principios generales, dado que algunas grandes empresas incluyen en su formación temarios dirigidos a lograr un desarrollo general de las personas.

Es razonable suponer que en España, hasta muy recientemente, se ha proporcionado una menor preparación profesional a los gerentes a lo largo de su carrera que en otros países. La «formación» es más valiosa para las grandes empresas, que encuentran ventajoso establecer cursos y programas propios. Además, su organización interna es suficientemente grande y diversa como para ofrecer una carrera de promoción en los escalones jerárquicos, fácilmente identificable. El predominio en nuestro país de la empresa familiar o controlada por parientes próximos probablemente tiene que ver con esa menor formación. Las empresas tienden a ser más pequeñas que en Estados Unidos o Alemania y es previsible que se diera por supuesto que los hijos y los nietos de los propietarios fundadores sabían mucho más sobre los aspectos generales y particulares del negocio que los que entraban de fuera.

En lo que se refiere a «educación» debe tenerse en cuenta que en España no han existido centros de enseñanza superior como las prestigiosas «écoles» francesas, donde las empresas encuentran una amplia oferta de personas graduadas entre las que cubrir los puestos de gestión. Algunas universidades y centros privados, Deusto, IESE, ESADE,... trataron de cubrir esta laguna desde los años cincuenta y sesenta, pero su influencia hasta hace poco fue regional y en muchos casos servían como centro de educación formal para los hijos y nietos de empre-

sarios, especialmente de los que pertenecían a familias con negocios cuyos contactos con el exterior les permitían conocer lo que estaba ocurriendo en otros países.

La educación gerencial se desarrolla en España como consecuencia de las mayores exigencias para la supervivencia de las empresas que se derivan de una mayor liberalización de la economía y, en última instancia, de una mayor competencia. La administración de la empresa se hace más compleja a medida que se aumenta el tamaño, el alcance geográfico de los mercados, la diversificación de los productos. La complejidad lleva a la especialización de las funciones directivas (gerenciales, comerciales, financieras, contables, productivas) y esta especialización a la estandarización de conocimientos. Ninguna empresa puede invertir rentablemente en la formación de especialistas que adquieren conocimientos valiosos para otras empresas, porque no podrá evitar que esos especialistas, una vez formados, vayan a trabajar para otras empresas que les ofrecen contratos más ventajosos porque no han tenido que financiar esa inversión. Desde el punto de vista de la racionalidad económica, la formación general debe financiarla la persona que la adquiere porque es ella quien la rentabiliza. Pero ahora ya no es formación, sino educación.

En España, la transición y la democracia significan la consolidación de la liberalización económica y la apertura a la competencia de muchos mercados. Las empresas extranjeras responden a las oportunidades de beneficio que ofrece la economía española y toman posiciones ante la previsible integración de la economía española en la economía europea. Estas empresas necesitan cuadros directivos y las empresas españolas también, en cuanto que necesitan incorporar sistemas de gestión más sofisticados para mantener la competitividad en las nuevas condiciones. No debe extrañar, por tanto, que en el período que nos ocupa, sobre todo en la última parte, se desencadene el ciclo de complejidad-especialización-estandarización-educación en la gestión de la empresa, a que antes aludíamos. La tardía aparición de este ciclo en nuestro país, comparativamente con otros, hace suponer que la demanda de profesionales de la gestión continuará boyante durante bastante tiempo en el futuro.

Una mayor competencia significa también una mayor incertidumbre y por lo tanto un mayor riesgo empresarial. Si a la vez la empresa aumenta en tamaño y por tanto en volumen de inversión, asumir el nivel de riesgo que todo ello implica sólo será posible si ese riesgo se reparte entre un número grande de socios propietarios. Muchos de estos socios no estarán interesados en la gestión de la empresa y la contemplarán sólo como una oportunidad de inversión; otros, no tendrán las cualificaciones adecuadas; por último, será difícil lograr un consenso en estrategias y políticas de la empresa entre todos los propietarios. La solución radica en muchos casos en delegar la tarea de la dirección general de la empresa en un profesional de la gestión que puede no ser siquiera un socio significativo de la misma. Surge así la separación entre los propietarios de la empresa, a través de la propiedad de su capital, y los gerentes profesionales que controlan y deciden sobre los recursos de la misma.

El alcance e implicaciones de la separación entre propietarios de la empresa y responsables de la gestión ha sido uno de los temas estrella de investigación en la Economía de la Empresa desde que Berte y Means publicaran sus investigaciones sobre la economía de los Estados Unidos, en los años treinta. El tema ha llegado a la literatura popular a través de las obras de K. Galbraith y sus constantes referencias a la «tecnestructura» o cuadros de alta dirección de las grandes empresas americanas. De acuerdo con esta literatura, los gerentes profesionales tienen objetivos e intereses particulares orientados al crecimiento de la empresa como fuente de estatus y poder. Estos objetivos entran en conflicto con los intereses de los accionistas que desean una gestión de los recursos de la empresa dirigida a maximizar el valor económico de los mismos. Los gerentes tienen discrecionalidad en imponer sus objetivos frente a los de los accionistas porque cada accionista individualmente posee una parte insignificante del capital y por lo tanto tiene muy poco que ganar utilizando los mecanismos de control de gestión que la ley le proporciona. Al mismo tiempo si algún accionista o grupo ejerce ese control y consigue que la gestión se oriente más a la maximización de los beneficios, con el consiguiente aumento en el valor de mercado de la empresa, la revalorización de las acciones favorece a todos los accionistas hayan o no intervenido en la operación de control; por lo tanto cada accionista esperará que sean otros los que incurran en los costes de ejercer el control, lo cual llevará en última instancia a que los gerentes actúen con un amplio margen de autonomía y discreción.

La discrecionalidad directiva ha sido relacionada por los estudiosos del tema con el fenómeno de la gran empresa; con las operaciones de diversificación y la aparición del conglomerado de negocios (empresa con múltiples actividades que no tienen ninguna relación tecnológica o comercial entre sí); con la forma utilizada por esas grandes empresas para financiar su crecimiento, a través de beneficios retenidos, evitando acudir al mercado de capitales externo donde los inversores no estarán dispuestos a participar en operaciones de expansión de dudosa rentabilidad; con las olas de fusiones y adquisiciones que periódicamente se repiten, especialmente las que en los años recientes han tenido lugar a través de arriesgadas operaciones de endeudamiento (*leverage buy outs, management buy outs*).

El modelo gerencial de empresa ha predominado sobre todo en Estados Unidos y en el Reino Unido. Como modelos alternativos se mencionan los modelos alemán y japonés, donde la gestión de la empresa ha estado controlada a través de los bancos, directamente o indirectamente por medio de sus grupos industriales. El importante volumen de inversión comprometido por estas instituciones en las diferentes empresas les obliga a una estrecha supervisión de la actuación de los gerentes y a un riguroso control de los riesgos asumidos. El éxito económico de Alemania y Japón respalda la validez de un modelo de control del capital más concentrado que el predominante en los países anglosajones.

Este epígrafe del trabajo se abría con un interrogante sobre la «revolución» gerencial en la empresa española y en una primera parte de la exposición se hizo

referencia a unas señales que pueden inducir a pensar que efectivamente los cuadros directivos están asumiendo el control del capital en España. Después se ha dado perspectiva a la relevancia de la separación entre propiedad y control en la empresa moderna. No tenemos conocimiento de estudios dirigidos a responder la pregunta planteada por lo que la respuesta que daremos a la misma es el resultado de la interpretación subjetiva de algunas informaciones aisladas. En nuestra opinión el modelo gerencial anglosajón no es una descripción acertada de la realidad de la empresa societaria española y por lo tanto no creemos que pueda hablarse de revolución gerencial en la empresa española durante el período de la transición y la democracia. Esta opinión se sustenta en lo expuesto en el apartado anterior sobre la estructura de propiedad de la empresa española, en especial la referencia a la escasa relevancia del «capitalismo popular», el mantenimiento de una estructura financiera prácticamente invariable durante todo el período y la escasa importancia de los fondos propios en la financiación de la nueva inversión. Para complementarla añadiremos una referencia a la estructura de remuneración de los gerentes españoles, frente a la de los gerentes de las empresas en Estados Unidos.

Una forma de contrarrestar las ineficiencias de la supervisión de los gerentes por parte de los accionistas, y acercar los objetivos de los primeros a los intereses de los segundos, es a través del diseño de sistemas de remuneración de los gerentes basados en los resultados económicos, beneficios de la empresa. Si la compensación de los gerentes está condicionada a los beneficios de la empresa, desviarse del objeto de maximizar el beneficio supone un coste de oportunidad para el gerente que tendrá que sopesar con la utilidad que le reporta un mayor crecimiento. La supervisión próxima y la compensación basada en resultados (frente a una compensación en forma de salario fijo), aparecen como mecanismos sustitutos para lograr la convergencia entre objetivos gerenciales e intereses de los propietarios de la empresa. Observando la importancia de la remuneración basada en resultados sobre la remuneración total de los gerentes españoles y comparándola con la importancia de esa misma remuneración para los gerentes de las empresas americanas, se podrá calibrar el grado de discrecionalidad con que actúan los responsables de la gestión de los dos países.

El cuadro 3 aporta información sobre las características de la estructura de remuneración de los directivos profesionales en Estados Unidos y en España. Se advierte, en primer lugar, que las diferencias relativas en la compensación total entre niveles salariales dentro de la jerarquía interna de la empresa es bastante similar en los dos países: a medida que se asciende de nivel de remuneración, lo cual significa en general que se asciende de nivel jerárquico, la diferencia relativa de compensación con respecto al nivel inferior se hace también mayor. Sin embargo, cuando se compara la proporción que significa la remuneración basada en los resultados sobre el salario base, las diferencias entre los dos países son muy sustanciales; esa proporción es en España menos de un cuarto del valor que aparece en la columna de Estados Unidos. Asumiendo que el diseño del sistema de incentivos es el correcto en ambos países, la evidencia, claramente parcial y

CUADRO 3. Estructura de remuneración de gerentes en España y Estados Unidos

Nivel salarial	Indice Relativo al Nivel más Alto		Porcentaje de Remuneración Basada en Resultados sobre Salario Base	
	España	EE UU	España	EE UU
Más alto	1,00	1,00	11,1	50,0
Segundo	0,69	0,68	10,4	46,0
Tercero	0,52	0,54	7,5	41,0
Cuarto	0,41	0,48	5,3	38,0

Fuente: Datos españoles: ICSA, *Remuneración: Cargos Ejecutivos y Personal Cualificado* (1988).
 Datos de Estados Unidos: Conference Board, *Top Executive Compensation: 1987 Edition*.

tentativa, sugiere que la supervisión directa juega un papel todavía muy importante en España para el control de la actuación de los gerentes profesionales. Por lo tanto cabe esperar que esos gerentes sean ejecutores de las políticas y estrategias diseñadas por otros, o al menos conjuntamente, más que propulsores de iniciativas propias. Esto nos lleva a inferir que no existen evidencias de que los gerentes hayan tomado el control del capital en España, al menos durante el período contemplado, y que las señales de la expansión de la oferta y la demanda de profesionales de la gestión que se ha testimoniado en los últimos años alcanza sólo a una mejor educación y tecnificación de esos profesionales.

4. Resultados empresariales

El período entre 1973 y 1986 coincide en una parte importante con la crisis económica que desencadena la crisis energética de mediados de los setenta. Como rasgo característico de la empresa española en el período estudiado interesa conocer ahora cuál ha sido el impacto de la crisis en la empresa, en especial en la evolución de sus beneficios. También se analizará el impacto de la pérdida de rentabilidad en variables de interés macroeconómico, como la tasa de inversión.

El beneficio es la medida habitual de resultados o *performance* de la empresa, especialmente cuando se analiza desde la perspectiva de sus propietarios. Por otra parte, como el beneficio, corriente y esperado, influye en decisiones con consecuencias de interés social como la inversión y el empleo, el análisis de su evolución es igualmente relevante cuando se evalúa la empresa y su comportamiento desde la perspectiva de los objetivos y fines sociales. El concepto de beneficio no está exento de ambigüedad en su definición y/o medición. El beneficio generalmente utilizado en los análisis económicos y financieros de la empresa es el

beneficio contable, expresado en términos absolutos o relativos a las ventas y a los activos (rentabilidad); la principal limitación del beneficio contable es que en su cálculo no siempre se utilizan verdaderos costes de oportunidad de los recursos productivos, como exige el concepto de beneficio económico. Esta circunstancia produce distorsiones importantes en la medición del beneficio económico de la empresa en cuanto que, a) se ignora totalmente el coste de oportunidad de los fondos propios (el beneficio es una renta residual del accionista, pero no se compara esta renta con la que el accionista espera recibir); y b) los recursos se valoran a precios históricos cuando el criterio de valoración económica es el de costes de reposición; este aspecto puede dar lugar a discrepancias y errores de apreciación importantes sobre todo en períodos de inflación elevada, como los que ha padecido la economía española durante los años en que centramos nuestra atención.

La evolución de los beneficios de la empresa se analizará en este trabajo a partir del ratio Q de Tobin, definido como el cociente entre el valor de mercado de los activos de la empresa y el valor de los activos a precios de reposición. A efectos de cálculo, el valor de mercado de los activos se obtiene como la suma de valor en los mercados bursátiles y financieros de los títulos (deuda y acciones) que están respaldados por esos activos; el valor de reposición de los activos parte de su valor contable y lo ajusta teniendo en cuenta la evolución de los precios de los bienes de capital y una estimación exógena del progreso técnico incorporado. Se demuestra que el ratio Q está relacionado con otras medidas de resultados empresariales a través de la expresión,

$$Q = \frac{R-g}{\alpha-g}$$

donde R es la rentabilidad de la empresa, beneficio antes de gastos financieros menos impuestos dividido por el activo; g es la tasa de crecimiento esperado en los beneficios futuros; α es el coste de oportunidad financiera del capital, igual al tipo de interés sin riesgo más una prima por el riesgo diferencial que soporta la inversión que se evalúa.

Como indica la expresión anterior, el ratio Q depende de la rentabilidad corriente, de las expectativas de beneficio futuro y del coste de oportunidad de la inversión, incluido en él el premio por el riesgo de esa inversión. Se trata de una medida compleja de beneficios empresariales que atenúa los problemas de medición atribuidos a los beneficios contables y que incorpora expectativas además de resultados corrientes, frente a la simple comparación entre rentabilidad, R , y coste, α , que sugiere el beneficio económico. Además, el ratio Q se ha relacionado teóricamente con la inversión por lo cual a partir de él es posible explicar la evolución de la inversión de la empresa española.

Ratio Q de las empresas españolas. El cálculo del ratio Q requiere conocer el valor que los mercados financieros atribuyen a los títulos de deuda y acciones; por lo tanto sólo será posible estimarlo para empresas que cotizan en esos mer-

cados, las cuales son un número muy pequeño en nuestro país. El análisis de los resultados de la empresa española será necesariamente limitado por las restricciones de la reducida muestra de empresas, setenta, en que se basa. En contrapartida, tiene la ventaja de cubrir un período más largo y basarse en una medida de resultados más informativa, que si se utilizaran bases de datos más extensas como la Central de Balances (iniciada en 1982 y limitada a datos contables).

Como punto de partida para evaluar los resultados de la empresa española tomaremos el cuadro 4, donde se muestra el ratio Q y la inversión, obtenidos agregando los cálculos de las setenta empresas no financieras que componen la

CUADRO 4. Tasa de inversión en activo fijo y existencias expresada en valores relativos sobre el stock de estos activos al principio del período y Ratio Q de Tobin

Año	Todas las Empresas		Empresas Privadas no Eléctricas		Empresas Eléctrs. y Públicas	
	Inversión	Ratio Q	Inversión	Ratio Q	Inversión	Ratio Q
1965	0,252	1,38	0,220	1,11	0,270	1,39
1966	0,205	1,32	0,137	1,06	0,237	1,41
1967	0,254	1,15	0,197	0,98	0,285	1,20
1968	0,204	1,17	0,125	1,06	0,244	1,20
1969	0,212	1,42	0,145	1,59	0,243	1,33
1970	0,176	1,32	0,259	1,11	0,143	1,35
1971	0,144	1,45	0,100	1,13	0,164	1,57
1972	0,174	1,73	0,154	1,33	0,182	1,88
1973	0,152	1,48	0,130	1,28	0,162	1,57
1974	0,195	1,20	0,146	1,12	0,214	1,24
1975	0,160	1,08	0,195	1,19	0,145	1,03
1976	0,221	0,73	0,191	0,89	0,238	0,66
1977	0,150	0,54	0,111	0,62	0,166	0,51
1978	0,104	0,47	0,032	0,61	0,135	0,42
1979	0,117	0,51	0,095	0,67	0,124	0,45
1980	0,120	0,49	0,055	0,62	0,144	0,44
1981	0,082	0,53	0,031	0,63	0,099	0,49
1982	0,114	0,52	0,021	0,66	0,145	0,47
1983	0,175	0,51	0,092	0,67	0,200	0,45
1984	0,087	0,57	0,010	0,68	0,111	0,52
Promedio						
1965-1984	0,165	0,98	0,122	0,95	0,182	0,98
1965-1974	0,196	1,36	0,163	1,18	0,214	1,41
1975-1984	0,132	0,60	0,083	0,72	0,151	0,54

Fuente: M. ESPÍTA, E. HUERTA, G. LECHA y V. SALAS, «La Eficacia de los Estímulos Fiscales a la Inversión en España», *Moneda y Crédito* (2.ª Epoca), núm. 188 (1989).

muestra. En principio, se centrará la atención en el comportamiento del ratio Q; y seguidamente se analizará el comportamiento de la inversión.

Atendiendo a los datos disponibles no cabe duda de que la crisis económica ha tenido un fuerte impacto negativo en los beneficios de la empresa española: el ratio Q en la década 1975-1984 es, en promedio, menos de la mitad del valor del mismo ratio en la década precedente. El descenso es más marcado entre las empresas eléctricas y de propiedad pública que entre las empresas privadas. La pregunta que se plantea a continuación es acerca de las posibles causas del descenso. Para analizar la respuesta se usará la ecuación que determina Q en función de la rentabilidad, el crecimiento y el coste de oportunidad financiera; aceptando como hipótesis simplificadora que el crecimiento, expectativas, en los beneficios futuros está directamente relacionado con la rentabilidad, limitaremos el análisis a la influencia sobre Q de R y α .

Veámos en el apartado previo que la crisis económica significó un descenso en la rentabilidad económica, que en el subperíodo 1975-1984 disminuye en torno a un 20 % frente al valor medio del subperíodo precedente (cuadro 2). La disminución en la rentabilidad R se traduce directamente en una disminución en el valor del ratio Q, según se desprende de la fórmula que relaciona las dos variables. Sin embargo el descenso en el ratio Q promedio es, para todas las empresas, de un 56 %; luego el descenso en la rentabilidad no es suficiente para explicar la caída en el ratio Q.

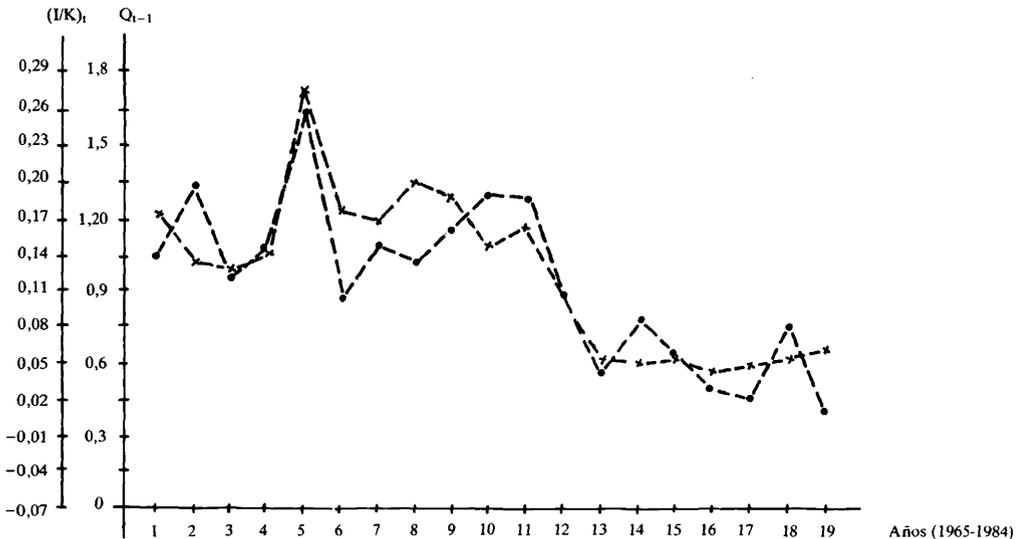
La otra variable determinante es el coste de oportunidad α . Como se ha indicado, este coste es igual al tipo de interés real correspondiente a una inversión sin riesgo más una prima por el riesgo no diversificable de una cartera de títulos con las setenta empresas de la muestra. Un aumento en el tipo de interés real y/o en la prima por riesgo también repercuten negativamente en el ratio Q, para una rentabilidad dada. Información precedente (cuadro 2), señalaba que el tipo de interés real sólo se incrementa en una parte del período estudiado, mientras que en el resto, cuando se produce la caída más fuerte en el ratio Q, este tipo de interés fue incluso negativo; luego esta variable tampoco explica suficientemente la evolución del ratio. Resta por último la referencia a la compensación por riesgo. Parece lógico esperar que la crisis económica crea incertidumbres adicionales y que los inversores pedirán por ello una rentabilidad esperada adicional que repercutirá negativamente en el valor económico de los activos productivos, incluso manteniendo su rentabilidad real. La evolución de la prima por riesgo es difícil de estimar, pero suponiendo que el tipo de interés real no afecta las variaciones en el ratio Q, su incremento debería ser extraordinariamente alto para explicar la variación en Q que no explica el descenso en la rentabilidad.

Hasta ahora la explicación sobre el comportamiento del ratio Q se ha realizado a partir de un modelo teórico de valoración de las rentas de los activos. Cabe también la posibilidad, apuntada por algunos autores, de que este modelo teórico haya sido erróneamente utilizado por los analistas financieros. Decíamos en el apartado anterior que estos analistas han comparado la rentabilidad real de la inversión con el tipo de interés nominal en lugar de utilizar el tipo real (no-

minimal menos inflación) que es el teóricamente correcto. De haberse mantenido este error en la valoración de los activos productivos, el coste de oportunidad α que interviene en la determinación de Q habría incorporado el tipo de interés nominal en lugar del tipo real, el cual ha mantenido una tendencia claramente alcista en el período de tiempo considerado, tal como puso de manifiesto el gráfico 2. Dicho de otro modo, la ilusión monetaria que significa basar los análisis y las valoraciones en tipos de interés nominales frente a tipos reales, habrá causado una infravaloración de los activos productivos de las empresas españolas, frente al valor teóricamente correcto.

Ratio Q e inversión. El descenso en el ratio Q implica una pérdida patrimonial para los accionistas de la empresa española porque los activos productivos que poseen tienen, tras dicho descenso, un menor valor económico. Pero, ¿tiene también consecuencias sociales? La respuesta es claramente afirmativa en cuanto que la evolución del ratio Q explica una parte importante de la evolución de la inversión empresarial, tal como se desprende de la observación de las dos series de datos que aparecen en el cuadro 4 y, más explícitamente, en la representación gráfica del gráfico 3.

GRAFICO 3. Inversión y Ratio Q : Empresas privadas no eléctricas



Fuente: M. ESPITIA, E. HUERTA, G. LECHA y V. SALAS, «La Eficacia de los Estímulos Fiscales a la Inversión en España», *Moneda y Crédito* (2.ª Epoca), núm. 188 (1989).

Si la evolución del ratio Q influye en la inversión empresarial, la discusión sobre las causas del descenso en el ratio Q a partir de 1975 cobra especial relevancia, porque se estarían determinando las posibles razones, al menos parciales, del estancamiento de la economía española hasta 1986, como consecuencia del descenso en la actividad inversora. Los especialistas han debatido durante estos últimos años acerca de razones de rentabilidad o razones de coste financiero, como las determinantes de la escasa actividad inversora (además de razones de demanda, costes de ajuste laboral, etc.). Efectivamente, parecen existir razones atribuibles al descenso en la rentabilidad que explican una menor tasa de inversión, pero éstas no son suficientes. En cuanto a los costes financieros, éstos han sido altos en términos nominales, pero mucho menos si se tiene en cuenta el comportamiento de la inflación; por tanto su influencia negativa sobre la inversión en el período estudiado se debería a que las decisiones empresariales, siguiendo las pautas de los analistas externos, se habrían tomado a partir de costes nominales en lugar de reales. Como en otras muchas áreas de la empresa española, el estudio de sus resultados económicos y financieros requiere de trabajos empíricos adicionales, que esclarezcan cuáles han sido esos resultados, cómo ha repercutido sobre ellos la crisis económica y qué consecuencias se derivan para magnitudes de interés macroeconómico como la tasa de inversión.

5. Conclusión

La empresa es una institución compleja. Su conceptualización es todavía imprecisa y los estudios empíricos que existen sobre ella, especialmente en nuestro país, son muy escasos. Por todo ello, la referencia a la empresa española en el período de la transición y la democracia es necesariamente parcial y sesgada hacia los intereses particulares de quien haga esa referencia. Aquí se han elegido tres aspectos, la estructura de propiedad a través de la estructura financiera, la profesionalización gerencial y los resultados privados (beneficios) y sociales (inversión). Aunque la discusión en torno a estos aspectos se ha documentado con datos empíricos, dichos datos son muy limitados en cuanto provienen de un número reducido de empresas seleccionadas sin criterios de representatividad. Por el contrario, se trata de datos obtenidos de empresas no financieras que cotizan en la Bolsa española y de las que se dispone información para un número relativamente amplio de años. Los comentarios vertidos sobre la empresa española deberán valorarse en el contexto de estas restricciones.

La inversión productiva de la empresa española en el período considerado se ha financiado principalmente a través de deuda, alterándose una tendencia anterior donde predominaba la financiación a través de fondos propios. Esta evolución hacia una estructura de propiedad del capital en que predominan los fondos ajenos sobre los propios, parece contradictoria en un período con altos tipos de interés. Sin embargo, se explica racionalmente cuando se compara la evolución

de los costes financieros de la deuda y los fondos propios, se tiene en cuenta la actualización a precios de reposición del valor de los activos que la respaldan y se evalúa el efecto apalancamiento sobre la rentabilidad a partir del tipo de interés real.

La gerencia de la empresa española se ha tecnificado y profesionalizado como consecuencia de las exigencias en la cualificación de los gerentes, derivadas de una mayor competencia en los mercados y complejidad en las decisiones. Puesto que la estandarización de cualificaciones permite a los profesionales que las poseen acceder a un puesto de trabajo de cualquier empresa, la formación, aprendizaje en el puesto de trabajo financiado por la empresa, ha sido sustituida por la educación, aprendizaje formal con títulos y diplomas financiado por las personas que lo reciben. Ello explica la proliferación de estudios relacionados con la gestión de empresas en nuestro país, durante los últimos años. Sin embargo, no existen indicios suficientes para afirmar que se haya producido la revolución gerencial en la empresa española, entendida como la toma de control de la alta dirección de la empresa por parte de gerentes profesionales, capaces de actuar con independencia de los intereses de los accionistas.

Los beneficios de la empresa española se han visto negativamente afectados por la crisis económica. La medida de beneficios utilizada en este trabajo, cociente entre valor de mercado de los activos productivos y valor de reposición de esos activos, es casi un 60 % menor en la década 1975-1984 que en la década precedente. Esta reducción ha contribuido a que la tasa de inversión siga una evolución muy similar y por lo tanto, el descenso en los beneficios privados ha tenido consecuencias negativas para resultados de interés social. La disminución en la medida de beneficios propuesta se explica en parte por un descenso en la rentabilidad de los activos productivos, pero existe otra parte cuya explicación es más compleja y para la que se apuntan posibles errores de apreciación por parte de los analistas empresariales, motivados por la ilusión monetaria producto de elevadas tasas de inflación y altos tipos de interés nominal.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

La mayor parte de la información sobre la empresa española manejada en este trabajo proviene de la base de datos preparada por el profesor D. Manuel ESPITIA ESCUER de la Universidad de Zaragoza para un conjunto de empresas no financieras que cotizan en Bolsa, desde 1962 a 1986. La elección de esta base estadística se justifica por la amplitud del período que cubre, con lo cual es posible una perspectiva histórica del período de la transición y la democracia; por incorporar información bursátil, importante para análisis de resultados económicos de la empresa; y porque los datos contables contenidos en la misma han sido ajustados por el efecto de la inflación. Algunas de las publicaciones más

extensas que han hecho uso de esta base de datos para el análisis de la empresa española son M. ESPITIA, «Rentabilidad y coste del capital de la empresa española no financiera (1962-1984)», *Situación*, núm. 4, 1987, y V. SALAS, J. J. DURÁN, J. SANTILLANA, *La formación de capital en la economía española en el contexto de la crisis*, Instituto de Estudios Fiscales, 1985.

La Central de Balances del Banco de España proporciona la base estadística más completa sobre la empresa española, principalmente sobre sus resultados económicos y financieros. Comienza en 1982 y en cierto modo es la continuación de la encuesta que anualmente remitía a un conjunto de empresas la Asociación para el Progreso de la Dirección. Los datos contables no se ajustan por inflación, por lo cual algunos de los análisis realizados con los mismos, pueden resultar distorsionados (especialmente cuando la inflación es elevada). Algunos de los trabajos publicados que utilizan estas bases de datos son: E. BUENO, *La empresa española: estructura y resultados*, Instituto de Estudios Económicos, 1987, utiliza datos de la Central de Balances; A. CUERVO, P. RIVERO, *Examen económico-financiero de la empresa española*, APD; Análisis I a VI, 1983; J. J. DURÁN, V. SALAS, J. SANTILLANA, *La empresa española en el período de la crisis. Referencia especial a la PYME*, Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa, 1983, complementa los análisis de CUERVO y RIVERO ajustando los datos contables por el efecto de la inflación; y C. SEBASTIÁN, *Algunos aspectos del comportamiento de la empresa privada en 1983 y 1984*, Documento 86-05, FEDEA, 1986.

Fomento de la Producción, el Ministerio de Industria (Las Grandes Empresas Industriales Españolas), *Mercado, Dinero, ...*, han publicado regularmente listas de empresas por sectores con algunos datos representativos de tamaño, variables de gestión (I+D por ejemplo), resultados. Especialmente importante ha sido la serie del Ministerio de Industria que ha permitido análisis de la empresa española en el marco del análisis sectorial. Estos análisis se han publicado a través de artículos técnicos y especializados en las revistas *Investigaciones Económicas*, *Economía Industrial*, *Revista Española de Economía*, entre otras.

Mención especial merece el número monográfico sobre la empresa privada española publicado por *Papeles de Economía Española*, núms. 39-40, 1989. En esta obra se muestran trabajos que cubren diferentes áreas de la empresa, estructura organizativa y estrategia, financiación y proyección internacional, resultados, aparte de aspectos generales sobre la estructura empresarial española. La mayoría de los trabajos son puntuales en el tiempo y, por lo tanto, no es posible elaborar en base a ellos una panorámica que cubra el período de tiempo en que se concentra el presente libro. En cualquier caso, el lector interesado puede encontrar en los artículos del número monográfico, referencias a temas puntuales de su interés.

Por último, reseñar un trabajo de raíces sociológicas: F. DE LA SIERRA, J. J. CABALLERO, J. P. PÉREZ, *Los directores de las grandes empresas españolas ante el cambio social*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Monografía núm. 47, 1987, donde aparece un estudio del perfil del gerente profesional en España a finales de los años setenta.

Transición democrática y descentralización del sector público

ANTONI CASTELLS

1. Introducción

La transición democrática española se ha producido al tiempo que el proceso de descentralización política del Estado. Es decir, el paso de un sistema político fuertemente centralizado, con claro predominio del gobierno central en todas las esferas de la vida pública, a un sistema descentralizado de gobierno.

En su materialización y en su concepción estos dos procesos van indisolublemente unidos. Las aspiraciones al autogobierno político de algunas de las comunidades y pueblos de España han sido un factor que ha contribuido decisivamente a impulsar el proceso democratizador. De la misma manera que sin la materialización y la culminación de este proceso, aquellas aspiraciones no hubieran podido verse satisfechas en sus objetivos más elementales.

Es por ello por lo que cualquier análisis que trate de examinar las características del proceso de descentralización del sector público en España debe empezar por subrayar —si desea destacar lo esencial— este carácter central, de eje conductor del propio proceso democrático, que ha tenido el proceso de descentralización del sector público. Sin embargo, junto a esta constatación, el enmarca-

miento de este proceso aparecería incompleto si no se tuvieran también en cuenta otros factores:

- El carácter abierto del modelo constitucional. La Constitución Española establece un marco de juego, pero no se pronuncia por un modelo concreto, probablemente porque de hacerlo no hubiera obtenido el consenso de todas las fuerzas políticas que le dieron respaldo. Dentro de la Constitución tienen cabida modelos más abiertos y otros más centralizados, por lo que a la distribución del poder político por niveles de gobierno no se refiere. Esta cuestión no depende tanto de la propia Constitución como de la voluntad de las fuerzas políticas que deben aplicarla. En la Constitución caben proyectos que, por su contenido, se asemejarían claramente a los sistemas imperantes en los países federales. Pero también son constitucionales interpretaciones más restrictivas, que tienden a limitar la capacidad de autogobierno de los niveles de gobierno intermedios. Ello significa que el período posconstitucional no ha sido propiamente un período de desarrollo de un modelo de Estado establecido previamente y de forma precisa en la Constitución, sino más bien un período en el que, materialmente, se ha ido forjando el modelo de Estado a medida que iba avanzando el propio proceso de descentralización. De esta forma ha sido inevitable que este modelo se haya ido concretando en parte condicionado por elementos externos de índole diversa, lo que ha hecho que el proceso presentara altibajos y contrastes.
- La peculiaridad del proceso de descentralización del Estado a las Comunidades Autónomas. A diferencia de lo acontecido en otros países, este proceso no ha consistido en la creación *ex-novo* de un nuevo nivel de gobierno, que puede ir conformándose y consolidándose a lo largo de un dilatado período de tiempo. Por el contrario, la característica fundamental del proceso de descentralización es que el nivel autonómico se constituye a partir de la desagregación de unidades orgánicas de la Administración central, lo que provoca resistencias inerciales muy fuertes y una confrontación de intereses objetiva entre ambos niveles de gobierno. Esta realidad hubiera podido ser doblegada por la existencia de una firme voluntad política, pero la falta de un proyecto político constitucional definido, ya comentada en el punto anterior, ha hecho que en muchas ocasiones haya sido la dinámica impuesta por el conflicto entre las Administraciones —y no la concreción y el desarrollo de un proyecto político— la que ha presidido el proceso autonómico.
- La diversidad y heterogeneidad de las situaciones regionales existentes en España. Esta diversidad expresa, en buena medida, la existencia de grados desiguales de aspiración al autogobierno. De las distintas alternativas políticas que se podían elegir, se optó por aquella que consistía en dar prioridad a la generalización y la culminación del proceso de transferencias. Con ello se extendían los objetivos del proceso de des-

centralización hacia propósitos tal vez no previstos inicialmente: no se trataba tan sólo de dar una salida política a las aspiraciones al autogobierno de unas zonas muy caracterizadas de España, sino también de transformar las viejas estructuras del Estado centralista para dar a luz una Administración más moderna y eficiente. Puesto que en las regiones españolas donde no existían demandas apremiantes de descentralización y ésta no obedecía a reivindicaciones políticas pendientes, su justificación última sólo podía estar en la mejora del nivel y de la calidad de los servicios prestados por la Administración.

Sin embargo, es preciso subrayar que al escoger esta opción se planteaban algunos problemas de singular envergadura. En primer lugar, como se acaba de señalar, se asumía un reto difícil de cumplir —que aun hoy aparece en buena medida insatisfecho— como es el de mejorar sustancialmente la eficiencia y la calidad de los servicios prestados por las Administraciones públicas. En segundo lugar, se corría el riesgo de que la generalización —la extensión— del proceso autonómico fuera en detrimento de la profundidad con la que éste debía desarrollarse en aquellas Comunidades Autónomas donde existe una clara aspiración política en este sentido. En tercer lugar, el énfasis puesto en el proceso autonómico ha ido, en parte, en detrimento de la atención que debería haberse concedido a la potenciación de los gobiernos locales y, especialmente, de los municipios.

Finalmente, en cuarto lugar, hay que tener en cuenta que la complejidad del proceso de descentralización del sector público obliga a avanzar en múltiples direcciones. Sin embargo, y por razones distintas, este avance no puede tener lugar simultáneamente, y al mismo ritmo, en todas ellas. En el caso español, se ha concedido una especial prioridad al proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas. Mientras que en este terreno se ha avanzado significativamente, en otros —como en el de la financiación, el de las relaciones institucionales, o el de la profundización de las competencias estrictamente políticas— el avance ha sido menor. La existencia de desajustes de ritmo de carácter temporal no tiene mayor importancia. Sin embargo, su persistencia a lo largo del tiempo puede tener consecuencias graves. En definitiva, el proceso de descentralización del sector público es un proceso complejo, en el que difícilmente todas las piezas puedan avanzar exactamente a la misma velocidad; pero tampoco pueden hacerlo a velocidades acusadamente distintas, sin el riesgo de que la operatividad del conjunto del proceso resulte bloqueada.

- La situación de crisis económica en que han debido llevarse a cabo las primeras etapas del proceso de descentralización del sector público. La crisis económica, entre otras consecuencias, ha conducido a un incremento apreciable de los requerimientos de gasto público. Y ello ha hecho que se hayan extremado las cautelas y precauciones de la Administración

central ante un proceso, como el de descentralización del sector público, que normalmente tiene efectos expansivos sobre el gasto público agregado. Se han producido, así, consecuencias limitativas, tanto de orden financiero como político —en la medida en que la Administración central ha tendido a multiplicar los mecanismos de control sobre los recursos transferidos—, respecto a la amplitud del proceso autonómico.

Al examinar, en estos puntos, el marco en que se ha desarrollado el proceso de descentralización del sector público en España, se han subrayado ya algunas de las principales implicaciones del mismo en el orden presupuestario y financiero. Esta cuestión será objeto de un análisis especialmente atento en los dos siguientes apartados, en los que se examinarán el sector público autonómico y el sector público local. Antes, sin embargo, y una vez analizado el marco en el que el proceso de descentralización ha tenido lugar, resulta conveniente caracterizarlo en sus rasgos básicos. A nuestro juicio, las características que deben ser subrayadas como fundamentales del proceso de descentralización del sector público desde los inicios de la transición hasta finales de la década de los ochenta, son las tres siguientes:

- En primer lugar, en un período de tiempo excepcionalmente breve, ha tenido lugar en España un intenso proceso de descentralización del sector público. Empleando cifras de gasto no financiero sin consolidar, el peso del gobierno central ha pasado del 90,04 % en 1980 al 68,44 % previsto en 1989 (cuadro 1). Este proceso de descentralización ha servido, sustancialmente, para que tuviera lugar la implantación del nivel de gobierno autonómico, que siendo —a efectos presupuestarios— prácticamente inexistente antes de la década de los ochenta, absorbe casi la quinta parte del total del sector público (el 19,35 %) en 1989.
- En segundo lugar, el proceso de descentralización de la gestión presupuestaria del Estado hacia las Comunidades Autónomas ha ido acompañado, hasta el momento, de insuficiencias apreciables en el modelo de hacienda autonómica. Se ha canalizado un importante volumen de servicios y competencias del Estado hacia las CC AA, pero su financiación reposa todavía en exceso en mecanismos de subvenciones y, especialmente, de subvenciones condicionadas.
- En tercer lugar, finalmente, en esta primera fase del proceso de descentralización los gobiernos locales han quedado relativamente relegados a un segundo plano. Ciertamente, resulta innegable que su peso en el conjunto del sector público ha aumentado —ha pasado del 9,96 % al 12,21 % del total entre 1980 y 1989 (cuadro 1) empleando las mismas magnitudes que las utilizadas antes al referirnos a las Comunidades Autónomas—, pero lo ha hecho de forma notoriamente insuficiente en relación con el horizonte del 25 % que alguna vez se ha fijado como objetivo deseable.

CUADRO 1. Evolución del peso de los distintos niveles de gobierno en el sector público español ^a
(en porcentaje s/total)

	Gasto total						Gasto no financiero ^c									
	Sin consolidar			Consolidado ^b			Sin consolidar			Consolidado ^b						
	C	A	L	Total	C	A	L	Total	C	A	L	Total	C	A	L	Total
1980	89,42	—	10,58	100,00	89,31	—	10,69	100,00	90,04	—	9,96	100,00	89,95	—	10,05	100,00
1981	86,96	2,84	10,20	100,00	86,95	2,88	10,17	100,00	87,33	2,91	9,76	100,00	87,33	2,95	9,72	100,00
1982	84,15	5,60	10,25	100,00	84,29	5,91	9,80	100,00	84,41	5,76	9,83	100,00	84,57	6,08	9,35	100,00
1983	79,89	8,00	12,11	100,00	80,09	7,62	12,29	100,00	80,00	8,30	11,70	100,00	80,22	7,92	11,86	100,00
1984	76,09	11,91	12,00	100,00	75,96	11,54	12,50	100,00	75,83	12,51	11,66	100,00	75,65	12,20	12,15	100,00
1985	74,96	12,76	12,28	100,00	74,12	13,12	12,76	100,00	74,20	13,59	12,21	100,00	73,15	14,12	12,73	100,00
1986	75,09	12,83	12,08	100,00	73,84	13,39	12,77	100,00	74,16	13,82	12,02	100,00	72,62	14,60	12,78	100,00
1987	73,07	15,03	11,90	100,00	72,30	14,93	12,77	100,00	72,30	16,03	11,67	100,00	71,28	16,13	12,59	100,00
1988	70,17	17,32	12,51	100,00	68,49	17,85	13,66	100,00	69,36	18,48	12,16	100,00	67,29	19,34	13,37	100,00
1989 ^d	69,33	18,26	12,41	100,00	66,95	19,65	13,40	100,00	68,44	19,35	12,21	100,00	65,60	21,14	13,26	100,00

^a C = gobierno central (incluyendo Estado, Organismos Autónomos Administrativos y Seguridad Social), A = gobiernos autonómicos, L = gobiernos locales.

^b Excluyendo las transferencias a otros niveles de gobierno.

^c Se entiende por gasto financiero (de acuerdo con la fuente utilizada) el correspondiente a los capítulos 3 (intereses) y 9 (amortizaciones); esta definición difiere de la más habitual, que considera gasto financiero el correspondiente a los capítulos 8 y 9 (variación de activos y pasivos financieros, respectivamente).

^d Previsión.

Fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas, *Memoria de la Dirección General de Análisis Económico-Territorial, 1988*, Madrid, 1989, cuadro A.26.

El rasgo fundamental de esta etapa del proceso autonómico, por lo que a sus características presupuestario-financieras se refiere, es pues el del desequilibrio. Como antes se apuntaba, el proceso de descentralización del sector público reviste una gran complejidad. Se trata —y ello constituye un exponente de la ambición del objetivo— de transformar un Estado tradicionalmente centralista para alumbrar un nuevo sistema político, en el que se reequilibren el peso, las competencias y los recursos de los distintos niveles de gobierno. Este proceso exige avanzar a la vez en distintas direcciones. Y es lógico que no en todas ellas se pueda avanzar al mismo tiempo ni a la misma velocidad. Pero tampoco el desfase en el funcionamiento de las distintas piezas puede ser muy acusado, porque entonces se correría el riesgo de bloquear el funcionamiento global del proceso. Este es probablemente el mejor resumen de la situación actual y la mejor introducción para examinar con un mayor detalle el comportamiento concreto de cada uno de los dos niveles subcentrales de gobierno.

2. El sector público autonómico

La característica más destacada del proceso de descentralización del sector público que ha tenido lugar en España desde la transición democrática y la aprobación de la Constitución en 1978 es, indudablemente, la aparición de un nuevo nivel de gobierno de ámbito intermedio, como son las Comunidades Autónomas, con capacidad de autogobierno político. Ello confiere al sistema político español unas características peculiares, por lo que al modelo de Estado se refiere, que lo diferencian tanto de los sistemas unitarios como de los sistemas federales, en la medida en que los contenidos concretos del Estado autonómico permanecen abiertos a especificaciones alternativas.

A lo largo de la década de los años ochenta ha tenido lugar, en la práctica, la consolidación del mapa autonómico. Entre los primeros años de esta década y los últimos de la anterior se aprobaron, en efecto, los Estatutos de Autonomía de todas las CC AA, con lo que en la práctica se optó por la generalización del proceso autonómico, que constituye una de las posibilidades, pero no la única, que ofrecía la Constitución. El año 1979 tuvo lugar la aprobación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña; el año 1981, los de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria; el año 1982, los de Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia, La Rioja, Valencia y Navarra; finalmente, el año 1983 se aprobaron los de Baleares, Castilla-León, Extremadura y Madrid (cuadro 2).

Estas Comunidades Autónomas tienen características distintas por lo que se refiere a su extensión, a su población y a su estructura administrativa de provincias y municipios (cuadro 2). Y especialmente son distintas por lo que atañe a su nivel competencial. La Constitución admite, en concreto, dos sistemas de acceso a la autonomía. Las CC AA que lo hacen por la vía del artículo 143 pueden disfrutar de un número de competencias más reducido que las que lo hacen por

CUADRO 2. Características básicas de los gobiernos autonómicos

Comunidad Autónoma	Estatuto de Autonomía	Nivel competencial ^a	Sistema de financiación ^b	Senadores en el Parlamento español		
				De elección directa	De elección por el Parlamento autonómico	Provincias Municipios
Andalucía	1981	A	C	32	7	8 764
Aragón	1982	B	C	12	2	3 727
Asturias	1981	B	C-P	4	2	1 78
Baleares	1983	B	C	5	1	1 66
Canarias	1982	A	C	11	2	2 87
Cantabria	1981	B	C-P	4	1	1 102
Castilla-León	1983	B	C	36	3	9 2 248
Castilla-La Mancha	1982	B	C	20	2	5 916
Cataluña	1979	A	C	16	6	4 940
Extremadura	1983	B	C	8	2	2 380
Galicia	1981	A	C	16	3	4 312
Madrid	1983	B	C-P	4	5	1 178
Murcia	1982	B	C-P	4	2	1 45
Rioja	1982	B	C-P	4	1	1 174
C. Valenciana	1982	A	C	12	4	3 536
Navarra	1982	A	F-P	4	1	1 265
País Vasco	1979	A	F	12	3	3 236
Total España	—	—	—	208	47	50 8 056

^a A: nivel competencial alto (CC AA del art. 151 de la Constitución Española); B: Nivel competencial bajo (CC AA del art. 143 de la Constitución Española).

^b C: sistema de financiación de régimen común; F: sistema de financiación de régimen foral; P: recursos provinciales.

Fuente: Joaquim SOLÉ VILANOVA, «Govern autonòmic i local a Espanya amb especial referència a Catalunya», en *Govern central i governs locals a la Gran Bretanya*, Institut d'Estudis Autonòmics (Generalitat de Catalunya), Barcelona, 1989, p. 12.

la vía del artículo 151. En lo sustancial, estas segundas, a diferencia de las primeras, pueden tener competencias significativas en materia de educación y de sanidad. Actualmente, las CC AA del artículo 151 son, tal como se refleja en el cuadro 2, Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Valencia, Navarra y País Vasco.

La aprobación de los Estatutos de Autonomía constituye, como es natural, el paso inicial del proceso autonómico en las distintas Comunidades Autónomas. Los Estatutos son el marco que define las competencias y facultades que pueden ser traspasadas, a través del correspondiente proceso de transferencias, del Estado a las distintas Comunidades Autónomas. A lo largo de la década de los años ochenta este proceso ha revestido una especial intensidad, por lo que al volumen presupuestario de las competencias transferidas se refiere. En 1981, en efecto, el gasto total de las CC AA alcanzaba una cifra de 170,0 millones de pesetas, lo que significaba el 1,00 % del PIB (cuadro 3). En 1988 ha alcanzado un importe de 3 240,0 millones de pesetas, lo que representa el 8,12 % del PIB. En el corto espacio de siete años, el gasto público total de las CC AA se ha multiplicado, pues, por más de 19 en valor absoluto, y por más de 8 en términos relativos, en comparación con el PIB.

Este fuerte proceso de expansión del gasto público autonómico ha conducido a que las CC AA, que eran una realidad de gobierno prácticamente inexistente a finales de la década de los setenta, ocupen actualmente un lugar de singular importancia dentro del sector público español. Sin embargo, esta afirmación generalizadora no debe ocultar la existencia de realidades muy distintas —en función, como es lógico, de los diferentes niveles competenciales— por lo que al peso e importancia de las Comunidades Autónomas se refiere. En general, como es natural suponer, las CC AA del 151 tienen un volumen presupuestario apreciablemente más elevado que las del 143. Y, dentro de las primeras, el de las CC AA forales es más elevado —a consecuencia del sistema de financiación— que el de las de régimen común (cuadro 4).

CUADRO 3. Evolución del sector público autonómico

	A	B		A	B
1981	170,0	1,00 %	1985	1 610,0	5,77 %
1982	410,0	2,10 %	1986	1 880,0	5,88 %
1983	740,0	3,33 %	1987	2 450,0	6,50 %
1984	1 340,0	5,34 %	1988	3 240,0	8,12 %

(A): Gasto total (incluyendo el gasto financiero contabilizado en los capítulos 8 y 9) de las CC AA en miles de millones de pesetas.

(B): $(A)/\text{PIB} \times 100$.

Fuentes: Ministerio para las Administraciones públicas, *Memoria...*, cuadro A.26 (para los datos de gasto público autonómico); Banco de España, *Informe Anual 1988 (Apéndice Estadístico)*, Madrid, 1989, cuadro 1.1 (para los datos de PIB).

CUADRO 4. El gasto público de los gobiernos autonómicos (1988)

	<i>Gasto total</i>		<i>Gasto no financiero</i>	
	<i>Total (en millones ptas.)</i>	<i>por habit. (en ptas.)</i>	<i>Total (en millones ptas.)</i>	<i>por habit. (en ptas.)</i>
CC AA 151				
<i>Régimen foral</i>				
Navarra	85 472	165 997	76 102	147 799
País Vasco	304 344	142 415	294 767	137 934
<i>Régimen común</i>				
Andalucía	799 966	118 741	794 938	117 994
Canarias	123 988	85 424	123 693	85 221
Cataluña	710 234	118 856	699 615	117 079
Galicia	235 720	83 007	234 279	82 499
C. Valenciana	374 659	100 716	372 103	100 029
Total CC AA 151	2 634 383	112 697	2 595 497	111 034
CC AA 143				
Aragón	48 670	41 030	47 180	39 774
Asturias	49 305	44 228	45 668	40 966
Baleares	16 545	24 431	16 328	24 110
Cantabria	32 521	62 388	31 824	61 051
Castilla-León	90 128	34 899	88 059	34 098
Castilla-La Mancha	89 217	53 367	88 684	53 048
Extremadura	47 898	44 217	47 064	43 447
Madrid	183 787	38 555	179 733	37 705
Murcia	39 244	39 279	37 715	37 749
La Rioja	14 928	57 594	14 348	55 357
Total CC AA 143	612 243	40 871	596 603	39 827
Total CC AA	3 246 626	84 645	3 192 100	83 224

Fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas, *Memoria...*, cuadro 5.15 (para los datos de gasto público) y cuadro A.46 (para los datos de población).

Con cifras referidas al año 1988, las CC AA del 151 disfrutaban, en promedio, de un volumen de gasto de 112 697 pesetas por habitante y las del 143, de un volumen de 40 871 pesetas por habitante (cuadro 4). Dentro de las primeras, a su vez, las dos Comunidades Forales se situaban claramente por encima de la media: Navarra disponía de 165 997 pesetas por habitante y el País Vasco de 142 415 pesetas. Las CC AA del 151 de régimen común se situaban en niveles

inferiores, y a su vez distintos entre sí, en función del nivel competencial asumido, lo que explica que Andalucía y Cataluña —con competencias en materia de sanidad— tengan un volumen más elevado que otras CC AA. Entre las del 143 también se observan diferencias apreciables, que responden a las peculiaridades del sistema de financiación —y especialmente a la influencia del Fondo de Compensación Interterritorial— y a la existencia de Comunidades uniprovinciales, que absorben las competencias y recursos que en las otras CC AA corresponden a las Diputaciones provinciales.

La actuación de las Comunidades Autónomas se concentra, en su conjunto, en tres funciones especialmente relevantes como son Sanidad, Educación, y Urbanismo y Obras Públicas, si bien el peso relativo de cada una de las mismas es sustancialmente distinto en las diferentes Comunidades Autónomas. En el conjunto de ellas el gasto público en Sanidad significa el 27,35 % del total, el de Educación el 24,79 % y el de Urbanismo y Obras Públicas (que incluye Vivienda, Infraestructuras básicas, y Transportes y Comunicaciones), el 12,98 %; el gasto en transferencias a las Corporaciones Locales significa el 10,95 % del total, si bien se trata de una cifra poco significativa, en primer lugar porque corresponde fundamentalmente a las transferencias percibidas por las entidades locales procedentes del Estado, que son meramente canalizadas a través de los presupuestos de los gobiernos autonómicos sin que éstos intervengan ni en la dotación de la transferencia ni en su distribución, y en segundo lugar porque no en todas las CC AA se emplea este procedimiento; y, finalmente, las otras funciones de gasto absorben el 23,93 % del gasto total del conjunto de las Comunidades Autónomas (cuadro 5).

Sin embargo, la importancia de estas funciones de gasto es, como se ha señalado, muy diferente en las distintas Comunidades Autónomas. En Andalucía, Cataluña, Valencia y el País Vasco, donde los gobiernos autonómicos tienen competencias en Sanidad, el gasto en esta función significa un porcentaje del orden del 35 % del total; el gasto en Educación se sitúa en torno del 25-30 % y el gasto en Urbanismo y Obras Públicas no alcanza el 10 %, y presenta fuertes oscilaciones entre las distintas Comunidades Autónomas. En cambio, en las otras Comunidades Autónomas del 151 de régimen común (Canarias y Galicia), es el gasto en Educación el que, como es lógico, representa el porcentaje funcional más elevado.

En las Comunidades Autónomas del 143, la función predominante es la correspondiente a Urbanismo y Obras Públicas que se sitúa, en general, en porcentajes del orden del 30 %. También la función de Sanidad muestra aparentemente porcentajes elevados, aunque ello es consecuencia, en realidad, de la inclusión en muchos casos dentro de este epígrafe del gasto en Asistencia Social.

El proceso autonómico ha experimentado, pues, un desarrollo muy significativo en la línea de la descentralización de la gestión presupuestaria y de las competencias de gasto. Las Comunidades Autónomas han asumido en poco tiempo un importante papel en el conjunto del sector público español, si bien es cierto que algunas de ellas lo han hecho con un ritmo más intenso que otras. Sin em-

CUADRO 5. Distribución funcional del gasto de las CC AA (1988)
(millones de pesetas)

	Andalucía		Canarias		Cataluña		Galicia	
	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total
Sanidad	258 301,7	32,49	13 420,3 ^a	10,85	238 915,3	34,15	7 167,7	3,06
Educación	219 549,2	27,62	62 163,2 ^b	50,26	160 503,8	22,94	86 982,0	37,13
Urbanismo y Obras Públicas ^c	70 249,8	8,84	21 115,8	17,07	68 624,5	9,81	28 052,7	11,97
Transferencias a CC LL	91 856,0	11,55	2 200,8	1,78	108 081,0	15,45	41 834,0	17,86
Otras funciones	154 981,3	19,50	24 793,7	20,04	123 490,4	17,65	70 242,6	29,98
Total gasto no financiero	749 938,0	100,00	123 693,0	100,00	699 615,0	100,00	234 279,0	100,00
	C. Valenciana		Navarra		P. Vasco		Total CC AA ISI	
	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total
Sanidad	13 3261,3	35,81	11 671,0	15,34	104 967,1	35,61	767 704,4	29,58
Educación	11 6331,8	31,26	12 746,7 ^b	16,75	89 772,7	30,45	748 049,4	28,82
Urbanismo y Obras Públicas ^c	16 172,6	4,35	10 040,3	13,19	14 849,7	5,04	229 105,4	8,83
Transferencias a CC LL	53 661,0	14,42	12 691,3	16,68	—	—	310 323,3	11,95
Otras funciones	52 676,3	14,16	28 952,7	38,04	85 177,5	28,90	540 314,5	20,82
Total gasto no financiero	372 103,0	100,00	76 102,0	100,00	294 767,0	100,00	2 595 497,0	100,00
	Aragón		Asturias		Baleares		Cantabria	
	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total
Sanidad	9 952,7 ^a	21,10	12 159,3 ^a	26,63	3 410,9	20,89	—	—
Educación	2 765,5 ^b	5,86	2 385,6 ^b	5,22	1 535,8 ^b	9,41	2 113,1 ^b	6,64
Urbanismo y Obras Públicas ^c	11 970,5	25,37	12 316,6	26,97	5 361,9	32,84	8 092,3	25,43
Transferencias a CC LL	—	—	—	—	371,0	2,27	5 655,0	17,77
Otras funciones	22 491,3	47,67	18 806,5	41,18	5 648,4	34,59	15 963,6	50,16
Total gasto no financiero	47 180,0	100,00	45 668,0	100,00	16 328,0	100,00	31 824,0	100,00

CUADRO 5. (Continuación)

	Castilla-León		Castilla-La Mancha		Extremadura		Madrid	
	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total
Sanidad			16 238,7 ^a	18,31	3 368,0	7,15	32 670,9	18,18
Educación	28 157,0 ^c	31,97	4 463,6 ^b	5,03	2 759,4 ^b	5,87	14 019,8	7,80
Urbanismo y Obras Públicas ^e	22 240,2 ^d	25,26	19 930,8	22,48	14 952,9	31,77	75 660,0	42,09
Transferencias a CC.LL.	3 904,0	4,43	24 957,0	28,14	—	—	4 272,0	2,38
Otras funciones	33 757,8	38,34	23 093,9	26,04	25 983,7	55,21	53 110,3	29,55
Total gasto no financiero	88 059,0	100,00	88 684,0	100,00	47 064,0	100,00	179 733,0	100,00
	Murcia		La Rioja		Total CC.AA 143		Total CC.AA	
	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total	Gasto	% s/total
Sanidad	4 697,6	12,46	3 022,4 ^a	21,06	105 482,3 ^f	17,68	873 186,7	27,35
Educación	3 910,0 ^b	10,37	1 157,3 ^b	8,07	43 305,3 ^f	7,26	791 354,7	24,79
Urbanismo y Obras Públicas ^e	9 291,1	24,63	5 286,9	36,85	185 103,2	31,03	414 208,6	12,98
Transferencias a CC.LL.	—	—	—	—	39 159,0	6,56	349 482,3	10,95
Otras funciones	19 816,3	52,54	4 881,4	34,02	223 553,2	37,47	763 867,7	23,93
Total gasto no financiero	37 715,0	100,00	14 348,0	100,00	596 603,0	100,00	3 192 100,0	100,00

^a Incluye el gasto en servicios sociales.

^b Incluye el gasto en cultura.

^c Gasto correspondiente al Departamento de Cultura y Bienestar Social.

^d Gasto correspondiente al Departamento de Fomento.

^e Integra el gasto de política territorial, urbanismo, vivienda, infraestructuras básicas, comunicaciones y transportes.

^f El gasto en estas dos funciones correspondiente a Castilla-León se distribuye entre ambas en la misma proporción que en el resto de CC.AA del 143.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (Ministerio de Economía y Hacienda), *Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1988*, Madrid, 1988; para los datos correspondientes a transferencias a las CC.LL.: Ministerio para las Administraciones Públicas, *Memoria...*, cuadro A.43.

bargo, el proceso autonómico (siempre refiriéndonos a sus aspectos presupuestarios y financieros) no puede ser valorado sin tener en cuenta las múltiples dimensiones en las que tiene lugar.

La dimensión que se ha analizado es muy importante. Pero existen otras también especialmente relevantes. El grado de institucionalización, la amplitud de las competencias legislativas, la capacidad real para diseñar la política pública en las funciones y responsabilidades transferidas. Y, especialmente, el sistema de financiación o hacienda de los gobiernos autonómicos. Es, pues, necesario examinar con un cierto detalle las características de la hacienda autonómica para poder realizar una adecuada valoración del proceso autonómico.

El cuadro 7 ofrece, a este propósito, los ingresos de las distintas Comunidades Autónomas en el año 1988, y el cuadro 6 muestra la composición porcentual de la estructura de ingresos de los gobiernos autonómicos agrupados en cinco categorías diferentes, en función de las características de su sistema de financiación. Por lo que se refiere al conjunto de las CC AA se puede observar que los ingresos tributarios representan el 15,80 % de los recursos totales —excluyendo, con el fin de homogeneizar los datos disponibles, los procedentes del endeudamiento y las transferencias del Fondo de Cooperación Municipal recibidas del Estado y canalizadas directamente a las Corporaciones Locales—, las subvenciones procedentes del Estado el 73,22 % del total, los recursos locales de las Comunidades uniprovinciales el 2,01 % y los recursos específicos de las Comunidades forales el 8,97 % del total (cuadro 6). Sin embargo, estas cifras esconden en realidad la existencia de cinco tipologías de financiación distintas, que presentan características propias suficientemente destacadas como para merecer un comentario específico.

En primer lugar, debe hacerse referencia a la hacienda de las Comunidades Autónomas Forales, Navarra y el País Vasco. Un 72,72 % de los ingresos de estas Comunidades Autónomas son recursos originados por el sistema específico de financiación del que disfrutan: el Concierto en el caso del País Vasco y el Convenio en el de Navarra. En este segundo caso, los ingresos forales son los tributos concertados, puesto que el gobierno autonómico es también la autoridad foral. En el caso del País Vasco, en cambio, rige un sistema singular, a consecuencia de que la autoridad foral recae en los territorios históricos (las Diputaciones) y no en el gobierno autonómico. Son, pues, las Diputaciones Forales las titulares de los tributos concertados, y en el presupuesto de estas instituciones figuran estos ingresos, como figuran, por el lado de los gastos, la aportación que realizan a la Comunidad Autónoma y el cupo destinado al Estado. Los ingresos que aparecen como recursos forales del gobierno autonómico del País Vasco son, pues, las aportaciones procedentes de las Diputaciones Forales. Los segundos ingresos en importancia de las Comunidades Autónomas Forales —muy lejos de los primeros— son las subvenciones procedentes del Estado, que representan el 25,57 % del total. Entre las mismas destacan las transferencias destinadas a financiar los servicios transferidos de la Seguridad Social (en materia de Sanidad, muy en primer término, y de Servicios Sociales), con el 21,44 % del total, y las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, con el

CUADRO 6. Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas (1988): Cuadro resumen
(en porcentaje s/total ^a)

	CC AA 151				CC AA 143		Total CC AA
	CC AA forales ^b	Con compet. sanidad ^c	Resto CC AA 151 ^d	Pluri- provinciales ^e	Uni- provinciales ^f		
Ingresos tributarios	—	15,53	20,41	30,95	20,97	15,80	
Tasas	—	0,94	1,34	3,03	3,64	1,26	
Tributos propios	—	0,65	4,53	—	0,20	0,89	
Recargos s/impts. estatales	—	0,12	—	—	0,06	0,08	
Tributos cedidos	—	13,82	14,54	27,92	17,07	13,57	
Subvenciones	25,57	84,47	79,59	69,05	58,20	73,22	
Carácter geral. (part. ingr. Estado)	—	26,81	56,36	38,00	26,74	27,50	
Condicionadas	25,57	57,66	23,23	31,05	31,46	45,72	
Gestión autonómica	0,35	7,71	10,11	10,05	11,07	7,53	
Fondo Compensación Interterritorial	2,76	3,53	8,34	13,54	6,23	4,96	
FEDER	0,83	1,06	2,50	4,06	1,71	1,47	
Servicios Seg. Social	21,44	43,08	1,47	—	—	28,93	
Contratos-programa	—	0,61	0,27	—	4,17	0,76	
Convenios de inversión	0,19	1,67	0,54	3,40	8,28	2,07	
Recursos locales	1,71	—	—	—	20,84	2,01	
Recursos forales ^g	72,72	—	—	—	—	8,97	
Total ^a	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

^a Excluyendo del total, con el fin de homogeneizar las cifras, los ingresos correspondientes a transferencias canalizadas a CC LL y el endeudamiento.

^b País Vasco y Navarra.

^c Andalucía, Cataluña y C. Valenciana.

^d Canarias y Galicia.

^e Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha y Extremadura.

^f Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja.

^g Véanse notas b y c del cuadro 7.

Fuente: Véase cuadro 7.

CUADRO 7. Ingresos de las Comunidades Autónomas^a (1988): Cuadro detallado
(en millones de ptas.)

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	C. Valenciana
Ingresos tributarios	76 807,3	35 560,8	124 517,1	25 731,1	65 681,6
Tasas	8 128,3	1 464,5	5 736,9	2 571,1	2 361,2
Tributos propios	—	13 597,3	8 436,8	—	2 774,6
Recargos s/imp. estatales	—	—	1 642,4	—	397,8
Tributos cedidos	68 679,0	20 499,0	108 701,0	23 160,0	60 148,0
Subvenciones	778 046,8	86 623,9	602 272,8	195 215,8	336 692,2
Carácter gen. (part. ingr. Estado)	246 052,5	61 696,7	131 268,1	107 585,0	83 594,2
Condicionadas	430 255,0	24 927,2	364 621,7	44 843,7	196 186,5
Gestión autonómica	55 144,1	10 749,2	51 303,9	19 628,8	25 984,7
Fondo Compensación Interterritorial	36 927,6	8 745,4	14 768,8	16 297,4	9 015,5
FEDER	11 078,3	2 623,6	4 430,6	4 889,2	2 704,7
Servicios Seg. Social	317 137,3	1 473,0	270 727,0	2 949,0	152 583,5
Contratos-programa	—	805,0	8 505,7	—	2 028,1
Convenios de inversión	9 967,7	531,0	14 885,7	1 079,3	3 870,0
Canalizadas a CC LL	101 739,3	—	106 383,0	42 787,1	56 911,5
Recursos locales	—	—	—	—	—
Recursos forales	—	—	—	—	—
Endeudamiento	7 500,0	10 000,0	5 000,0	—	17 595,0
Total	862 354,1	132 184,7	731 789,9	220 946,9	419 968,8

(Continuación)

	Navarra	P. Vasco	Aragón	Asturias
Ingresos tributarios	—	—	19 004,7	12 300,0
Tasas	—	—	1 114,7	1 365,0
Tributos propios	—	—	—	—
Recargos s/impts. estatales	—	—	—	—
Tributos cedidos	—	—	17 890,0	10 935,0
Subvenciones	5 880,7	86 790,0	15 788,6	11 118,2
Carácter gral. (part. ingr. Estado)	—	—	9 444,2	4 137,0
Condicionadas	2 523,9	86 790,0	6 344,4	6 981,2
Gestión autonómica	1 009,3	193,5	3 055,0	3 309,3
Fondo Compensación Interterritorial	672,8	8 976,6	2 495,9	2 724,3
FEDER	201,8	2 693,0	748,8	817,3
Servicios Seg. Social	—	74 893,0	—	—
Contratos-programa	640,0	—	—	—
Convenios de inversión	3 356,8	33,9	44,7	130,3
Canalizadas a CC LL	—	—	—	—
Recursos locales	5 959,8	—	—	9 845,6
Recursos forales	64 690,2 ^b	189 321,0 ^c	—	—
Endeudamiento	—	8 280,0	3 000,0	350,0
Total	76 530,7	284 391,0	37 793,3	33 613,8

(Continuación)

	Baleares	Cantabria	Castilla-León	Castilla-La Mancha	Extremadura
Ingresos tributarios	10 374,9	9 218,2	28 872,8	12 679,9	7 376,0
Tasas	502,9	669,2	3 008,8	1 599,7	921,0
Tributos propios	—	—	—	—	—
Recargos s/impts. estatales	—	—	—	—	—
Tributos cedidos	9 872,0	8 549,0	25 864,0	11 080,0	6 455,0
Subvenciones	4 461,1	11 943,7	53 848,1	77 503,6	31 849,6
Carácter gral. (part. ingr. Estado)	1 334,6	4 492,0	33 019,7	24 167,8	16 757,8
Condicionadas	3 126,5	3 091,9	20 828,4	25 872,6	15 091,8
Gestión autonómica	1 375,1	1 543,9	7 427,7	7 165,2	4 400,8
Fondo Compensación Interterritorial	884,4	1 038,0	9 879,2	9 291,1	8 047,4
FEDER	—	311,4	2 963,8	2 787,3	2 414,2
Servicios Seg. Social	—	—	—	—	—
Contratos-programa	—	—	—	—	—
Convenios de inversión	867,0	198,6	557,7	6 629,0	229,4
Canalizadas a CC LL	—	4 359,8	—	27 463,2	—
Recursos locales	4 500,0	3 874,7	—	—	—
Recursos forales	—	—	—	—	—
Endeudamiento	—	1 752,0	—	1 000,0	—
Total	19 336,0	26 788,6	82 720,9	91 183,3	39 225,6

(Continuación)

	Madrid	Murcia	La Rioja	Total CC.AA
Ingresos tributarios				
Tasas	5 622,2	10 212,9	3 715,7	447 675,0
Tributos propios	5 622,2	592,6	161,7	35 819,8
Recargos s/impts. estatales	—	499,3	—	25 308,0
Tributos cedidos	—	158,0	—	2 198,2
		8 963,0	3 554,0	384 349,0
Subvenciones	103 199,5	12 467,2	3 979,7	2 417 681,5
Carácter gen. (part. ingr. Estado)	49 234,7	3 616,1	2 798,1	779 198,5
Condicionadas	53 964,8	8 851,1	1 181,6	1 295 482,3
Gestión autonómica	15 155,6	5 017,5	766,6	213 230,2
Fondo Compensación Interterritorial	7 421,0	2 827,0	395,6	140 408,0
FEDER	2 226,3	848,1	—	41 738,4
Servicios Seg. Social	—	—	—	819 762,8
Contratos-programa	10 235,3	—	—	21 574,1
Convenios de inversión	18 926,6	158,5	19,4	58 768,8
Canalizadas a CC.LL	—	—	—	343 000,7
Recursos locales	24 998,6	5 835,7	2 071,1	57 085,5
Recursos forales	—	—	—	254 011,2
Endeudamiento	31 495,0	2 985,0	—	88 957,0
Total	165 315,3	31 500,8	9 766,5	3 265 410,2

^a Las cifras de ingresos de este cuadro no son comparables con las de los cuadros 1 a 5, porque las fuentes empleadas utilizan magnitudes referidas a distintas fases del proceso de ejecución presupuestaria.

^b Tributos concertados.

^c Aportación de los Territorios Históricos (Fuente: *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco*).

Fuente: FRANCISCO TORRES COBO y otros, *Desarrollo del proceso autonómico en el período 1986-1989*, Documentos de trabajo de la Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989; para los datos correspondientes a FEDER: Ministerio para las Administraciones Públicas, *Memoria...*, cuadro 6.7.

2,71 % del total. Finalmente, figuran con el 1,71 % en tercer lugar los recursos locales correspondientes a los ingresos absorbidos por el gobierno autonómico navarro al integrar a la Diputación Provincial.

En segundo lugar, es preciso examinar la estructura de la hacienda de las Comunidades Autónomas del 151 que han asumido competencias en materia de Sanidad: Andalucía, Cataluña y Valencia. El 84,47 % de sus recursos corresponde a subvenciones procedentes del Estado, y el 15,53 % a ingresos tributarios. Dentro de las subvenciones destacan, por orden de importancia, cuatro modalidades: las destinadas a financiar los servicios transferidos de la Seguridad Social (43,08 %), las de carácter general determinadas como participación en los ingresos del Estado (26,81 %), las vinculadas a servicios de gestión autonómica (7,71 %) y las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial (3,53 %). A su vez, con un 13,82 %, los tributos cedidos constituyen la modalidad de ingreso tributario más destacada cuantitativamente.

En tercer lugar, cabe referirse al resto de las Comunidades Autónomas del 151. Las diferencias respecto al grupo anterior en la estructura de financiación se deben, fundamentalmente, a la escasa importancia de los servicios transferidos de la Seguridad Social, lo que origina notables variaciones al alza en el peso de las distintas modalidades de subvenciones: las de carácter general suponen ahora el 56,36 % del total, las de gestión autonómica el 10,11 % y las transferencias del FCI el 8,34 %. Los ingresos tributarios representan el 20,41 % del total de los recursos y, dentro de ellos, los tributos cedidos, el 14,54 %.

En cuarto lugar, es preciso mencionar las Comunidades Autónomas pluriprovinciales del 143. Se trata de Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Extremadura. La primera característica de la hacienda de estas Comunidades en relación con otras es el mayor peso de los ingresos tributarios (30,95 %) y en concreto de los tributos cedidos (27,92 %). La segunda característica es el peso relativamente elevado que dentro de las subvenciones (que alcanzan el 69,05 % del total) presentan las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial (13,54 %), a consecuencia del elevado índice que tienen en las Comunidades Autónomas de este grupo las variables relevantes a efectos de su distribución.

Finalmente, en quinto lugar, cabe referirse a las Comunidades Autónomas uniprovinciales del 143: Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja. Un 58,20 % de sus ingresos son subvenciones procedentes del Estado, un 20,97 %, ingresos tributarios y un 20,84 % recursos locales, procedentes de la absorción por el gobierno autonómico correspondiente de los ingresos de las Diputaciones Provinciales. Este hecho constituye el primer elemento característico de la hacienda de este grupo de CC AA. El segundo factor a tener en cuenta viene motivado por la pertenencia a este grupo de la Comunidad de Madrid, con todas las consecuencias que de ello se derivan (Madrid no tiene tributos cedidos; por otra parte, percibe un importante volumen de recursos en concepto de subvenciones para contratos-programa y convenios de inversión).

Las haciendas de los distintos grupos de Comunidades Autónomas presentan

características específicas, a consecuencia de que la importancia relativa de las distintas modalidades de ingresos varía apreciablemente en cada uno de ellas. Sin embargo, los elementos o vías de ingresos que componen estas haciendas son sustancialmente similares en todos los casos. Puede resultar conveniente, así pues, realizar un breve examen de los mismos.

Los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas corresponden a cuatro modalidades básicas:

- **Tributos cedidos.** Se trata de impuestos de titularidad estatal, cuyos rendimientos en el territorio de las Comunidades Autónomas son atribuidos íntegramente a los gobiernos autonómicos. Actualmente, integran esta categoría los impuestos sobre transmisiones patrimoniales, sucesiones y donaciones, impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas, impuesto sobre actos jurídicos documentados (algunos conceptos) y tasa sobre juegos de azar. Excepto en el caso del impuesto sobre el patrimonio, la administración tributaria de estos impuestos corresponde a los gobiernos autonómicos.
- **Tasas.** Se trata de las tasas afectas a los servicios transferidos, cuya titularidad fue transferida a las Comunidades Autónomas al tiempo que se traspasaba el servicio correspondiente.
- **Tributos propios.** Se encuentran en este apartado las figuras tributarias que, de acuerdo con el marco establecido por la LOFCA, han sido creadas por las Comunidades Autónomas. Constituyen una modalidad de ingreso poco utilizada y de poco volumen, sólo utilizada por un reducido número de Comunidades Autónomas: las Canarias, con el impuesto sobre combustibles derivados del petróleo; Cataluña, Murcia y Valencia, con el impuesto sobre el juego del bingo; y Andalucía, con el impuesto sobre las tierras infrautilizadas.
- **Recargos sobre impuestos estatales.** Aun cuando la LOFCA ofrece en este caso una vía potencial de ingresos de cierta importancia, ha sido hasta el momento muy poco empleada. Sólo lo han hecho tres Comunidades Autónomas (Cataluña, Murcia y Valencia), y en todos los casos con recargos sobre la tasa sobre juegos de azar, de poca importancia cualitativa y cuantitativa.

Los ingresos obtenidos por las Comunidades Autónomas en forma de subvenciones procedentes del Estado se pueden clasificar, por su parte, de acuerdo con las siguientes categorías:

- **Subvenciones de carácter general.** Se trata de las subvenciones determinadas como porcentaje de participación en los ingresos del Estado, que constituyen uno de los ejes del sistema de financiación. Su cuantía inicial se fija por períodos quinquenales, de acuerdo con una fórmula que tiene en cuenta distintas variables, como la población, la superficie

y otras. Se actualiza cada año en función de la variación del presupuesto del Estado o del PIB, según los casos.

- Subvenciones de gestión autonómica. Son subvenciones condicionadas percibidas por las Comunidades Autónomas, cuya finalidad es financiar el gasto vinculado a los servicios transferidos que se materializa en forma de subvenciones a terceros. Las más importantes son las destinadas a la gratuidad de la enseñanza (41,55 % del total), percibidas únicamente por las cinco Comunidades Autónomas no forales del 151, las destinadas a pensiones asistenciales (32,07 %) y, muy en tercer lugar, las procedentes del Ministerio de Agricultura (9,91 %).
- Fondo de Compensación Interterritorial. La cuantía del FCI es dotada anualmente por el Estado, y debe superar un porcentaje mínimo de la inversión total. Se distribuye entre las Comunidades Autónomas según criterios redistributivos (inversa de la renta per cápita, emigración y tasa de paro) y debe destinarse a financiar proyectos de inversión.
- FEDER. Una parte (estimada en un porcentaje del 35 %) de las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional percibidas por España es canalizada presupuestariamente por las Comunidades Autónomas. La cuantía correspondiente a cada gobierno autonómico se ha venido calculando como un 30 % del FCI.
- Subvenciones destinadas a financiar los servicios de la Seguridad Social. Las Comunidades Autónomas a las que han sido transferidos servicios del INSERSO y del INSALUD, perciben subvenciones condicionadas para la financiación de estos servicios.
- Contratos-programa. Algunos gobiernos autonómicos (Canarias, Cataluña, Valencia y Madrid) reciben subvenciones para financiar la explotación de empresas públicas de transporte de viajeros.
- Convenios de inversión. Se trata de transferencias de capital percibidas por las Comunidades Autónomas para financiar proyectos de inversión que son considerados de interés especial por parte del Estado.

Tal como reflejan los cuadros 6 y 7, los ingresos tributarios y las subvenciones constituyen las fuentes de recursos básicas de las Comunidades Autónomas, especialmente de las pluriprovinciales de régimen común. Sin embargo, es preciso realizar tres tipos de consideraciones adicionales. En primer lugar, debe subrayarse que dentro de estos dos grandes grupos de recursos existen modalidades de ingresos de importancia muy distinta. Los tributos cedidos son, con mucho, los ingresos tributarios más importantes; por su parte, las subvenciones de carácter general (determinadas como porcentaje de participación en los ingresos del Estado) y las subvenciones condicionadas para la financiación de los servicios de la Seguridad Social son las modalidades de subvenciones cuantitativamente más importantes, si bien también desempeñan un papel relevante las de gestión autonómica y las transferencias procedentes del FCI. En segundo lugar, además de estos dos grandes grupos de ingresos, existen otras modalidades (como las transferen-

cias canalizadas a las Corporaciones Locales, los ingresos patrimoniales y el endeudamiento) que, aun cuando por sus especiales características no han sido examinadas, pueden tener una apreciable importancia presupuestaria. En tercer lugar, finalmente, debe recordarse que las Comunidades Forales y las uniprovinciales perciben, cada una de ellas, ingresos específicos también importantes cuantitativamente.

En la actualidad la hacienda autonómica se encuentra todavía en una fase de asentamiento y de consolidación. La reforma del sistema de financiación de 1986 (que definió el modelo que debe estar en vigor durante el período 1987-1991) supuso una mejora significativa en aspectos importantes: redujo los desniveles en el volumen de ingresos de las Comunidades Autónomas de régimen común; introdujo un mayor automatismo en la determinación de las subvenciones de carácter general; y supuso una mejora relativa de la financiación incondicionada en relación con la condicionada.

Con todo, el sistema actual sigue adoleciendo de notables insuficiencias que deberían ser objeto de atención en el futuro inmediato, y en todo caso con miras a la preceptiva revisión que deberá entrar en vigor en 1992. Entre estos aspectos deben ser destacados los siguientes:

- En primer lugar, el grado de autonomía de la hacienda de los gobiernos autonómicos de régimen común es todavía muy reducido, y —paradójicamente— menor cuanto mayor es su nivel competencial (cuadro 6). El peso de las subvenciones en los ingresos totales supera —en las CC AA del 151— el 80 %, y el de las subvenciones condicionadas —que constituyen tal vez el mejor indicador de la falta de autonomía de gasto— se sitúa entre el 55 % y el 60 %.
- En segundo lugar, y en parte en relación con el punto anterior, las Comunidades Autónomas no tienen prácticamente responsabilidades en materia tributaria. Los ingresos tributarios suponen una parte reducida de sus recursos totales. Y aun la titularidad de los tributos cedidos —que es la modalidad más destacada de este tipo de ingresos— corresponde al Estado, con lo que los gobiernos autonómicos disponen de escasas posibilidades de determinar autónomamente su volumen de ingresos y de responsabilizarse de ello ante sus ciudadanos.
- En tercer lugar, y aunque la revisión de 1986 introdujo sustanciales mejoras en las subvenciones de carácter general, la fórmula de distribución todavía debe evolucionar en la línea que establecen los típicos mecanismos de nivelación de los ingresos potenciales en función de las necesidades.
- En cuarto lugar, finalmente, el Fondo de Compensación Interterritorial es —y sobre todo ha sido— un mecanismo híbrido que ha tratado de garantizar a la vez dos objetivos incompatibles entre sí, como son el de la suficiencia de las Comunidades Autónomas para la financiación de la inversión vinculada a sus servicios y el del reequilibrio territorial. Las

recientes propuestas de reforma en la línea de desglosar el FCI en dos subfondos específicos para cada una de estas finalidades, puede ser la vía adecuada para la corrección de los problemas que hasta ahora se han venido planteando.

3. El sector público local

El sector público local ha experimentado, a lo largo de la década de los ochenta, una moderada expansión en relación al PIB, que ha sido insuficiente para hacer avanzar significativamente su importancia en el conjunto del sector público. El porcentaje del gasto público total sin consolidar del conjunto de las corporaciones locales ha pasado, en efecto, del 5,54 % al 6,12 % del PIB entre 1981 y 1988 (cuadro 8). Se trata, pues, de un incremento de 0,58 puntos, lo que supone un aumento del orden del 10 % del peso porcentual, que hay que catalogar como moderadamente expansivo. Sin embargo, este aumento es claramente inferior que el mostrado por las Comunidades Autónomas, que han aumentado su porcentaje en relación al PIB en 7,12 puntos (cuadro 3), y en general es más reducido que el del conjunto de las Administraciones públicas, lo que se ha traducido en una paulatina y moderada pérdida de peso del nivel de gobierno local.

Se produce, así, un contraste relativamente acusado entre el comportamiento de las Comunidades Autónomas y el de las Corporaciones Locales. Ello significa que el proceso de descentralización del sector público no puede ser analizado de forma simplista y unidimensional. En este sentido, cabe afirmar que el proceso de descentralización presupuestaria del Estado a las Comunidades Autónomas ha mantenido una clara coherencia con los propósitos políticos que se hallan en el origen del Estado de las autonomías, pero que, en cambio, estos mismos propósitos hacían recomendable un impulso político —que no se ha producido con igual intensidad— para potenciar el nivel local de gobierno.

Dentro de este nivel coexisten dos tipos de entidades de gobierno de ámbito territorial distinto: las Diputaciones, de ámbito provincial, y los Ayuntamientos, de ámbito municipal. Y aún, dentro de las primeras, cabe distinguir entre las Diputaciones de régimen común y las Diputaciones Forales, correspondientes estas últimas a las provincias del País Vasco. Cada una de estas entidades de gobierno ha mostrado, a lo largo de la década de los ochenta, un comportamiento específico, que se resume, en sustancia, en el hecho de que las Diputaciones de régimen común han perdido peso en beneficio de las Diputaciones Forales y de los Ayuntamientos.

Las Diputaciones Forales han aumentado su participación en el sector público local (que ha pasado del 14,44 % al 17,97 %), y también, y apreciablemente, su peso en relación al PIB (cuadro 8). Los Ayuntamientos han incrementado también su participación en el sector público local (que ha pasado del 59,75 % al 63,73 %) y también, en 0,59 puntos, su peso en relación al PIB. En cambio, las

CUADRO 8. Evolución del sector público local
(gasto total en millones de pesetas)

	1981	% s/PIB	1982	% s/PIB	1983	% s/PIB	1984	% s/PIB
Corporaciones provinciales	379 052	2,23	413 400	2,11	447 997	2,01	550 788	2,19
De régimen común ^a	242 661	1,43	241 847	1,23	229 691	1,03	284 080	1,13
Forales ^b	136 391	0,80	171 553	0,88	218 306	0,98	266 708	1,06
Corporaciones municipales	563 103	3,31	679 914	3,47	734 345	3,30	894 060	3,56
Total sin consolidar	942 155	5,54	1 093 314	5,58	1 182 342	5,31	1 444 848	5,75

	1985	% s/PIB	1986	% s/PIB	1987	% s/PIB	1988	% s/PIB
Corporaciones provinciales	659 483	2,36	744 384	2,33	807 187	2,26	887 669	2,22
De régimen común ^a	339 962	1,22	387 814	1,21	399 355	1,12	448 834	1,12
Forales ^b	319 521	1,14	356 570	1,12	407 832	3,79	438 835	1,10
Corporaciones municipales	1 146 578	4,11	1 212 112	3,79	1 316 011	3,68	1 555 638	3,90
Total sin consolidar	1 806 061	6,47	1 956 496	6,12	2 123 198	5,94	2 443 307	6,12

^a Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares.

^b Diputaciones Forales del País Vasco.

Fuente: Banco de Crédito Local, *Informe sobre el Sector Público Local en 1987*, Madrid, 1988, cuadro 1.1; para el año 1988: Ministerio para las Administraciones Públicas, *Memoria...*, cuadro 5.26.

Diputaciones de régimen común han visto reducirse su papel en el conjunto del sector público local, que ha pasado del 25,81 % al 18,30 %, y también su peso en relación al PIB. Si bien en este caso hay que tener en cuenta que en parte esta tendencia está artificialmente sobrevalorada, por el proceso de traspaso de los gobiernos provinciales hacia los gobiernos autonómicos que ha tenido lugar en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

La actuación de los gobiernos locales se manifiesta en distintos campos (cuadro 9). Las Diputaciones de régimen común destinan un porcentaje significativo (superior o del orden del 10 %) de su gasto a cada una de las siguientes seis funciones, citadas por orden de importancia: Deuda y otros, Sanidad, Servicios económicos, Vivienda y bienestar comunitario, Servicios generales y Pensiones y asistencia social. La primera de estas funciones alcanzaba en 1988 el 30,94 % del gasto total de estas entidades, y en buena parte su importancia aparece aumentada porque se incluyen en la misma los gastos originados por las políticas de cooperación municipal, que han alcanzado una gran importancia en los últimos años, dentro del ámbito de actuación de las Diputaciones. La segunda función en orden de importancia es Sanidad, que alcanzaba en 1988 el 17,30 % del gasto total del conjunto de las Diputaciones de régimen común, si bien en este caso es preciso señalar que la importancia de esta función es muy desigual en las distintas provincias. Mientras que en algunas alcanza porcentajes muy elevados, en otras por el contrario su relieve es relativamente escaso.

Las Diputaciones Forales concentran la práctica totalidad de su gasto en la función Deuda y otros. En 1988 el gasto en esta función supone, por ejemplo,

CUADRO 9. Distribución funcional del gasto de las Corporaciones Locales (1988)
(en porcentaje del gasto total)

<i>Funciones de gasto</i>	<i>Corporaciones provinciales</i>		
	<i>Régimen común</i>	<i>Forales</i>	<i>Corporaciones municipales</i>
Servicios generales	10,32	4,47	24,40
Educación	3,14	0,16	4,86
Sanidad	17,30	0,02	1,58
Pensiones y asistencia social	9,40	2,77	6,90
Vivienda y bienestar comunitario	10,93	1,57	31,99
Otros servicios comunitarios y sociales	6,19	1,30	11,75
Servicios económicos	11,78	5,80	2,95
Deuda y otros	30,94	83,91	15,57
Total	100,00	100,00	100,00

Fuente: José Tanco Martín-Criado y Gabriel Padrón Cabrera, *Evolución de la financiación de las Corporaciones Locales en el período 1986-1989*, Documentos de trabajo de la Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989, cuadros números 15 y 29.

el 83,91 % del gasto total. La causa de este hecho hay que hallarla, en última instancia, en la peculiar configuración del sistema de concierto, que hace recaer en las Diputaciones la recaudación de los tributos concertados y la posterior canalización de los correspondientes recursos hacia el Estado (cupo) y hacia el gobierno vasco (aportación de los territorios históricos). Estas transferencias aparecen incluidas dentro de la función Deuda y otros y absorben la parte más sustancial del gasto total de las Diputaciones forales (el 65,27 %, por ejemplo, en 1988).

Finalmente, el gasto agregado de los Ayuntamientos aparece fundamentalmente concentrado en cuatro grandes funciones, todas las cuales superan el 10 % del total. Por orden de importancia, estas funciones son Vivienda y bienestar comunitario, Servicios generales, Deuda y otros y Otros servicios comunitarios y sociales. De entre ellas destaca la primera, que representaba en 1988 el 31,99 % del total, y que integra el conjunto de actividades de urbanismo, obras públicas, vialidad y vivienda, más características de los gobiernos municipales.

Dentro del grupo de los gobiernos municipales existen, sin embargo, diferencias apreciables, como pone de relieve el cuadro 10, en el que se muestra la estructura de gastos de estos gobiernos agrupados por estratos de población. La primera constatación que es preciso realizar es que el gasto por habitante aumenta claramente con el tamaño de los municipios. Los de más de un millón de habitantes —es decir, Madrid y Barcelona— tienen un gasto per cápita 1,55 veces superior que el correspondiente a la media de todos los municipios. Los de 100 000 a un millón de habitantes y de 20 000 a 100 000 habitantes se sitúan —por encima y por debajo, respectivamente— en la frontera de la media. Los primeros tienen un gasto per cápita equivalente a 1,0387 veces el gasto per cápita medio, y los segundos igual a 0,9809 veces el gasto medio. Finalmente, los municipios de menos de 20 000 habitantes —en los que reside el 36,98 % de la población total— tienen un gasto per cápita igual a 0,7934 veces el gasto medio municipal.

La segunda constatación que debe realizarse es que la estructura de los gastos (de acuerdo con su naturaleza económica) presenta diferencias manifiestas entre los distintos tipos de municipios. En este sentido, es posible destacar tres notas características. La primera es el elevado peso que tienen las inversiones reales en los pequeños municipios. Mientras que los gastos de esta naturaleza suponen en estos municipios el 29,66 % del gasto total no financiero, significan el 21,27 % en el conjunto de los municipios. La segunda nota característica es el elevado peso de las transferencias corrientes —originado por la importancia de los gastos asistenciales y las subvenciones de explotación a empresas y servicios municipales— en los municipios de Madrid y Barcelona, donde significan el 12,74 % del gasto total no financiero, por el 7,51 % que suponen en el total de los municipios. La tercera, finalmente, es el elevado peso de los gastos financieros (intereses más amortizaciones) en los municipios de más de un millón de habitantes.

Los ingresos de los gobiernos municipales proceden en un 48,10 % de ingresos tributarios (impuestos y tasas), en un 25,08 % de transferencias corrientes (de las que la gran mayoría son las subvenciones concedidas por el Estado a

CUADRO 10. Clasificación económica del gasto municipal por estratos de población (1987)
(en porcentaje del gasto total en el estrato correspondiente)

	Municipios de menos de 20 000 habitantes	Municipios de 20 000 a 100 000 habitantes	Municipios de 100 000 a 1 000 000 habitantes	Municipios de más de 1 000 000 habitantes	Total municipios
Remuneraciones de personal	28,78	33,18	31,31	27,29	30,17
Compra de bienes y servicios	26,68	24,01	22,82	22,25	24,09
Intereses	3,15	5,34	6,39	7,21	5,38
Transferencias corrientes	4,05	5,47	7,35	9,56	6,42
Inversiones reales	26,98	19,86	16,01	6,54	18,19
Transferencias de capital	1,33	0,41	1,18	2,19	1,26
Variación activos financieros	0,45	1,11	2,91	0,40	1,34
Variación pasivos financieros	8,58	10,62	12,03	24,56	13,15
Gasto total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Pro memoria</i>					
% Gasto en el estrato s/gasto total	29,34	20,51	30,85	19,30	100,00
% Población en el estrato s/población total	36,98	20,91	29,70	12,41	100,00

Fuente: Banco de Crédito Local, *Informe...*, cuadro A.8; para las cifras de población, cuadro 3.2.

través del Fondo de Cooperación Municipal), en un 16,70 % de endeudamiento y en el porcentaje restante, de otros ingresos de menor importancia cuantitativa (cuadro 11).

Se trata, pues, de una estructura de ingresos que reposa mucho más en los ingresos tributarios que la hacienda de las Comunidades Autónomas. Mientras que en este último caso, los ingresos tributarios suponían alrededor del 15 % del conjunto de los ingresos no financieros y las subvenciones alrededor del 73 %, en el de los gobiernos municipales se invierte la situación: los ingresos tributarios alcanzan el 60,12 % del total de ingresos no financieros y las transferencias corrientes el 30,37 %. Así, existe una cierta asimetría entre la evolución experimentada por el nivel autonómico de gobierno en relación con la del nivel local. En el primer caso se ha producido un proceso acelerado de descentralización presupuestaria, que ha conducido a un apreciable incremento de su participación en

CUADRO 11. Estructura de ingresos de los gobiernos municipales (1987)
(en porcentaje del total)

	<i>Menores de 20 000 habit.</i>	<i>Mayores de 20 000 habit.</i>	<i>Total</i>
Impuestos	24,13	29,15	27,70
Contribución Territorial Urbana		11,03	
Licencias Fiscales		5,24	
Radicación		2,61	
Impto. s/solares y plusvalías		5,46	
Circulación vehículos		3,84	
Otros impuestos		0,97	
Tasas y otros ingresos	23,92	18,97	20,40
Licencia de obras		2,09	
Licencia apertura establecimientos		0,54	
Recogida basuras		3,05	
Alcantarillado		1,54	
Abastecimiento agua		2,61	
Otros		9,14	
Transferencias corrientes	23,47	25,73	25,08
Procedentes del FCM		20,36	
Otros ingresos no financieros	17,33	6,19	9,40
Variación activos financieros	0,56	0,79	0,72
Variación pasivos financieros	10,59	19,17	16,70
Total ingresos	100,00	100,00	100,00

Fuente: Banco de Crédito Local, *Informe...*, cuadros 1.5 y A.12.

el conjunto del sector público y en relación al PIB. Pero, en cambio, este proceso no ha ido acompañado de una evolución paralela de los mecanismos de financiación, que adolecen —como se ha visto— de claras insuficiencias, especialmente por el excesivo peso de las subvenciones —y dentro de ellas, de las condicionadas— en el total de los recursos.

En cambio, en el caso de los gobiernos municipales se produce la situación contraria. La importancia y el peso de los gobiernos municipales dentro del conjunto del sector público más bien ha experimentado un desarrollo insuficiente, en relación con la situación existente en otros países que pueden servir de punto de referencia válido y con los objetivos que se habían fijado inicialmente. Por contra, la estructura de hacienda no muestra unas limitaciones tan marcadas como las que presenta la hacienda autonómica y, en todo caso, el peso de las subvenciones más bien debería tender a aumentar que no a disminuir, para homologarse con el que tienen estos recursos en otros países.

El cuadro 11 muestra también la importancia relativa de las principales figuras tributarias de que disfrutaban los municipios de más de 20 000 habitantes. El impuesto más importante —entendiendo por tal el de mayor rendimiento recaudatorio— es la Contribución Territorial Urbana, que proporciona el 11,03 % del total. En segundo y tercer lugar, con un volumen de recaudación muy parecido, figuran la imposición sobre solares y sobre plusvalías (con el 5,46 %) y las Licencias Fiscales (con el 5,24 %). El impuesto sobre circulación de vehículos (con el 3,84 %) y el impuesto de radicación (con el 2,61 %) figuran en cuarto y quinto lugar. Por su parte, las tasas que proporcionan un mayor volumen de ingresos son las de recogida de basuras (3,05 % de los ingresos totales), abastecimiento de agua (2,61 %), licencia de obras (2,09 %) y alcantarillado (1,54 %).

La reforma de la hacienda local —que se ha ido posponiendo por diferentes razones a lo largo de la década de los ochenta— ha sido finalmente culminada con la aprobación, a finales de 1988, de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales. La Ley supone una cierta adaptación y actualización del marco tributario de los gobiernos municipales. El inventario de impuestos municipales se mantiene sustancialmente similar al actual, y la configuración de las distintas figuras no presenta variaciones significativas, si bien aumenta moderadamente el margen de autonomía municipal para la determinación de algunos elementos tributarios. Por lo que se refiere a la regulación de los sistemas de subvenciones del Estado a los municipios, la Ley reguladora de las Haciendas Locales ha servido para establecer criterios automáticos de actualización de la cuantía —en la línea de los ya adoptados para las Comunidades Autónomas— pero en cambio la dotación del FCM no permitirá que el sector público local dé el salto cualitativo que hubiera sido deseable y, por otra parte, ha dejado prácticamente inalterada la fórmula de distribución.

La financiación de las Corporaciones provinciales de régimen común (Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares) se halla sometida a un proceso de cambio relativamente intenso, en parte a consecuencia de la reforma de la fiscalidad indirecta que se ha producido como resultado de la implantación del IVA. A

resultas de ello, la estructura de ingresos de estos gobiernos ha reposado (por ejemplo, en 1987) de una forma muy preponderante en las subvenciones procedentes del Estado, definidas como participación ordinaria y participación extraordinaria en los impuestos del Estado. Estas dos fuentes de ingresos suponían el mencionado año el 4,28 % y el 50,42 % del total de ingresos no financieros (cuadro 12).

La normativa reformadora de las haciendas locales consagra definitivamente esta vía de financiación como la fundamental de las Diputaciones provinciales. Y limita los ingresos tributarios prácticamente al recargo sobre el impuesto municipal sobre la actividad económica y a las tasas aplicadas por la prestación de los servicios que estas instituciones tienen encomendados.

Por su parte, y finalmente, la hacienda de las Diputaciones Forales viene marcada por el papel de estas entidades en el sistema de concierto, al que ya antes se ha hecho referencia. En consonancia con ello, los tributos concertados significan el 90,09 % de los ingresos totales y suponen su vía claramente dominante de financiación.

CUADRO 12. Estructura de ingresos de las corporaciones provinciales (1987)
(en porcentaje del total)

<i>Corporaciones de régimen común</i>	
Recargos sobre licencias fiscales	2,53
Recargo sobre ITE (compensación)	3,74
Participación extraordinaria imp. Estado	42,65
Participación ordinaria impuestos Estado	3,62
Arbitrios Canarios	5,98
Otros ingresos no financieros	26,07
Variación activos financieros	2,11
Variación pasivos financieros	13,30
Total	100,00
<i>Diputaciones forales</i>	
Impuestos concertados	90,09
Otros ingresos no financieros	6,80
Variación activos financieros	0,06
Variación pasivos financieros	3,05
Total	100,00

Fuente: Banco de Crédito Local, *Informe...*, cuadros 1.5 y A.12.

4. Consideraciones finales

Desde la perspectiva actual, el proceso de descentralización del sector público que ha tenido lugar en España presenta algunas tendencias básicas que merecen ser subrayadas:

- En un período de tiempo especialmente breve ha tenido lugar un importante proceso de descentralización del sector público, en el que se han reestructurado el peso y las competencias de los distintos niveles de gobierno.
- Sustancialmente, en su rasgo fundamental, este proceso ha supuesto una pérdida apreciable del peso del gobierno central y un incremento considerable del de los gobiernos autonómicos. Sin embargo, el proceso de descentralización no puede considerarse culminado. El peso actual del gobierno central (algo por debajo del 70 % del sector público) es aún superior en más de diez puntos del que tiene este nivel de gobierno central en los países federales.
- Por el contrario, el peso de los gobiernos subcentrales es aún reducido. Ello es especialmente cierto en lo que atañe a los gobiernos locales, cuyo desarrollo ha quedado relativamente postergado ante la prioridad concedida al proceso autonómico.
- El peso y la importancia presupuestaria de los gobiernos autonómicos es muy diferente en las distintas Comunidades Autónomas, en función de su nivel competencial y del sistema de financiación. Mientras que algunos gobiernos autonómicos han alcanzado ya, o superan, el porcentaje —que se ha convertido en emblemático— del 25 % del sector público, otros están aún lejos del mismo.
- El proceso de descentralización de la gestión presupuestaria no necesariamente ha ido acompañado de un proceso de intensidad similar en la descentralización del poder político. Existen numerosos factores (entre los que cabe citar, especialmente, el sistema de financiación) que pueden mediatizar este último, aun siendo muy intenso el primero.

Parece incuestionable que el proceso de descentralización del sector público ha culminado una primera etapa que debe merecer una valoración positiva. En esta primera etapa se ha impulsado decisivamente la consolidación de un nivel de gobierno antes inexistente, como es el intermedio o autonómico. Hoy este nivel aparece dotado de un volumen significativo —aunque desigual— de competencias y de un tamaño presupuestario que se sitúa cerca de la frontera del 20 % del sector público.

Sin embargo, el proceso de descentralización no ha culminado. Objetivos muy importantes aparecen aún pendientes. Por una parte, los gobiernos autonómicos han recibido numerosos trasposos y servicios, cuya gestión les está ahora encomendada, pero la capacidad real de decisión sobre las políticas a seguir en muchas

de estas materias está limitada por factores de diferente índole. En primer lugar, por la ubicación en el poder central de numerosos resortes legislativos y administrativos; en segundo lugar, —y ello es especialmente importante por lo que aquí nos afecta— por las características de un modelo de hacienda que hace que dependan en exceso del gobierno central los recursos de los gobiernos autonómicos, y en consecuencia limita su autonomía y su responsabilidad. Por otra parte, los gobiernos locales —y sobre todo los gobiernos municipales— no han recibido aún la atención que debería haberles sido prestada. Es cierto que en la segunda mitad de la década de los ochenta se han aprobado las normas básicas que deben regular su estructura y competencias, y su hacienda, pero aún está pendiente el salto cualitativo que debería colocar a los gobiernos municipales en los niveles que parecían deseables.

Por ello es posible afirmar que se ha cubierto una primera etapa del proceso de descentralización, pero sería un error entender que este proceso ya ha culminado. El proceso de descentralización se encuentra en este momento en una encrucijada, en la que puede avanzar o retroceder, pero no quedar detenido. Un retroceso podría ser el resultado, por ejemplo, de una política consistente en tratar de conceder una pausa para reflexionar —lo que, por otra parte, podría parecer comprensible después de un proceso tan intenso como el que ha tenido lugar— porque la consecuencia sería la desvirtuación de los gobiernos autonómicos que, faltos de algunos de los atributos esenciales para el ejercicio del autogobierno político, evolucionarían en la mayoría de las Comunidades Autónomas hacia formas más o menos complejas de gobiernos locales.

En cambio, avanzar supone aceptar que el período hasta ahora transcurrido constituye una primera etapa del proceso de descentralización del sector público y que ahora hay que establecer los objetivos de una segunda etapa y hacer gala de la voluntad política precisa para alcanzarlos. Estos objetivos responden, como es natural, a los retos que antes se ha señalado que permanecen pendientes: reforzamiento de la capacidad de decisión política de los gobiernos autonómicos en aquellas materias cuya gestión les corresponde; potenciación de los mecanismos que pueden permitir la presencia de los gobiernos autonómicos en las instancias legislativas del poder central; simplificación y reducción de la administración periférica del Estado; reforma del sistema de financiación en orden a garantizar una mayor autonomía y responsabilización de las Comunidades Autónomas; impulso de los gobiernos municipales con el objetivo de avanzar hacia un mayor reequilibrio entre los tres niveles de gobierno, de forma que pueda tenderse al horizonte —tantas veces proclamado— del 50 %-25 %-25 % para el gobierno central, los gobiernos autonómicos y los gobiernos locales, respectivamente.

En cierto sentido puede afirmarse que en algunas Comunidades Autónomas la primera etapa del proceso autonómico ha estado presidida por la cantidad y la extensión de los servicios y los recursos transferidos —en definitiva, por la amplitud de la gestión traspasada—, mientras que ahora se inicia una segunda etapa que debe estar presidida por poner el acento más bien en la calidad y la profundización del poder recibido.

Todo lo cual significa que el objetivo que sintetiza los propósitos que deben presidir esta segunda etapa del proceso autonómico es el de hacer efectiva la autonomía, como expresión del autogobierno político. En definitiva, un sistema de múltiples niveles de gobierno debe basarse, para que funcione, en la responsabilización y la autonomía de cada uno de ellos, y no en la tutela y el control de los gobiernos de ámbito superior sobre los de ámbito más reducido.

Autonomía y responsabilización son dos caras de la misma moneda. Como lo son dependencia e irresponsabilidad. Dependencia significa restricciones y limitaciones respecto de un gobierno de ámbito superior, pero también falta de restricciones e irresponsabilidad ante los electores, frente a los cuales siempre existe el expediente de trasladar las responsabilidades de lo que no funciona a los gobiernos de ámbito superior. Significa, en definitiva, que los gobiernos subcentrales tienen siempre a su alcance el recurso fácil de atribuir a la malevolencia política del gobierno central su incapacidad para atender determinados servicios, o de trasladar las demandas de sus ciudadanos a los eventuales resultados de futuras negociaciones entre el gobierno subcentral y el gobierno central. La dependencia es, en definitiva, un formidable mecanismo de traslación y evasión de responsabilidades.

Por el contrario, autonomía —que no significa falta de límites, sino libertad para decidir dentro de un marco de juego prefijado— significa asumir responsabilidades, tomar decisiones y responder de ellas antes los ciudadanos. Y un sistema democrático, no hay que olvidarlo, consiste en que los gobiernos son elegidos por los ciudadanos y es ante ellos —y no ante otros gobiernos— donde deben comparecer para rendir cuentas y ser fiscalizados. Profundizar, pues, en su auténtico sentido democrático el proceso de descentralización del sistema político es el principal objetivo de esta etapa que ahora se abre. Y en este futuro, como sucede en el presente, y como ocurrió en el pasado, de nuevo descentralización y democracia aparecen como dos conceptos inseparables.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Para profundizar en las características generales del proceso de descentralización del sector público en España pueden consultarse los dos siguientes trabajos: A. CASTELLS, *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Barcelona, Ariel, 1988; y A. CASTELLS, «El proceso de descentralización del sector público en España», *Hacienda Pública Española*, núms. 110-111/1988, pp. 247-257. También, en este mismo sentido, el trabajo de J. M. BRICALL, A. CASTELLS, F. SICART, *Estado Autonómico y Finanzas Públicas*, publicado en 1984 por la Diputación de Barcelona, puede proporcionar elementos comparativos de referencia.

Para un análisis profundizado de la hacienda de las Comunidades Autónomas, y espe-

cialmente para un análisis de las alternativas existentes en el momento de la revisión de 1986, puede consultarse la obra colectiva *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, editada por el Instituto de Estudios Fiscales (Madrid) en 1988. Esta obra contiene aportaciones de J. BORRELL, J. TANCO-F. TORRES, A. ZABALZA, J. RUIZ CASTILLO-C. SEBASTIÁN, A. BOSCH-C. ESCRIBANO y A. CASTELLS-M. COSTA-J. M. PERULLES-F. SICART.

También tratan aspectos generales relacionados con la revisión del sistema de financiación autonómica los trabajos: J. F. CORONA, «Un análisis crítico del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Revista de Economía Pública*, 1/1988, pp. 189-209; A. CASTELLS-G. LÓPEZ, «La hacienda de las Comunidades Autónomas en la perspectiva del proceso autonómico», *Papeles de Economía Española*, núms. 30-31/1987, pp. 406-425; B. MEDEL, «La financiación autonómica: análisis comparativo de los modelos transitorio y definitivo», *Papeles de Economía Española*, núms. 30-31/1987, pp. 384-405; J. SOLÉ-VILANOVA, «El finançament autonòmic del període 1987-1991. Anàlisi i valoració», *Revista Econòmica* (Banca Catalana), mayo-junio de 1987, pp. 17-39; A. ZABALZA, «El nuevo sistema de financiación autonómica», *Papeles de Economía Española*, núms. 30-31/1987, pp. 374-384.

Otros dos trabajos que, por distinto motivo, pueden tener también algún interés para quien desee profundizar en esta materia son: A. CASTELLS, «La hacienda de las Comunidades Autónomas: Experiencia reciente y perspectivas», publicado en la obra colectiva *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, coordinada por S. MARTÍN-RETORTILLO y editada por el Instituto de Estudios Económicos (Madrid) en 1989, en el que se realiza un balance del sistema de financiación en el período transitorio y se examinan las principales características del modelo adoptado en 1986; y A. CASTELLS, «Perspectivas de la hacienda de las Comunidades Autónomas», *Revista de Economía Pública*, núm. 1/1988, pp. 161-187, en el que, sustancialmente, se analizan los aspectos del sistema de financiación que deberían ser objeto de reforma en el futuro. Finalmente, y aunque en este caso circunscrita a Cataluña, merece citarse la obra colectiva *Les finances de les Comunitats Autònomes. L'experiència de Catalunya*, editada por el Institut d'Estudis Autonòmics (Barcelona) en 1989, prologada por J. M. BRICALL y en la que figuran aportaciones de N. BOSCH, A. CASTELLS, J. F. CORONA, M. COSTA, J. C. COSTAS, A. DÍAZ, G. LÓPEZ, A. ORTUÑO, A. PEDRÓS y J. SOLÉ.

En el campo más concreto de la distribución del gasto público entre los distintos niveles de gobierno, merecen ser citados dos trabajos de J. BAREA, «Análisis del gasto autonómico: comparación con otros países», *Papeles de Economía Española*, núm. 37/1988, pp. 388-398, y «El gasto público en las Comunidades Autónomas» en la obra colectiva *Pasado, presente, ...*, antes citada, que ha sido coordinada por S. MARTÍN-RETORTILLO.

Es preciso también realizar una mención específica al conjunto de trabajos que han sido publicados por el Instituto de Estudios Fiscales (Madrid) dentro de la colección *Documentos de Trabajo de la Secretaría de Estado de Hacienda*. Han sido especialmente consultados para la elaboración de este estudio: C. OLANO, «Evolución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas en el cuatrienio 1984-1987», núm. 3/1988; J. M. MARTÍNEZ CABALLERO, J. M. ROSELLÓ TOCA, D. BACHILLER DOMÍNGUEZ, A. LARGO GIL, «Estudio sobre la descentralización del gasto público en España», núm. 7/1988; F. TORRES COBO et al., «Desarrollo del proceso autonómico en el período 1986-1989», núm. 15/1989; y J. TANCO MARTÍN CRIADO, G. PADRÓN CABRERA et al., «Evolución de la financiación de las Corporaciones Locales en el período 1986-1989», núm. 16/1989.

Finalmente, cualquier estudio o análisis cuantitativo de la materia tratada en este trabajo debería tener especialmente en cuenta las fuentes estadísticas que se citan a conti-

nuación: *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas*, publicación editada anualmente por la Intervención General de la Administración del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda); *Memoria de la Dirección General de Análisis Económico-Territorial*, editada también anualmente por la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales (Ministerio para las Administraciones Públicas) en la serie «Administraciones Territoriales» de la colección «Memorias y Estadísticas»; *Informe Anual. Apéndice Estadístico*, editado anualmente por el Banco de España; *Informe sobre el Sector Público Local*, editado asimismo anualmente por el Banco de Crédito Local; y *Estadísticas Presupuestarias de las Comunidades Autónomas y Estadísticas Presupuestarias de las Corporaciones Locales*, editadas ambas con periodicidad anual por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (Ministerio de Economía y Hacienda).

La economía española ante la CEE: el proceso de negociación

PEDRO SOLBES MIRA

1. Introducción

El deseo de España de adherirse a las Comunidades Europeas constituye una constante de su historia reciente. La carta del entonces ministro de Asuntos Exteriores, Castiella, que inicia las primeras negociaciones en 1962, incluye ya la adhesión como objetivo final. La doctrina definida en aquellos años juzga imprescindible para ser miembro de la Comunidad el respeto de los derechos del hombre y, consecuentemente, la existencia de un régimen de democracia parlamentaria; asimismo, el tipo de asociación contemplada en el artículo 238 del Tratado de Roma no se considera aplicable a países no democráticos, en el caso de países europeos. Todo ello cambia el enfoque de nuestras relaciones con la Comunidad y las centra en la consecución de un régimen comercial preferencial. El acuerdo de 1970 y su evolución posterior se enmarcan en este contexto. Sólo tras el final del franquismo y los cambios derivados de la reforma política, en 1977, se podrá plantear la adhesión de nuestro país a las Comunidades Europeas.

El período comprendido entre 1973 y 1985 sólo puede entenderse si nos referimos a las dificultades por las que atraviesan tanto España como la Comunidad. Desde el planteamiento español, la demanda de adhesión pretende satisfa-

cer, al mismo tiempo, varias aspiraciones: la confirmación de la respetabilidad política del nuevo sistema, la participación de nuestro país en el proceso de integración europeo, del que se consideraba injustamente excluido, la redefinición de nuestra posición en el mundo y, finalmente, la apertura de nuestra economía. Dicha apertura debía eliminar los residuos de la época anterior y aceptar globalmente un sistema de economía social de mercado, ya que era evidente que el sistema de economía parcialmente abierta del tardofranquismo no permitía el crecimiento que el país necesitaba.

La difícil transición política española hace pasar a segundo plano el problema económico. El contexto de estancamiento no es óptimo, ni para negociar, ni para iniciar la integración. Sólo tras dos años de gobierno socialista entraremos en una nueva etapa de crecimiento que facilitará las cosas. La indefinición de nuestra política exterior durante este período juega también un papel relevante en la marcha de las negociaciones.

A su vez, la situación de la Comunidad en esos años es crítica por varias causas:

- primera ampliación comunitaria desde 1973, con el consiguiente problema del desequilibrio financiero británico planteado ya en 1974;
- dificultades presupuestarias derivadas del incremento del gasto agrícola, que plantean especiales problemas en el contexto de la nueva ampliación, debido al peso agrícola de los nuevos Estados demandantes;
- dificultades monetarias, que fuerzan a una revisión del esquema basado en la serpiente monetaria, establecida en 1972, y que llevará en 1979 al nuevo Sistema Monetario Europeo;
- crisis energética de 1973, que toma por sorpresa a la Comunidad y hace imprescindible la definición de una nueva política energética comunitaria;
- permanente discusión institucional, acentuada a partir de las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal, en 1974.

A todas estas dificultades habría que añadir las posiciones, en algunos casos contradictorias, de los distintos Estados miembros, en cuanto a la oportunidad de la ampliación y las condiciones en las que la misma debería producirse.

A lo largo de este trabajo abordaremos la evolución de nuestras relaciones con las Comunidades, entre 1973 y 1985, y los problemas fundamentales planteados durante la negociación, para concluir con las transformaciones que la adhesión ha supuesto para nuestro país.

2. La evolución de las relaciones España-CEE entre 1973 y 1985

Durante este período podemos diferenciar claramente la situación vigente en 1973, la del período 1973-1977 y la que transcurre desde la presentación de la demanda de adhesión hasta la firma del Tratado en 1985.

2.1. La situación existente en 1973

El Acuerdo comercial preferencial firmado en 1970 se caracterizaba por establecer concesiones recíprocas para los productos industriales, mayores en el caso de «los seis», y ciertas ventajas arancelarias para algunos productos agrícolas españoles, inferiores a las concedidas a otros países competidores de la cuenca mediterránea.

El rápido crecimiento de la exportación española a la Comunidad suscita de inmediato el deseo, por parte de ésta, de renegociar el contenido del Acuerdo. Para ello se aprovechará la primera ampliación, que coincide con la negociación de la segunda fase de la política mediterránea.

España acepta la renegociación del Acuerdo y pretende obtener mayores ventajas en el sector agrícola, dado que la entrada del Reino Unido generó nuevas discriminaciones para nuestras exportaciones agrícolas, invirtiendo la situación vigente en aquel mercado respecto de alguno de nuestros competidores.

2.2. La evolución de las relaciones entre 1973 y 1977

En junio de 1973 el Consejo aprueba el primer mandato de negociación considerado inaceptable por España. De acuerdo con el contenido del mismo, se ampliarían de forma mínima las concesiones agrícolas y, como contrapartida, se solicitaba de nuestro país una zona de libre cambio industrial en un período corto, que finalizaría, para lo sustancial, el 1 de julio de 1977. La idea de posibles renegociaciones o *rendez vous* para mejorar el acceso de nuestros productos agrícolas, a partir del 1 de julio de 1977, no garantizaba adecuadamente nuestras necesidades. España sólo aceptaba llegar a una zona de libre cambio industrial en 1984 y viniendo acompañada de un mejor acceso para los productos agrícolas.

El segundo mandato de negociación aprobado el año siguiente, que mejoraba algo la oferta agrícola y retrasaba la supresión de los aranceles industriales hasta 1980, tampoco fue aceptado por los negociadores españoles. Los avances que se producen posteriormente de manera informal entre los responsables de ambos equipos negociadores, y que permiten prácticamente llegar a los puntos esenciales del pacto Ullastres-Kergorlay en la primavera de 1975, nunca verán la luz, a causa de la paralización que se produce en las negociaciones como consecuencia de los acontecimientos políticos en España. El 6 de octubre el Consejo de Ministros comunitario hace público un comunicado en el que declara, en un contexto de afirmación de los derechos humanos, que «en la situación actual las negociaciones entre la CEE y España no pueden reanudarse». La muerte de Franco y el acceso al trono del Rey abren nuevas esperanzas en las relaciones.

El período que transcurre entre noviembre de 1975 y julio de 1977 se caracteriza por el rechazo, por parte española, de cualquier negociación basada en el esquema anterior. España señala que cualquier nuevo contacto debe situarse en el contexto de una futura adhesión. No se extenderá el acuerdo de 1970 a los

tres nuevos miembros hasta 1977, lo que permitirá un mejor acceso de los productos agrícolas españoles al Reino Unido durante este período, y tampoco conseguirá nunca España las ventajas agrícolas obtenidas por algunos de sus competidores, que se adhieren a la segunda etapa de los acuerdos mediterráneos firmados a partir de 1974. Ello aumentará el trato discriminatorio recibido por ciertos productos españoles. Algunos problemas específicos, que aún hoy se plantean, son consecuencia de este hecho. Sin embargo, dicha decisión fue adoptada conscientemente y largamente sopesada. Se pensaba entonces que, si la Comunidad obtenía a plazo fijo el mercado español de productos industriales, perdería interés en las negociaciones de adhesión, que ya se preveían largas y difíciles. Parecía mejor opción renunciar a ventajas a corto plazo, a cambio de disponer de una contrapartida importante, que podía llegar a ser imprescindible en el momento de la negociación. En julio de 1976 fracasa nuevamente el intento de la Comisión de negociar un protocolo adicional, que incluyera elementos de los mandatos anteriores. La progresiva mejora de nuestra cobertura comercial y la imposibilidad de modificar las condiciones pactadas, endurecerán las posiciones negociadoras de ciertos Estados miembros y, consecuentemente, de la Comunidad.

2.3. Desde la demanda de adhesión hasta la firma del Tratado (1977-1985)

El tiempo que transcurre entre ambas fechas coincide, en España, con los Gobiernos de la UCD y del PSOE. Sin embargo, las fechas más significativas de la negociación no se corresponden con las de los grandes hitos políticos en nuestro país. En términos de negociación podríamos dividir esta etapa en tres períodos: desde el inicio de la negociación hasta el «parón» francés (1980); desde esa fecha hasta la Cumbre de Stuttgart (1983) y, finalmente, desde esta última hasta la culminación de las negociaciones (1985).

A. Desde el inicio de las negociaciones hasta el «parón» francés (1977-1980)

La presentación de la demanda de adhesión en julio de 1977 inicia el consabido procedimiento comunitario: decisión del Consejo, informe de la Comisión e iniciación de negociaciones.

En el caso de nuestro país, se obtiene en septiembre la opinión favorable del Consejo y se solicita el informe de la Comisión. A partir de aquí el procedimiento variará respecto a los utilizados en las anteriores ampliaciones ¹.

La Comisión elaborará una comunicación al Consejo, conocida como «fresco», con el título de «Reflexiones globales relativas a los problemas de la amplia-

¹ En mayo de 1975 Grecia había solicitado ya su adhesión y las negociaciones se hallaban muy avanzadas. A su vez, la demanda de adhesión de Portugal se había presentado en marzo de 1977.

ción», que se presenta al Consejo el 20 de abril de 1978. En él se evalúan los posibles efectos de las nuevas ampliaciones y se exponen algunas ideas, recurrentes en el proceso posterior, o que incidirán en las negociaciones futuras, entre las que destacaríamos: el dilema ampliación/profundización, la necesidad de reforzar ciertas políticas comunes, la conveniencia de fijar períodos transitorios variables entre cinco y diez años, la posibilidad de establecer un proceso por etapas y el riesgo de acentuar los problemas financieros ya existentes ².

Por su parte, la Administración española elabora una serie de cuestionarios entregados a la Comisión en mayo de 1978, que constituyen la primera radiografía de la realidad española en los diferentes sectores objeto de negociación. El informe de la Comisión sobre la demanda de adhesión de España se presenta al Consejo el 29 de noviembre, y en él reitera la idea de un período transitorio de diez años. Este se justifica por la dificultad de la tarea que España tiene que realizar, y que afectará a la reconversión de su industria, a la modernización de la agricultura y a los cambios a realizar en el campo social y regional.

El 6 de febrero de 1979 se inician las negociaciones con España y Portugal, y en mayo se firma el Tratado de Adhesión de Grecia. Este servirá de precedente para la negociación española, al tiempo que descarta la posibilidad de acelerar las negociaciones de España y Portugal con objeto de conseguir una adhesión «a tres».

La difícil situación económica existente en 1980, agravada por la crisis del petróleo del año anterior y unida a los problemas internos de la Comunidad ³, hacen pasar a un segundo plano las negociaciones de adhesión. El acuerdo logrado para desbloquear dichos problemas no supone un relanzamiento de la negociación. Las reticencias francesas sobre la integración agrícola y su interés por encontrar una solución permanente a las dificultades financieras de la Comunidad, llevan al presidente Giscard a condicionar las negociaciones a la solución previa de tres problemas: el presupuesto, la financiación de la Política Agrícola Común (PAC) y la reforma de ciertos sectores agrícolas. La realización de dichos trabajos exigiría un plazo adicional de un año, por lo que las negociaciones quedarán prácticamente hibernadas durante este período.

² En dicho informe se realiza ya un primer cálculo del coste financiero neto de la ampliación a España y Portugal, que se situaría alrededor de 1 000 millones de Ecus al año, sobre todo, como consecuencia de la integración de las materias grasas.

³ Los problemas planteados por la contribución británica, la falta de acuerdo en los precios agrícolas de campaña, la organización común de mercado para el ovino y el problema de las importaciones de Nueva Zelanda, así como la política pesquera, se resolverán en el Consejo Europeo de mayo de 1980. El pacto sobre el cheque británico y las importaciones de Nueva Zelanda tendrán carácter transitorio.

B. Desde el «parón» francés a la Cumbre de Stuttgart (1980-1983)

El panorama en 1981 no difiere excesivamente del del año anterior. La crisis económica continúa, la Comisión elabora su documento solicitado en 1980 y el Parlamento y algunos Estados miembros contribuyen especialmente a la discusión. El contexto político en España y en la Comunidad no ayuda a acelerar el proceso de negociación. Ni la entrada de Grecia, ni las declaraciones políticas del Consejo y del Parlamento confirmando el compromiso de la ampliación, permiten cambiar el ánimo existente en nuestro país. Se atraviesa posiblemente por el momento más negro de la negociación.

El año 1982 supone un verdadero cambio en la marcha de las negociaciones. El Gobierno español realiza un esfuerzo adicional para acelerarlas. Así, el programa de trabajo pactado por el entonces presidente, Calvo Sotelo, con la Presidencia belga, permite que se cierren por primera vez seis capítulos de la negociación en sólo un semestre. Para que dicho avance se produzca, España tiene que renunciar a uno de los elementos más discutidos de la negociación hasta aquel momento: la aceptación por nuestro país, desde el primer momento de la adhesión, de la aplicación del impuesto sobre el valor añadido o IVA. La sustitución del viejo sistema de imposición indirecta por el IVA, se había convertido en un símbolo de la buena disposición española a la adaptación al sistema comunitario desde, prácticamente, el momento inicial de las negociaciones. El cambio que se produce en la Presidencia de la República francesa no supone una variación esencial sobre la posición de ésta. Así, el presidente Mitterrand señala que la superación de las dificultades sólo tendrá lugar si se resuelven de forma adecuada cuatro problemas: la dotación de recursos suficientes para financiar las políticas comunitarias, un tratamiento adecuado a los productos agrícolas mediterráneos, unos regímenes específicos para la pesca y la libre circulación de trabajadores.

Los esfuerzos de la Presidencia belga consiguen en el Consejo Europeo de Bruselas que se encargue a la Comisión un inventario de los problemas pendientes para la conclusión de la negociación. En octubre de dicho año, el PSOE gana las elecciones generales en España y el presidente González subraya, en el discurso de investidura, su objetivo de alcanzar la adhesión «durante la presente legislatura».

El impulso dado a la negociación llegará a su momento máximo con la Cumbre de Stuttgart en junio de 1983. A pesar de la mejora de la situación económica en Europa en ese año, las dificultades de los mercados monetarios y los problemas del mercado interior postergan una vez más el tema de la ampliación. El cambio de gobierno en la República Federal, con la entrada como Canciller de Kohl, así como la visita previa del presidente González a Bonn, en la que se define la posición española en temas de defensa, permiten una adecuada preparación de la Cumbre. Al condicionar la República Federal de Alemania el aumento de los recursos financieros a la ampliación de la Comunidad, hace depender de ésta la financiación futura de la PAC. Los tres temas esenciales del debate: aumento de recursos, reforma de la PAC y su financiación, así como la amplia-

ción, se encuentran ya planteados. Aún surgirá un nuevo elemento esencial en la fase final: la compensación a las regiones mediterráneas afectadas por la ampliación.

C. Desde el Consejo de Stuttgart hasta el final de las negociaciones (1983-1985)

Tras el Consejo de Stuttgart las negociaciones se aceleran. En 1983 se producen nuevos avances y se empieza a hablar de la necesidad de que la ampliación se produzca el primero de enero de 1986. La primera declaración sobre el sector agrícola con verdadero contenido es presentada por la Comunidad a principios del año 1985. Las reacciones en España son negativas, a pesar de las modificaciones que se habían incluido respecto a los aspectos más polémicos del proyecto inicial. Sin embargo, los avances serán importantes en otros sectores. Así, se cierra la negociación en uno de los capítulos esenciales pendientes, el sector industrial, antes del cambio de la nueva Comisión. Los restantes capítulos deberán negociarse sobre la base de sus propios méritos.

Por otra parte, los problemas internos comunitarios van también centrándose. Grecia condiciona la ampliación a la financiación para las regiones afectadas por dicha ampliación (PIM) y, sobre todo, en diciembre de 1984, la Cumbre de Dublín consigue llegar a un acuerdo para modificar la organización común del mercado en el sector vitivinícola, limitando su capacidad potencial de producción. Ello permite desbloquear la negociación en el punto probablemente más sensible, junto con frutas y hortalizas, de toda la integración agrícola.

A principios de 1985 estaban ya sobre la mesa todos los elementos para forzar el acuerdo. Resuelto el tema fiscal e industrial, y conocidos y definidos de forma clara los restantes, había voluntad de concluir, con objeto de no dilatar más un proceso que hipotecaba la vida de la propia Comunidad. Se disponía además de una Presidencia fuerte, y muy sensible a muchos de los problemas pendientes, como era la italiana. Marzo de 1985 fue el momento clave. Dos sesiones maratónicas permiten llegar al acuerdo. El fracaso de la primera, como consecuencia de la posición adoptada por Francia sobre el tema pesquero, en parte provocada por la contestación interna de sus agricultores, obliga a una segunda sesión, en la que la delegación española no tuvo prácticamente margen para mejorar las condiciones de acceso del sector hortofrutícola, ni las aportaciones por recursos propios.

Terminadas las negociaciones oficiales, se inicia el período de redacción del Tratado y de negociación de los llamados flecos o temas pendientes. De este modo, se negocia el régimen bilateral aplicable entre España y Portugal. Aún en el momento de la redacción del texto final, surgirían algunas sorpresas. El 12 de junio se firma por fin el Tratado de Adhesión y el primero de enero de 1986 España y Portugal pasan a formar parte de la Comunidad.

3. Los principales problemas de la negociación

Las negociaciones de adhesión coinciden con un período económico especialmente difícil para nuestro país. A finales de los setenta y en un contexto de inflación alta, el paro pasa a ser nuestro problema fundamental. No es extraño que, en esa situación, las posiciones de negociación de España tengan como objetivo mantener la protección a la agricultura y la industria, de manera que no se reduzca el empleo.

La Comunidad, a su vez, tiene definido su propio modelo económico al que debe adaptarse cualquier Estado miembro. La negociación sólo puede servir, pues, para pactar períodos transitorios, que permitan la aceptación plena del acervo comunitario. El deseo de «compensar» las excesivas ventajas, en su opinión, del Acuerdo de 1970 y la propia crisis económica en la Comunidad, influirán también de forma decisiva en sus posiciones de negociación.

Con este telón de fondo se produce la negociación de la adhesión. España establece como filosofía general que los resultados deben responder a tres principios básicos:

- ser equilibrados, otorgando un tratamiento equivalente a los diferentes sectores, principio que tendrá especial importancia en la definición del período transitorio;
- ser progresivos, o dicho de otra forma, servir para aproximar las realidades españolas divergentes a las comunitarias, sin que se acepten retrocesos en el nivel de apertura ya obtenido. Ello tendrá importancia especial al definir la transición para los productos más sensibles agrícolas e industriales;
- responder a un criterio de reciprocidad, lo que en la práctica incidirá en aspectos como la negociación de la agricultura o de los recursos propios.

Pasemos, pues, a comentar a continuación los puntos esenciales de la negociación.

3.1. El período transitorio

Si la transición para la aplicación del acervo comunitario constituye el núcleo del Tratado, es evidente que la duración de este período pasa a ser uno de los puntos claves de la negociación.

Por las razones expuestas, la Comunidad desea un período corto de cinco años en el sector industrial, y no se pronuncia inicialmente sobre los plazos para el sector agrícola, ni para la libre circulación de trabajadores. España, desde el primer momento, pretende un período único y las dificultades de la integración agrícola fuerzan a la Comunidad a proponer, tras el fracaso de su idea inicial de

una integración por fases, un período de transición de diez años para los productos sensibles. La conveniencia de consolidar lo pactado en el sector industrial aconseja un cambio en la posición española, ya que, frente a la idea del período único, surge la tesis del período «pivote» de siete años, que se aplicará a la mayoría de los temas. Entre éstos se encuentran la unión aduanera industrial, las rebajas arancelarias en gran parte del sector agrícola y la libre circulación de trabajadores. Junto a éste, coexistirá otro período superior para los sectores agrícolas sensibles, de diez años; y para determinados temas, otros períodos inferiores de entre dos y cinco años ⁴.

3.2. La unión aduanera industrial

El régimen de importación vigente en España se caracterizaba en 1977 por mantener un arancel, con una doble columna de derechos generales y preferenciales, y unas restricciones a la importación, consecuencia de los diferentes regímenes comerciales en vigor. La protección arancelaria española, sin considerar aspectos fiscales, superaba el 10 % de media, frente a la comunitaria respecto a los productos españoles que se situaba por debajo del 3 %. La desviación respecto a la media en el caso español era mayor que en el caso comunitario. El deseo español de mantener restricciones cuantitativas frente a la Comunidad durante el período transitorio, y de partir en la negociación de los derechos teóricos, pronto se apreció que era irrealista. Mayor éxito tuvo la pretensión de alargar el período transitorio a un plazo superior a cinco años. El pacto final se pudo realizar en base a un período máximo de cuatro años para las restricciones a la importación, y otro de siete años para la supresión de derechos. Ello, con la doble condición, de alcanzar un desmantelamiento de más del 50 % al final del tercer año y del establecimiento de un régimen especial para el automóvil. Con esta solución se producía de hecho un cierto descreste en la protección arancelaria vigente en nuestro país ⁵.

Otros dos temas tuvieron especial importancia en este capítulo de la negociación: la adecuación de los monopolios fiscales y la siderurgia.

El deseo español de mantener un régimen especial para los productos mono-

⁴ La posición española respondía a razones tácticas, ya que la Comunidad no podía aceptar períodos cortos para ciertos sectores agrícolas. Al unificar el período transitorio «pivote», se consigue alargar el período industrial a siete años. Los períodos menores de cinco años se aplicarían a temas específicos, tales como la supresión de contingentes, la liberalización de ciertas inversiones en el exterior o las ayudas a la siderurgia.

⁵ La batalla del automóvil tuvo especial importancia por el desequilibrio comercial existente. Reino Unido e Italia presionaron especialmente y obtuvieron un trato favorable. En este capítulo, como en el capítulo de la siderurgia, jugó un papel fundamental el Comisario D'AVIGNON. Su salida de la Comisión, a finales de 1984, aconsejó terminar antes de dicha fecha las negociaciones de este sector, aceptándose disociar los sectores agrícola e industrial.

polizados, con base en la naturaleza fiscal del régimen aplicable, quedó debilitado por la necesaria supresión del monopolio comercial. El período de adaptación de seis años, los derechos de base y los contingentes de importación en España, resultaron los aspectos más difíciles de la negociación. Conceptualmente no existía justificación para mantener los monopolios por razones fiscales. La práctica comunitaria, impuesto *versus* renta del monopolio, pondría de relieve la falacia de la situación. La pretensión de mantener los monopolios obedecía más al deseo de consolidar prácticas del pasado que a una necesidad económica. Las mayores presiones durante la negociación procedían de algunos Estados miembros, con argumentos de coherencia comunitaria, pero que servían para apoyar los intereses de sus propios sectores.

En la siderurgia los esquemas de producción y ayudas eran diferentes. España disponía de un amplio sistema de apoyo a la siderurgia nacional, se mantenía muy protegido el mercado interior y se limitaban las exportaciones a la Comunidad, por acuerdos bilaterales concluidos entre la Comisión y España. La Comunidad se encontraba en una situación difícil, que había llevado a la aplicación de un régimen de cuotas a la producción y a un sistema de ayudas limitado. Ante la doble opción: apertura del mercado comunitario y adopción del régimen comunitario de ayudas, o mantenimiento del régimen de ayudas no adaptado al comunitario, con un esquema más restrictivo en cuanto a la exportación, se optó evidentemente por el segundo, que hacía la transición menos traumática. Los tres años del período transitorio en ayudas servirían como un período de «preadhesión», aunque con una liberalización del mercado español de importación hasta entonces bastante cerrado. Sólo con la supresión de las cuotas de producción comunitaria en 1989 se inicia la verdadera adhesión.

3.3. La agricultura

El tema más complejo de la negociación fue, sin duda alguna, el de la transición agrícola. Dada la importancia que tuvo en la negociación y su complejidad, le prestaremos especial atención. También aquí las estructuras eran diferentes y el peso de la agricultura española podía influir de forma decisiva en algunas organizaciones comunes de mercado (OCM), haciéndolas inservibles o incrementando de forma sustancial las necesidades de financiación agrícola⁶. El aumento de la competencia en algunos sectores hizo aflorar importantes sensibilidades políticas, tanto en la Comunidad como en España.

Aunque España había realizado en los años previos un esfuerzo de adaptación

⁶ No hay que olvidar que las OCM para productos mediterráneos incluían un sistema de protección exterior que perdía sentido con la adhesión de España. Era difícil incluir a nuestra producción en un sistema que había sido diseñado «contra» nuestro país.

a la PAC, el resultado fue más de un mimetismo formal que de una aproximación real entre ambas agriculturas ⁷.

Por otro lado, la ampliación en el sector agrícola preocupaba a la CEE. Su planteamiento de una adhesión por etapas tenía como finalidad retardar la integración. La negativa española a una solución de este tipo, al considerar el modelo inaceptable por razones políticas, hace necesaria una transición compleja. Ello supuso, incluso, dejar sin resolver, total o parcialmente, algunos problemas de envergadura, como son las materias grasas vegetales o las frutas y hortalizas. Las negociaciones coinciden, por otra parte, con una importante crisis financiera en la Comunidad, que la adhesión podría contribuir a agravar. Es significativo que en el «fresco» de la Comisión la preocupación fundamental fuera la financiera.

Por último, cabe señalar que las experiencias de anteriores adhesiones resultaban poco útiles como precedente. O bien, como en 1973, se ocupaban casi exclusivamente de los productos continentales o, como en el caso de Grecia, aunque afectaba también a los productos mediterráneos, su peso en relación a la producción comunitaria era limitado.

Ante la imposibilidad de llegar a una transición clásica como la aplicada en la primera ampliación, y ante la negativa española de aceptar una adhesión por etapas, se llega a un pacto basado en un doble sistema: La transición clásica se aplicará para la mayor parte de los sectores, aunque con retoques y modificaciones importantes en algunos productos, y se utilizarán transiciones específicas para las frutas y hortalizas, y las materias grasas, que recuerdan, sobre todo en este último caso, a la idea inicial de la transición por etapas.

⁷ En aquel momento, en España encontramos los siguientes elementos diferenciales respecto del sistema aplicado en la Comunidad:

- Los sistemas de intervención tenían mayoritariamente el carácter de permanentes, frente a un esquema comunitario, que actuaba coyunturalmente y posibilitaba un mayor juego del mercado, al establecer precios de sostenimiento más bajos que los de mercado.
- Los precios en España no primaban los elementos de calidad, por lo que la señal transmitida a los agricultores iba más en el sentido de la cantidad, y ello generaba excedentes difícilmente comercializables en el mercado.
- Los niveles vigentes de precios en nuestro país eran distintos de los comunitarios en numerosos productos. Los precios eran claramente más altos en azúcar y lácteos, y sustancialmente más bajos para las frutas y hortalizas, las oleaginosas y el vino.
- Las limitaciones financieras condicionaban la automaticidad de nuestro sistema, lo que implicaba una mayor aleatoriedad en su aplicación práctica.
- Coherentemente con todo lo anterior, el sistema de comercio exterior resultaba peculiar. Sólo se importaba para satisfacer necesidades ineludibles, sin que se considerase útil el elemento competencia. Las importaciones imprescindibles, como las de maíz y soja, estaban sometidas a un alto grado de discrecionalidad. Las importaciones de productos para los que existía producción habitual se realizaban tarde, aun en caso de necesidad, mediante las famosas «importaciones de choque», lo que no llegaba a satisfacer, ni a productores ni a consumidores. Tampoco existía la posibilidad de importar libremente aquellos productos en los que nos considerábamos competitivos, como era el caso de las frutas y hortalizas o el vino, a partir del argumento de que, existiendo producción nacional, no era lógico importar.

En el acuerdo subyace otro elemento de especial relevancia: el equilibrio que se da al tratamiento de los productos considerados sensibles por una y otra parte y que, fundamentalmente, incluye medidas especiales para los intercambios (mecanismo complementario de intercambios, MCI) y un período de transición más dilatado.

A. *Los productos sometidos a transición clásica*

Para la mayor parte de los productos sometidos a este régimen se establecen tres medidas:

- un sistema de aproximación de precios y ayudas;
- la supresión de obstáculos al comercio intracomunitario, mediante la desaparición de los derechos arancelarios en siete años y la sustitución de los mismos por los montantes de adhesión, en el caso de productos sometidos al sistema de protección variable («prélèvements»);
- la adopción del régimen externo de protección comunitaria.

Para evitar que los intercambios progresen de forma no deseable, se introduce un mecanismo complementario, que es un sistema de control *a priori* de la exportación para los productos considerados sensibles por cada parte.

Finalmente, cabe señalar que se pactan normas específicas para ciertos sectores, como el azúcar, los productos lácteos, el porcino, los cereales y el vino ⁸.

⁸ En el azúcar y los lácteos se pretende obtener la mayor cuota posible de producción. Para el azúcar se consigue una cuota A, la de precio de intervención más alto, próxima a la producción existente en España.

El sector lácteo fue objeto de especial preocupación para nuestro país. Nuestros precios eran superiores y el sistema de intervención diferente, dado el juego de la distribución territorial entre las centrales lecheras y la diferencia entre los productos objeto de intervención. Por otra parte, la falta de estadísticas fiables dificultaba el conocimiento de la producción real, a efectos de adoptar la cuota ya establecida a nivel comunitario. La no aproximación inmediata de nuestros precios, la adecuada fijación de los precios equivalentes españoles, el período transitorio para la modificación del régimen de centrales y la fijación de la cuota a un nivel razonable, permitieron una transición sujeta únicamente a los avatares propios del sector.

En el porcino se buscó un adecuado equilibrio como consecuencia de los problemas sanitarios españoles. Acordado un régimen para los cereales, el comercio exterior de carne de cerdo no debería plantear especiales dificultades. Sin embargo, la existencia de una prohibición de exportación española, debido a la persistencia de brotes de peste porcina, rompía el hipotético equilibrio en detrimento de España, que debía abrir sus fronteras sin reciprocidad. La petición española de aplicar un régimen permanente de restricción a la importación, no fue aceptada. Este sector ha sufrido numerosas dificultades, y sólo con la declaración de gran parte del territorio español como zona exenta de peste porcina, se devuelve el acuerdo inicial a una situación de equilibrio.

Por su importancia cuantitativa y cualitativa, el sector de cereales fue uno de los puntos clave de

B. Las transiciones específicas

Para las frutas y hortalizas y las materias grasas vegetales, se establecen sistemas específicos de transición.

En el caso de las frutas y hortalizas, los temores de ciertos países comunitarios y la sensibilidad política del tema, nos fuerzan a un sistema de práctica «no integración» durante cuatro años, con una transición progresiva y automática a partir de ese momento. Al alargar y dividir en dos fases el período de transición, la Comunidad conseguía reducir sus obligaciones financieras, proteger durante un mayor período la producción comunitaria y no modificar, en cuatro años, el régimen aplicable a países terceros.

España obtuvo, sobre todo, la automaticidad del paso de la primera a la segunda fase y una serie de ventajas menores, entre ellas, mantener cerrado el mercado español de importaciones ⁹.

Las materias grasas, a su vez, presentaban un doble problema: para algunos países, de concurrencia con sus propios productos; para los demás, de participación en la financiación comunitaria. El resultado final, mantener cinco años el régimen vigente y poner en marcha la transición a partir de ese momento, permite apreciar la dificultad del problema. En todo caso, España consiguió que se reconociera la aproximación de precios, lo que supuso un principio de integración y mejora clara de la posición negociadora de nuestro país de cara a la modificación futura de la OCM de este sector ¹⁰.

la negociación. Los precios comunitarios no se alejaban excesivamente de los españoles. Los problemas aquí se derivaban, sobre todo, de una política de calidad divergente entre España y la Comunidad, y de las consecuencias del nuevo balance producción-comercialización que se planteaba en nuestro país, como consecuencia de la apertura de nuestro mercado a los productos comunitarios sustitutivos de las importaciones de cereales extracomunitarios. Para algunos países de la CEE, especialmente Francia, el acceso al mercado español de cereales constituía la gran contrapartida de la apertura de sus mercados a la exportación española de otros productos. La sustitución de los abastecedores extracomunitarios no se produce totalmente, debido a que la reacción de Estados Unidos en el GATT fuerza un acuerdo transitorio para la importación obligatoria de maíz y sorgo norteamericano en nuestro país.

Finalmente, en el sector vitivinícola se llegó a un esquema que diferenciaba claramente entre los productos de calidad, para los que no existen prácticamente obstáculos, y los vinos de mesa, cuya producción se pretende reducir de forma que no se generen excedentes adicionales. Existía temor a la potencial producción española. Nuestros bajos rendimientos, unidos a los menores precios de intervención, hacían pensar en un incremento sustancial de la producción al adoptarse la política comunitaria. La existencia previa de excedentes comunitarios y el temor a la competencia española, llevaría a la Comunidad a adoptar una posición negativa frente a la adhesión española, mientras no se modificara la OCM del vino, lo que se consigue en la Cumbre de Dublín.

⁹ En este punto concreto, la Presidencia italiana jugó un papel clave para llegar a un acuerdo, al tiempo que obtenía excelentes resultados para sus intereses.

¹⁰ Los precios españoles eran sustancialmente inferiores a los comunitarios, situándose en un nivel entre el 50 y el 60 % de los mismos. La producción de algunos aceites, sobre todo de girasol, había crecido muy rápidamente en los años anteriores a la adhesión. Disponíamos, además, de un sistema

3.4. La pesca

Las dificultades de la política pesquera común (PPC) y la importancia de nuestra flota pesquera, hicieron especialmente difícil la negociación de este capítulo.

La reglamentación pesquera inicial se decidió en 1972, antes de la primera ampliación. La oposición de los nuevos miembros a la misma forzó a su revisión y, en 1982, se llega a una verdadera PPC de carácter temporal por diez años. Desde 1977 se aplica a España un régimen de *phasing out* progresivo. Era lógico que la entrada de nuestro país, con mayor capacidad pesquera que cualquiera de los otros Estados miembros, planteara dificultades especiales.

Durante la larga negociación se apreció claramente un frente común de los cinco países pesqueros de la Comunidad para limitar al máximo la capacidad de pesca española en aguas comunitarias y sustituir a nuestra flota como abastecedores del mercado nacional.

El régimen finalmente pactado se caracteriza por los siguientes elementos:

- Un período de transición complejo: diez años para las condiciones de acceso, revisables sin embargo en 1992 al finalizar la vigencia de la actual PPC; igual período para el acceso de nuestros barcos al «box irlandés», y para un producto específico, la sardina; por último, siete años para la aplicación de la OCM de estos productos, incluyendo la aproximación de precios, los intercambios intra y extracomunitarios, y la supresión del régimen aplicable a las empresas pesqueras conjuntas.
- Se suprime el *phasing out* progresivo al que se había sometido nuestra flota desde 1977. Para 1986, se incrementan los volúmenes de capturas y el número de barcos.
- No se produce una reducción de flota, aunque las discrepancias entre el número de barcos con posibilidad de acceso a las aguas comunitarias (300) y el de aquéllos que puedan pescar simultáneamente (150), pone de relieve uno de los problemas pendientes en este sector.

atípico de importación, que permitía mantener cerrado el mercado nacional a las importaciones, incluso de aceite de soja extraído en nuestro país a partir de semillas importadas. La Comunidad, a su vez, temía que una integración clásica aumentase la concurrencia —caso de Italia y de Francia— y elevase de forma desmesurada los costes financieros de esta OCM. Ello impediría además su modificación futura, por el juego de las mayorías, en el sentido de una menor protección —posición de la República Federal de Alemania y Reino Unido—. Para evitar estas dificultades se llegó a proponer inicialmente, incluso la no aproximación de precios, hasta que no se modificase la OCM. La aceptación final de un sistema de aproximación de precios menor que el correspondiente al período transitorio, suponía una solución satisfactoria para España: evitaba un incremento excesivo y demasiado rápido de los precios interiores y permitía, simultáneamente, reducir las necesidades financieras de la Comunidad y dar tiempo suficiente para pactar una modificación del sistema vigente en aquel momento. La transición peculiar en este sector ha creado problemas prácticos y queda aún por resolver cuál será el sistema del verdadero «período transitorio», que deberá entrar en vigor en enero de 1991.

- Apertura progresiva del mercado español a productos intra y extracomunitarios.
- Sustitución de los acuerdos pesqueros bilaterales por los comunitarios desde el momento de caducidad de los mismos.

La participación en la definición de las normas comunitarias, desde 1986, permitirá defender mejor nuestros intereses, aunque no hay que olvidar que la aplicación en nuestro país de las mismas, incluidas las de control, implica cambios importantes respecto a las prácticas pasadas.

3.5. La fiscalidad

La preocupación comunitaria inicial fue que España sustituyera su sistema de imposición indirecta por el IVA. Sólo cuando nuestro país acepta la introducción de ese impuesto desde el primer momento de la adhesión, se podrá cerrar el primer paquete de la negociación. La Comunidad, presionada por algún Estado miembro, quería anular los efectos protectores y de subvención subyacentes en el IGTE, pero no sólo jugaron para la aceptación del cambio las presiones comunitarias. Estados Unidos, mediante la aplicación de derechos compensadores, forzó a que nuestro país aceptara la aplicación del Código Antisubvenciones del GATT antes del uno de enero de 1985. Con el Gobierno socialista se plantearon nuevas dudas sobre la conveniencia de retrasar la introducción del IVA. La decisión final de que la ley del IVA entrase en vigor el primero de enero de 1986, en el momento de adhesión, se consideró como una apuesta valiente y una muestra clara de la seriedad con la que España aceptaba sus compromisos comunitarios.

3.6. La libre circulación de trabajadores

A diferencia de la primera adhesión también aquí fue necesario pactar un período transitorio. La negativa de ciertos países a aceptar la libre circulación desde la adhesión, forzará a un pacto basado en dos elementos: los españoles residentes en la Comunidad recibirán un trato intracomunitario desde la adhesión y, en segundo lugar, la plena libre circulación sólo se alcanzará tras un período transitorio de siete años. La razón de dicha oposición se basaba en el efecto que su aplicación inmediata podría tener sobre la libre circulación de otros trabajadores mediterráneos en la Comunidad, y por la excesiva presión de la población extranjera en algún país. La fórmula pactada tenía la ventaja de conseguir el tratamiento intracomunitario para los ya residentes, a cambio de retardar una libre circulación teórica, que no jugaría de hecho dada la situación del mercado de trabajo en Europa y cuya aplicación protegería también al mercado laboral español.

3.7. Las relaciones exteriores

La entrada en la Comunidad exige la aceptación del complejo sistema de relaciones comerciales de la misma. España tiene que admitir las obligaciones multilaterales del GATT, incluidos los Códigos pactados durante la Ronda Tokio y, consecuentemente, aplicar frente a terceros el régimen de liberalización comunitario. Sólo se mantendrán las restricciones compatibles con las comunitarias y, excepcionalmente, una lista específica para ciertos productos procedentes de Japón.

Se suprimen los regímenes discrecionales frente a los países del Este, y se sustituyen por el comunitario, que sólo reconoce los productos liberados o contingentados.

España debe también aceptar los acuerdos preferenciales pactados entre la Comunidad y otros países: los de la Asociación Europea de Libre Comercio, los mediterráneos con acuerdos de asociación, y los incluidos en la Convención de Lomé. Para todos ellos, se firmarán, después de la adhesión, los correspondientes protocolos de adaptación técnica. Como principio general se da a dichos países el mismo trato que les concede la Comunidad, con la única limitación de que, en ningún caso, recibirán un trato más favorable que el de los países miembros. El resultado de todo ello será una liberación generalizada de nuestro comercio exterior, con sus correspondientes efectos en cuanto a la importación.

España también aplica, desde la adhesión, el sistema de preferencias generalizadas comunitario.

Con todo ello se modifican las prioridades de la política comercial española y sólo se corrige muy modestamente la política comercial comunitaria hacia América Latina. Los Protocolos de adaptación para la aplicación de los citados acuerdos se negociaron a partir de la adhesión. Para América Latina fue imposible obtener ventajas sustanciales, ya que el tratamiento preferencial dado por nuestro país a dicha área no se basaba en acuerdos firmados, sino en prácticas comerciales facilitadas por la discrecionalidad del sistema existente.

3.8. Los recursos propios

La no aplicación en España de algunas políticas comunitarias exigía la modificación del sistema de aportación de recursos a la Comunidad. La devolución de las aportaciones por IVA durante un período de seis años, respondió al pacto, nunca escrito, de que España no debería partir de una situación de contribuyente neto a la Comunidad. Dicho principio estuvo a punto de quebrarse en 1986 y perdió toda su importancia a partir del año siguiente. El resultado de 1986 fue consecuencia de que España «aportó más», al tener que aceptar la participación en el denominado «peso del pasado» de la Comunidad, no pactado en las negociaciones e introducido a última hora en el texto del proyecto del Tratado, y «recibió menos» por el retraso en la intervención agrícola. Desde 1987, con la aplicación

plena de la PAC en nuestro país y, sobre todo, desde la reforma de la Comunidad y el consecuente aumento de los recursos recibidos con cargo a los fondos estructurales, dicha situación no se ha vuelto a repetir.

3.9. EURATOM

El acceso de España al tratado EURATOM no planteó dificultades para la mayoría de los temas, aplicándose el acervo comunitario desde la adhesión. No obstante, el problema específico del control de seguridad, suscitó una compleja negociación.

Al no ser España miembro del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares ni país nuclear, planteaba una situación especial en el marco de la Comunidad. Para algunos países miembros, el acceso al TNP era imprescindible. Por otra parte, su «no aceptación» podría generar dificultades en cuanto a la libre circulación de materiales nucleares, procedentes de ciertos países terceros, entre los Estados miembros de la Comunidad y España.

La solución adoptada en su momento, consistente en aceptar las obligaciones del TNP sin firmar dicho tratado, permitieron resolver el problema, excepto la libre circulación de productos de países terceros. La posterior firma por España del TNP ha abierto un camino para resolver este punto.

3.10. Patentes

El Tratado de Adhesión fue aprovechado también por ciertos Estados miembros de la Comunidad para forzar la modificación de la legislación española sobre patentes. Esta, en su opinión, al proteger los procedimientos y no los productos, no daba suficiente cobertura a las patentes de productos comunitarios.

Es necesario, pues, modificar nuestra legislación nacional, a pesar de que se admite un régimen especial para nuestro país hasta octubre de 1992. Como contrapartida, se establece la posibilidad de prohibir, hasta octubre de 1995, las exportaciones de ciertos productos fabricados o comercializados en España que no respeten la normativa de patentes aplicables en los países miembros de la CEE. Por otra parte, la no ratificación por «los Nueve» del Convenio de Patentes de Luxemburgo de 1975, ha retrasado su aplicación por parte de nuestro país, requiriéndose nuevas negociaciones para ello ¹¹.

¹¹ Las presiones ejercidas por la Comunidad para que, con motivo de la adhesión, se aceptara una serie de obligaciones no comunitarias, provocó la reacción de nuestro país de no aceptar que el Convenio de Luxemburgo se aplique por un número de Estados menor de Doce. Ha fracasado ya una Conferencia Intergubernamental para conseguir dicho objetivo y en la actualidad se está pendiente de la convocatoria de otra con la misma finalidad.

3.11. Canarias, Ceuta y Melilla

Estos territorios españoles, al tener un trato aduanero diferente, exigían un régimen de integración especial. Para Ceuta y Melilla la opción era evidente: quedar fuera de la Unión aduanera y de las políticas agrícolas y pesquera.

En el caso de Canarias, la opción planteaba más dificultades. La integración con excepciones no era aceptada políticamente, ya que suponía una pérdida de su tratamiento histórico como puerto franco, un encarecimiento de los precios al consumo y la introducción de un sistema fiscal no deseado. La alternativa de no entrada en la Unión aduanera, lo que permitiría un esquema fiscal diferenciado y la no aplicación de las políticas agrícolas y pesquera común, generaba dificultades, tanto para la exportación de productos agrícolas y pesqueros originarios de las Islas, que eran tratados como procedentes de país tercero, como para la exportación de ciertos productos elaborados como el tabaco.

La solución final, ingreso en la Comunidad y no en la PAC ni en la PPC, con un régimen de acceso «cuasi comunitario» para las exportaciones tradicionales, supuso la solución posible en aquel momento que, sin embargo, puede ponerse en tela de juicio por los previsibles efectos del Mercado Interior ¹².

3.12. Relaciones con Portugal

Las relaciones entre Portugal y España se regulaban, hasta la adhesión, por el acuerdo comercial preferencial firmado por nuestro país con la EFTA y mediante acuerdos bilaterales específicos, entre ellos, los referentes al sector pesquero.

Al ingresar ambos países en la Comunidad deben definirse las relaciones recíprocas en un nuevo marco. La negociación, aunque refrendada «a doce», se realizó bilateralmente. Desde el punto de vista portugués, debían tomarse en consideración algunos puntos de especial importancia: la elección de Portugal de un sistema diferente de integración agrícola —transición por etapas—, un importante desequilibrio comercial a favor de España, y una situación especialmente delicada, desde el punto de vista político, en el sector pesquero.

El acuerdo final se basa en la aplicación recíproca del sistema pactado por cada uno de los dos nuevos Estados miembros con la Comunidad, con tres im-

¹² El régimen pactado ha resultado favorable para las Islas. Sus productos acceden a la Comunidad, incluida la península, en la misma cuantía que su exportación tradicional, y se benefician de todas las ayudas estructurales, sin contribuir, no obstante, al presupuesto comunitario. La preocupación por tener que respetar el sistema de precios de referencia establecido por la PAC para las frutas y hortalizas y, sobre todo, el posible efecto del Mercado Interior sobre la exportación del plátano, han reabierto posteriormente el debate sobre el modelo de integración de Canarias, y la posibilidad de utilizar las cláusulas del Tratado de Adhesión que permiten una mayor integración.

portantes excepciones: los intercambios industriales, los agrícolas y el acceso a las aguas. Para los productos industriales, Portugal dará a España el tratamiento comunitario, y España a Portugal el que la Comunidad le otorgaba, con algunas excepciones de importancia como en el sector textil; para los productos agrícolas se aplica el régimen comunitario con correcciones sectoriales específicas, y en cuanto al acceso a las aguas, se llega igualmente a un pacto *ad hoc* diferente del general.

El sistema pactado ha permitido superar no pocos de los contenciosos que en el pasado existieron entre ambos países e, incluso, se ha acelerado la supresión de algunos de los obstáculos más importantes, como los del sector textil, facilitando una más correcta interpenetración entre ambas economías.

4. Conclusiones

De forma sintética, puede afirmarse que la adhesión ha supuesto para nuestro país importantes cambios políticos, jurídico-institucionales y económicos.

Además de ayudar a consolidar un sistema político democrático, España ha podido recuperar su papel en la esfera internacional y participar de forma activa en los importantes desarrollos que se han producido, desde 1986, en el proceso de integración europea. Basta recordar, en este sentido, la negociación del Acta Unica, la Reforma de la Comunidad y la discusión sobre la Unión Económica y Monetaria.

En el plano jurídico institucional, la pertenencia a la Comunidad, no sólo supone adoptar las normas vigentes en la misma, sino aceptar también la primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional. El proceso de toma de decisiones comunitario exige pasar de un ejercicio autónomo de la soberanía a un ejercicio compartido. Los procedimientos internos deberán adaptarse a este nuevo contexto, lo que supondrá también cambios importantes en la propia Administración. En nuestro país, además, la integración tiene una clara incidencia en el diseño del Estado de las Autonomías.

Sin embargo, hay que destacar aquí de forma especial algunas consecuencias de la adhesión sobre la economía, estrechamente relacionadas entre sí: la opción definitiva por una verdadera economía de mercado, la apertura de nuestro país frente al exterior y la modernización de nuestro aparato productivo.

El Mercado Común que subyace en la construcción comunitaria se basa en la idea de economía de mercado. La adhesión exigirá en España cambios sustanciales en el sentido de una mayor racionalidad económica. Baste citar como ejemplos del cambio: la supresión de los monopolios y del comercio de Estado, la mayor transparencia y control de las ayudas públicas, la introducción de las normas de competencia entre empresas vigentes en la Comunidad o el mayor juego que se da al mercado a través de la PAC y su reforma, cuya aplicación en España,

a pesar de sus inconvenientes, supone un claro avance en el camino de la modernidad ¹³.

La adhesión significará una mayor apertura frente al exterior y no sólo frente a la Comunidad. Exigirá la superación del complejo entramado de protección vigente en nuestro país. Se suprimen los derechos arancelarios y las restricciones cuantitativas a la importación, y se modifican numerosas normas y prácticas que aumentaban la protección. Sin ánimo de ser exhaustivo, se puede hacer referencia a la modificación en el cálculo de la base de los derechos arancelarios, al sistema vigente de fiscalidad indirecta, la adaptación de los denominados monopolios fiscales, a la introducción de un sistema de control de las ayudas públicas, a la supresión de la obligación de «comprar español», consecuencia de la Ley de Protección a la Industria Nacional de 1939, a la aplicación de las normas de contratación pública en términos no discriminatorios, a la imposibilidad de utilizar las normas técnicas y sanitarias como elementos de protección, a la progresiva adecuación del régimen de propiedad intelectual al vigente en Europa, etc. ¹⁴.

En tercer lugar, la adhesión incentiva la modernización del aparato productivo y del tejido social. La clarificación de las expectativas económicas al firmarse el Tratado de Adhesión, tendrá un efecto directo sobre la inversión. Este será uno de los elementos que incidirá en el cambio de tendencia que se produce en la misma, a partir de 1985. También exige otros cambios. Podemos citar como ejemplos la necesaria reconversión de la industria, especialmente en ciertos sectores, las mejoras estructurales en la agricultura, la pesca y las comunicaciones, y la necesidad de definir nuevas políticas sobre innovación tecnológica y formación profesional, etc.

El crecimiento económico reciente, en un contexto no inflacionario y sin problemas de balanza de pagos, a pesar del creciente déficit comercial, no es ajeno a las adaptaciones consecuencia de la adhesión. Los cambios, sin embargo, no han finalizado. Como hemos visto, aún quedan temas pendientes y, además, el propio proceso de integración se ha acelerado desde 1986. La oportunidad de nuestra entrada nos ha permitido participar ya en la definición del mismo, aunque, dados los importantes retos que la Comunidad tiene ante sí, podemos afirmar que el camino más difícil está aún por recorrer.

¹³ A pesar de las críticas que se hacen sobre el proteccionismo de la PAC, no hay que olvidar que el sistema vigente en España tenía mayor grado de protección, respondía a criterios menos lógicos y se aplicaba por la Administración con mayor margen de discrecionalidad y, consecuentemente, con resultados más arbitrarios.

¹⁴ El proceso de liberalización iniciado en nuestro país a partir de la adhesión, en los factores de producción, capital y trabajo, incluida la prestación de servicios, tendrá efectos insospechados, que desbordan los aspectos mencionados, y se acentúan a causa de las posteriores decisiones, derivadas de la instauración del Mercado Interior.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Antecedentes

La opción europea para la economía española, Círculo de Economía, Madrid-Barcelona, Guadiana, 1973. Es el primer documento que se hace en España respondiendo a una clara metodología, la del Libro Blanco elaborado en el Reino Unido para su adhesión. Suscita ya parte de los problemas que surgirán posteriormente.

«Las relaciones España-Mercado Común»; núm. extraordinario monográfico, 11-12, Revista *Coyuntura Económica*, Madrid, 1977. Este número especial, en el que se incluyen varios artículos sobre España y la Comunidad, es la primera respuesta a la «previsible» demanda de adhesión que entonces se discutía.

Antonio ALONSO, *España en el Mercado Común, del Acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, Madrid, Espasa-Calpe, 1985. ALONSO es un especialista del Acuerdo del setenta y su evolución posterior. Este libro es especialmente útil para seguir los acontecimientos entre 1970 y 1985.

Negociaciones y contenido del Tratado de Adhesión

Las negociaciones para la Adhesión de España a las Comunidades Europeas, Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid, 1985. Es el documento fundamental para conocer la evolución de las negociaciones y sus resultados finales, no siempre fáciles de entender, a través de los artículos del Tratado. Fue elaborado por los responsables de las negociaciones y, en este sentido, puede considerarse la «auténtica» interpretación del punto de vista español.

«La nueva CEE. La perspectiva desde España», *Papeles de Economía Española*, núm. 25, 1985. «España en las Comunidades Europeas», *Documentación Administrativa*, núms. 201 y 202, 1984. Estos números monográficos de ambas publicaciones periódicas, recogen el resultado de las negociaciones, con artículos de valor desigual. En *Papeles de Economía Española* se ponen más de relieve los aspectos económicos; y en *Documentación Administrativa*, los jurídicos.

Carlos TIÓ, *La integración de la agricultura española en la Comunidad Europea*, Madrid, Mundiprensa, 1986. Constituye un trabajo excelente y muy claro de los problemas agrícolas, los más difíciles de la negociación.

TERCERA PARTE

ELEMENTOS PARA UNA RECAPITULACION

La reforma del marco institucional

JOSÉ MARÍA SERRANO SANZ
ANTÓN COSTAS COMESAÑA

1. Introducción

Desde el comienzo de la crisis económica y la transición política, hubo un notable acuerdo entre los economistas españoles respecto a que eran igualmente necesarias medidas de ajuste y de reforma para enfrentarse a la situación. El profesor Fuentes Quintana ha hablado repetidamente de ambos conceptos como de los ejes en que había de apoyarse la política contra la crisis; incluso dio ese título al documento oficial origen de los pactos de la Moncloa en 1977 ¹.

Con la política de saneamiento o ajuste se hace referencia a las intervenciones que tienen por objeto restañar los desequilibrios macroeconómicos introducidos por la crisis (inflación, desempleo, déficit exterior, déficit público). Tal política ha sido necesaria igualmente en los demás países industriales, aunque en España los problemas han revestido rasgos peculiares en varios momentos a lo largo de

¹ Véase, por ejemplo, Enrique FUENTES QUINTANA, «La crisis económica española» en *Papeles de Economía Española*, núm. 1, 1980.

estos años, ya sea por deficiencias de nuestro sistema económico, ya por la tardanza en afrontarlos. En el caso de la política de reforma se alude a cambios en la organización del sistema económico que modifican las posibilidades de actuación de los agentes privados. Si bien se han introducido reformas en el marco institucional con generalidad en los países industriales, particularmente durante los años ochenta, el reformismo español tiene otra dimensión, debido a la muy diferente situación de partida.

Pues bien, a pesar de este paralelismo, si uno examina la literatura española sobre tales años, encuentra un enorme desnivel entre la gran cantidad de artículos y libros dedicados a analizar los problemas del ajuste y la escasez de tratamientos sobre la reforma. Y aún hemos de señalar que la mayoría de estos últimos son trabajos que abordan el proceso de reformas institucionales en algún sector particular, como el sistema financiero, el mercado de trabajo o la tributación. Faltan, en cambio, perspectivas de conjunto, que ayuden a entender en qué sentido se ha modificado el marco institucional de la economía española en estos años y cuál ha sido el proceso seguido para ese cambio. Sobre estas cuestiones hemos reflexionado en el presente trabajo. Comenzaremos por hacer algunas consideraciones sobre el papel del marco institucional en la actividad económica y sobre los procesos de reforma del mismo. A continuación expondremos las características más destacadas del sistema económico español en los últimos años del franquismo, nuestro punto de partida. Dibujaremos después los rasgos principales del marco institucional de los ochenta, la estación de llegada. Para concluir con unas reflexiones sobre la forma que ha tenido el proceso de cambio institucional en España y su relación con la crisis, el ajuste y la reforma política.

2. El marco institucional y su reforma: consideraciones previas

La teoría económica convencional es, esencialmente, un modelo de la coordinación de decisiones vía precios, como nos dice Demsetz. Su construcción descansa en el supuesto de que los mercados se ajusten automáticamente en un universo sin fricciones. O, lo que es lo mismo, que el marco institucional es neutro, excepto en su configuración de un conjunto de mercados de competencia perfecta. Desde ahí es fácil argumentar que se puede —sin merma para el análisis— hacer abstracción de los elementos institucionales en los procesos económicos. Sin embargo, este proceder nos aleja de un modo insuperable de la realidad; así se han encargado de advertirlo diversas voces autorizadas, como la de Schumpeter o los autores que podemos encuadrar en la nueva economía política neoclásica.

El mercado es un mecanismo de coordinación de decisiones no gratuito, contra lo que supone el análisis convencional y sugiere la expresión «mano invisible». Coase denominó coste de transacción al precio que los agentes económicos habían de pagar al hacer funcionar los procesos de mercado: costes de obtener información para celebrar contratos o de afrontar la incertidumbre de que fueran incum-

plidos, por ejemplo. Estos costes se reducían a través de la creación de instituciones colectivas como el Estado que, mediante una definición y defensa adecuadas de los derechos de propiedad, podía facilitar los contratos. Pero esto no significa que el marco institucional sea neutro desde el punto de vista de los costes de transacción, sino que puede hacerlos mayores o más reducidos. En definitiva, que la eficacia del mercado depende del conjunto de reglas o instituciones que lo organizan, las cuales son particulares en cada país y momento.

Si el marco institucional facilita o perjudica el proceso de coordinación de decisiones en el mercado, es importante también destacar su influencia en un aspecto particular del comportamiento de los agentes económicos. A éstos se les supone convencionalmente una intención de maximizar sus rentas, lo que siempre harían, de acuerdo con lo antes señalado, aceptando las reglas de juego de la competencia perfecta; ésta es una condición para la eficacia del sistema. Sin embargo, la existencia de una autoridad capaz de imponer regulaciones a los mercados, abre la posibilidad de que también se puedan obtener rentas consiguiendo regulaciones favorables a un grupo con intereses especiales. Ciertos marcos institucionales y determinados comportamientos de las autoridades, estimularán la organización de grupos para presionar en busca de este tipo de rentas, invirtiendo recursos que resultan ser socialmente improductivos. Es decir, la estructura institucional contribuye a encauzar las actuaciones de los agentes económicos —dada su voluntad de maximizar rentas— en un sentido que puede ser o no productivo. En resumen, marcos institucionales alternativos para la actividad económica provocan resultados dispares, de modo que no se puede hacer abstracción de ellos.

En este trabajo, al referirnos a la estructura institucional de la economía española, estamos aludiendo a la suma de lo que podríamos llamar el ámbito de la economía pública y el conjunto de condiciones o cautelas que la autoridad pone a las posibilidades de actuación de los agentes privados. En el primer caso se trata de intervenciones en las que el sector público utiliza recursos financieros, y en el segundo, las diversas formas de regulación de la actividad económica. En otras palabras, el marco institucional de la economía nos ilustra sobre qué funciones asume el sector público en la vida económica desde el punto de vista de la asignación, la distribución, la estabilización o el crecimiento. Y también sobre el margen de maniobra que le deja al sector privado. Un cambio en el marco institucional implicará, en consecuencia, una redefinición de los ámbitos público y privado en la economía nacional o de los márgenes en que se mueven ambos.

3. La herencia del franquismo

En nuestra opinión, lo más gravoso de la herencia que, en términos económicos, recibió del franquismo la naciente democracia, no estuvo tanto en la magnitud de los desequilibrios que la economía española padecía a mediados del decenio

de 1970, cuanto en lo inadecuado del conjunto de instituciones que regulaban su funcionamiento. Porque ellas colocaban a nuestra economía en una vía muerta, por así decirlo, a la hora de enfrentarse a la crisis. La falta de flexibilidad de unos mercados de factores muy intervenidos, dificultaba el ajuste; la escasa entidad del sector público financiero, le impedía tener margen de maniobra para actuar; y las pautas de comportamiento que ese marco institucional había inducido en los agentes económicos durante años, eran rémoras para dar vida al juego cooperativo que es una economía de mercado. Vamos a examinar brevemente estas cuestiones, para que se comprenda la magnitud de la tarea a la que había de enfrentarse el régimen democrático, como paso previo a la recuperación de la senda del crecimiento con estabilidad.

3.1. La tradición intervencionista

Si había un elemento diferenciador en el marco institucional de la economía española de comienzos de los setenta, respecto a las de su entorno, era el extremo intervencionismo con que el sector público condicionaba al privado. Sobre todo porque se trataba de un intervencionismo instrumentado por la vía de las regulaciones y no mediante la utilización de recursos financieros, contra lo que era habitual en las economías de mercado de los países industriales.

Lejos de ser una característica particular de los últimos años del franquismo, este abuso del intervencionismo regulador hunde sus raíces en las primeras décadas del siglo, y alcanza el paroxismo tras la guerra civil. Los rasgos han sido dibujados con precisión en los trabajos de José Luis García Delgado, quien ha destacado: su extensión e intensidad; su alto grado de ineficacia, desde el punto de vista del crecimiento económico; la proliferación de barreras de entrada y de prácticas restrictivas de la competencia, que consolidaron verdaderos *statu quo* sectoriales; la estructura corporativa a que dio lugar y en la que se amparó, y en fin, la falta de transparencia y control social ².

Este intervencionismo no puede ser contemplado como un intento de articulación de un sector público moderno, capaz de hacer que el sector privado actúe con mayor eficiencia. Antes al contrario, constituye, en nuestra opinión, un mal sucedáneo, nacido de la continuada precariedad política del Estado durante el presente siglo. En condiciones tales, es más fácil para la autoridad repartir privilegios que introducir impuestos. De ahí que se prefiera la intervención reguladora a aquella otra que exige la utilización de recursos financieros detraídos al sector privado mediante la fiscalidad.

Así, durante las primeras siete décadas del siglo, la economía española mantuvo un sector público caracterizado por un gasto prácticamente estático. Aún más, el gasto público medido como porcentaje de la renta nacional, no sólo no

² José Luis GARCÍA DELGADO, «Nacionalismo económico e intervención estatal» en N. SÁNCHEZ ALBORNOZ (comp.), *La modernización económica de España 1830-1930*, Madrid, Alianza, 1985.

creció entre 1935 y 1958 —época de gran expansión en otros países— sino que retrocedió hasta los niveles de principios de siglo, como puede verse en el cuadro 1.

Este reducido gasto público condicionó todas las funciones que pudo acometer el Estado en la economía española, impidiendo que prestara una contribución significativa al desarrollo económico a largo plazo o a la estabilidad social. Ya que carecía de recursos para financiar políticas asignativas, estabilizadoras o redistribuidoras, con un volumen semejante al que estaban adquiriendo en otros países de nuestro entorno. Lo que sin duda condicionó los ritmos y la calidad del crecimiento económico español e introdujo comportamientos defensivos, como las tentaciones proteccionistas. Hirschman nos ha recordado que el crecimiento experimenta rendimientos decrecientes cuando tiene lugar dentro de un marco institucional inalterado.

CUADRO 1. Participación del gasto público en la renta nacional
(porcentajes)

	1900-1902	1935-1938	1956-1960	1970-1972
EE UU	6,8	21,3	31,1	34,1
Francia	14,4	30,5	51,7	49,8
Reino Unido	14,4	24,4	36,3	50,3
Alemania	16,2	42,2	44,4	35,6
Canadá	9,5	29,4	35,2	35,7
Italia	7,1	13,6	28,1	37,8
España *	9,4	13,5	11,2	17,3
España **	—	—	14,8	21,3

* Es el porcentaje del gasto del Estado en la renta nacional, de J. ALCAIDE.

** Es el porcentaje del gasto de las Administraciones públicas en la renta nacional de la CN, según el enlace de E. URIEL.

Fuente: Francisco COMÍN, «Las Administraciones Públicas», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989, p. 440.

La vinculación entre un sector público estático y una estrategia defensiva como el proteccionismo integral, debería ser más explícitamente considerada en las discusiones sobre el atraso relativo de la economía española hasta los años sesenta. Con frecuencia se atribuye una responsabilidad decisiva al proteccionismo y se pone como contraejemplo la menor intensidad y mayor selectividad del arancel italiano. Pues bien, la apertura de la economía italiana se pudo apoyar en un sector público creciente, que sin duda permitió mejorar la competitividad del conjunto de la economía. Cameron y otros autores han señalado la existencia de una relación entre una mayor apertura exterior y un gasto público más elevado, que actuaría como una compensación reduciendo costes en la economía nacional.

3.2. El intervencionismo regulador como característica

Las características que venimos comentando de una insuficiencia financiera y un abuso de las regulaciones, son también propias de todo el franquismo, aunque debe señalarse una diferencia entre el intervencionismo económico antes y después de 1959.

Durante los primeros veinte años, la intervención reguladora consistió fundamentalmente en un control exhaustivo de las operaciones comerciales o financieras con el exterior y en la multiplicidad de controles directos sobre las actuaciones de los agentes económicos en el interior. Desde la fijación de precios o salarios a las posibilidades de creación de empresas, el suministro de materias primas y energía o la comercialización de productos agrícolas, todo ello estaba sometido a autorizaciones administrativas, potencialmente arbitrarias y siempre restrictivas.

El cambio de política de 1959 introdujo una liberalización parcial pero significativa en estos procedimientos regulatorios. Aunque paralelamente se intensificó la intervención estatal en la asignación de los recursos del sistema financiero. Todo ello manteniendo una hacienda pública de reducidas dimensiones. Explicaremos esta realidad con un poco más de detalle, ya que fue la herencia que recibió la democracia.

En la literatura sobre la economía española del decenio de 1960 acostumbra a ponerse de relieve cómo, tras la liberalización de 1959, se produce un cierto retroceso en dirección de nuevo a un mayor intervencionismo, lo que se consagra y oficializa en los Planes de Desarrollo a partir de 1964. Este proceso aparentemente contradictorio de liberalización y vuelta a las regulaciones que tuvo lugar en los años sesenta, encuentra su explicación en la necesidad de sustituir el proteccionismo comercial e industrial, vigente hasta ese momento, por un nuevo proteccionismo, esta vez de naturaleza financiera. Todo ello como una ayuda para mejorar la competitividad de las empresas españolas, en un momento de tímida apertura exterior y dada la incapacidad que siguió manifestando el sector público para articular un apoyo más conforme con las exigencias de la economía de mercado.

La liberalización del arancel de 1960 amenazó los privilegios de que gozaban diversos sectores productivos y, con ellos, su propia supervivencia en un contexto más abierto y competitivo. Porque debemos recordar que una regulación del sector exterior tan compleja y restrictiva como la que había hasta ese momento, no tenía como resultado únicamente fomentar la producción nacional preservándola de la competencia extranjera, sino generar privilegios mediante la redistribución de recursos entre productores y consumidores o entre diferentes sectores. Corden ha señalado que si la única finalidad de la protección es el fomento de la producción nacional, el instrumento idóneo es un arancel homogéneo para todos los bienes comercializados y no otro que contenga discriminaciones, como era el caso del nuestro.

En estas circunstancias era muy difícil prescindir de algún tipo de ayuda y por ello el sector público se comprometió en el marco de los Planes de Desarrollo a

apoyar la reestructuración del sector privado y a incrementar las dotaciones de capital físico de la economía. Todo ello con el objeto de fomentar la productividad y la competitividad de las empresas españolas. Sin embargo, la ausencia de una reforma tributaria que dotase al sector público de mayores recursos para financiar de una forma no inflacionista esa política de desarrollo, tuvo efectos perversos sobre la intervención pública en la economía. Por una parte, frenó el proceso de liberalización exterior y de flexibilización interna de la economía que se había iniciado en 1959. De otro lado, dio lugar a la aparición de un nuevo intervencionismo financiero, que estuvo vigente hasta finales de los años setenta.

Este pujante intervencionismo financiero se apoyaba en dos regulaciones básicas: la financiación privilegiada del sistema crediticio a determinadas empresas o sectores productivos y el crédito oficial. A mediados de 1976, cuando tal sistema de intervención alcanza un punto culminante, un 43 % del volumen total de la financiación del sistema crediticio al sector privado estaba regulado administrativamente, frente a un 26 % en 1961. Del crédito oficial, entregado en condiciones muy ventajosas, se ha llegado a decir que en la época constituía más un remedo de intervención presupuestaria que una institución financiera.

La intervención financiera tuvo diversas consecuencias que vale la pena recordar. En primer lugar, constituyó un «impuesto implícito» establecido de forma sigilosa sobre los bancos y que éstos se encargaban de trasladar a toda la economía sin relación alguna con el principio del beneficio o de la capacidad de pago. En segundo término, configuró un sistema financiero tan regulado que los tipos de interés dejaron de tener relación con el coste real de los recursos financieros disponibles, de modo que quienes tenían acceso a los circuitos privilegiados acabaron acometiendo inversiones que poco tenían que ver con las condiciones económicas reales; con lo que acabó estimulándose una especialización capital-intensiva en la industria española, como señalaron hace tiempo los trabajos de la Fundación Empresa Pública. Además, se precisó una política monetaria continuamente expansiva para mantener bajos los tipos de interés y tener recursos disponibles, lo que impidió la estabilidad de precios. Y por encima de todo, este intervencionismo financiero introdujo mecanismos discrecionales de redistribución de rentas entre ahorradores e inversores, entre diferentes industrias o incluso entre unas empresas y otras, lo que no pudo dejar de tener consecuencias en el comportamiento de los agentes económicos.

Mientras éste era el frondoso panorama que presentaban las regulaciones en la economía española, la situación de nuestra hacienda era bien diferente. La incapacidad del régimen de Franco para introducir una reforma fiscal que permitiese financiar un sector público moderno condenó a la hacienda española al raquitismo.

Hasta 1958, prácticamente todo el presupuesto se destinaba a financiar los gastos en «servicios generales», «defensa» e «intereses de la deuda». De modo que apenas quedaba dinero para atender a las funciones económicas, asistenciales y redistributivas. Después de 1960 el gasto se desplazó hacia servicios económicos y vivienda y desde 1968 a enseñanza, pensiones y Seguridad Social. Comenzaba

así a manifestarse en los sesenta —es decir, con más de dos décadas de retraso respecto a los otros países europeos— el cambio funcional del gasto desde los bienes públicos tradicionales (defensa y administración) hacia los bienes y servicios asociados con el Estado del Bienestar. Pero ni los niveles alcanzados ni la forma de financiación permiten hablar de la configuración de un sector público moderno hasta 1977³.

Por el contrario, la forma cómo se financió este mayor gasto público a partir de 1967 introdujo nuevas perturbaciones en el funcionamiento de los mercados. Ya que las mayores prestaciones sociales se hicieron con cargo a las cotizaciones de empresas y trabajadores a la Seguridad Social. La naturaleza económica de estas cotizaciones las hace equivalentes a un impuesto sobre el empleo; impuesto que a partir de 1967 se transforma rápidamente en el principal ingreso de las Administraciones públicas y hace de la Seguridad Social un verdadero subsistema fiscal. Este impuesto no ha dejado de tener una influencia negativa sobre las posibilidades de generación de empleo en la economía española, especialmente hasta 1977, cuando en los Pactos de la Moncloa se comienza a nutrir la Seguridad Social con dotaciones de recursos del presupuesto del Estado.

Al examinar la situación de la hacienda pública al final del franquismo, es importante destacar que su raquitismo no fue resultado de una restricción impuesta por la estructura económica de la época, sino que fue producto de la naturaleza política del régimen: éste prefirió convertirse en árbitro de la concesión de privilegios a través de las regulaciones, antes que llevar a la práctica las exigencias de justicia tributaria asociadas a una reforma fiscal, que también incrementaría la recaudación. Aunque todo ello tuviera elevados costes por el comportamiento inducido en los agentes económicos, como vamos a tratar de explicar.

3.3. El marco institucional y la empresa

La organización de la producción y, en definitiva, la creación de riqueza y bienestar colectivo, están asignados en una economía de mercado fundamentalmente a las empresas privadas. Por ello el clima social y la legitimación de las mismas es, como nos decía Schumpeter, un factor esencial en el desarrollo económico. Pues bien, en la etapa final del franquismo la actividad empresarial se vio aquejada en España de una falta de legitimación, causada en buena medida por el tipo de intervencionismo que aquí se había practicado. Además, la carencia de margen en la actividad financiera pública tuvo también consecuencias negativas para la empresa. Veamos ambas cuestiones.

En la medida en que las actividades empresariales venían, en general, influidas por una maraña de regulaciones y concesiones obtenidas en la relación y

³ Francisco COMÍN, «Las Administraciones Públicas», en José Luis GARCÍA DELGADO (dir.), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

negociación con el poder político, las ganancias eran percibidas socialmente como rentas de privilegios, en lugar de ser consideradas el producto legítimo de una actividad desarrollada en condiciones de riesgo y competencia. De ahí la influencia del intervencionismo en la ausencia de reconocimiento social de la figura del empresario y de la cultura empresarial moderna. Hemos de señalar que el panorama mejoró con la liberalización de 1959, cuando desaparecieron las regulaciones más llamativas. Pero no de un modo definitivo, porque en los años sesenta y setenta apareció la figura del «empresario concertado» —por usar una afortunada expresión⁴— que también obtenía privilegios moviéndose en el entorno del poder.

El clima social beligerante, o cuando menos receloso, con instituciones básicas de la economía moderna como el empresario y la empresa, constituyó uno de los pasivos más importantes que el intervencionismo franquista transmitió a la sociedad democrática. Fue la contrapartida del escaso papel que el mercado y las instituciones socioeconómicas que le acompañan tuvieron en la sociedad española hasta 1977. La ausencia de organizaciones autónomas de empresarios y trabajadores y la falta de un marco de relaciones industriales en que unos y otros negociasen los variados aspectos de la actividad empresarial que les conciernen, desdibujó a ésta. La falta de un marco jurídico y contable que fomentase la transparencia y la seguridad en las relaciones de la empresa con terceros, perjudicó la legitimación de la misma como instancia eficiente en la toma de decisiones para la asignación descentralizada de los recursos.

El otro aspecto en que el marco institucional perjudicó el papel de la empresa en la economía española de la transición, deriva, como decíamos, de la escasa capacidad financiera del Estado, que le incapacitaba para redistribuir significativamente la renta. Ante ello, los esfuerzos de los trabajadores para participar en la creciente riqueza y bienestar colectivos se centraron exclusivamente en las luchas por salarios nominales más elevados. De modo que la distribución directa de la renta efectuada en las empresas en torno a los salarios constituyó el objetivo básico de toda la lucha social para mejorar los niveles de vida, al contrario de lo que ocurría en los países desarrollados de economía mixta, donde buena parte de esa responsabilidad recaía en el sector público a través de un gasto creciente en bienes y servicios colectivos.

El resultado de todo ello parece evidente: en España la empresa, además de un instrumento asignativo, fue la principal instancia de las luchas distributivas en los últimos sesenta y primeros setenta. El haber tenido que asumir este papel tuvo especiales costes a partir del inicio de la crisis, cuando se agudizaron las pugnas entre salarios y beneficios para no perder posiciones en un momento en que había que transferir renta al exterior, como consecuencia de la elevación de los precios del petróleo. Esta situación se tradujo en un debilitamiento de la

⁴ Enrique FUENTES QUINTANA, «El Plan de Estabilización económica de 1959, veinticinco años después», en *Información Comercial Española*, núms. 612-613, 1984.

posición financiera de las empresas y en una escalada de costes y precios que disparó la inflación. Por su parte, los últimos gobiernos franquistas y los primeros de la transición no democrática se limitaron a un comportamiento adaptativo de creación de dinero para financiar las luchas redistributivas y, en definitiva, la inflación.

4. Los programas de reforma económica de la democracia

La realidad de la estructura institucional de la economía española a la altura de 1977 podemos sintetizarla, a modo de recordatorio, en los siguientes rasgos. De una parte tenemos un intervencionismo regulador particularmente intenso en los mercados de factores productivos; el mercado de trabajo se caracteriza por fuertes rigideces y otro tanto se puede decir de los mercados financieros, en los cuales los tipos de interés son meros precios administrados y los canales de financiación intervenidos por la autoridad son norma. Esto confería al sistema económico español una fuerte rigidez que era especialmente contraproducente en momentos en que se necesitaba responder con prontitud a cambios en las condiciones de la economía internacional. De otra parte, el proteccionismo había mantenido en España actividades que no eran capaces de competir en mercados abiertos debido a una ineficiencia que no se hacía notar por la presencia del arancel. El crecimiento continuado exige una integración progresiva en el ámbito de los países industrializados y ello implicaba el reto de la desprotección.

Si el mercado de trabajo, el sistema financiero o la estructura arancelaria no eran adecuados para un país que pretendía alinearse entre los industrializados, otro tanto ocurría con el sector público. Una hacienda obsoleta por rígida, poco eficiente ante el ciclo y escasamente equitativa, junto con el complejo entramado de intervenciones mediante las que el Estado se empeñaba en tutelar y dirigir la economía, ejerciendo una suerte de trasnochado paternalismo sobre los agentes económicos. Tales eran las principales características del esquema institucional público, que resultaba por completo ajeno al de cualquier país avanzado.

4.1. Las dos reformas de la economía en la transición

En estas condiciones, estaba claro para la mayoría de los estudiosos de nuestra economía que una tarea pendiente de cualquier gobierno que contemplara el medio plazo era la reforma de dicho marco institucional. Una reforma que modernizase el sistema económico español, dando un impulso liberalizador al sector privado —particularmente en los mercados de factores productivos— para ganar en eficiencia y ampliando el sector público para hacerlo suficiente y más redistribuidor.

La crisis de los setenta ha estimulado en los países industriales, además, el

planteamiento de otro tipo de reformas. Se trata de aquellas que tienen por objeto profundizar en la flexibilización de la economía reduciendo el intervencionismo estatal y conteniendo, o incluso invirtiendo, la tendencia expansiva del sector público. Es la oleada liberalizadora y desreguladora de los años ochenta que, naturalmente, también ha afectado a la economía española. De modo que en realidad, ha habido dos programas de reforma sucesivamente planteados. En una parte —la necesidad de flexibilizar la economía reduciendo regulaciones— coincidían ambos. Pero en la reforma del sector público se produjo una notable perplejidad, ya que en plena construcción en España del Estado de Bienestar —algo que se estaba haciendo con retraso y urgencia desde los setenta— la propia concepción del mismo empezaba a ser puesta en cuestión en los países industriales.

La realización en la práctica de estos dos programas de reforma se concentró singularmente en dos períodos de tiempo. El primero se extiende entre los Pactos de la Moncloa y la aprobación de la Constitución, un año más tarde. El segundo se abre en 1985. Ambos extremos pueden observarse en el cuadro 2, donde aparecen fechados los principales hitos de la reforma del ordenamiento en los distintos ámbitos de la actividad económica.

Las tareas en las que se centró la reforma en el primero de los momentos citados, fueron la modernización del sector público y el comienzo de la desregulación. Los cambios en el sector público, que fueron los decisivos en esta etapa, tuvieron dos direcciones: de una parte la ampliación, que había de aproximarlos a lo que denominamos Estados de Bienestar; de otra, la descentralización para responder a ciertas demandas sociales y, al menos en teoría, ganar en eficacia. La culminación del nuevo orden económico fue la Constitución de 1978, aprobada por consenso de las principales fuerzas políticas. En ella se recogen los principios de una economía mixta, similar en sus instituciones a las de nuestro entorno, y una Administración descentralizada por medio de las Comunidades Autónomas y unos municipios fortalecidos. Es, en definitiva, un nuevo contrato social, que traslada a España lo que se había hecho en Occidente al final de la última guerra mundial.

La reforma de mediados de los ochenta pone el énfasis en la apertura exterior y la desregulación, estimulada por nuestra incorporación a las Comunidades Europeas. Y trata también de frenar el proceso de crecimiento del sector público —como se estaba haciendo en otros países—, aceptando incluso una parcial política de privatizaciones. Es, por tanto, la reforma de la flexibilización de la economía.

4.2. Un nuevo contrato social

El gobierno que surge de las primeras elecciones democráticas en junio de 1977, tiene como tareas en lo económico corregir los fuertes desequilibrios en precios y balanza de pagos y además renovar el marco institucional de la economía española. En esa oportunidad, saneamiento o estabilización y reforma eran presen-

CUADRO 2. Perfil temporal y ámbitos de la reforma institucional de la economía durante el período democrático

	1977	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88
1. Reforma del Sistema Tributario y de la Seguridad Social	***	***	***						***			***
2. Liberalización del Sistema Financiero	***	***	***	***	***				***	***	***	***
3. Liberalización de Seguros y Pensiones							***		***	***	***	***
4. Reforma del Mercado de Valores									***	***	***	***
5. Liberalización del Mercado de Divisas									***	***	***	***
6. Liberalización inversiones extranjeras en España y españolas en el exterior			***							***		
7. Liberalización de precios y comercio interno	***				***	***			***	***		
8. Desregulación actividades monopolísticas								***	***	***	***	***
9. Política privatización empresas públicas									***	***	***	***
10. Reforma del ordenamiento mercantil									***	***	***	***
11. Reforma del sistema de relaciones laborales	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***

Fuente: Elaboración propia.

tados como los dos términos indisolubles de una misma política económica, según tendremos ocasión de explicar más adelante. Una política que tenía que materializarse en cuatro actuaciones estratégicas:

- Crear un marco de instituciones y normas estables y eficientes, capaces de producir un clima favorable a las actividades empresariales y a la economía de mercado.
- Liberalizar los mecanismos de asignación descentralizada de recursos, descargándoles de la función redistributiva que tenían anteriormente para hacer posible la búsqueda de mercados y empresas más competitivas.
- Definir y crear un sector público capaz de producir un reparto más equitativo del bienestar y de fomentar el desarrollo, sin distorsionar los mecanismos de asignación descentralizada de recursos.
- Instrumentar una política de control macroeconómico, que corrigiera los desequilibrios del momento y ayudase a encontrar una senda de crecimiento estable.

El acuerdo sobre estas cuatro actuaciones venía a constituir una especie de nuevo contrato social implícito a largo plazo, en el que se iba a apoyar el Estado democrático y sobre el que se reconstruirían las relaciones entre el sector público y privado en la economía española. Unas relaciones que acabarían por asimilarse a las que regían en las sociedades de economía mixta. En ellas, el mercado tiene un mayor protagonismo en los procesos de asignación de los recursos, mientras el sector público se reserva un papel más activo en las vertientes estabilizadora y redistributiva.

Los contenidos generales y sectoriales de cada una de estas políticas han sido analizados en los capítulos precedentes de esta obra, por lo que aquí no vamos a insistir en ellos. Nos interesa, en cambio, resaltar las relaciones que se establecen entre las distintas líneas de acción.

Quizá el momento en que fueron mejor percibidas socialmente unas relaciones internas entre las actuaciones de reforma y estabilización, fue el de la firma de los Acuerdos de la Moncloa, como subraya en esta misma obra Fuentes Quintana. Entonces existía una visión global de los problemas económicos españoles donde resaltaban los nexos entre la perturbación más visible, la inflación, y la necesidad de introducir reformas institucionales en la hacienda y la regulación de los distintos mercados. De esa manera se vinculó la moderación de las luchas salariales y la liberalización de los mercados a la reforma del sector público y, en particular, de la fiscalidad. A pesar de sus limitaciones, y aun deficiencias, la reforma fiscal abierta en el 77 permitió una ampliación y modernización de las actuaciones económicas del Estado. Desde ese momento fue posible desplazar presiones distributivas sobre los salarios hacia una mayor provisión de bienes y servicios públicos, y sustituir regulaciones de contenido distributivo por mayores dotaciones de capital público y ayudas directas a las empresas. Conviene subrayar lo que a nuestro juicio son los tres efectos principales de esa política.

En primer lugar, permitió iniciar la lucha contra la inflación al aceptar los trabajadores desvincular las demandas salariales de los aumentos previos en los precios, a cambio de una mayor provisión de bienes públicos y de ampliar la cobertura social antes de emprender una estabilización rigurosa.

En segundo lugar, la ampliación del sector público financiero, favorecida por la mayor potencia recaudatoria del nuevo sistema tributario, hace posible la reforma de la regulación económica y la apertura exterior. Los mayores recursos permiten al sector público atender por la vía del gasto demandas que en el pasado se respondían a través de las regulaciones. Así, con más capacidad financiera en el Estado, es más fácil liberalizar el sistema financiero privado. Con mayores dotaciones para desempleo, reciclaje profesional y pensiones, se puede emprender la flexibilización del mercado de trabajo sin tantas tensiones y resistencias. Y la apertura exterior de la economía tiene más posibilidades tras la transferencia de recursos al sector productivo para favorecer su reconversión y viabilidad en condiciones de mayor competencia.

Pero estos efectos positivos de crecimiento del sector público sobre la estabilización y la desregulación, también han tenido costes. La dinámica del gasto público no ha sido un fenómeno controlado, sino compulsivo y falto de mecanismos de control y eficiencia. El sector público ha podido ser considerado en muchos momentos del proceso como un *deus ex machina* capaz de atender tanto a los costes del cambio político como a los de la crisis económica, todo ello reforzado a través de una política de consenso que pone en marcha procesos de presión por parte de los diferentes grupos de intereses especiales.

La tercera consecuencia de la política de 1977, claramente positiva, ha sido el favorecer la legitimación social del empresario y de las instituciones de la economía de mercado como formas organizativas adecuadas de la actividad económica. Esta legitimación se ha consolidado en los años ochenta cuando la recuperación del crecimiento y el empleo ha demostrado la idoneidad de nuestro sistema institucional. En la medida en que el empresario y el mercado son elementos esenciales de una economía moderna, su legitimación ha sido uno de los grandes éxitos que ha aportado el nuevo régimen democrático, como señaló Antonio Torrero ⁵.

4.3. La hora de la apertura y la desregulación

Desde 1977 ha tenido lugar una reforma de la regulación económica que ha transformado sustancialmente las bases del sistema económico heredadas del franquismo. La reforma no se distribuyó uniformemente en el tiempo a lo largo de estos años. Como ya hemos señalado —remitimos de nuevo al cuadro 2—, se ha

⁵ Antonio TORRERO, «Una nota sobre el empresario en la economía española», en José Luis GARCÍA DELGADO (dir.), *ob. cit.*

producido una aceleración evidente desde mediados de los ochenta, que podemos atribuir a una triple coincidencia. De una parte, la ampliación del margen de maniobra del sector público, que le ha permitido financiar los costes iniciales de la liberalización. De otra, la integración en las Comunidades Europeas, que ha obligado a adaptar nuestra legislación reduciendo las resistencias de los grupos de intereses. Finalmente, el clima internacional favorable a las desregulaciones, ratificado con el éxito de las experiencias liberales en ciertos países y el fracaso de los intervencionismos más conspicuos e intensos.

Es de nuevo imposible hacer aquí una descripción exhaustiva por sectores del programa desregulador llevado a cabo en la economía española, y está hecho en los capítulos precedentes de este libro. En todo caso, sus principales líneas de acción aparecen recogidas en el cuadro 2. Ahora lo que deseamos es hacer algunas reflexiones sobre el sentido de esta reforma y sobre el contenido general de la misma.

La reforma de los años ochenta ha tenido dos vertientes: la apertura exterior de la economía española, que ha permitido liberalizar las transacciones con el extranjero tanto de mercancías como de capitales, y la desregulación de la actividad económica interna. El programa desregulador ha ampliado la libertad de industria en su triple vertiente de libertad de acceso, de ejercicio y de cese de actividad; ha suprimido en buena medida los controles sobre precios y salarios; liberalizado los mercados de factores productivos, tanto los de capitales como el de trabajo; regulado de forma diferente los servicios profesionales, especialmente los más relacionados con la actividad de los sectores productivos; y privatizado, en fin, empresas y servicios públicos⁶.

El sentido general de la reforma regulatoria ha sido ampliar el área de actuación del mercado en cada uno de los campos citados. El objetivo perseguido, la búsqueda de una asignación más eficiente de los recursos y, por consiguiente, una mayor competitividad del sistema económico.

Este redescubrimiento del mercado como institución asignadora no significa, como en ocasiones se señala de forma apresurada, que el Estado se retire de sus funciones asistenciales, redistributivas o reguladoras. El programa desregulador, tanto en España como en los demás países, va dirigido, sobre todo, a hacer retroceder los excesos administrativos, que eran evidentes en los Estados de Bienestar. En los cuales se habían creado Administraciones públicas que estaban omnipresentes en los procesos económicos.

En este punto conviene señalar que bajo los términos desregulación o liberalización, con los que frecuentemente se designa la redefinición de campos entre el sector privado y el público —o entre el mercado y la intervención—, subyace una paradójica mezcla de desregulaciones y nuevas regulaciones en todos los países. Más que a un proceso de desaparición o disminución intensa de la inter-

⁶ Una explicación más completa puede verse en Antón COSTAS COMESAÑA y José M^a SERRANO SANZ, «La reforma institucional de la economía española. Impulsos y resistencias», en *Revista de Economía*, núm. 1, 1989.

vencción regulatoria pública, estamos asistiendo a una sustitución de unos regímenes regulatorios por otros más flexibles. Y correlativamente se produce la desaparición de viejos organismos reguladores y su reemplazo por otros, más adecuados a las nuevas funciones.

Así, en unos casos, como en actividades relacionadas con el sistema financiero, con el mercado de valores o los mercados de servicios financieros y profesionales (agentes de cambio y bolsa o auditores, por ejemplo), lo que está ocurriendo es que se sustituyen regulaciones de estructura —que implican restricciones a la competencia y en especial barreras de entrada en los mercados— por regulaciones de conducta —que delimitan el comportamiento de quienes participan en estos mercados⁷—. Esto implica también la aparición de nuevos organismos de control (como la Comisión Nacional del Mercado de Valores) o una mayor exigencia de información por parte de los mismos (como el endurecimiento de las facultades inspectoras del Banco de España respecto al sistema financiero que ha seguido a la liberalización de éste). En otros casos, como en la regulación del sistema productivo, o los mercados de bienes y servicios, se sustituyen las viejas técnicas regulatorias que atendían por ejemplo al control de precios, por otras derivadas de la tutela de ciertos bienes públicos, como la seguridad, la sanidad o el medio ambiente. Por último, en ciertas ocasiones se trata de aumentar la transparencia y seguridad de las actividades mercantiles dando mayor protección a los intereses que concurren en la empresa, como en la nueva y más estricta regulación del ordenamiento jurídico-contable de la empresa.

5. La estrategia de la reforma

Las decisiones de política económica se pueden adoptar, como nos dice Frey, mediante dos tipos de procesos, en forma unilateral por parte de la autoridad, o a través del consenso con los intereses en presencia. En el primer caso, el economista, cuando realiza sus recomendaciones, y los poderes públicos, cuando toman sus decisiones, asumen la tarea de definir los objetivos que consideran más adecuados para la sociedad. En el segundo, por el contrario, se trata de incorporar a la toma de decisiones a los intereses relevantes en cada momento, entendiendo que representan grupos sociales suficientemente poderosos como para condicionar la propia eficacia de las medidas a adoptar. Ambos mecanismos tienen posibilidades diferentes en función de la naturaleza de los problemas a abordar, del contexto institucional y del clima económico existente en cada momento. En términos generales, puede decirse que las medidas de ajuste acostumbra a hacerse mediante procesos corrientes o unilaterales. En cambio, como las refor-

⁷ Véase John KAY y John VICKERS, «Regulatory reform in Britain», en *Economic Policy*, octubre de 1988.

mas suponen modificaciones en las reglas de juego del sistema, frecuentemente se exige la iniciación de procesos de consenso por parte de los diversos grupos de interés. Ahí radica precisamente la dificultad de llevar a la práctica políticas reformistas, ya que la aparición de intereses rivales bloquea la acción en múltiples ocasiones. Por eso los reformistas tienen más oportunidades de implantar sus medidas a través de actuaciones unilaterales rápidas, que no dan tiempo a generar reacciones.

Incluso se ha llegado a teorizar sobre una «estrategia de la reforma» que consistiría en aprovechar la existencia de un problema, percibido como acuciante por la sociedad, para obtener un margen de maniobra amplio en manos de la autoridad. Al destacar el problema, se paralizan en buena parte las resistencias, por lo que se pueden introducir las medidas de reforma. Para ello los economistas deben construir una estructura teórica en la que aparezcan asociados estrechamente la dificultad más vistosa y las reformas pendientes. Pueden tratar, por ejemplo, de persuadir a la autoridad o a la sociedad de que es imposible encontrar una solución sin adoptar ciertas reformas. En otras palabras, la estrategia reformista resultaría más fácil cuando concurriesen los siguientes elementos. En primer lugar, una situación de «estado de necesidad», provocada por un problema económico grave y ante el que han fracasado soluciones tradicionales; esto ayuda a reducir las resistencias sociales. En segundo lugar, una teoría que aporte soluciones, pero ligadas a las reformas, es decir, que desvíe la presión social para resolver el problema acuciante hacia la puesta en marcha de las reformas. Por último, capacidad de persuasión sobre la sociedad y, ante todo, sobre las instancias donde reside el poder de acción.

Un esquema de este tipo permite explicar los procesos reformistas más espectaculares que han tenido lugar en España en las últimas décadas. Así el Plan de Estabilización de 1959, que supuso el desmantelamiento de buena parte de las estructuras intervencionistas de los años de la autarquía, fue posible, en opinión de uno de sus protagonistas, Juan Sardá, «ante lo acuciante de la situación y sobre todo ante la energía y convicción de los ministros responsables y los técnicos empeñados en el cambio de rumbo»⁸. Situación de estado de necesidad, caracterizado por la quiebra del sector exterior, una teoría que permite explicar el problema visible en función de las deficiencias organizativas de la economía española, y capacidad de persuasión. De esta forma, las medidas no se limitan a corregir el déficit exterior o la inflación sino que emprende una verdadera reforma institucional liberalizadora.

En los casos de la transición que aquí estamos examinando, las reformas han sido vinculadas a dos argumentos principales: de un lado, la existencia de desequilibrios macroeconómicos acuciantes que aportan la tensión previa a la reforma; de otro, la integración en las Comunidades Europeas, que obliga a homogeneizar el marco institucional con el de nuestros vecinos.

⁸ Juan SARDÁ, *Escritos (1948-1980)*, Madrid, Banco de España, 1987, p. 336

Las cuestiones macroeconómicas utilizadas como impulso para la reforma —es decir, como nexo entre ajuste y reforma— durante estos años han sido la inflación y, ocasionalmente, el desequilibrio exterior y el déficit público.

En cuanto a la inflación, Hirschman ha señalado que la presión generada por experiencias inflacionistas puede tener utilidades positivas en las estrategias de reforma. Más allá de un umbral de tolerancia, la inflación es la clase de problema apremiante de política económica que aumenta la disposición de los gobiernos para actuar, a pesar de la oposición de intereses poderosos, si existe una expectativa firme de que la acción o reforma propuesta ayudará a frenarla⁹. La experiencia española desde 1974, y aun antes, muestra la capacidad de la inflación prolongada para plantear interrogantes acerca de ciertas fallas en la organización económica y social que pueden causar esa inflación. Deficiencias como unos mercados demasiado rígidos, unas actitudes sociales que buscan escapar de los costes de ajuste, un crecimiento desmesurado de los gastos públicos o un exceso de reglamentación e intervencionismo estatal en la economía. Pues bien, los análisis sobre la inflación en España muestran generalmente una clara vocación reformista, y han aprovechado la atmósfera de crisis creada por la misma para proponer modificaciones de pautas sociales y programas de reformas institucionales sobre los que no existía consenso.

Otro problema que ha servido de impulso para la reforma ha sido, como decíamos, la situación de las cuentas exteriores. Lógicamente en este caso el problema no es permanente sino esporádico, ya que la balanza de pagos no puede mantener una situación prolongada de déficit, al ser limitadas las reservas de divisas y la capacidad de endeudamiento. Pero esto mismo lo hace particularmente relevante en ciertos momentos y permite justificar actuaciones rápidas y decididas, dando un margen para la introducción de reformas, si se argumenta sólidamente que existe una relación entre el déficit exterior y problemas de naturaleza estructural. El profesor Fuentes Quintana, refiriéndose a la experiencia del Plan de Estabilización de 1959, pero generalizando el argumento, ha afirmado: «existe una ley fundamental de la política económica española que es la que afirma que ninguna decisión trascendente de cambio de la política económica se ha producido sin un apuro grave de la balanza de pagos. Si se repasan todas las decisiones importantes que España ha adoptado en materia de política económica se comprobará que están asociadas a una crisis más o menos grave de la balanza de pagos con el exterior. Pues bien, un año más tarde se podía comprobar que aquella situación de apuro había pasado y naturalmente renació esa fuerza que en España siempre ha tenido cualquier actitud contraria a practicar reformas con una situación de bonanza en los pagos exteriores. Se amplió así una segunda ley de nuestra política económica en virtud de la cual no es posible realizar reformas perceptibles en las instituciones económicas españolas en situación favorable de

⁹ Albert O. HIRSCHMAN, *De la economía a la política y más allá*, Madrid, 1984.

balanza de pagos. Las reservas exteriores matan la voluntad reformadora en España de los gobiernos de cualquier signo político»¹⁰.

La inflación y el déficit exterior no tienen sólo estas cualidades, a las que nos acabamos de referir, como llaves para una política reformista: la creación de una atmósfera de crisis y de estado de necesidad o las posibilidades de relacionarlas con fenómenos de naturaleza estructural. Su elección como núcleos estratégicos de la política de ajuste no podría hacerse sin otro factor que no hemos citado hasta ahora, pero que es común. Ambos temas cuentan con un cuerpo teórico consistente en el análisis económico y se prestan a la formulación de recomendaciones de política económica fáciles de instrumentar por la autoridad y con resultados visibles. En el caso de la inflación, podemos además considerar con Frey la posibilidad de que los gobiernos obtengan ventajas electorales de la lucha antiinflacionista. En efecto, el comportamiento de las democracias industriales en este punto parece poner de manifiesto que en los últimos quince o veinte años los electores han premiado los resultados obtenidos en la lucha contra la inflación en mayor medida que los conseguidos en otros temas, como el mismo desempleo¹¹.

En cuanto al déficit público, su percepción por el ciudadano y el político no especializado en economía puede asimilarse a la que éstos tienen del déficit exterior. Es el tipo de problema sobre el que se puede argumentar que tiene un techo, constituido por la capacidad de endeudamiento de la nación y las posibilidades de financiarlo, así como que dificulta el crecimiento económico si absorbe una parte elevada del ahorro. El problema del déficit público, por comparación con el exterior, es que resulta mucho más difícil de abordar, porque no es técnico sino sociopolítico; de forma que no se puede atacar con medidas rotundas —como la devaluación en el otro caso— y presenta unas resistencias elevadas a corto plazo¹².

El otro punto de apoyo que ha permitido perseverar en la reforma, y también en el ajuste, ha sido la integración de España en las Comunidades Europeas. En un sentido estricto, la misma integración consiste en una de las reformas de que más se venía hablando en la literatura económica española, la reducción del proteccionismo arancelario. Tradicionalmente los economistas españoles habían considerado que podría mejorar la eficiencia de nuestra economía si se aumentaba su grado de apertura al exterior, sometiéndola a una mayor competencia, mediante una rebaja de la tarifa arancelaria que, en términos generales, se juzgaba excesiva. Si la reducción del arancel estaba en la agenda del reformismo

¹⁰ Enrique FUENTES QUINTANA, «La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959: el papel del sector exterior» en VVAA, *Mercado y desarrollo económico en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1986, p. 143

¹¹ Bruno S. FREY, *Para una política económica democrática*, Madrid, Alianza, 1987.

¹² Una excelente argumentación de cómo el déficit público no puede ser solucionado sin cambios estructurales puede verse en Luis Angel ROJO, «El déficit público», en *Papeles de Economía Española*, núm. 21, 1984.

español, la entrada en la CEE la imponía en el grado máximo frente a los otros miembros y en una cuantía considerable ante el resto del mundo. Un condicionante institucional externo obligaba a ello sin dar opción para articular presiones en contra, excepto en el establecimiento de períodos transitorios. Además, el argumento de la integración ha permitido poner en marcha otras reformas, mentalizando las resistencias con su estela de destino ineludible. El caso más claro es la siempre aplazada introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido; pero también la reconversión industrial o el reciclaje de las empresas públicas encontraron impulso en la idea de Europa.

Estos argumentos para la reforma se han utilizado en nuestro país sucesivamente en las dos fases de que venimos hablando. En la primera, durante los años 1977 y 1978, fueron dominantes los problemas macroeconómicos, y el método elegido para llevar adelante la reforma fue el consenso, como se plasmó en los Acuerdos de la Moncloa y la Constitución. En la segunda, la de mediados de los ochenta, se articuló en torno a la incorporación a Europa y ocasionalmente se argumentó con los problemas de la inflación, el déficit exterior, el desempleo o el déficit público, como imperativos para la reforma. En este caso, y siguiendo lo que se había hecho desde 1978, la estrategia elegida para la reforma fue la de actuaciones unilaterales desde el Gobierno, eludiendo el consenso.

Una estrategia como la descrita puede ser útil para aplicar medidas de ajuste y algún tipo preciso de reformas, por ejemplo la del sistema financiero, pero ese enfoque de ingeniería social tiene muchas limitaciones cuando se quiere basar toda la reforma en él. La actuación unilateral acentúa la incertidumbre en que se desenvuelven los agentes económicos, que acostumbran a reaccionar planteando resistencias a la reforma. Así, cambios repentinos en la Seguridad Social o en la fiscalidad incrementan la incertidumbre con que trabajadores, empresarios o ahorradores ven la situación de cada uno en el futuro, e inducen comportamientos defensivos que impiden avanzar en la flexibilización de la economía. En ocasiones provocan también procesos de aprendizaje social perversos, cuando aparece la evidencia de que elevando el tono de protesta, acaba ésta por ser atendida, a pesar del planteamiento unilateral inicial (así se han materializado muchos extremos de la reconversión industrial).

De manera que el avance de las reformas en la organización del sistema económico requiere en múltiples ámbitos estrategias de consenso, si no se desean soportar costes elevados. Así lo ha reconocido por ejemplo la OCDE en el campo de la flexibilización de las relaciones laborales. Sin embargo, hemos de señalar, para concluir estas páginas, que los economistas han prestado muy escasa atención a las variables que determinan la conducta de los agentes sociales y a cómo estas conductas podrían ser encauzadas en apoyo de las reformas.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Como ya hemos adelantado en el texto, el tratamiento bibliográfico del proceso de reforma que ha tenido lugar en el ordenamiento de la economía española durante el período de la transición política es escaso. Se pueden encontrar múltiples referencias al proceso de reforma por sectores o instituciones pero pocas reflexiones de conjunto.

Una perspectiva histórica del intervencionismo económico en España y de los procesos de reforma en la primera mitad del siglo puede verse en los trabajos de José Luis GARCÍA DELGADO; por ejemplo, en «Nacionalismo económico e intervención estatal», citado en el texto, o en «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SUDRIÁ (eds.), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1987.

La reforma en la economía como un requisito a la transición democrática era tratada en J. L. GARCÍA DELGADO y J. SEGURA, *Reformismo y crisis económica*, Madrid, Saltés, 1977. También en un artículo que apareció sin firma —aunque inspirado sin duda por el profesor FUENTES QUINTANA— en el núm. 2 de la revista *Coyuntura Económica*, bajo el título «La economía española ante 1977». El profesor Enrique FUENTES QUINTANA ha insistido en multitud de publicaciones en la necesidad de reformar el marco institucional en el que se desenvolvía la economía española al final del franquismo; a título de ejemplo pueden verse además del citado «La crisis económica española», «Economía y política en la transición democrática española» en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, «La larga marcha hacia una política económica inevitable» en *Papeles de Economía Española*, núm. 21 (este último escrito en colaboración con J. REQUEIJO), o «Tres decenios de economía española en perspectiva» en la obra de J. L. GARCÍA DELGADO (dir.) citada también en el texto. Por su parte los análisis del profesor Luis Angel ROJO han sabido indicar las deficiencias institucionales de la economía española en relación con diversos problemas macroeconómicos, así puede verse «Desempleo y factores reales» en *Papeles de Economía Española*, núm. 8, o «El déficit público», citado en el texto.

Para conocer en profundidad las reformas que se han desarrollado en cada uno de los sectores o ámbitos de la economía española, puede utilizarse el capítulo correspondiente en el libro dirigido por José Luis GARCÍA DELGADO, *España, economía*, en su nueva edición ampliada de 1989. Una síntesis de la cuestión puede obtenerse en el artículo de Antón COSTAS COMESAÑA y José María SERRANO SANZ, «La reforma institucional de la economía española. Impulsos y resistencias», citado en el texto. Por último, una perspectiva distinta del proceso, hecha por un administrativista, es la de Ramón MARTÍN MATEO, *La liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración*, Madrid, Trivium, 1989.

La evolución de las principales magnitudes: una presentación de conjunto *

RAFAEL MYRO SÁNCHEZ

1. Introducción

Este trabajo se propone, en primer lugar, ofrecer un marco estadístico general basado principalmente en la Contabilidad Nacional de España y en otras fuentes de uso generalizado que la complementan, aunque en ocasiones también discrepan en aspectos relevantes de ella. En segundo término, sintetizar algunos aspectos de la economía de la transición y la democracia que han sido abordados detenidamente en capítulos anteriores, añadiendo matices interpretativos propios en ciertos puntos y series homogéneas de datos que salven las muy leves diferencias que, en algún caso, pueden advertirse en las cifras ofrecidas en el resto de

* Quiero agradecer a José Luis GARCÍA DELGADO sus comentarios a una primera redacción de estas páginas.

la obra. Finalmente, en tercer lugar, profundizar en las diferencias de comportamiento de las diversas actividades productivas, ofreciendo información respecto a sus magnitudes más importantes y tomando como punto de partida diversas estadísticas de carácter sectorial.

Los cuadros estadísticos que presentamos incluyen datos individualizados correspondientes a cada uno de los años comprendidos entre 1973 y 1986, así como de la media del período que abarcan, y añaden también, como referencia comparativa, cuando ello es factible, los valores medios o las tasas anuales acumulativas de dos períodos, uno anterior, 1965-1973, y uno posterior, 1986-1989, ambos de expansión económica.

2. Crisis del mercado interior y apertura al exterior

Como es sabido, las economías integradas en la OCDE vivieron una etapa larga de expansión desde mediados de los años cincuenta hasta 1973. Entre ellas, la española destacó, junto a la japonesa, portuguesa y griega, por el elevado crecimiento de su demanda interior y su PIB. Sin embargo, en los años finales de este período, 1972 y 1973, el dinamismo de la actividad económica fue acompañado de frecuentes desequilibrios de comercio exterior y, sobre todo, de crecientes tensiones inflacionistas. Los miedos suscitados por la desaceleración del crecimiento económico que tuvo lugar en 1970 y 1971 impulsaron la adopción de políticas monetarias expansivas, que encontraron un apoyo en el aumento de la liquidez internacional derivado de los desequilibrios de la economía de EE UU. Por otra parte, la mayor capacidad de las centrales sindicales para defender el poder adquisitivo de los salarios, estableciendo a veces mecanismos automáticos de indicación de éstos según la evolución de los precios, tendió a dificultar el control de ésta.

España no fue ajena a este proceso, sino que, por el contrario, el elevado aumento de la demanda nacional durante 1972 y 1973, apoyado en una notable expansión de los agregados monetarios, que crecieron a una tasa media anual del 24 % de 1971 a 1973, hizo aparecer, como en algunas ocasiones anteriores, los dos desequilibrios básicos limitativos del crecimiento de la economía española: un creciente déficit de comercio exterior y una dinámica alcista en los precios. A su vez, las centrales sindicales clandestinas fueron ganando representación en los comités de trabajadores de las empresas y consiguieron importantes elevaciones de los salarios, lo que permitió sostener el poder adquisitivo de éstos y ampliar su participación en las ganancias de la productividad aparente del trabajo, haciendo más difícil el control de los precios. Las reivindicaciones sindicales se tradujeron, además, en una mayor uniformidad de las elevaciones salariales logradas en los diferentes sectores, desligándolas de la evolución de la productividad del trabajo, lo que afectó muy negativamente a algunas actividades en las que ésta creció muy lentamente en los primeros años setenta, como la construc-

ción. A ello, finalmente, se añadió el continuo aumento de las cotizaciones a la Seguridad Social desde 1971, con el fin de paliar el déficit de esta institución, lo que hizo que el alza en los costes laborales totales por trabajador de las empresas superara holgadamente el crecimiento de la productividad aparente del trabajo, alimentando las tensiones inflacionistas y afectando a los excedentes de explotación de las empresas.

Con el fin de corregir estos desequilibrios, que con unos y otros matices se produjeron por doquier, los gobiernos de una buena parte de los países pertenecientes a la OCDE comenzaron a adoptar medidas dirigidas a desacelerar el crecimiento de sus economías a mediados de 1973. Pero la considerable elevación de los precios de los crudos petrolíferos a finales de este mismo año, agravó las tensiones de precios y de comercio exterior de estos países, mermando su renta real disponible, en favor de los productores de petróleo, y haciendo necesario acentuar y ampliar las medidas correctoras.

A diferencia de la experiencia más común, la economía española mantuvo un elevado nivel de crecimiento aún durante 1974, que expresaba la fortaleza de las expectativas de crecimiento e inflación consolidadas en los años inmediatamente anteriores, difíciles de doblegar a corto plazo por las medidas restrictivas de política monetaria adoptadas a finales de 1973. Por eso, durante 1974 no dejaron de crecer los desequilibrios. Las importaciones de crudo siguieron aumentando, con crecimiento del déficit comercial, y los precios experimentaron una aceleración considerable, de 4,5 puntos porcentuales.

Sin embargo, las medidas restrictivas de índole monetaria adoptadas y, sobre todo, el alza de los costes laborales unitarios de las empresas, fruto de un elevado crecimiento de los salarios y de las cotizaciones de la Seguridad Social, y la incertidumbre generada por el proceso de transición política respecto al marco institucional que habría de regir la actividad económica en el futuro, dieron lugar a un cambio brusco en las expectativas de los empresarios españoles a partir de 1975, que se puso de manifiesto en la reducción de sus niveles de inversión, iniciándose entonces un largo período caracterizado por la sistemática disminución de éstos, con las únicas excepciones de los años 1980, 1982 y 1985 (véase cuadro 1). Esta evolución de la inversión, influida también por las vicisitudes del proceso de transición y la prioridad otorgada a los temas políticos frente a los económicos en la gestión gubernamental, acabaría convirtiéndose en la principal preocupación de las autoridades económicas.

La modificación de las expectativas de los consumidores tuvo lugar de manera mucho más lenta y gradual, posiblemente porque el alza de los salarios reales y la continuidad en la creación de empleo en la industria y los servicios hasta 1975 tendieron a dificultar la percepción de la gravedad de la crisis iniciada, percepción obstaculizada también por la pervivencia de tensiones inflacionistas. Sin embargo, el rápido aumento del desempleo desde 1978, y más aún, desde 1980, se traduciría en un práctico estancamiento del consumo privado desde 1980 hasta 1985. El consumo público, no obstante, contribuyó, a lo largo de todo el período, a evitar una mayor desaceleración del consumo final nacional (cuadro 2), al igual que el

CUADRO 1. Evolución del PIB. Componentes de demanda
(Tasas anuales de variación a precios constantes)

	<i>PIB</i>	<i>Consumo final nacional</i>	<i>Formación bruta de capital</i>	<i>Demanda nacional</i>	<i>Exportaciones de bienes y servicios</i>	<i>Importaciones de bienes y servicios</i>
1973	7,7	7,6	11,9	8,7	10,0	16,7
1974	5,3	5,6	9,0	6,5	-1,0	8,0
1975	0,5	2,3	-4,3	0,4	-0,4	-0,9
1976	3,3	5,7	-0,4	4,1	5,0	9,8
1977	3,0	1,8	-3,5	0,5	12,1	-5,5
1978	1,4	1,6	-5,6	-0,2	10,7	-1,0
1979	-0,1	1,7	-2,1	0,8	5,6	11,4
1980	1,2	1,1	2,5	1,4	2,3	3,3
1981	-0,2	-0,2	-9,4	-2,3	8,4	-4,2
1982	1,2	1,0	1,5	1,1	4,8	3,9
1983	1,8	1,0	-4,1	-0,1	10,1	-0,6
1984	1,8	0,2	-3,9	-0,7	11,7	-1,0
1985	2,3	2,7	3,9	2,9	2,7	6,2
1986	3,3	4,0	14,4	6,1	-1,0	15,4
1965-1973	6,4	6,1	8,3	6,6	11,6	13,0
1974-1985	1,8	2,0	-1,5	1,2	5,9	2,3
1986-1989	4,7	5,2	14,7	7,3	4,3	16,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Nacional de España (CNE).

fuerte crecimiento de los gastos redistributivos de las Administraciones públicas, que favoreció el sostenimiento de rentas con elevadas propensiones al consumo. Por supuesto, el rápido aumento del déficit público desde 1977 fue la contrapartida de ese comportamiento expansionista del gasto, cuyas claves hay que ponerlas en relación con las consecuencias de la propia crisis, del paulatino envejecimiento de la población (que requería mayores gastos en pensiones) y también de cierta laxitud presupuestaria.

La combinación de las evoluciones del consumo final nacional y de la formación bruta de capital dieron como resultado, primero, una notable desaceleración del ritmo de aumento de la demanda nacional hasta 1980, particularmente intensa cuando se compara con la expansión que experimentó en los años comprendidos entre 1964 y 1974, y posteriormente, desde 1981 y hasta 1985, un estrechamiento del mercado nacional, que otorga a la situación de la economía durante estos últimos años del periodo de transición un especial dramatismo. A su vez, la reducción sistemática de los niveles de inversión se tradujo en una paulatina disminución de su peso en el PIB: de un 29,4 % en 1974 a un 19,1 % en 1985, más de diez puntos de diferencia.

CUADRO 2. Estructura de la demanda
(Porcentajes de participación en el PIB a precios constantes)

	1	2	3=1+2	4	5=3+4	6	7=5+6
	<i>Consumo privado nacional</i>	<i>Consumo público</i>	<i>Consumo final nacional</i>	<i>Formación bruta de capital</i>	<i>Demanda nacional</i>	<i>Saldo neto exterior</i>	<i>PIB</i>
1973	65,0	10,0	75,0	28,4	103,4	-3,4	100,0
1974	64,8	10,4	75,2	29,4	104,6	-4,6	100,0
1975	65,6	10,9	76,5	28,0	104,5	-4,5	100,0
1976	67,1	11,3	78,4	26,9	105,3	-5,3	100,0
1977	66,1	11,4	77,5	25,2	102,7	-2,7	100,0
1978	65,8	11,8	77,6	23,5	101,1	-1,1	100,0
1979	66,7	12,3	79,0	23,1	102,1	-2,1	100,0
1980	66,3	12,7	79,0	23,3	102,3	-2,3	100,0
1981	66,0	13,0	79,0	21,2	100,2	-0,2	100,0
1982	65,4	13,4	78,8	21,2	100,0	0,0	100,0
1983	64,5	13,7	78,2	20,0	98,2	1,8	100,0
1984	63,1	13,8	76,9	18,9	95,8	4,2	100,0
1985	63,1	14,1	77,2	19,1	96,3	3,7	100,0
1986	63,3	14,5	77,8	21,2	99,0	1,0	100,0
1964-1973	65,1	10,9	76,0	27,1	103,1	-3,1	100,0
1974-1985	65,4	12,4	77,8	23,3	101,1	-1,1	100,0
1986-1989	63,6	14,8	78,3	24,5	102,9	-2,9	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la CNE.

Este comportamiento de la demanda —caída abrupta de la inversión y lenta y más gradual disminución del consumo— dio lugar a una sensible desaceleración desde 1975 de las importaciones, en términos reales (sólo aumentaron de modo notorio en 1979, posiblemente como consecuencia de la notable apreciación real de la peseta que entonces se produjo, fruto, a su vez, de elevadas entradas de capitales procedentes del exterior), y estimuló desde 1976 las exportaciones, pues éstas se presentaban como una vía de sostenimiento de los niveles de producción. De esta manera, ante el lento crecimiento del mercado interno, las empresas españolas se orientaron en mayor medida hacia los mercados externos, aumentando de forma gradual su apertura exterior¹.

El efecto de esta evolución fue una mejora paulatina del saldo neto exterior, medido en términos reales, que se hizo positivo a partir de 1983, incidiendo

¹ En otro capítulo de esta misma obra «Comercio exterior: factores de cambio», J. A. ALONSO ha analizado la medida en que esta apertura exterior encontró apoyos en la política de liberalización y fomento del comercio exterior.

favorablemente en el crecimiento del PIB. Así pues, la apertura al exterior, que se vio favorecida al final del período analizado por cierta recuperación de las economías europeas, tuvo dos resultados claros, cuya valoración realizaremos más adelante: contribuyó a corregir el desequilibrio exterior y estimuló el crecimiento de la producción.

La crisis del mercado interior no afectó por igual a todos los tipos de bienes, sino que alcanzó una mayor profundidad para algunos de ellos. En efecto, mientras las producciones agrarias, consideradas en su conjunto, y los servicios, con exclusión de los transportes, se enfrentaron a una moderada desaceleración de su demanda interior, medida a través de su consumo aparente (cuadro 3), los sectores industriales vieron alterarse completamente la situación de sus mercados,

CUADRO 3. Consumo aparente. Precios de 1980
(Tasas anuales acumulativas)

<i>Sectores</i>	<i>1967-70</i>	<i>1971-75</i>	<i>1976-80</i>	<i>1981-85</i>
Agricultura y pesca	2,2	3,9	2,5	3,2
Energía y agua	22,9	13,1	10,2	-2,9
Extractivas no energéticas	-7,4	2,3	-3,2	6,9
Metálicas básicas	10,1	8,0	2,8	-0,8
Productos metálicos	10,4	14,8	3,1	-4,0
Productos de min. no metálicos	10,2	11,7	3,2	-7,2
Química	15,3	7,8	0,9	1,1
Caucho y plásticos	11,9	10,8	-1,5	0,8
Maquinaria de of. y ordenadores			0,9	32,1
Maquinaria y equipo mecánico	10,4	4,9	1,2	-1,0
Maquinaria eléctrica y electrónica	9,1	12,6	3,5	0,5
Material de transporte	9,6	8,3	3,0	-1,1
Instrumentos de precisión	3,2	10,9	2,1	3,9
Alimentos, bebidas y tabaco	4,7	6,2	3,3	0,6
Papel y artes gráficas	15,8	8,5	-2,4	-0,4
Textil y cuero	7,9	0,2	-0,3	-3,0
Calzado y vestido	5,9	0,6	-5,0	-6,3
Madera y muebles	6,1	3,6	1,7	-5,2
Otras manufacturas	37,3	4,4	-1,1	-7,2
Construcción	7,7	11,3	-1,4	-1,5
Transporte	9,1	8,0	0,8	3,5
Otros servicios	11,1	3,4	5,2	2,2
TOTAL	9,2	6,2	3,2	0,6

Fuente: Elaboración propia a partir de las Tablas Input-Output, la CNE, las estadísticas de comercio exterior de la Dirección General de Aduanas (DGA) y los Índices de Precios Industriales y Agrarios.

con drásticas reducciones en su tasa de expansión, sobre todo en el período transcurrido entre 1980 y 1985.

La consecuencia de esta evolución fue una paralización del proceso de cambio en la estructura de la demanda que se había producido durante la etapa de expansión de los años sesenta, en favor de un mayor peso de los bienes industriales y de servicios y en detrimento de los agrarios. En efecto, la reducción de la importancia de los bienes industriales en el consumo aparente fue generalizada a todos ellos, con la salvedad fácilmente explicable de dos tipos de producciones de alta elasticidad renta: maquinaria de oficina y ordenadores e instrumentos de precisión. La agricultura y los servicios, en cambio, aumentaron su peso en la demanda. Por otra parte, la crisis acentuó la tendencia a una disminución de la importancia relativa de las producciones manufactureras más tradicionales, particularmente visible en los últimos años de la etapa de expansión, con una excepción, en el caso de la industria alimentaria (cuadro 4).

CUADRO 4. Estructura del consumo aparente
(Precios constantes)

Sectores	1966	1970	1975	1980	1985
Agricultura y pesca	11,4	8,7	7,8	7,6	8,6
Energía y agua	3,0	4,9	6,7	9,3	7,7
Extractivas no energéticas	2,0	1,0	0,8	0,6	0,8
Metálicas básicas	3,7	3,8	4,1	4,0	3,7
Productos metálicos	1,7	1,8	2,6	2,6	2,1
Productos de min. no metálicos	1,3	1,4	1,8	1,8	1,2
Química	2,7	3,3	3,6	3,2	3,3
Caucho y plásticos	1,0	1,1	1,3	1,1	1,1
Maquinaria de of. y ordenadores	0,0	0,0	0,2	0,2	0,8
Maquinaria y equipo mecánico	2,0	2,1	2,0	1,8	1,7
Maquinaria eléctrica y electrónica	1,4	1,4	1,9	1,9	1,9
Material de transporte	2,8	2,9	3,2	3,1	2,9
Instrumentos de precisión	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Alimentos, bebidas y tabaco	9,4	7,9	7,9	8,0	8,0
Papel y artes gráficas	1,6	2,0	2,2	1,7	1,6
Textil y cuero	2,9	2,8	2,1	1,7	1,4
Calzado y vestido	3,3	2,9	2,2	1,5	1,0
Madera y muebles	1,9	1,7	1,5	1,4	1,0
Otras manufacturas	0,2	0,6	0,5	0,4	0,3
Construcción	8,6	8,2	10,3	8,2	7,3
Transporte	4,0	4,0	4,3	3,9	4,4
Otros servicios	34,8	37,3	32,5	35,8	38,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las Tablas Input-Output, la CNE, las estadísticas de comercio exterior de la DGA, los Índices de Precios Industriales y de Precios Agrarios.

Estos datos ponen claramente de manifiesto que la crisis económica que acompañó al proceso de transición política en España fue, desde el punto de vista de la evolución de la demanda (aunque no sólo desde éste, como más adelante veremos), una crisis industrial. Fueron las ramas industriales las que se enfrentaron a una modificación más drástica de la condición básica que había garantizado su desarrollo hasta entonces: la elevada expansión del mercado interior, considerablemente protegido de la competencia externa. Ello hizo particularmente necesario para las empresas industriales la búsqueda de mercados exteriores sustitutivos, lo que se enfrentaba a una dificultad básica: un acrecentamiento de la competencia en los mercados internacionales, como consecuencia del lento crecimiento de las economías desarrolladas y también (sobre todo en lo que respecta a las industrias más tradicionales, que sufrieron en mayor medida la crisis del mercado interior) por la emergencia de los denominados Nuevos Países Industrializados (Corea, Singapur, Taiwan, Brasil, México, entre otros), con una gran ventaja en los productos más estandarizados, ventaja basada en sus menores costes laborales relativos.

A pesar de este obstáculo, en todas las actividades industriales, y también en las agrarias, tuvo lugar un notable incremento del peso de las exportaciones sobre la producción, en particular desde 1980 a 1985 (cuadro 5), destacando las industrias tradicionales más afectadas por la situación del mercado interno (metálicas básicas, textil, calzado, vestido, madera y muebles), así como la química y la de instrumentos de precisión, que multiplicaron por más de dos su propensión media a exportar. De esta forma, para el conjunto de la economía, las exportaciones pasaron de suponer un 5,1 % del valor de la producción en 1975 a representar un 10,4 % en 1985, siempre a precios constantes.

3. Los efectos sobre la producción y el PIB

El lento crecimiento de la demanda interna se tradujo en un crecimiento también lento del PIB, de un 2,1 % como media hasta 1980 y de un 1,4 % de 1981 a 1985. La expansión de las exportaciones (sobre todo en 1977, 1978, 1983 y 1984) permitió, no obstante, que este crecimiento superara al de la demanda nacional, de forma que, al contrario de lo sucedido en los años sesenta y primeros setenta, el saldo neto exterior contribuyó positivamente al aumento del PIB (véase gráfico 1).

Si se mide simplemente por la evolución del PIB, la crisis española no alcanzó mayor intensidad que la de los restantes países comunitarios (cuadro 6). Pero así como en los años sesenta y primeros setenta el PIB por habitante había crecido más rápidamente en España —como en Portugal y en Grecia— que en la CEE, en el período que estamos analizando, por el contrario, España perdió posiciones relativas en cuanto a su nivel de renta *per capita*.

En respuesta a la evolución diferencial del mercado interior de los distintos

CUADRO 5. Porcentaje de exportaciones sobre producción
(Precios de 1980).

Sectores	1966	1970	1975	1980	1985
Agricultura y pesca	4,8	4,9	6,2	5,1	23,5
Energía y agua	4,1	6,3	6,3	5,6	10,1
Extractivas no energéticas	9,5	13,5	8,9	9,3	15,9
Metálicas básicas	3,0	3,4	8,9	14,9	21,8
Productos metálicos	4,1	9,2	7,0	10,9	14,0
Productos de min. no metálicos	1,4	3,4	7,5	11,3	14,8
Química	3,8	4,5	5,7	13,9	22,7
Caucho y plásticos	1,1	5,4	11,0	12,6	12,4
Maquinaria de of. y ordenadores			29,3	25,8	37,0
Maquinaria y equipo mecánico	8,5	16,5	23,0	21,2	32,8
Maquinaria eléctrica y electrónica	1,9	6,4	9,6	12,0	16,3
Material de transporte	7,1	10,0	15,2	18,9	32,6
Instrumentos de precisión	7,3	10,0	7,8	25,8	36,7
Alimentos, bebidas y tabaco	4,2	7,1	4,9	6,4	6,8
Papel y artes gráficas	6,3	6,2	5,8	11,2	13,3
Textil y cuero	3,7	4,9	8,4	12,4	19,2
Calzado y vestido	2,5	7,7	12,2	13,5	32,0
Madera y muebles	5,0	5,3	5,5	6,9	14,9
Otras manufacturas	10,6	7,5	9,1	16,1	33,2
Construcción	0,0	0,6	0,1	0,0	0,0
Transporte	7,7	15,3	14,1	19,4	20,6
Otros servicios	0,1	0,6	1,0	1,6	1,4
TOTAL	2,6	4,2	5,1	6,6	10,4

Fuente: Elaboración propia a partir de las Tablas Input-Output, la CNE y las estadísticas de comercio exterior de la DGA.

bienes y servicios, el PIB de las ramas industriales creció más lentamente que el de las agrarias y de servicios, destacando, en particular, la disminución que se produjo en el obtenido por la industria de la construcción (cuadro 7). Este hecho, indicativo del carácter industrial de la crisis, ya anteriormente señalado, se tradujo en una paulatina pérdida de importancia de las ramas industriales en el PIB, que, sin embargo, no fue muy importante cuando se excluye la construcción (cuadro 8).

No obstante, las diferencias entre las evoluciones del PIB agrario e industrial no fueron tan acusadas como cabría esperar del dispar comportamiento de su demanda interna, sobre todo hasta 1980, lo que se debió a que las producciones agrarias no pudieron aprovechar todos los estímulos recibidos de la expansión del mercado interno, hecho expresivo de la existencia de desfases e inadecuaciones

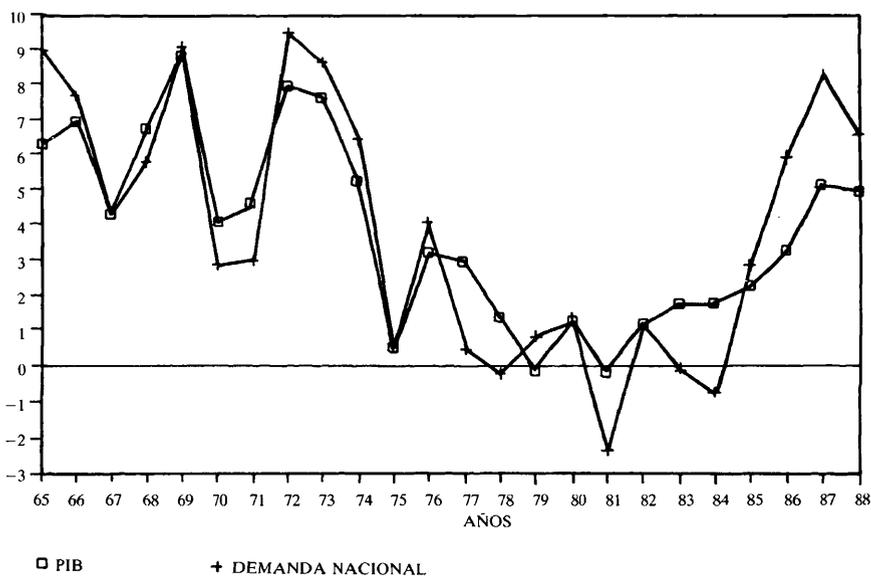
CUADRO 6. Evolución del PIB a precios constantes en diversos países
(Tasas anuales de variación)

	B	DI	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	CEE-12	USA	JA
1973	5,9	3,6	4,7	7,3	7,7	5,4	4,7	7,0	8,8	4,7	11,2	7,6	6,2	5,7	7,9
1974	4,1	-0,9	0,3	-3,6	5,3	3,2	4,3	4,1	4,1	4,0	1,1	-1,0	2,0	-0,9	-1,2
1975	-1,5	-0,7	-1,6	6,1	0,5	0,2	3,7	-3,6	-5,7	-0,1	-4,3	-0,7	-1,0	-0,8	2,6
1976	5,3	6,5	5,4	6,4	3,3	5,2	1,4	5,9	2,4	5,1	6,9	3,8	4,9	4,7	4,8
1977	0,4	1,6	3,0	3,4	3,0	3,1	8,2	1,9	1,8	2,3	5,6	1,0	2,4	5,5	5,3
1978	3,0	1,5	2,9	6,7	1,4	3,8	7,2	2,7	3,7	2,5	3,4	3,6	3,1	4,7	5,1
1979	2,1	3,5	4,2	3,7	-0,1	3,3	3,1	4,9	3,1	2,4	6,2	2,2	3,2	2,6	5,2
1980	4,0	-0,4	1,4	1,8	1,2	1,1	3,1	3,9	1,5	0,9	4,5	-2,3	1,2	-0,4	4,4
1981	-1,5	-0,9	0,2	-0,3	0,2	0,5	2,6	0,2	-1,4	-0,7	0,4	-1,4	-0,1	3,4	3,9
1982	1,5	3,0	-0,6	-0,2	1,2	1,8	0,8	-0,5	0,8	-1,4	-3,5	1,5	0,6	-3,0	2,8
1983	-0,1	2,0	1,2	0,3	1,8	0,7	-0,0	-0,4	2,8	0,9	-0,3	3,4	1,2	2,9	3,1
1984	1,4	3,4	2,6	2,6	1,8	1,3	4,4	2,6	4,9	1,7	-1,7	1,8	2,0	7,2	5,8
1985	1,4	3,7	1,9	3,4	2,3	1,6	-0,8	2,9	3,8	2,3	3,3	3,6	2,4	3,3	4,9
1986	2,0	3,3	2,3	1,2	3,3	2,1	-1,3	2,9	2,9	2,1	4,3	3,2	2,6	2,8	2,4
1965-1973	4,7	3,8	4,2	7,6	6,4	5,4	4,5	5,1	4,1	4,9	7,2	3,0	4,6	3,9	8,9
1974-1985	1,7	1,8	1,7	2,5	1,8	2,1	3,1	2,0	1,8	1,6	1,7	1,3	1,8	2,4	3,9
1986-1989	2,5	0,7	2,6	1,7	4,7	2,7	1,9	3,3	2,6	2,1	4,2	3,7	3,0	3,3	4,2

B = Bélgica
 DI = Dinamarca
 D = República Federal de Alemania
 GR = Grecia
 E = España
 F = Francia
 IRL = Irlanda
 I = Italia
 L = Luxemburgo
 NL = Holanda
 P = Portugal
 UK = Reino Unido
 JA = Japón

Fuente: Revista *Economie Européenne*, diversos números, y *Perspectivas Económicas* de la OCDE.

GRÁFICO 1. PIB y demanda nacional
(Tasas de variación a precios constantes)



importantes entre la estructura de la oferta y la demanda agrarias, que tendieron a corregirse algo en los últimos años del período que estamos analizando. (Esta conclusión se deriva del examen del cuadro 9, en el que la tasa de crecimiento de la producción de las diferentes actividades productivas se explica por los efectos de crecimiento del consumo aparente, de las exportaciones y de las importaciones.)

En cambio, la mayor parte de las ramas industriales consiguieron superar la restricción impuesta por el lento crecimiento de su demanda interna, puesto que aumentaron su producción más rápidamente de lo que éste permitía, merced al crecimiento de sus exportaciones, destacando las ramas metálicas básicas (particularmente siderurgia), maquinaria y equipo mecánico y material de transporte. Con todo, comparando los resultados del cuadro mencionado con los del cuadro 10, que recoge el mismo cálculo, pero para el período de expansión anterior, de 1966 a 1975 (la inclusión de este último año es obligada por la utilización de la información de las Tablas Input-Output), puede observarse que en muy pocos casos el efecto de estímulo que ejercieron las exportaciones sobre la producción fue superior durante la etapa de crisis que durante los diez años anteriores.

Este hecho, sin embargo, es fácilmente explicable, porque no cabía esperar un comportamiento más expansivo de las exportaciones de unas empresas que estaban acostumbradas a dirigirse al mercado interior, careciendo de los produc-

CUADRO 7. Evolución del PIB. Componentes de oferta
(Tasas de variación anuales a precios constantes).

	<i>Ramas agraria y pesquera</i>	<i>Ramas industriales</i>	<i>Industria excepto construcción</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>	<i>PIB</i>
1973	3,1	9,7	10,4	7,8	6,6	7,7
1974	7,6	4,7	4,9	4,3	5,4	5,3
1975	-0,2	-0,2	-1,8	-4,3	-3,1	0,5
1976	4,3	2,1	4,1	-3,3	4,2	3,3
1977	-3,8	3,2	4,8	-1,5	4,3	3,0
1978	6,4	0,2	1,7	-4,8	2,0	1,4
1979	-4,7	-1,5	-0,7	-4,2	1,4	-0,1
1980	6,8	-0,1	0,3	-1,5	1,6	1,2
1981	-9,5	-0,2	-0,2	-0,2	1,2	-0,2
1982	-1,5	-0,4	-1,2	2,7	2,5	1,2
1983	6,2	1,3	1,6	0,1	1,8	1,8
1984	8,6	-0,5	1,1	-6,2	2,6	1,8
1985	2,4	2,1	2,1	2,2	2,4	2,3
1986	-9,1	5,7	5,6	5,9	3,4	3,3
1965-1973	1,9	8,9	9,6	6,8	5,8	6,4
1974-1985	1,7	0,9	1,4	-1,4	2,2	1,8
1986-1989	0,6	5,8	4,7	10,2	4,6	4,7

Fuente: Elaboración propia a partir de la CNE.

tos, los medios y la competitividad necesarios para aumentar su presencia en los mercados exteriores, a los que tradicionalmente sólo acudían en los momentos de atonía de la demanda interna; teniendo además que enfrentarse durante el período de crisis, como ya hemos señalado, a una mayor competencia en los mercados internacionales, sobre todo para las producciones más tradicionales, dado el menor crecimiento de su demanda internacional y la emergencia de Nuevos Países Industrializados, con costes muy inferiores de mano de obra. Por otra parte, las exportaciones encontraron un obstáculo adicional en la apreciación real de la peseta que tuvo lugar de 1976 a 1980 frente a los países no pertenecientes a la CEE, y de 1979 y 1981 también frente a éstos. Las industrias más tradicionales, cuyas exportaciones se dirigían con una mayor proporción a países no comunitarios, fueron probablemente las más afectadas por esta evolución del valor de la peseta hasta 1980; y de la misma manera, el elevado crecimiento de sus exportaciones durante 1982 y 1983 se vio incentivado por la depreciación de la peseta con respecto al dólar.

La especialización de la industria española en las producciones industriales

CUADRO 8. Estructura del PIB. Componentes de oferta
(Participación en el PIB a precios constantes de 1980)

	1	2=3+4	3	4	5	6	7	8=1+2+5-6+7
	Ramas agraria y pesquera	Ramas industriales	Industria excepto construcción	Construcción	Servicios	Producción imputada servicios bancarios	Impuestos ligados a importación	PIB
1973	7,0	41,7	30,3	11,4	52,2	2,7	1,8	100,0
1974	7,2	41,5	30,2	11,3	52,2	2,8	1,9	100,0
1975	7,1	40,6	29,8	10,8	53,5	3,0	1,8	100,0
1976	7,2	40,1	30,0	10,1	54,0	3,0	1,7	100,0
1977	6,7	40,2	30,6	9,6	54,7	3,2	1,6	100,0
1978	7,0	39,7	30,7	9,0	55,0	3,2	1,5	100,0
1979	6,7	39,2	30,5	8,7	55,8	3,3	1,6	100,0
1980	7,1	38,6	30,2	8,4	56,0	3,5	1,8	100,0
1981	6,4	38,6	30,2	8,4	56,9	3,6	1,7	100,0
1982	6,2	38,0	29,5	8,5	57,6	3,6	1,8	100,0
1983	6,5	37,8	29,4	8,4	57,6	3,6	1,7	100,0
1984	6,9	37,0	29,2	7,8	58,1	3,6	1,6	100,0
1985	7,0	36,8	29,1	7,7	58,1	3,6	1,7	100,0
1986	6,1	37,6	29,7	7,9	58,1	3,7	1,9	100,0
1964-1973	8,2	39,0	27,1	11,9	53,5	2,5	1,8	100,0
1974-1985	6,8	39,0	29,9	9,1	55,8	3,3	1,7	100,0
1986-1989	6,2	38,1	29,4	8,6	57,8	3,7	1,6	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la CNE.

CUADRO 9. Descomposición del crecimiento de la producción (1976-1985)
(Tasas anuales acumulativas)

<i>Sectores</i>	<i>Produc- ción</i>	<i>Consumo aparente</i>	<i>Exporta- ciones</i>	<i>Importa- ciones</i>
Agricultura y pesca	1,7	3,0	1,7	-2,9
Energía y agua	3,7	4,6	0,8	-1,7
Extractivas no energéticas	-0,1	2,5	0,7	-3,3
Metálicas básicas	3,1	1,0	1,9	0,2
Productos metálicos	0,1	-0,5	0,7	-0,1
Productos de min. no metálicos	-1,5	-2,1	0,5	0,1
Química	1,8	1,1	2,0	-1,3
Caucho y plásticos	-0,1	-0,3	0,1	0,1
Maquinaria de of. y ordenadores	21,7	24,6	12,8	-15,7
Maquinaria y equipo mecánico	2,1	0,1	1,6	0,4
Maquinaria eléctrica y electrónica	2,1	2,2	1,0	-1,1
Material de transporte	2,4	0,9	2,4	-0,8
Instrumentos de precisión	0,0	5,4	2,6	-7,9
Alimentos, bebidas y tabaco	2,6	2,0	0,4	0,2
Papel y artes gráficas	-0,9	-1,4	0,6	-0,1
Textil y cuero	-0,6	-1,7	0,9	0,2
Calzado y vestido	-3,7	-4,9	0,9	0,3
Madera y muebles	-1,5	-1,8	0,7	-0,4
Otras manufacturas	-2,9	-4,3	1,5	-0,1
Construcción	-1,5	-1,5	-0,0	0,0
Transporte	2,8	2,0	1,2	-0,4
Otros servicios	3,7	3,7	0,1	-0,1
TOTAL	2,1	2,0	0,8	-0,7

Fuente: Elaboración propia a partir de las Tablas Input-Output, la CNE, las estadísticas de comercio exterior de la DGA y los Índices de Precios Industriales y Agrarios.

más tradicionales, y en los productos estandarizados dentro de ellas, que era consecuencia de la abundancia de mano de obra y de un desarrollo tecnológico muy exiguo, tendió a limitar el crecimiento industrial ya en los años sesenta y primeros setenta, dado el lento crecimiento del mercado interno de estas producciones, en particular desde 1970, y su escasa orientación hacia los mercados foráneos. En estas condiciones, la industria española era muy vulnerable ante una desaceleración de la demanda interna. La crisis sólo puso al descubierto esta vulnerabilidad; una herencia del pasado que, para ser eliminada, requería un cambio en la especialización productiva y una mayor apertura a la competencia internacional.

CUADRO 10. Descomposición del crecimiento de la producción (1967-1975)
(Tasas anuales acumulativas)

Sectores	Produc- ción	Consumo aparente	Exporta- ciones	Importa- ciones
Agricultura y pesca	3,1	3,2	0,4	-0,5
Energía y agua	13,0	17,4	1,6	-5,9
Extractivas no energéticas	3,4	-6,1	0,3	9,2
Metálicas básicas	9,6	9,7	1,8	-1,9
Productos metálicos	13,9	13,4	1,9	-1,4
Productos de min. no metálicos	12,3	11,6	2,1	-1,3
Química	11,5	12,4	1,2	-2,1
Caucho y plásticos	13,2	12,0	3,2	-2,0
Maquinaria de of. y ordenadores				
Maquinaria y equipo mecánico	9,8	11,1	4,2	-5,5
Maquinaria eléctrica y electrónica	12,1	12,6	2,5	-3,0
Material de transporte	9,6	8,9	2,7	-2,0
Instrumentos de precisión	8,7	12,9	1,0	-5,2
Alimentos, bebidas y tabaco	5,4	5,6	0,4	-0,5
Papel y artes gráficas	12,0	12,0	1,0	-1,1
Textil y cuero	3,5	3,5	0,8	-0,9
Calzado y vestido	4,2	2,9	1,6	-0,3
Madera y muebles	4,8	4,7	0,4	-0,3
Otras manufacturas	18,3	18,4	3,0	-3,1
Construcción	10,0	9,8	0,0	0,1
Transporte	8,7	8,0	2,2	-1,5
Otros servicios	6,6	6,7	0,2	-0,3
TOTAL	7,6	7,8	1,0	-1,2

Fuente: Elaboración propia a partir de las Tablas Input-Output, la CNE, las estadísticas de comercio exterior de la DGA y los Índices de Precios Industriales y Agrarios.

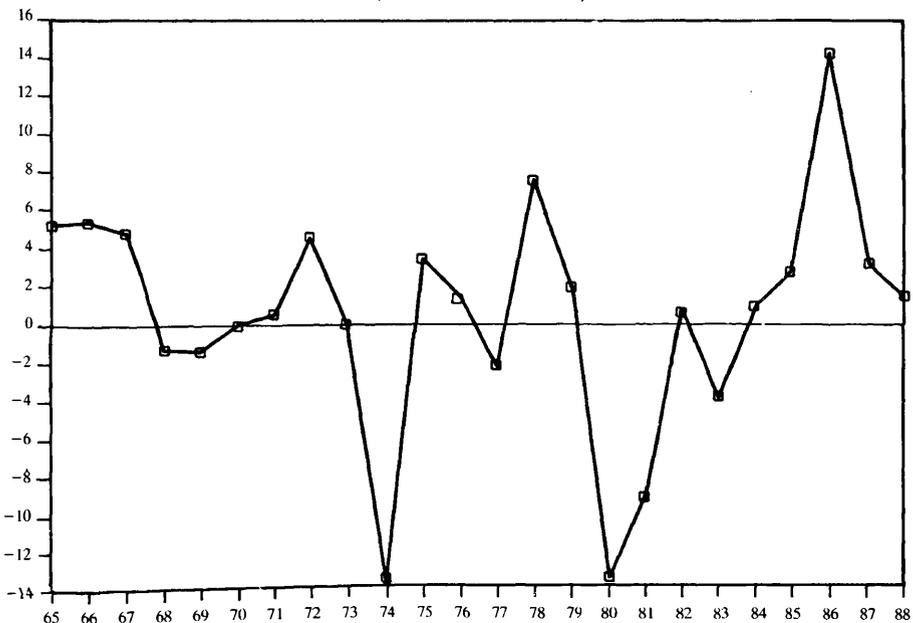
4. La corrección del desequilibrio del comercio exterior

Como ya hemos señalado anteriormente, la crisis del mercado interior propició una mayor orientación de las empresas españolas hacia los mercados exteriores y una notable desaceleración de las importaciones, dando como resultado una paulatina mejora del saldo neto exterior en términos reales, que se hizo cero en 1982 y positivo a partir de entonces (ver cuadro 2). Sin embargo, la evolución de dicho saldo medido a precios corrientes, no fue tan positiva, dada la desfavorable evolución de la relación real de intercambio: primero en los años 1973, 1974, 1979 y 1980, como consecuencia de la elevación del precio de los crudos

petrolíferos (sólo parcialmente contrarrestada en 1979 por la apreciación real de la peseta), y luego en 1981 y 1983, como consecuencia de la depreciación de nuestra moneda, bien frente al dólar bien frente a las demás monedas tras la devaluación de finales de 1982 (gráfico 2). Así, los datos del cuadro 11 muestran cómo el saldo neto exterior contabilizado en pesetas corrientes conoce un notable empeoramiento en 1980, aunque con tendencia a corregirse desde entonces merced a los crecientes ingresos por turismo (consumo de no residentes en el interior), para hacerse finalmente positivo desde 1984, cuando la expansión de las exportaciones permite reducir el déficit de bienes y servicios.

El saldo por cuenta corriente de la balanza de pagos (conceptualmente idéntico a la capacidad de financiación, aunque distinto en valor por diferencias metodológicas en su elaboración con la Contabilidad Nacional de España), refleja también la evolución descrita, como puede observarse en los datos del cuadro 12. Ahí también puede apreciarse que las entradas netas de capital a largo plazo (con signo negativo en la columna correspondiente), sin duda una respuesta favorable de los inversores extranjeros al proceso de transición, constituyeron otro factor compensador de las cuentas exteriores, aunque impulsando al alza la cotización de la peseta.

**GRÁFICO 2. Relación real de intercambio
(Tasas de variación)**



Conviene aludir, en particular, ahora, al saldo del comercio exterior (o saldo de bienes y servicios excluyendo el turismo, de acuerdo con la definición de la Contabilidad Nacional que se ha seguido en el cuadro 11). Su carácter permanentemente negativo a lo largo de todo el período de crisis refleja sobre todo la elevada cuantía de las importaciones de petróleo; así lo ponen de manifiesto los datos del cuadro 13 (obsérvese el crecimiento fortísimo del saldo negativo de la partida energía y agua). Ahora bien, si se descuenta el impacto negativo de esas compras de productos energéticos, entonces los totales respectivos son muy distintos, como en el propio cuadro 13 se puede advertir: en 1980 y en 1985 el total del saldo del comercio exterior sin energía arroja cifras positivas, frente a las abultadamente negativas cuando se incluye también esa partida.

Ese signo favorable del comercio exterior cuando se descuentan las compras netas del producto energético, obedece fundamentalmente a la capacidad exportadora de algunas industrias que ya antes de la apertura del período de transición

CUADRO 11. Operaciones con el resto del mundo
(Porcentajes con respecto al PIB a precios corrientes)

	1	2	3=1-2	4	5	6=3+4-5	7	8=6+7
	<i>Exportaciones de bienes y servicios</i>	<i>Importaciones de bienes y servicios</i>	<i>Saldo de Comercio de bienes y servicios</i>	<i>Consumo final de no residentes en interior</i>	<i>Consumo final de residentes en resto del mundo</i>	<i>Saldo neto exterior</i>	<i>Saldo de rentas y transferencias</i>	<i>Capacidad o necesidad de financiación</i>
1973	9,7	14,7	-5,0	4,5	0,3	-0,8	1,6	0,8
1974	10,6	18,7	-8,1	3,7	0,4	-4,8	1,3	-3,5
1975	9,8	16,8	-7,0	3,5	0,3	-3,8	0,9	2,9
1976	10,5	18,0	-7,5	3,4	0,3	-4,4	0,5	3,9
1977	10,9	16,0	-5,1	3,4	0,3	-2,0	0,3	1,7
1978	11,4	14,0	-2,6	3,7	0,3	0,8	0,2	1,0
1979	11,7	14,2	-2,5	3,3	0,5	0,3	0,2	0,5
1980	12,5	17,5	-5,0	3,3	0,6	-2,3	-0,1	-2,4
1981	14,4	19,6	-5,2	3,7	0,5	-2,0	-0,7	-2,7
1982	14,7	19,9	-5,2	4,1	0,7	-1,8	-0,7	-2,5
1983	16,7	21,2	-4,5	4,5	0,6	-0,6	-0,9	-1,5
1984	18,6	20,7	-2,1	5,0	0,6	2,3	-0,9	1,4
1985	18,4	20,5	-2,1	4,9	0,6	2,2	-0,6	1,6
1986	14,9	17,2	-2,3	5,3	0,8	2,2	-0,4	1,8
1964-1973	7,6	13,2	-5,6	4,6	0,4	-1,4	1,2	-0,2
1974-1985	13,4	18,1	-4,7	3,9	0,5	-1,3	-0,1	-1,4
1986-1989	14,6	19,1	-4,5	5,3	0,9	-0,1	-0,0	-0,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la CNE.

CUADRO 12. Balanza de pagos
(Saldos en miles de millones de pesetas corrientes)

	1	2	3	4=1+2+3	5	6=4-5	7
	Mercancías	Servicios	Trans-ferencias	Cuenta Corriente	Capital a largo plazo	Balanza Básica	Variación de reservas centrales
1973	-210,5	166,4	79,4	35,3	-42,1	77,4	77,9
1974	-427,9	176,1	65,9	-185,9	-101,9	-84,0	-41,1
1975	-411,2	174,4	65,6	-171,2	-106,3	-64,9	-11,5
1976	-486,7	146,6	76,4	-263,7	-144,7	-119,0	-65,2
1977	-514,7	222,5	89,3	-202,9	-245,7	42,8	110,2
1978	-301,2	314,5	110,9	124,2	-163,8	288,0	289,7
1979	-489,1	330,2	101,4	-57,5	-231,1	173,6	181,7
1980	-910,5	335,1	143,5	-431,9	-338,0	-93,9	-53,0
1981	-1 035,6	335,2	155,8	-544,6	-438,6	-106,0	-53,1
1982	-1 149,9	357,4	172,2	-620,3	-300,2	-320,1	-369,7
1983	-1 201,6	542,6	168,1	-490,9	-479,6	-11,3	8,8
1984	-761,9	784,6	156,6	179,3	-513,6	692,9	766,5
1985	-992,0	1 064,2	187,9	260,1	249,8	10,3	-371,1
1986	-770,2	1 323,9	138,5	692,2	198,8	493,4	318,6
1964-1973	-129,9	91,0	39,6	0,7	-32,5	33,2	32,3
1974-1985	-723,5	398,6	124,5	-200,4	-234,5	34,1	32,7
1986-1989	-1 681,3	1 190,0	352,8	-138,5	-1 044,6	906,1	908,4

Fuente: Para los años 1969-1988 Banco de España, *Boletín Económico*. Para los años 1964 a 1968, J. BAIGES, y otros, *La economía española 1964-1985: datos, fuentes y análisis*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.

política y crisis económica habían comenzado a demostrar cierto dinamismo en las ventas al exterior, como consecuencia de la especialización de la producción en ellas; un hecho que, junto a la elevada protección del mercado interior, limitaba la entrada de importaciones competitivas. Es el caso de las industrias de productos de minerales metálicos y no metálicos, las de material de transporte y las de alimentos, textil, calzado y vestido, así como los servicios de transporte; relación a la que hay que sumar la industria siderúrgica, que sólo se incorpora al movimiento exportador del que se habla una vez abierta ya la etapa de crisis. De esta forma, durante la segunda mitad del decenio de 1970 y los primeros años ochenta, tendió a consolidarse la especialización comercial de la economía española en dichas industrias, caracterizadas a largo plazo por el débil crecimiento de su demanda y por sus reducidos requerimientos tecnológicos. Tendencia que no contradice lo expuesto por José A. Alonso en el capítulo de esta misma obra dedicado específicamente al comercio exterior; en particular, lo que se apunta a

CUADRO 13. Saldo del Comercio Exterior
(Precios corrientes Miles de millones de pesetas)

Sectores	1966	1970	1975	1980	1985
Agricultura y pesca	-7,1	-9,5	-52,3	-153,1	-122,0
Energía y agua	-0,4	-35,1	-221,3	-859,6	-1 423,7
Extractivas no energéticas	-22,0	-7,3	-25,8	-46,2	-203,2
Metálicas básicas	-18,1	-31,0	-29,8	54,4	308,8
Productos metálicos	-4,1	0,0	5,5	23,5	84,2
Productos de Min. no metálicos	-3,3	-1,0	7,2	39,1	77,3
Química	-18,2	-31,9	-67,0	-98,4	-112,1
Caucho y plásticos	-3,4	0,3	9,8	23,2	54,5
Maquinaria de of. y ordenadores	0,0	0,0	-14,8	-28,7	-129,2
Maquinaria y equipo mecánico	-31,9	-35,0	-70,3	-53,7	-132,9
Maquinaria eléctrica y electrónica	-10,5	-9,8	-25,7	-59,5	-84,9
Material de transporte	-0,2	-0,6	22,8	75,6	359,4
Instrumentos de precisión	-6,6	-6,8	-18,7	-43,0	-99,8
Alimentos, bebidas y tabaco	-3,1	14,2	-17,1	50,9	180,7
Papel y artes gráficas	-1,9	-2,7	-4,3	13,2	28,0
Textil y cuero	0,1	0,5	-1,4	36,2	82,5
Calzado y vestido	0,7	9,2	29,4	46,7	188,1
Madera y muebles	-0,5	0,4	-0,3	-0,4	15,5
Otras manufacturas	-0,3	-0,5	-0,9	-26,7	19,9
Construcción	-3,9	1,8	0,2	0,0	0,0
Transporte	10,3	28,2	52,4	202,5	387,8
Otros servicios	0,4	-17,3	-20,0	43,6	-69,7
Total	-123,6	-133,3	-442,4	-706,4	-590,8
Total sin energía	-123,2	-98,2	-221,1	99,2	832,9

Fuente: Elaboración propia a partir de las Tablas Input-Output y las estadísticas de comercio exterior de la DGA.

propósito de la caída en la aportación positiva de algunas de esas industrias al saldo comercial exterior: industrias intensivas en trabajo y en recursos naturales (alimentos, textil, calzado y vestido).

El resultado será que al término del período, esto es, a mediados del decenio de 1980, las ventajas comparativas reveladas del comercio exterior español (véase cuadro 14) se centran en producciones que encontrarían problemas crecientes de demanda interna y externa, careciendo además de la competitividad necesaria para ganar cuotas de mercado, como ha puesto de relieve la drástica reducción de sus índices de ventajas comparativas que ha tenido lugar desde 1985. En cambio, y simultáneamente, la propia crisis económica, al deprimir la deman-

CUADRO 14. Ventajas comparativas reveladas (VCR) en el Comercio Exterior
(Precios corrientes)

Sectores	1966	1970	1975	1980	1985
Agricultura y pesca	-13	-13	-32	-42	-10
Energía y agua	-6	-61	-77	-81	-65
Extractivas no energéticas	-89	-53	-75	-65	-72
Metálicas básicas	-69	-65	-29	17	44
Productos metálicos	-47	0	14	16	37
Productos de min. no metálicos	-73	-16	30	44	48
Química	-72	-66	-57	-30	-13
Caucho y plásticos	-81	-4	40	38	51
Maquinaria de oficina y ordenadores			-72	-66	-39
Maquinaria y equipo mecánico	-82	-56	-49	-21	-22
Maquinaria eléctrica y electrónica	-85	-50	-38	-33	-23
Material de transporte	1	2	26	25	41
Instrumentos de precisión	-89	-81	-86	-65	-69
Alimentos, bebidas y tabaco	-9	25	-14	20	43
Papel y artes gráficas	-25	-18	-12	13	13
Textil y cuero	1	3	-3	37	34
Calzado y vestido	19	73	79	58	75
Madera y muebles	-9	5	-2	-1	11
Otras manufacturas	-18	-11	-7	-45	21
Construcción	0	0	0	0	0
Transporte	100	62	50	64	56
Otros servicios	100	-51	-24	15	-11
Total	-41	-23	-28	-17	-5

$$\text{VCR} = \frac{\text{Exportaciones} - \text{Importaciones}}{\text{Exportaciones} + \text{Importaciones}}$$

Fuente: Elaboración propia

da, frenó la posibilidad de reducir desventajas en el comercio exterior de las industrias más avanzadas tecnológicamente y con más futuro (por ejemplo, industria química e industria de maquinaria eléctrica y electrónica, con signo negativo en el cuadro 14). Ello implicó la ralentización del necesario cambio en la estructura productiva a favor de estas industrias; un cambio estructural que sólo con la expansión de la segunda mitad de los ochenta tiende a abrirse paso decididamente.

5. Salarios y precios

Posiblemente, uno de los efectos más claros de las modificaciones introducidas en el marco institucional de España durante el período de transición se encuentra en la rápida evolución de los salarios.

Como ya se ha señalado en estas mismas páginas, desde principios de la década de los años setenta, las centrales sindicales clandestinas, tras conseguir una elevada presencia en los órganos de representación y negociación de los trabajadores en las empresas, lograron sostener el poder adquisitivo de los salarios y una mayor participación en las ganancias de productividad del trabajo obtenidas, estableciendo mecanismos de indiciación salarial consistentes en aumentar los salarios en cada año en función de la tasa de crecimiento de los precios del año anterior más varios puntos porcentuales, en concepto de productividad. Cuando el ritmo de crecimiento de la economía tendió a desacelerarse, como ocurrió ya en 1970 y, posteriormente, a partir de 1975, el crecimiento de los salarios, descontadas las ganancias en la productividad del trabajo, superó al de los precios, tendiendo a acelerar el aumento de éstos. Por otra parte, en la medida que los precios experimentaron importantes alzas en 1973 y 1974, como consecuencia de un factor externo, la elevación del precio del crudo petrolífero, el mecanismo de indiciación salarial descrito impidió que los asalariados asumieran su parte en la reducción de la renta real de la economía que aquel hecho provoca, contribuyendo a agudizar las tensiones inflacionistas.

Sin embargo, desde la perspectiva de conjunto de la economía, y si atendemos a la información que suministra la Contabilidad Nacional de España, el crecimiento de los salarios en cada año, eliminadas las cotizaciones a la Seguridad Social y descontado el aumento de productividad, nunca superó, salvo en 1970, al de los precios del año anterior, ni a los del año en curso, por lo que dicho aumento no afectó al peso de los costes laborales en el valor añadido de las empresas (coste laboral real por unidad de producto). El alza de éstos que, a pesar de lo señalado, se produjo durante varios años de la década de los setenta, en particular, en 1971, 1975 y 1976 (ver cuadro 15), se debería exclusivamente, por tanto, al efecto de las elevaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, que supusieron entre un 20 y un 30 % del aumento anual del coste laboral por asalariado (que incluye el salario neto más las cotizaciones a la Seguridad Social), localizándose las mayores subidas en los años mencionados de alza de los costes laborales reales unitarios. Así pues, según esta información, el problema de los salarios se encontraría, en realidad, en gran medida, en las cotizaciones a la Seguridad Social.

No obstante, la importancia de las elevaciones de salarios ha sido, y es, un objeto frecuente de discusión, dada la discrepancia que ofrece con la información de la CNE la suministrada por otras estadísticas, y en particular, por la Encuesta de Salarios, también elaborada por el Instituto Nacional de Estadística. Esta fuente tiene la ventaja de ofrecer la información diferenciada por actividades productivas, pero tiende a sobrevalorar el crecimiento de los salarios, como han

CUADRO 15. Salarios y costes laborales
(Tasas anuales de variación)

	Remuneración de los asalariados (total)	Asalariados	Coste laboral por asalariado	Coste laboral nominal por unidad de producto	Deflactor del PIB	Coste laboral real por unidad de producto
1973	21,9	3,0	18,3	12,0	12,0	0,0
1974	24,1	2,3	21,3	16,0	16,3	-0,2
1975	21,9	-0,5	22,5	20,0	16,8	2,7
1976	23,0	-0,3	23,4	18,2	16,4	1,5
1977	26,9	0,0	26,9	22,6	23,2	-0,5
1978	22,6	-1,7	24,7	20,9	20,6	0,2
1979	16,6	-2,0	19,0	17,1	17,1	0,0
1980	13,3	-3,4	17,3	12,5	14,2	-1,5
1981	12,0	-3,3	15,8	12,5	12,0	0,4
1982	13,1	-1,1	14,3	11,5	13,8	-2,0
1983	13,0	-1,9	15,2	11,9	11,6	0,3
1984	6,7	-2,8	9,8	5,9	10,9	-4,5
1985	9,1	0,0	9,1	5,7	8,7	-2,8
1986	12,3	4,7	7,2	6,0	10,9	-4,3
1965-1973	16,7	2,2	14,2	8,1	7,8	0,3
1974-1985	16,7	-1,2	18,1	14,4	15,1	-0,6
1986-1989	11,3	4,4	6,6	5,0	7,1	-2,0

Fuente: Elaboración propia, a partir de la CNE y Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Previsión y Coyuntura, *Economía Española. Series históricas*, julio de 1988.

puesto de manifiesto múltiples análisis; primero, porque el peso de cada sector productivo en la Encuesta no coincide con el que poseen en la realidad, siendo el de los sectores con mayores salarios superior al que les debería corresponder, hecho particularmente claro en el ámbito de los servicios; segundo, porque los asalariados encuestados no son totalmente representativos del colectivo de éstos en cada línea de actividad, teniendo mayor presencia los grupos de mayores salarios. Finalmente, en tercer lugar, porque el cambio en 1977 en la metodología que guiaba la elaboración de la Encuesta se tradujo en una elevación artificial de los salarios en ese año.

En el cuadro 16 recogemos la evolución de los salarios de la industria, construcción y servicios que se deriva de la Encuesta de Salarios y la de los agrarios que se obtiene de las Estadísticas de Jornales Agrarios. Ponderando los salarios de cada sector por su peso real en el empleo asalariado, hemos obtenido la evolución del salario total, amortiguando así, en alguna medida, el efecto de la primera de las razones de sobrevaloración anteriormente citadas.

Según esta estimación, el crecimiento de los salarios fue sensiblemente superior al que ofrece la CNE, de 1974 a 1979, si bien el perfil temporal de evolución fue muy parecido (gráfico 3). Por sectores, fue algo más elevado en la industria y la construcción que en los servicios, y en éstos, más que en el sector agrario. Ello justificaría las mayores tasas de crecimiento de los precios en la industria y en la construcción (cuadro 17), que, sin embargo, serían inferiores, en 10 y 6 puntos porcentuales, respectivamente, a las de aumento de los salarios, como media anual durante el período 1974 a 1980; de esta forma, las ganancias de productividad del trabajo que el reducido aumento de la producción permitiría conseguir (nulas en el caso de la construcción, dado el descenso de su PIB), no habrían podido evitar un notable ascenso del peso de los costes laborales en el valor añadido de las empresas industriales.

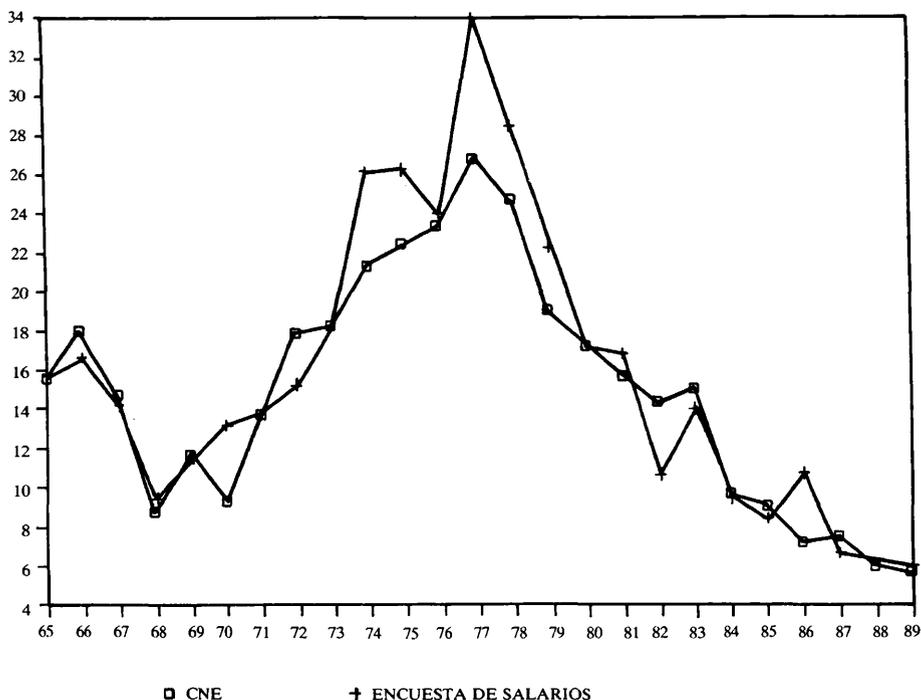
Con todo, a la hora de aceptar como más verosímil este comportamiento de los salarios, hay que tener en cuenta que desconocemos la importancia de la sobrevaloración que contienen los datos de la Encuesta de Salarios. Afortunadamente, sin embargo, para la industria y la construcción poseemos datos adicio-

CUADRO 16. Coste laboral por trabajador
(Tasas de variación)

	<i>Agricultura y pesca</i>	<i>Industria</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>	<i>Total</i>
1973	19,1	17,0	21,4	18,7	18,4
1974	32,3	25,9	34,0	12,7	26,2
1975	16,7	27,1	25,0	28,2	26,3
1976	12,5	28,3	26,8	21,6	24,0
1977	28,3	39,1	46,5	27,2	33,9
1978	26,7	26,0	25,5	31,5	28,4
1979	17,4	22,1	27,7	22,7	22,3
1980	13,2	16,0	7,6	20,7	17,2
1981	11,9	20,3	18,9	14,8	16,9
1982	9,3	13,8	15,3	7,6	10,7
1983	9,0	13,1	11,0	15,4	14,0
1984	8,8	8,4	10,3	10,0	9,6
1985	9,2	11,0	4,6	7,7	8,5
1986	8,0	12,0	11,1	10,6	10,9
1965-1973	12,3	14,0	15,2	14,8	14,2
1974-1985	16,0	20,6	20,6	18,9	19,6
1986-1989	7,1	7,8	5,7	7,6	7,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Salarios y de las series corregidas de ésta ofrecidas por J. L. MALO DE MOLINA en «Las series desagregadas de salarios», Banco de España, *Estudios Económicos*, núm. 31, 1983, y la *Estadística de Jornales Agrarios* (MAPA).

GRÁFICO 3. Evolución de los salarios
(Tasas de variación)



nales de las Encuestas sobre producción industrial realizadas por el INE, así como de las tablas Input-Output. Tales datos ofrecen una evolución de salarios muy similar a la de la Encuesta de Salarios, pero al mismo tiempo también ofrecen un crecimiento de la producción, el valor añadido y la productividad del trabajo sensiblemente superior al que se desprende de la Contabilidad Nacional de España. De esta manera, parece claro que si se calculan los costes laborales reales por unidad de producto mezclando la información de la Encuesta de Salarios y de la CNE, se sobreestima considerablemente su aumento, que resultaría ser del 25 % para el período 1973 a 1976, cuando en realidad, según las fuentes estadísticas alternativas citadas, el incremento se sitúa en un 15 %, cifra en todo caso apreciable. Por esta razón, hemos optado por ofrecer sólo los costes laborales que resultan de los datos de la Encuesta de Producción Industrial y la Tabla Input-Output, comparando su evolución con la experimentada en otros países desarrollados (cuadro 18).

Podríamos concluir, pues, que al menos en la industria y en la construcción, consideradas conjuntamente, las elevaciones de los costes laborales por trabaja-

CUADRO 17. Deflatores implícitos del PIB. Componentes de oferta
(Tasas anuales de variación)

	<i>Ramas agraria y pesquera</i>	<i>Ramas industriales</i>	<i>Industria excepto construcción</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>	<i>PIB</i>
1973	13,4	11,5	9,3	19,0	12,8	12,0
1974	6,7	18,5	16,7	24,6	17,4	16,3
1975	16,2	14,4	15,9	20,6	17,7	16,8
1976	8,7	16,3	15,6	17,4	18,2	16,4
1977	29,3	20,4	22,5	25,2	24,2	23,2
1978	13,2	19,8	18,0	26,0	22,7	20,6
1979	8,2	17,1	15,7	22,1	18,6	17,1
1980	-0,8	14,1	13,9	15,1	15,8	14,2
1981	6,8	11,2	13,2	3,7	14,7	12,0
1982	19,9	14,2	14,9	12,0	12,8	13,8
1983	5,2	11,5	12,7	6,7	12,4	11,6
1984	10,4	11,7	12,5	6,8	13,0	10,9
1985	2,8	8,2	8,6	6,5	9,0	8,7
1986	14,4	15,3	15,1	16,4	8,9	10,9
1965-1973	6,8	6,4	4,6	10,2	9,5	7,8
1974-1985	10,3	14,7	15,0	15,3	16,3	15,1
1986-1988	5,2	7,7	6,1	14,3	7,3	7,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la CNE.

dor, descontado el incremento de la productividad, superaron de una forma apreciable, ya desde 1972, el crecimiento de los precios, a pesar del importante alza que éstos experimentaron en 1973 y 1974, traduciéndose en un aumento del peso de los costes laborales en el valor añadido de las empresas. De esta manera, el carácter industrial de la crisis, que hemos destacado al examinar el comportamiento de la demanda y la producción industriales, encontraría también una confirmación en la evolución diferencial de uno de sus elementos causales, el comportamiento de los salarios. (Añadamos que el temprano inicio de las elevaciones de los costes laborales unitarios de las empresas, en 1972, hay que atribuirlo al ascenso que se produjo en este año en las empresas del sector construcción; aunque pronto esto dejó de ser un hecho aislado, pues también tuvo lugar en las industrias tradicionales, en las que la producción creció más lentamente, reflejando el efecto de uniformización de las elevaciones salariales entre sectores que el fortalecimiento de las centrales sindicales tendió a imponer.)

El rápido crecimiento de los costes laborales por asalariado (salario más cotizaciones a la Seguridad Social), hizo que siguiera creciendo la tasa de inflación,

CUADRO 18. Costes laborales por unidad de producto en la industria manufacturera
(Tasas anuales de variación)

Años	RFA	Francia	R. Unido	Italia	España	EEUU	Japón
1973	0,40	-2,20	-1,00	0,60	1,65	-3,40	-0,97
1974	1,20	-2,45	2,63	0,00	2,16	4,15	5,14
1975	0,30	10,59	7,58	15,01	9,88	-0,24	5,01
1976	-2,65	-2,37	-3,48	-6,48	0,96	-2,30	-8,09
1977	1,61	-0,58	-3,22	-1,29	-0,48	-0,12	-3,14
1978	0,99	-0,88	2,25	-2,06	-2,08	-0,25	-5,73
1979	-0,98	-3,35	1,15	-5,64	-0,49	0,25	-5,02
1980	3,17	1,83	1,42	-6,48	-1,31	1,99	-4,31
1981	0,29	-0,40	-2,89	0,87	-0,71	-2,92	-0,73
1982	-1,25	0,60	-2,12	-0,86	-2,62	0,25	-4,54
1983	-5,34	1,10	4,91	5,74	-2,08	-0,37	3,68
1984	-2,77	-4,64	-0,56	-6,15	-6,72	-1,13	-3,85
1985	-2,00	-2,69	-1,22	-2,40	-3,71	-1,90	-0,31
1973-1985	-0,56	-0,48	0,37	-0,86	-0,49	-0,48	-1,84

Fuente: Para España, elaboración propia a partir de R. GANDROY, «Producción y productividad en la industria española (1964-1981)», *Economía Industrial*, núm. 256, julio-agosto de 1987 y CNE. Para los demás países, *Economie Européenne*, núm. 25, septiembre de 1985.

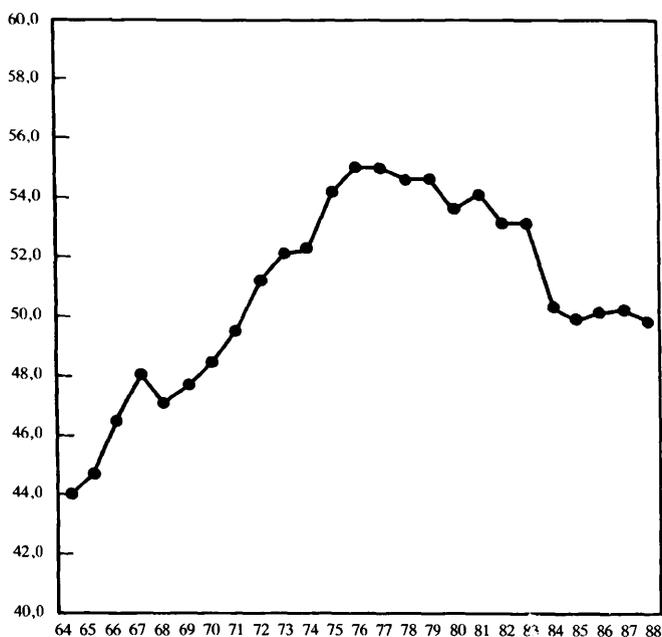
medida ésta tanto por el deflactor del PIB como por el IPC, de comportamientos muy similares. El mecanismo de indiciación salarial adoptado de forma general por las centrales sindicales, tendía a reproducir la misma tasa de crecimiento de los precios del año ya transcurrido, habida cuenta de las escasas ganancias de productividad que podían conseguirse, dado el lento crecimiento de la economía y la existencia de un factor externo de inflación, el alza del precio de los crudos. Por ello, en los Pactos de la Moncloa de 1977 se acordó una indiciación de los salarios referida no a la inflación pasada sino a la prevista, incluyendo cláusulas de revisión salarial; y, de hecho, se consiguió una gradual desaceleración del crecimiento de los precios desde 1978, aunque, a juzgar por el elevado crecimiento de los salarios durante ese mismo año y 1979 que se desprende de la Encuesta de Salarios, los efectos de lo pactado habrían sido más acusados en la aminoración de las expectativas inflacionistas de los agentes económicos que en la moderación salarial, tal vez porque el Gobierno no cumplió sus compromisos o porque no intentó establecer nuevos pactos hasta principios de la década de los ochenta, cuando se sucedieron diversos acuerdos que, por lo demás, no fueron muy respetados. Ello contribuiría a que la desaceleración en el crecimiento de los precios fuera un proceso relativamente lento (lentitud que no resulta excepcional, conviene indicarlo, en el marco de los países comunitarios, como puede apreciarse en el cuadro 19) hasta el primer Gobierno del Partido Socialista Obrero Español, que consiguió una mayor desaceleración de los salarios, contando, para ello, con

CUADRO 19. Evolución del deflactor del PIB en diversos países
(Tasas anuales de variación)

	B	DI	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	CEE-12	EEUU	JA
1973	7,2	10,7	6,4	19,4	12,0	7,8	15,3	11,6	11,8	9,0	9,5	7,1	8,7	5,5	12,9
1974	12,6	13,1	7,0	20,9	16,3	11,1	6,1	18,5	17,5	9,2	18,9	14,9	12,8	9,0	20,8
1975	12,1	12,4	6,0	12,3	16,8	13,4	22,4	17,5	-2,2	10,2	16,2	27,1	15,0	9,2	7,7
1976	7,6	9,1	3,6	15,4	16,4	9,9	21,0	18,0	12,7	9,0	16,3	15,0	11,4	5,9	7,2
1977	7,5	9,4	3,7	13,0	23,2	9,0	13,3	19,1	0,8	6,7	26,4	13,9	11,7	5,7	5,8
1978	4,3	9,9	4,3	12,9	20,6	9,5	10,5	13,9	5,4	5,4	21,7	11,3	10,2	7,4	4,8
1979	4,6	7,6	4,0	18,6	17,1	10,4	13,7	15,9	5,8	3,9	18,8	14,5	10,8	8,5	3,0
1980	3,8	8,2	4,8	17,7	14,2	12,2	14,7	20,6	7,4	5,7	20,9	19,9	12,9	9,6	3,8
1981	5,0	10,1	4,0	20,0	12,0	11,8	18,2	18,3	8,1	5,5	16,5	11,8	10,9	8,9	3,2
1982	7,1	19,6	4,4	24,7	13,8	12,6	15,9	17,8	9,9	6,0	21,8	7,5	10,6	6,9	1,9
1983	6,4	8,1	3,3	19,9	11,6	9,5	10,4	15,0	8,2	1,6	24,1	5,0	8,3	4,5	0,8
1984	5,3	5,7	1,9	19,9	10,9	7,3	6,6	10,7	6,6	2,6	25,6	4,4	6,6	3,5	0,6
1985	5,5	5,2	2,2	17,8	8,7	5,7	5,4	8,7	3,4	1,8	21,7	5,9	6,0	3,2	1,4
1986	3,6	4,2	3,1	18,6	10,9	5,1	7,3	7,5	2,6	0,7	18,0	3,6	5,3	2,7	1,9
1965-1973	4,7	7,8	4,6	5,2	7,8	5,0	8,2	5,2	5,3	6,6	5,1	6,0	5,5	4,3	6,5
1974-1985	6,8	9,8	4,1	17,7	15,1	10,2	13,1	16,1	6,9	5,6	20,7	12,4	10,5	6,8	5,0
1986-1989	2,1	4,5	2,2	15,6	7,2	3,3	3,7	5,5	1,9	0,5	11,8	5,1	4,8	3,4	0,7

Fuente: Revista *Economie Européenne*, diversos números, y *Perspectivas Económicas de la OCDE*.

GRÁFICO 4. Remuneración de asalariados en el PIB
(En porcentaje)



el apoyo de UGT. No se olvide tampoco que a partir de 1977 contribuyó igualmente a atemperar el crecimiento de los precios una gradual mejora de la instrumentación de la política monetaria y una mayor decisión en la utilización de ésta con fines antiinflacionistas ².

Las elevaciones de salarios, y el deterioro de la rentabilidad real de las empresas que produjeron, fueron también una causa relevante de la caída del empleo que tuvo lugar desde 1975 (cuadro 20). En el capítulo que en esta misma obra analiza los problemas del mercado de trabajo ya se han ofrecido datos y argumentos que describen y explican dicho descenso de la ocupación, ponderándose la importancia de los incrementos salariales entre sus diversos factores causales. Añadamos aquí solamente que en la industria y en la construcción, en donde las elevaciones de salarios fueron mayores, la reducción de empleo permitió un considerable incremento de la productividad aparente del trabajo y, en consecuencia, un continuo descenso de los costes laborales unitarios, de forma que

² Para Javier ARÍZTEGUI, 1977 marca el final de un período de ambigüedad en la definición de los objetivos de la política monetaria en España que se iniciaría en 1973: véase más atrás el capítulo «La política monetaria: un período crucial».

eran inferiores en 1985 que en 1972, en la antesala del período de transición (véase cuadro 18).

Para terminar este epígrafe, haremos ahora una sucinta referencia a la participación de los asalariados en el PIB. Considerando el conjunto de la economía, la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB al coste de los factores que se desprende de la información que ofrece la Contabilidad Nacional de España (gráfico 4) sigue una evolución muy similar, a lo largo de todo el período estudiado, a la de los costes laborales por unidad de producto, ya que es igual al producto de éstos por la tasa de asalarización de la población ocupada, que sólo experimentó una reducida variación. Muestra un ascenso ininterrumpido hasta 1976, en que las elevaciones en los costes laborales alcanzaron el punto máximo, y una reducción desde entonces, reflejo de la disminución del empleo. Llama la atención, en todo caso, la notable reducción que tuvo lugar en 1984, año en que se produjo una drástica caída del empleo, al mismo tiempo que una disminución apreciable de los salarios reales. Este año fue, sin duda, crucial en el proceso de ajuste de los costes de las empresas, situando a éstas en condiciones de abordar su reconversión técnica y productiva.

CUADRO 20. Evolución del empleo por ramas productivas
(Tasas anuales de variación)

	<i>Rama agraria y pesquera</i>	<i>Industria excepto construcción</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios</i>	<i>Total</i>
1973	-3,4	3,4	4,2	4,3	2,0
1974	-4,3	2,6	2,8	2,1	0,7
1975	-6,8	0,2	-2,1	0,4	-1,6
1976	-5,0	-0,9	-1,0	1,0	-1,1
1977	-4,6	-1,1	1,2	1,7	-0,5
1978	-3,2	-1,9	-3,7	-0,4	-1,7
1979	-5,3	-2,3	-5,3	1,3	-1,7
1980	-6,3	-3,6	-6,9	-0,4	-3,0
1981	-5,5	-4,3	-7,6	-0,2	-3,0
1982	-2,3	-5,4	-3,0	1,8	-1,3
1983	0,2	-2,3	-4,6	-0,3	-1,1
1984	-3,5	-2,5	-7,5	0,2	-1,8
1985	-2,0	-3,4	-4,8	1,4	-0,9
1986	-9,7	1,7	-7,4	6,1	2,2
1964-1973	-3,2	2,5	2,6	2,8	0,8
1974-1985	-4,1	-2,1	-3,6	0,7	-1,4
1986-1989	-3,9	2,0	8,8	4,9	3,1

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Previsión y Coyuntura, *Economía española, Series Históricas, ob. cit.*

6. Consideraciones finales

El cambio político e institucional que acompaña el establecimiento de la democracia en España dejó su huella en el funcionamiento de la economía, generando una elevada incertidumbre en los agentes económicos, particularmente entre los empresarios. Se produjeron tensiones en los mercados laborales que eran, en buena medida, la expresión de la lucha de las centrales sindicales por su legalidad y su fortalecimiento, y se dificultó el diseño e instrumentación de la adecuada política económica. Ello impidió afrontar con rapidez y eficacia los desequilibrios en los precios y en el comercio exterior provocados por el elevado crecimiento de la demanda interna durante 1972 y 1973 y el primer alza de precios de los crudos petrolíferos.

Sin embargo, tales desequilibrios fueron también la expresión de la endebles y vulnerabilidad de la industria española, especializada en producciones cuya demanda tendía a crecer lentamente, y cuyo desarrollo, por consiguiente, había de sustentarse en una mayor orientación hacia los mercados exteriores, para lo que, sin embargo, carecía de la competitividad necesaria.

La crisis fue, pues, en parte considerable, una manifestación de esos problemas de competitividad, así como de que su solución no podía encontrarse en las coordenadas de intervencionismo y protección de la economía propias del régimen franquista, sino en una dirección muy distinta, esto es, en una mayor inserción en los mercados internacionales, difícil de conseguir, por otra parte, sin un sistema institucional semejante al de los países desarrollados de nuestro entorno.

No es meramente casual, por consiguiente, que la crisis política y la crisis económica caminaran juntas. La primera expresaba el agotamiento del modelo institucional de los años sesenta, y la necesidad de sustituirlo por el prevaleciente en las democracias occidentales; sin ello era difícil afrontar la debilidad del modelo económico que se encontraba detrás de la segunda, y su sustitución por el vigente en esos mismos países. De ahí que los primeros gobiernos de la democracia se apresuraran a solicitar la incorporación de España a la CEE.

Por ello, la culminación del período de transición política y la clarificación de las expectativas de futuro que el primer Gobierno socialista realizó, reduciendo los niveles de incertidumbre y los temores que pudo suscitar inicialmente en determinados medios su formación y mostrando una decidida voluntad de afrontar los problemas económicos (para lo que contó con la ayuda de un elevado apoyo sindical), establecieron las bases para una recuperación de la economía, que sólo necesitó a partir de entonces los estímulos ofrecidos por un marco internacional más propicio, el creado por la recuperación de las economías europeas desde 1984 y 1985, y el reto de la integración en la CEE, para hacerse realidad.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

El seguimiento de la economía española de la transición y la democracia a través de sus principales magnitudes exige combinar diversas fuentes estadísticas, confrontarlas cuando ofrecen información de la misma variable, tratar de superar las rupturas metodológicas que haya experimentado su elaboración y armonizar sus clasificaciones sectoriales. La obtención de la información que se presenta en las páginas anteriores ha exigido mucho de todo ello. Existen, sin embargo, múltiples trabajos dedicados a efectuar también esta labor, algunos de los cuales nos han servido de apoyo, y entre los que destacaremos aquellos que, recogiendo información de la totalidad del periodo que hemos analizado, poseen un carácter más global o analizan variables de especial significación para el conocimiento del periodo de transición.

Entre los que se centran en las magnitudes agregadas, incluyendo, en todo caso, información de las cuatro grandes ramas de actividad (agricultura, industria, construcción y servicios) y de los sectores institucionales, hemos de mencionar los realizados por el propio Instituto Nacional de Estadística, extendiendo la serie del PIB con base en 1980 (componentes de demanda y oferta) hacia atrás en el tiempo, hasta 1970. Una prolongación adicional de estas series y de algunas otras de la CNE hasta 1964 puede encontrarse en R. MYRO, «La evolución de la economía española a través de sus principales magnitudes agregadas» en la obra *España, economía. Nueva edición ampliada*, dirigida por J.L. GARCÍA DELGADO y publicada por Espasa-Calpe, en Madrid, en 1989. De la misma manera, son destacables las series de renta, producción y empleo ofrecidas periódicamente por el Banco Bilbao Vizcaya en sus *Informes Económicos Anuales* y en la *Renta Nacional de España y su distribución provincial*, que incluyen una desagregación de la renta y otras magnitudes por provincias, así como un apreciable detalle de ramas de actividad. Es asimismo valioso el libro de J. BAIGES, C. MOLINAS y M. SEBASTIÁN titulado *La economía española 1964-1985: datos, fuentes y análisis*, publicado en 1987 por el Instituto de Estudios Fiscales, que ofrece series estadísticas de un amplio conjunto de variables, un análisis sucinto de ellas y una valoración de las insuficiencias y problemas de las fuentes estadísticas que utiliza. De la misma manera, es encomiable la labor estadística de la Dirección General de Previsión y Coyuntura del Ministerio de Economía, parte de la cual se plasma en el libro titulado *Economía Española. Series Estadísticas*, publicado en julio de 1988.

Aunque referido exclusivamente a las estadísticas de la Encuesta de Salarios, dada su importancia merece también destacarse en este apartado el libro de J.L. MALO DE MOLINA titulado *Las series desagregadas de salarios*, publicado en 1983 por el Banco de España, en el núm. 31 de la serie «Estudios Económicos».

Entre los trabajos que ofrecen información desagregada de las ramas de actividad, son más numerosos los referidos exclusivamente a la industria. En nuestra monografía titulada *La industria española. Información estadística*, publicada en 1988 por la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES), en su colección «Documentos de Trabajo» con el núm. 21, ofrecemos una información bastante completa, para años escogidos, de las diferentes magnitudes de cada una de las ramas industriales, incluyendo el comercio exterior, lo que permite el cálculo de consumos aparentes. La extensión de este trabajo hasta 1964 y la inclusión de las ramas no industriales ha permitido elaborar la información desagregada ofrecida en las páginas anteriores, contando para ello con la ventaja de que la CNE ofrece ya información de la producción por ramas de actividad para el periodo 1980-1985. Los datos del comercio exterior que ofrece la DGA son sistematizados, analizados y comparados con los correspondientes a otros países en la monografía de P. L'HO-

TELLERIE y J. VIÑALS titulada *Tendencias del comercio exterior español. Apéndice estadístico*, publicada por el Banco de España en 1987, Servicio de Estudios, Documento de Trabajo núm. 8706. También ofrece una abundante elaboración estadística, de las ramas de actividad de la industria, como base del análisis de la crisis industrial que en él se realiza, el libro de J. SEGURA y otros titulado *La industria española en la crisis 1978/1984*, publicado en 1989 por Alianza Editorial. Merecen citarse, asimismo, los trabajos de estimación de las diferentes magnitudes de las ramas industriales realizados por R. GANDOY y J. GÓMEZ VILLEGAS, pudiendo destacarse entre ellos la monografía titulada *Evolución y modificación en la estructura de la industria española*, que, aunque no cubre todo el periodo de transición, llena el vacío existente entre la desaparición de las antiguas Encuestas de producción industrial (que elaboraba la extinta Organización Sindical Española) y la actual Encuesta Industrial que publica el INE. Finalmente, las estadísticas que ofrece el Ministerio de Agricultura y Pesca en diversas publicaciones, y en particular, en el *Anuario de Estadística Agraria* y en las *Cuentas del Sector Agrario*, son insustituibles para el análisis de este sector.

Similitudes y diferencias con el entorno europeo

JUERGEN B. DONGES

1. Introducción

Contemplada en el contexto europeo, la economía española ha cambiado claramente su fisonomía durante los últimos tres lustros: ha dejado de ser una economía en cierto modo atrasada, con bastantes rasgos de típico subdesarrollo interno y una peculiar inclinación hacia el proteccionismo exterior, para convertirse en una economía que hace gala de un dinamismo y una vitalidad notables y muestra singular afán por modernizarse y equipararse con los países más avanzados de su entorno. En 1973, diversos organismos internacionales todavía incluían a España en el grupo de los países en vía de desarrollo (en Europa junto con Chipre, Grecia, Malta, Portugal, Turquía y Yugoslavia); hoy en día, éste ya no es el caso.

Lo que hace este cambio tan notable es el hecho de que ocurrió bajo condiciones que más que favorables tenían que parecerles adversas a quienes se atre-

vieran a vaticinar el futuro: el modelo de desarrollo económico de la década de los sesenta, con planificación indicativa, mostraba síntomas de agotamiento; las estructuras productivas pecaban de excesiva rigidez como para responder eficientemente al reto establecido por los nuevos condicionamientos energéticos, las nuevas tecnologías y la aparición de nuevos competidores en los mercados mundiales; para una instrumentación efectiva de las políticas macroeconómicas ante el nuevo sistema monetario internacional de tipos de cambio flotantes faltaban conocimientos y hábitos; la superación del régimen autoritario franquista hacía temer la erupción de luchas entre los distintos grupos de interés por una nueva distribución personal, funcional y regional de las rentas; y de los partidos políticos en un incipiente sistema democrático cabía esperar una predisposición por superarse mutuamente en promesas de carácter populista y por lo tanto costosas, con el fin de salir airosos de los comicios electorales.

Crisis económica en España, la hubo, y fue profunda y más prolongada que en cualquier otro país europeo occidental. Pero una vez que el país despertó de su letargo económico, resucitó como una especie de fénix. Desde 1986, España viene superando claramente el ritmo de crecimiento registrado en los demás países industrializados, la expansión de la inversión privada en bienes de equipo es muy rápida y la afluencia de capitales foráneos a largo plazo no tiene ni precedente (en la historia moderna española) ni comparación (con otros países a nivel de desarrollo semejante al de España).

En los capítulos anteriores se han analizado los aspectos más significativos de este proceso. A modo de epílogo se añadirán a continuación unas pinceladas al panorama de la economía española, seleccionadas en base de los razonamientos que más acaparan la atención en los foros internacionales. Abordaremos cinco grandes temas, a saber:

- el comportamiento coyuntural de la economía,
- el control de la inflación,
- los cambios estructurales en el aparato productivo,
- el atractivo del país para ubicar inversiones,
- el reto de la integración económica europea.

2. Peculiaridades en los ciclos coyunturales

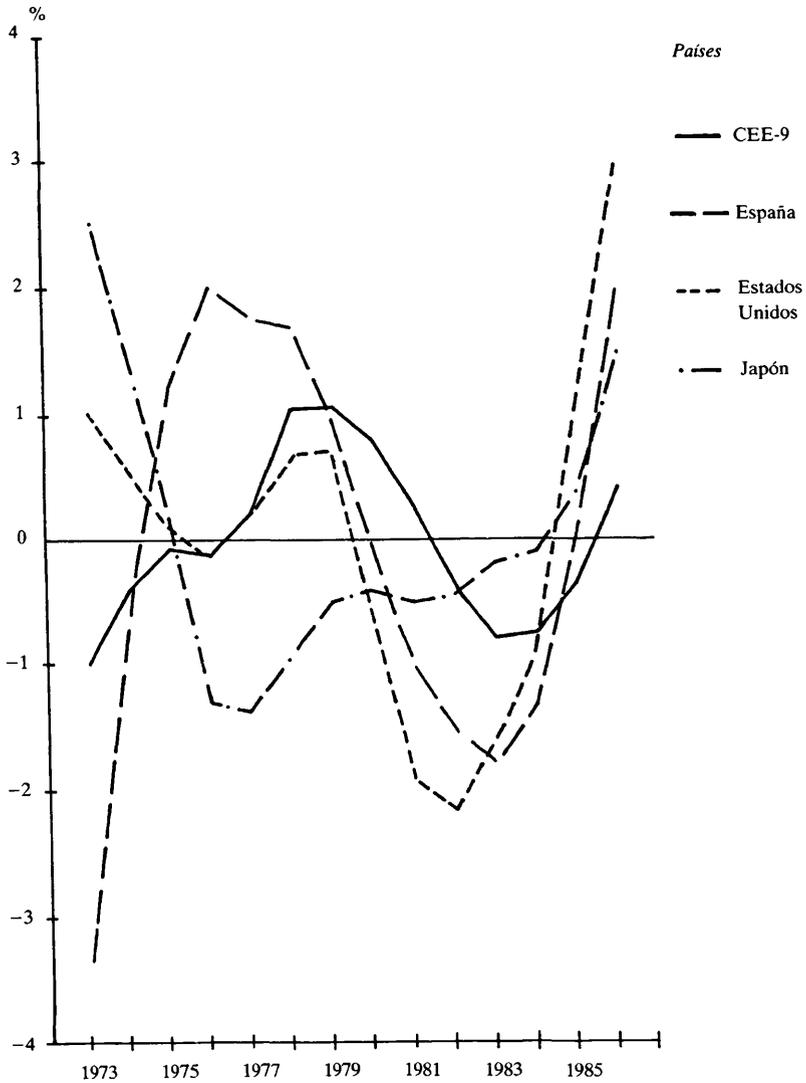
A pesar de los profundos cambios estructurales que se han producido en el sistema de división internacional del trabajo durante los últimos quince años, la evolución económica de los países occidentales ha continuado supeditada al ciclo coyuntural, es decir, a variaciones en el grado de utilización del potencial productivo. Recordemos: después de una fase alcista de la demanda global en 1972-73, se produjo un notable retroceso de actividad en 1974-75, en parte impulsado desde el exterior, al quintuplicar la OPEP los precios de los crudos de petróleo

(deterioro de la relación real de intercambio de los países importadores), pero en buena medida también debido a las políticas monetarias restrictivas adoptadas con el propósito de frenar la inflación que se había animado ya antes de la explosión de los precios del petróleo. Posteriormente, volvieron a reactivarse las economías y, tras sufrir un ligero debilitamiento en 1977, entraron en 1978-79 en una expansión acompañada de una aceleración alarmante de las tasas de inflación. Esto fue fruto de los acuerdos que el Grupo de los Siete (Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia) había adoptado en la cumbre de Bonn (julio de 1978) con el fin de que Alemania y Japón actuaran como locomotoras de la economía mundial, lo que propició, dicho sea de paso, unas condiciones de mercado idóneas para que los países productores de petróleo pudieran encarecer nuevamente la energía. La actuación sincronizada de los Gobiernos y Bancos Centrales de los principales países industrializados para atajar la inflación hundió, durante 1980-82, a aquellas economías en la recesión más profunda y prolongada de la posguerra, con un fuerte aumento del paro laboral. Una vez quebrantadas las expectativas inflacionarias, se inicia, en 1983, un nuevo ciclo expansivo que, al perdurar aún en 1990, bate todos los récords de duración, si bien no libra a Europa de la crisis de desempleo.

El perfil coyuntural de la economía española ha mostrado matices distintos. Como puede apreciarse en los gráficos 1 y 2, el grado de oscilación cíclica y la duración de las fases expansivas y recesivas han sido más acusados en España que en la CEE, los Estados Unidos o el Japón:

- La primera recesión en el período contemplado llegó algo más tarde, en 1975. En aquel año, la tasa de incremento del PIB permaneció casi estancada (después de haber registrado en 1974 aún un cuantioso aumento del 5,3 %), mientras que el conjunto de la CEE (y OCDE) vio descender su producto real.
- La recuperación posterior de la economía mundial no se hizo sentir en la economía española. Su coyuntura quedó supeditada a problemas internos que se podrían imputar a las circunstancias creadas por la transición política, pero que tenían su raíz en distorsiones del aparato productivo y rigideces en los mercados que lastraban España desde hacía tiempo. El resultado fue que el ciclo recesivo se prolongara hasta mediados de los años ochenta y la tasa de desempleo escalara a cotas antes desconocidas (del 1,9 % de la población activa en 1975 al 19 % en 1985) y muy superiores a las registradas en el entorno europeo (donde también habían aumentado). Al mismo tiempo, se disparó la inflación, aproximándose en 1977 a magnitudes «sudamericanas» (un 24,5 % interanual, para los precios al consumo) y resistiéndose durante muchos años a salir de los dos dígitos (no ocurriría hasta 1985). De este modo, España quedó inmersa en una crisis económica compleja y de largo alcance, como no la sufrieron los demás países del continente europeo (ni los Estados Unidos o Japón).

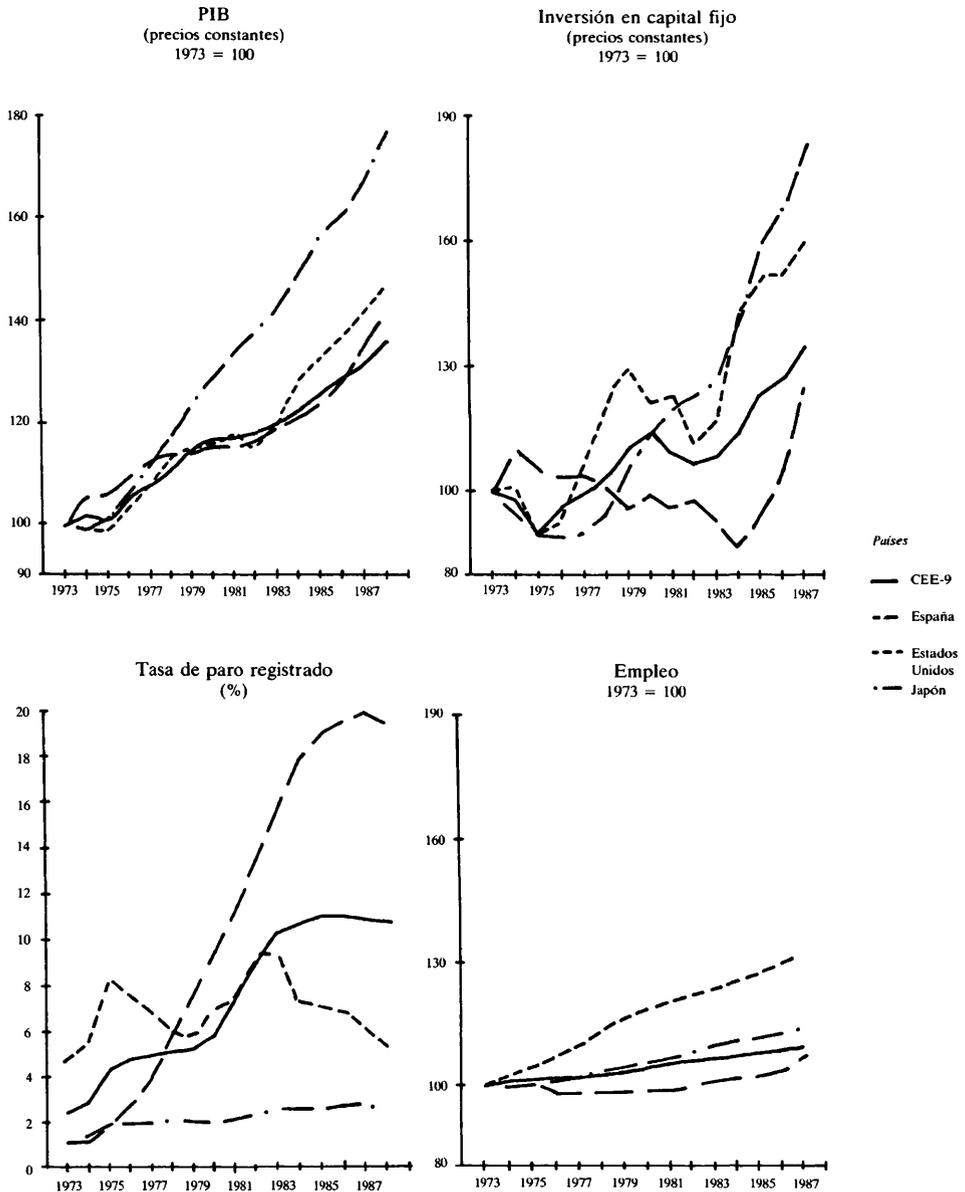
GRÁFICO 1. Ciclos coyunturales del producto interior bruto
(Desviación porcentual de la tendencia secular del PIB real)



Nota: La tendencia secular del PIB ha sido estimada mediante una ecuación de regresión en base de promedios quinquenales móviles.

Fuente: Oficina Estadística de las Comunidades Europeas. Elaboración propia.

GRÁFICO 2. Indicadores macroeconómicos para diversos países



Fuente: Oficina Estadística de las Comunidades Europeas.
 OECD, National Account Statistics. Elaboración propia.

- Al reciente ciclo expansivo en la economía mundial, España llega con retraso (en 1987), pero llega y encauza la reactivación coyuntural por un camino que acerca el ritmo de actividad al potencial de crecimiento de la economía. El incremento anual del PIB (en términos reales) pasó del 3,3 % en 1986 al 5,5 % en 1987, 5,3 % en 1988 y el 4,9 % en 1989, con lo que España ha superado claramente el ritmo medio de expansión económica registrado en la CEE (y en el conjunto de países de la OCDE). Esta expansión vino propiciada, en buena medida y a diferencia de lo ocurrido en los demás países comunitarios con la excepción de Gran Bretaña, por la inversión privada en bienes de equipo (después de un largo período de atonía inversora). Y el empuje de la inversión, cada vez más orientada hacia la ampliación de la capacidad productiva, ha tenido un impacto favorable en el mercado de trabajo hasta el punto de que en España se creaban nuevos empleos a un ritmo superior al que lo hacía el resto de la CEE.

El que los ciclos coyunturales de España se hayan desvinculado un tanto de los ciclos en la economía mundial parece encajar perfectamente con las nuevas condiciones que se derivaban de la quiebra del Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods, con tipos de cambio fijos pero ajustables. Con el paso, a partir de 1973, hacia un régimen con tipos de cambio flotantes, acompañado de una progresiva liberalización de los movimientos internacionales de capitales, cada uno de los países recobraba autonomía en cuanto a sus objetivos macroeconómicos. Bien es cierto que la autonomía no era absoluta, ya que también en un sistema con tipos de cambio flotantes pueden producirse transmisiones internacionales de las fluctuaciones coyunturales (con efectos sincronizantes o contrapuestos, según el origen de la perturbación exterior). Pero había desaparecido la subordinación de la política monetaria al equilibrio exterior de la economía, que inexorablemente había exigido el sistema de Bretton Woods. Bajo el nuevo régimen de tipos de cambio, las autoridades monetarias podían y pueden, si se lo proponen, controlar la base monetaria (en el concepto más apropiado) y responder a recesiones o recalentamientos coyunturales con suficiente margen de actuación por el lado de la balanza de pagos.

Sin embargo, ni España ni los demás países occidentales realmente hicieron todo el uso posible de dicha autonomía. Más bien, las autoridades monetarias nacionales marcharon al compás de las políticas de los Bancos emisores estadounidense y alemán fundamentalmente, que a su vez estaban bastante sincronizadas la una con la otra. En ninguna parte se prescindió del objetivo de fijar o mantener un determinado tipo de cambio, al margen de las fuerzas del mercado, ya sea para defender la competitividad exterior de las empresas, ya sea para evitar la importación de inflación. Como contrapartida, los tipos de cambio reales experimentaron frecuentes altibajos (creando incertidumbre entre los agentes económicos) y evolucionaron por otros senderos que los que estarían marcados por

las «condiciones fundamentales» reinantes en cada país (produciendo distorsiones en la asignación de recursos).

La experiencia española habla por sí sola: habida cuenta de que en España la tasa de inflación es superior a la internacional y que los niveles de productividad son inferiores, lo normal es que la peseta, medida por su valor efectivo real, tienda a depreciarse frente a las principales divisas. Pero esto sólo ha ocurrido temporalmente, entre 1980 y 1984; durante la segunda mitad de los años setenta la peseta se había apreciado notablemente en términos reales, y lo mismo ha ocurrido en años recientes, en los que la peseta ha dado muestras de fortaleza que presumiblemente es artificial. El comportamiento de la peseta ha hecho mella en la evolución del comercio exterior y, a través de este conducto, en la evolución coyuntural (aunque no se pueda medir el impacto, dado que hay más factores en vigor). En este sentido, España comparte la experiencia de otros países respecto de los límites, si no la incapacidad, de la política monetaria de conciliar objetivos internos y externos.

3. Avances en la lucha contra la inflación

Cuando se aproxima en España la transición política, la economía mundial experimentaba elevados ritmos de inflación (cuadro 1). En 1974, el incremento de los precios al consumo para el conjunto de países de la OCDE fue del 13,4 %, para los países miembros de la CEE algo menos; durante el período 1970-73, que se caracterizó por un fuerte auge coyuntural, la tasa media de inflación había sido del 6 %. España sufría incluso una inflación más intensa (con tasas del 15,7 % y 9,3 %, respectivamente), lo cual era ya por aquel entonces tradición.

La fuerte aceleración de la inflación era, y es todavía hoy en día, atribuida generalmente al (primer) «choque petrolífero», es decir, a factores externos. Si bien es cierto que el alza de los precios del crudo, y de otras materias primas, encareció en la mayoría de los países la factura de importación, es conveniente recordar que la inflación en última instancia siempre es un problema monetario, es decir, se debe a un exceso de medios de pago en circulación —exceso en relación al crecimiento del potencial productivo del país. Dicho de otra forma: la inflación la generan los propios Gobiernos (o los Bancos emisores), y así fue a mediados de los años setenta y después. La política de precios de la OPEP podía servir de chivo expiatorio, pero el problema de la inflación se debía básicamente a los extendidos hábitos de monetizar déficit públicos y a la popular creencia en la célebre «curva de Phillips», de cuño keynesiano, que hacía suponer que de la inflación resultarían estímulos para el crecimiento económico y el empleo.

Tal y como era de esperar, y numerosos analistas lo habían advertido, la permisividad inflacionaria en los años setenta fue realmente nociva:

CUADRO 1. Ritmos de inflación
(Porcentaje de variación anual de los precios al consumo)

Período/año	España	CEE-9	Estados Unidos	Diferencial frente			Pro-Memoria: Tipo de cambio efectivo real de la peseta frente			
				EE UU			CEE	OCDE	CEE	OCDE
				CEE	EE UU	OCDE	CEE	OCDE	CEE	OCDE
1972-1976	15,4	11,4	8,0	4,0	7,4	+3,0	+2,8	+3,0	+2,8	
1976-1980	18,8	10,9	9,7	7,9	9,1	+1,9	+2,9	+1,9	+2,9	
1980-1984	13,1	9,7	6,0	3,4	7,1	-0,9	-3,8	-0,9	-3,8	
1985	8,8	6,3	3,6	2,5	5,2	+1,6	+1,4	+1,6	+1,4	
1986	8,8	3,4	1,9	5,4	6,9	+0,7	+4,5	+0,7	+4,5	
1987	5,3	3,4	3,7	1,9	1,6	0	+2,4	0	+2,4	
1988	4,8	2,9	4,1	1,9	0,7	+5,3	+4,8	+5,3	+4,8	
1989	6,9	4,6	4,8	2,3	2,1	+7,7	+6,4	+7,7	+6,4	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas. Banco de España, *Informe Anual*.

- El sistema de precios relativos perdió eficacia en cuanto a su capacidad de transmitir de un modo conciso y a un coste mínimo la información que los agentes económicos precisan con el fin de poder decidir qué y cómo producir, invertir, ahorrar, consumir y trabajar. Buena parte de la formación de capital fijo no tenía otra función que la de proteger al propietario frente a la inflación; se formaba «oro de hormigón» (de lo que se beneficiaban las empresas de la construcción) o se atesoraba oro auténtico (de lo que se beneficiaban los países exportadores de este metal). También proliferaba la inversión inmobiliaria puramente especulativa, claro está. Siempre se comprometían recursos reales en actividades cuya productividad social era inferior a la que se hubiera podido haber logrado mediante inversiones en maquinaria, infraestructura económica, vivienda básica y en capital humano. Estas distorsiones frenaron el ritmo de crecimiento de las economías y crearon desempleo, es decir, hundieron a los países occidentales en lo que se vino a llamar *stagflation*.
- Al mismo tiempo se produjo una redistribución de ingresos y del patrimonio generalmente calificada de injusta. Los «perdedores» fueron los empleados con sueldos fijos, los pensionistas, jubilados y demás personas que percibían prestaciones sociales no indexadas, los ahorradores y acreedores (que habían concertado préstamos en términos monetarios) así como los productores de bienes y servicios que estaban sometidos a regulación de precios por parte de la Administración. Entre los «ganadores» de la inflación se encontraban los poseedores de inmuebles y otros valores reales así como los deudores (privados y públicos). En general, el tipo de impuesto que supone la inflación era fuertemente regresivo, esto es, incidía más sobre las personas con rentas bajas que sobre aquellas con rentas altas. Los recelos contra el capitalismo, que determinados grupos manifestaron una y otra vez en aquellos años, tiene en este grave mal económico una de sus raíces.

Con el cambio de década vino también, en la mayor parte de los países industrializados, el cambio de política económica, ahora decididamente orientada a combatir la inflación. En España, el cambio se había iniciado ya antes, en virtud de los llamados Pactos de la Moncloa de 1977. La inflación en este país se había situado en un 24,5 % anual. Al margen de si había o no consciencia de los efectos económicos perniciosos de la inflación, y sobre todo siendo ésta galopante, el peligro que corría el incipiente proceso democratizador tenía que estar imbuido en la mente de todos. No hay que olvidar que en un Estado de derecho el orden económico descansa en el principio del cálculo nominativo («peseta igual a peseta»). Este principio queda desvirtuado cuando se deprecia el valor (doméstico) de la moneda. Los ciudadanos pagan entonces más impuestos de lo que el legislador tenía previsto (léase «progresión en frío» del impuesto sobre la renta o «impuesto inflacionario» sobre el dinero y los depósitos bancarios). Con una inflación que constituye un tributo subrepticio, la población puede terminar con

no identificarse con su Estado y considerar el fraude fiscal como medio legítimo de autodefensa, cada uno actuando a su modo y a costa de los demás. Era, por consiguiente, inexorable actuar con el fin de que la cohesión política de la sociedad española no terminara quebrantándose, apenas que había comenzado a formarse.

En este frente, el de la lucha antiinflacionista, España ha progresado mucho entre 1977 y 1988. Bien es cierto que todos los países industrializados han reducido la inflación. Pero el esfuerzo estabilizador en España ha tenido que ser mayor, ya que aquí había que bajar del casi 25 % en 1977 (media CEE: 12 %) para llegar al 4,8 % en 1988, ya incluido el efecto del IVA, que se había introducido en 1986 (media CEE: 3,1 %). En 1989, la inflación se ha vuelto a reanimar, pero no sólo en España, sino en casi todos los países de la OCDE, lo que en buena medida es reflejo de un auge conyuntural que, siendo ya prolongado, crea los habituales estrangulamientos por el lado de la oferta. Sin querer restarle gravedad al rebrote inflacionista, justo es constatar que la permisividad monetaria, que había sido una constante histórica en el acontecer económico español, ya no lo es.

El objetivo de controlar la inflación puede verse comprometido en un momento determinado por no estar adecuadamente compenetradas entre sí la política monetaria y la política fiscal (léase perseverancia del déficit público estructural), por un lado, y la política macroeconómica (de corto plazo, con sus efectos sobre la demanda agregada) y la política microeconómica (de medio y largo plazo, con su impacto sobre la oferta potencial), por otro. Incoherencias de este tipo no son exclusivas de España; también en otros países europeos, y no digamos en los Estados Unidos, la política económica incurre en esos yerros. Pero tanto allí como aquí las autoridades tratan de ponerles remedio, conscientes como están de que la economía encuentra un marco mucho más propicio para su desarrollo sostenido cuando rigen condiciones de estabilidad monetaria. Un crecimiento económico satisfactorio, un elevado grado de empleo y un nivel de precios estable no constituyen objetivos contrapuestos, sino compatibles el uno con el otro, siempre que se les asignen instrumentos eficaces y se repartan las responsabilidades adecuadamente entre el Gobierno, el Banco emisor, el empresariado y los sindicatos.

4. Las estructuras productivas bajo continuos cambios

Todo crecimiento económico necesariamente va acompañado de cambios en la estructura de producción (y, en consecuencia, en la de empleo). Las transformaciones estructurales se deben al efecto combinado de cambios en la composición de la demanda (generados por diferencias entre las elasticidades-renta y elasticidades-población con respecto a determinados productos y servicios) y de cambios en las condiciones de la oferta (producidos por el crecimiento diferenciado de la

disponibilidad de factores productivos y por el ritmo variable del progreso tecnológico). Dados los niveles de renta per cápita alcanzados por los países industrializados, la tendencia generalizada, a nivel de los tres grandes sectores de la economía, es:

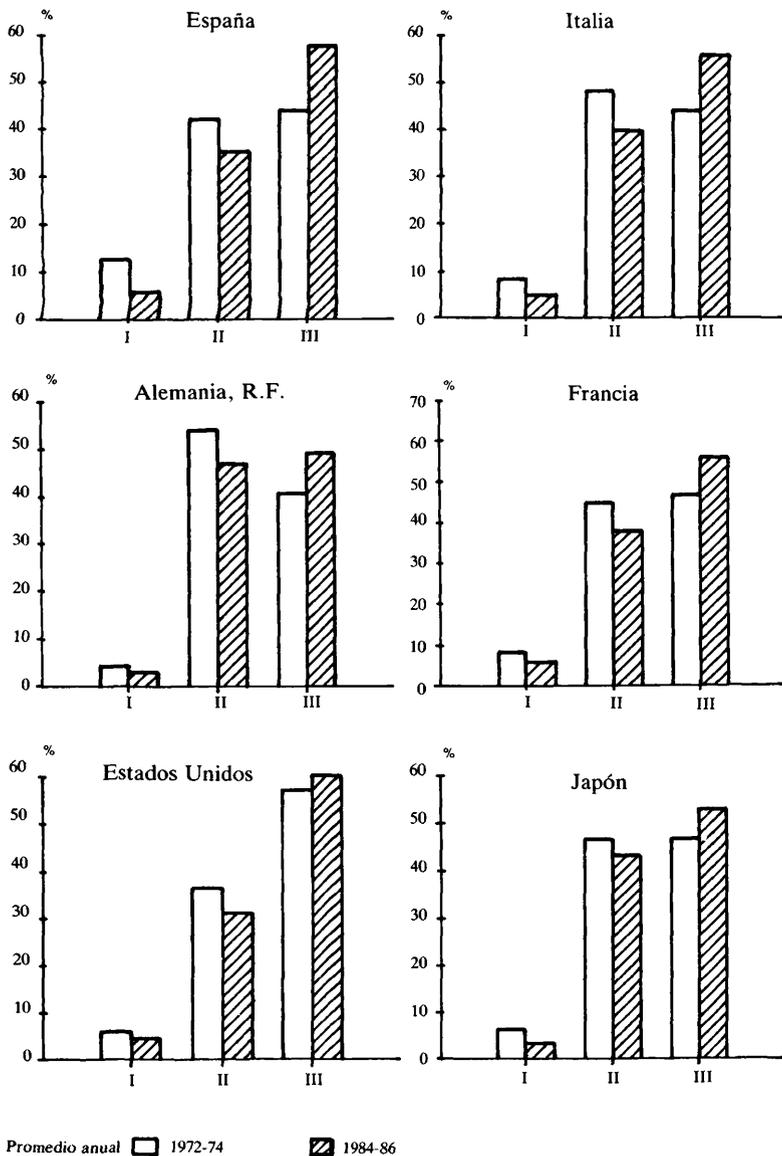
- que el sector primario (fundamentalmente, la agricultura) crece a un ritmo inferior del que lo hace la economía en su totalidad, de modo que su participación relativa en el PIB (nominal y real) disminuye, hasta llegar a porcentajes muy bajos;
- que el sector secundario (básicamente, la industria manufacturera) también crece más despacio que el PIB, pero su peso en la economía continúa siendo alto;
- que el sector terciario (esencialmente, los servicios modernos) es el más expansivo de todos, aumenta su participación porcentual en el PIB y la hace alta.

Esta trayectoria sectorial ha prevalecido durante los años setenta y ochenta en los países industrializados, como revela la muestra recogida en el gráfico 3. España no ha constituido una excepción de esta regla. A pesar de que los «chocques petrolíferos», la ofensiva exportadora de los «nuevos países industrializados» y la rápida diseminación de la microelectrónica y otras nuevas tecnologías básicas han repercutido profundamente en las economías occidentales, estos factores no han eliminado el ya clásico patrón del desarrollo económico, concretamente el camino hacia la terciarización de las economías.

Esto es tanto más significativo por cuanto la política económica no ha estado en todos los momentos, y en todos los países, a la altura de las necesidades del cambio estructural. Por el contrario, y sobre todo en la década de los setenta, hubo una marcada inclinación por proteger y subvencionar actividades en declive y por fomentar las llamadas «industrias de punta», todo lo cual más que facilitar el ajuste positivo de las estructuras productivas a los nuevos condicionamientos en la economía mundial, lo dificultó y dilató. El retraso en el ajuste estructural es, al margen de los ciclos coyunturales, uno de los factores claves que explican por qué el ritmo de crecimiento de las economías europeas fue poco satisfactorio en aquella época. Cuando posteriormente, ya entrando en los años ochenta, la política económica en la mayoría de los países industrializados cambió de rumbo, actuando más decididamente por el lado de la oferta, desregulando actividades económicas y flexibilizando los mercados, el ajuste del aparato productivo se hizo más eficiente. Las economías occidentales recuperaron buena parte del dinamismo que habían perdido. Sin progresos en el ajuste del aparato productivo, la expansión coyuntural en los años ochenta no hubiera sido tan larga y las presiones inflacionarias hubieran sido mayores.

En España, una verdadera política de mejora de estructuras productivas se hizo esperar aún más, hasta mediados de 1984, cuando entró en vigor la nueva

GRAFICO 3. Estructura del producto interior bruto por grandes sectores
(Porcentaje, precios corrientes)



Nota: Sectores I (agricultura y pesca, minería).

II (industrias transformadoras, energía y agua, construcción).

III (servicios).

Fuentes: OECD, *National Account Statistics*. *Estadísticas nacionales*. Elaboración propia.

ley de reconversión y reindustrialización. Anteriormente, o bien no hubo política alguna, o se persiguió una política de simple saneamiento financiero y laboral de empresas y sectores en crisis. A partir de 1984, el enfoque fue más amplio: se eliminaron capacidades productivas económicamente obsoletas y se fomentó el reciclaje profesional de los trabajadores afectados, entre otras cosas. Aunque queden numerosos problemas estructurales por resolver, entre ellos el que muchas empresas españolas continúen operando con métodos de fabricación anticuados, dimensiones de producción subóptimas, exceso de plantilla y niveles de productividad bajos, no cabe duda de que en años recientes el país ha dado un importante paso hacia la adecuación de su aparato productivo a las necesidades de una economía moderna y dinámica.

A ello no sólo han contribuido los programas de reconversión industrial, sino también el reciente empuje de la inversión privada, cada vez más orientada a la ampliación de la capacidad productiva, no limitándose al reemplazamiento de viejas instalaciones, como había ocurrido anteriormente. Las fuertes inversiones directas que vienen realizando en España empresas extranjeras constituyen otro soporte significativo en el proceso de reestructuración. Con tanta actividad inversora en bienes de equipo, está ya en marcha la inexorable modernización del aparato productivo español, lo cual debe repercutir en un avance de la competitividad internacional de las empresas a través de economías de escala y de reducción de costes. Esto es un buen camino para tomar posiciones cara a la creación del mercado único europeo, prevista para finales de 1992.

Mientras que la dinámica inversora de los últimos años hace pensar que el proceso de adaptación estructural en España ha seguido, como menos, el ritmo de otros países de la Comunidad, los logros son, a primera vista, mucho menos palpables en el mercado de trabajo. A pesar de que la economía española haya creado, desde mediados de los años ochenta, nuevos empleos a un ritmo superior al registrado en el conjunto de la CEE, y a pesar de que la tasa de paro haya descendido algo, sigue siendo la más alta en la CEE. Al mismo tiempo, falta mano de obra (cualificada y no cualificada) en varios sectores productivos (no sólo la construcción y la hostelería).

Se conoce que los salarios reales no se han mostrado tan flexibles a la baja y la rígida legislación laboral no se ha refundido lo suficiente como hubiera sido necesario para que los sectores en expansión absorbieran mejor los trabajadores que perdían su empleo en los sectores en declive. Además, hubiera hecho falta una mayor flexibilización en el mercado laboral, con el fin de dar entrada a una población activa en rápido crecimiento, debido éste a la evolución demográfica, pero también al aumento continuo de la participación femenina en la actividad productiva. Técnicamente hablando, la «tasa de empleo no aceleradora de inflación» (NAIRU) es alta y está bastante cerca de la tasa de paro registrado (alrededor del 16 %). Aun así la tasa oficial de paro suscita dudas sobre si realmente refleja la situación laboral en España, pues en cualquiera de los otros países de la CEE tal situación hubiera provocado tensiones políticas interiores de envergadura, cosa que no ha ocurrido en España. Tiene que haber, por consiguiente,

bastante trabajo en la llamada «economía sumergida», cuyo funcionamiento contribuye a adecuar las estructuras de empleo.

La adecuación del aparato productivo tendrá que ir, y de hecho ya va, más allá de los reajustes entre los grandes sectores económicos, sobre todo entre el secundario y terciario. Buena parte de la reestructuración tiene lugar dentro de los propios sectores:

- en el sector secundario, hacia las actividades industriales que son intensivas en el uso de capital físico y mano de obra cualificada, ahorran en el uso de energía y contaminan poco el medio ambiente (en términos comparativos), especialmente bienes de equipo y producción de tecnología básica;
- en el sector terciario, hacia actividades cuyos servicios suplen una demanda de elasticidad-renta relativamente alta, van aparejados con tecnología moderna y son comercializables internacionalmente, básicamente los transportes, los seguros, la banca, los servicios profesionales y técnicos, la telecomunicación.

Además, tanto en España como en los demás países de la CEE (y la OCDE) el tradicional modelo de cambio estructural ha sido alterado en los últimos años por diversas tendencias que, sin ser realmente nuevas, sí han adquirido una importancia singular. Los acontecimientos más significativos son:

- la diversificación de actividades, mediante la cual las empresas (industriales o de servicios) buscan oportunidades de crecimiento en otras áreas, con el fin de reducir la dependencia de mercados problemáticos y de aprovechar, en la medida de lo posible, efectos sinérgicos (por ejemplo, en la investigación tecnológica, en la compra de material, en la producción y en el marketing);
- la descentralización de la producción, mediante la cual las empresas hacen uso del potencial que las nuevas tecnologías de la comunicación y la información ofrecen para ahorrar costes y mejorar la competitividad internacional;
- la internacionalización de actividades, mediante la cual las empresas explotan los diferenciales de costes e impuestos entre países, superan barreras arancelarias en el exterior y mejoran en el extranjero su posicionamiento en la licitación de contratos de suministros y obras por parte de las Administraciones públicas locales.

La consecuencia de estas tendencias es la globalización de los mercados; su manifestación más palpable la ofrecen ramas como la química y la del automóvil. La división internacional del trabajo se hace más intensiva, el comercio mundial se hace más intraindustrial, sobre todo si viene propiciado por las empresas multinacionales. Debido a ello, las economías afrontan el continuo reto de adaptarse

a la competencia foránea, pero gozan al mismo tiempo, si responden al reto, de oportunidades adicionales de mejorar el bienestar social. Entre los países de la CEE, son Alemania, Francia y Gran Bretaña los que más activamente marchan por los senderos mencionados; España se está incorporando con rapidez a este proceso, primordialmente como país destinatario de inversiones directas extranjeras.

5. El atractivo de la economía puesto a prueba

En el contexto de la incesante globalización de los mercados e internacionalización de la producción, ha cobrado suma importancia la competitividad internacional de un país como lugar de inversión y producción, diferenciándose de la competitividad de las empresas en el comercio exterior:

- La competitividad internacional de las empresas viene determinada, fundamentalmente, por los costes de producción y la calidad de los bienes y servicios ofrecidos. Si surgen problemas, siempre existe la posibilidad de corregirlos mediante la devaluación de la moneda, aunque la sociedad tenga que pagar un precio en forma de pérdida de renta real.
- La competitividad internacional de un país como lugar de inversión y producción depende, esencialmente, de todo el sistema de condiciones institucionales, fiscales, sociales e infraestructurales que en él reinan, comparadas con las condiciones que existen en otros países. El país que más activos tenga, será el que más recursos productivos, propios y foráneos, atraerá, en bien de la vitalidad futura de la economía; si predominan entre los condicionamientos objetivos los pasivos, el país en cuestión se verá escaso de recursos, y a la postre también las empresas correrán el riesgo de perder competitividad en la exportación y en el mercado interior frente a la importación.

Durante los últimos años ha aumentado espectacularmente la movilidad internacional de determinados factores productivos, concretamente la del capital físico (incluida tecnología), y en cierto modo también la del capital humano (incluidos empresarios). Esto es el resultado de la progresiva liberalización de la circulación de capitales y la irrupción de las nuevas tecnologías telecomunicativas. El capital físico, es decir, la inversión productiva, se dirige a aquellos países en donde mayor sea la rentabilidad esperada, después de impuestos, siempre en comparación con la rentabilidad neta que prometen las inversiones en otros lugares o en otras modalidades (como las financieras, por ejemplo). Por consiguiente, Europa y otras regiones de la economía mundial están asistiendo a una nueva distribución internacional de la formación bruta de capital, con los consabidos efectos sobre el empleo y los niveles de renta. Los grupos beneficiados, o perjudicados, según

el atractivo del país, son aquellos caracterizados por una menor movilidad internacional, es decir, la mayor parte de la población activa.

La importancia de este fenómeno resulta aún más evidente si se tiene en cuenta que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación permiten desvincular geográficamente las actividades de investigación y desarrollo de las de producción, siempre y cuando las complementariedades entre ambas sean pequeñas. Entonces lo uno tiene lugar en un país (de la vanguardia tecnológica, digamos Alemania), lo otro se efectúa en un país distinto (menos avanzado, como España). Ejemplos recientes se han dado en la industria química, la industria electrónica de consumo y la industria del automóvil. Esto significa para la economía española el poder engarzar con la división internacional del trabajo a unos niveles tecnológicos superiores a los que venía operando en el pasado, sin tener que crear una infraestructura de investigación y desarrollo tan amplia y compleja como la tienen los países más avanzados. El acceso a tecnologías modernas se consigue, en buena parte, a través de cooperaciones con empresas multinacionales.

Ni que decir tiene que la acrecentada transmisibilidad internacional de altas tecnologías no libra a las empresas españolas de intensificar sus esfuerzos tecnológicos, que en muchos casos aún son mínimos. Pues por un lado conviene aprovechar el potencial que la investigación aplicada tiene para mejorar continuamente los procesos de producción. Por otro lado, numerosas industrias intensivas en tecnología y capital humano muestran una estrecha complementariedad entre las actividades de investigación y desarrollo y la producción; ejemplos son la industria de maquinaria (especializada), la industria de instrumentos profesionales y científicos y la industria de componentes electrónicos. Si España pretende equipararse con los países más avanzados de la CEE, objetivo ya por sí muy ambicioso, tendrá que impulsar la investigación científica y tecnológica. De este modo mejorará también su posición en el momento de animar a las empresas multinacionales a que implanten laboratorios y centros de investigación en España.

La pugna por los recursos internacionalmente móviles es una de las razones que explican el cambio paradigmático de política económica que ha tenido lugar en la mayoría de los países industrializados durante esta década: la caída del keynesianismo, por un lado, y el auge de conceptos clásicos y neoclásicos, con un redescubrimiento de las teorías de Schumpeter y Hayek, por otro. Criterios de eficiencia en la economía adquirieron primacía sobre objetivos redistribuidores. Más que estimular la demanda agregada, se trató de mejorar las condiciones objetivas para la inversión y aumentar la flexibilidad de la economía por el lado de la oferta. Los Estados Unidos y Gran Bretaña marcharon en cabeza de este movimiento, pero pronto les siguieron otros, entre ellos Japón, Alemania y Francia (que había sufrido un estrepitoso fracaso con las recetas keynesianas ensayadas en 1981-82). El proyecto de la CEE de crear el mercado único también se inscribe en esta línea, dado que implica un incremento de la competencia que eliminará ineficiencias, promoverá las reestructuraciones de las economías y ofrecerá un sinnúmero de oportunidades para la inversión. Lo mismo cabe decir de la apertura de los mercados del Este europeo en el contexto de una reforma profunda

de los sistemas económicos de aquellos países, a que está dando lugar el descubrimiento del llamado socialismo real.

El que España haya registrado entradas récord de inversiones directas extranjeras en los últimos años (cuadro 2), puede interpretarse como una manifestación de confianza en la calidad del país como lugar de inversión y producción. Entre los activos que han configurado un marco favorable, cabe destacar

- la lucha contra la inflación,
- el fomento de la reconversión industrial,
- la remodelación, junto con privatizaciones, del grupo de empresas públicas,
- la desregulación de actividades económicas,
- la adhesión a la Comunidad Económica Europea,
- la estabilidad política.

CUADRO 2. Inversiones extranjeras en España
(millones de dólares, términos netos, media anual)

Período/año	Inversiones directas (A)	Inversiones totales (B)	Porcentaje sobre la Formación Interior Bruta de Capital Fijo	
			(A)	(B)
1973-1976	321,9	728,8	1,3	3,0
1977-1980	662,1	1 210,6	1,7	3,2
1981-1984	898,1	1 809,3	2,6	5,2
1985	985,3	2 458,2	3,2	7,9
1986	2 028,0	5 118,0	4,6	11,7
1987	2 603,2	8 069,6	4,4	13,5
1988	4 720,2	9 128,8	6,1	11,7
1989	5 864,2	14 614,8	6,4	15,8

Fuente: Banco Bilbao Vizcaya, *Informe Económico*, varios años. Elaboración propia.

Pero también hay pasivos, que de no corregirse pueden comprometer la competitividad de la economía española en el momento de atraer recursos productivos. Veamos algunos ejemplos:

- Diversas deficiencias crónicas en las infraestructuras y equipamientos básicos del país, lejos de subsanarse, se han agudizado durante los últimos años. Este es el caso de las carreteras, el correo, los servicios telefónicos y la enseñanza, incluida la formación profesional.

- La presión fiscal (y no digamos el esfuerzo fiscal) aumenta imparablemente, incluso en la actualidad, cuando en otros países de la CEE (y en los Estados Unidos) se están reduciendo los impuestos; especialmente desmedida y compleja es la fiscalidad sobre el capital.
- Al mismo tiempo, el Estado se ha endeudado desmesuradamente. No lo ha hecho tanto para poner en marcha amplios programas de inversión en la infraestructura del país, que podrían mejorar los niveles de productividad, sino para financiar un consumo público, que generalmente es poco productivo (no sólo en España).
- La conflictividad laboral continúa siendo elevada. En la CEE únicamente Grecia superó, durante los años ochenta, el número de días de trabajo perdidos por huelgas (por cada 1 000 personas ocupadas).

Todo tiene un precio. Si la deficiente dotación de infraestructuras y equipamientos termina generando estrangulamientos en los procesos de producción y distribución de bienes y servicios, España puede ahuyentar a los inversores extranjeros. Si el Estado mantiene su ánimo recaudador drenando las rentas privadas y los beneficios empresariales, puede desestimar sensiblemente la propensión al trabajo, al ahorro y a la inversión, además de promover la emigración de profesionales cualificados y de capitales en cuanto se haya establecido el mercado común único en la CEE. Si el Estado sigue acumulando deuda pública, puede crear tensiones continuas sobre el sistema financiero que, por una vía u otra, podrían convertirse en un factor paralizante del crecimiento económico.

En consecuencia, y dada la elevada movilidad de los capitales, es imperiosa la necesidad de cuidar todos los parámetros importantes que configuran el esquema propicio en el que una economía moderna y dinámica pueda desenvolverse. En todo caso, deben predominar los activos sobre los pasivos, siempre en comparación con los balances correspondientes en los demás países con los que España compite en la captación del ahorro interior y exterior. El horizonte de 1992 plantea este reto con toda claridad, pues España habrá concluido el desarme arancelario y contingentario frente a sus socios y competidores comunitarios, y la Comunidad pondrá en funcionamiento el mercado único. Este reto se acrecentará en la medida en que prosperen las transformaciones económicas en el Este de Europa y aparezcan nuevos demandantes de ahorros, aparte de Alemania Oriental que tras su unión monetaria y económica con la Alemania Occidental (en julio de 1990) ya constituye un foco de atracción de la inversión internacional.

6. El desafío de la integración europea

Con la adhesión a la CEE (en 1986), España ha dado un paso decisivo hacia la apertura de su economía a la competencia internacional; ha aceptado el reto que ello supone para las empresas y los trabajadores (que tendrán que responder a

continuados e intensivos cambios estructurales) y para las autoridades responsables de la política económica (que tendrán que guiarse en gran medida por criterios de eficiencia). La incorporación posterior (en 1989) al Sistema Monetario Europeo ha sido otro paso significativo por cuanto pone de manifiesto la importancia que en España se atribuye al control de tensiones inflacionistas, más fácil de lograr yendo a remolque de la política monetaria del Banco Emisor alemán, máximo guardián en la CEE de la estabilidad monetaria.

Antes de iniciarse el proceso de integración, se debatió mucho sobre las posibles repercusiones. Unos temían que el impacto económico iba a ser negativo y basaban su pesimismo en las debilidades manifiestas del tejido productivo español. Otros vaticinaban un resultado positivo, conscientes de que las liberalizaciones económicas que los sucesivos Gobiernos españoles habían efectuado cara al exterior, a partir del célebre Plan de Estabilización de 1959, habían revelado una gran capacidad de adaptación y flexibilidad por parte de empresarios y trabajadores.

Aunque las incertidumbres son numerosas y el país todavía tiene camino que recorrer hasta que pueda sacar pleno fruto de su incorporación a la CEE, todo indica que las cosas van bien encauzadas. La firme recuperación de la economía española, la intensa actividad inversora, la masiva afluencia de capitales extranjeros, la progresiva mejora de los niveles de productividad y la acrecentada conciencia de la calidad y el diseño de los productos y servicios son pruebas alentadoras.

La gran incógnita está en el comportamiento del comercio exterior y sus implicaciones para la balanza de pagos. Tradicionalmente, la economía española operaba con un déficit comercial; como era de prever, este déficit se ha acrecentado, en términos absolutos y como porcentaje del PIB, desde el momento en que España inició su integración en la CEE. La balanza de servicios, que gracias al turismo es tradicionalmente alcista, como lo es también, aunque en menor cuantía, la balanza de transferencias, solía enjugar el déficit comercial, pero a partir de 1988 ya no se consigue, lo cual ha suscitado serias preocupaciones acerca de la competitividad de la economía española en el nuevo entorno de una Europa integrada.

Para un país como España, en pleno proceso de aproximación económica y tecnológica a los países comunitarios más avanzados, lo normal es tener un déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente. Pues el ahorro interior no suele ser suficiente para financiar la inversión con la cual se explota el potencial de crecimiento. De ahí que se trate de captar el ahorro exterior, en forma de inversiones directas, de cartera y de inmuebles. El financiar la formación bruta de capital interior recurriendo también al ahorro exterior (léase superávit de la balanza de capitales) es mejor que exportar ahorro interior (como en los años 1984-87). El ahorro extranjero sólo afluye si hay confianza en la solvencia de la economía hacia la que se dirige, lo cual parece ocurrir en el caso español. Claro está que la confianza por parte de inversores extranjeros no está garantizada indefinidamente (no lo está en ninguna parte). Pueden surgir dudas acerca de la sosteni-

bilidad de un déficit por cuenta corriente que aumente incesantemente. Pero mientras que el déficit no resulte de una simple expansión consumista y un estancamiento de las exportaciones, sino refleje el dinamismo de la inversión productiva interna, y mientras que la política económica se acomode a la que practican los países competidores, sobre todo si se promueve el ahorro interior, el *rating* de España en los mercados (financieros) internacionales podrá consolidarse.

En todo caso, el proceso de integración económica en Europa deberá mejorar la competitividad de las empresas españolas y el atractivo del país como lugar de inversión y producción. Una vez desmanteladas, dentro de la CEE, las barreras arancelarias, fiscales, técnicas y administrativas aún existentes y una vez constituido el mercado de bienes y servicios más grande del mundo industrializado, habrá las clásicas economías de escala y habrá mayores oportunidades de especialización tanto en sentido horizontal como vertical. La competencia se intensificará y esto es un buen acicate para que las empresas españolas mejoren continuamente los niveles de productividad, así como la calidad y variedad de los productos y servicios. Tal como están las cosas, el futuro promete importantes dividendos a la iniciativa y a la creatividad y amenaza con duras sanciones a la autosatisfacción e inercia.

7. Observaciones finales

La transición política de España ha arrojado dos efectos que hay que valorar positivamente: el país es hoy una democracia y la economía se ha modernizado espectacularmente. Si los primeros Gobiernos democráticos, a partir de 1977, tuvieron que afrontar una crisis económica que tardaría en tocar fondo, los Gobiernos más recientes pudieron encauzar la revitalización económica del país, que tanta atención ha llamado en el entorno europeo. Pero ahora que España se ha integrado en la CEE, y ante el horizonte de la reinserción de los países del Este europeo en la economía mundial, todos los agentes económicos (incluidas las organizaciones empresariales, los sindicatos y los responsables de la política económica) tendrán que actuar de acuerdo con las reglas de juego que rigen en un sistema de división internacional del trabajo, en el que los mercados son cada vez más globales, los competidores son cada vez más numerosos y los capitales y las tecnologías son cada vez más móviles. Cuanto mejor responda el país a estos condicionamientos, tanto mayores podrán ser los logros económicos y sociales en el futuro.

ORIENTACION BIBLIOGRAFICA

Existe una amplia literatura con trabajos, la mayoría de ellos realizados por economistas españoles, sobre los más variados aspectos de la evolución económica en España desde el comienzo de la transición política. Los artículos y libros más importantes han sido citados en los capítulos que anteceden; a ellos debe acudir el lector interesado en profundizar los temas que se abordan en este epílogo.

Entre los estudios que facilitan, en el contexto internacional, una perspectiva global del desarrollo económico español, enlazando los períodos anteriores a la transición con los años recientes, merece especial atención el de Enrique FUENTES QUINTANA, «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en J. L. GARCÍA DELGADO, (dir.), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989, pp. 1-75. En cierto modo tienen también un enfoque global unos trabajos míos reimpresos en Juergen B. DONGES, *La industria española en la transición*, Barcelona, Orbis, 1985, así como el análisis de Augusto LÓPEZ-CLAROS, «The Search for Efficiency in the Adjustment Process Spain in the 1980s», International Monetary Fund, *Occasional Paper*, núm. 57, Washington/DC, febrero de 1988.

Una vez iniciada la transición, se han analizado en varias ocasiones las perspectivas de la economía y la sociedad españolas. Cabe mencionar las siguientes (en orden cronológico): Emilio FONTELA y otros, *España en la década de los ochenta*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1980; José Antonio AGUIRRE y otros, *España año cero - Una salida para la crisis*, Madrid, Espasa-Calpe, 1982; Juan LINZ y Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (eds.), *España: un presente para el futuro*. Tomo 1, *La sociedad*, Tomo 2, *Las instituciones*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984.

Sobre tres problemas económicos específicos, el paro laboral, la reconversión industrial y la dotación de infraestructuras, pueden consultarse: C. LLUCH y otros, *El paro: magnitud, causas, remedios*. Informe Final de la Comisión de Expertos para el Estudio del Desempleo, Madrid, mayo de 1988; Mikel NAVARRO ARANCEGUI, «La política de reconversión industrial en España», *Información Comercial Española*, Madrid, enero de 1989, pp. 45-69; A. CARBONELL ROMERO y J. HERNANDO COGOLLOR (eds.), *Las infraestructuras en España: carencias y soluciones*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990.

El entorno internacional de estos problemas lo recogen los siguientes trabajos: Bela BALASSA y Herbert GIERSCH (eds.), *Economic incentives*, Londres, Macmillan Press, 1986; Tamim BAYOUMI y otros, «Structural Reform and Macroeconomic Adjustment in Industrial Countries» en International Monetary Fund, *Staff Studies for the World Economic Outlook*, Washington/DC, agosto de 1989, pp. 13-64; Robert Z. LAWRENCE y Charles L. SCHULTZE (eds.), *Barriers to European Growth - A Transatlantic View*, Washington/DC, The Brookings Institution, 1987; ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE): *Economies in Transition - Structural Adjustment in OECD Countries*, París, 1989 y *Progress in Structural Reform*, París, 1990.

Además, deben anotarse algunas obras dedicadas a la Comunidad Económica Europea, concretamente el mercado único y la integración de España, por ejemplo:

Juergen B. DONGES y otros: *The Second Enlargement of the European Community - Adjustment Requirements and Challenges for Policy Reform*, Tubinga, J.C.B. Mohr, 1982; «1992 Un mercado único europeo», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, Madrid, núm. 4, 1986; Paolo CECCHINI, *Europa 1992: Una apuesta de futuro*, Madrid, Alianza, 1988; y George N. YANNOPOULOS (ed.), *European Integration and the Iberian Economies*, Londres, Macmillan Press, 1989.

Finalmente, cabe mencionar algunos estudios sobre los cambios en la Europa del Este, dadas las implicaciones que podrían tener para la economía española. Véanse, por ejemplo, «Los cambios en las economías de los países del Este de Europa», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, Madrid, núm. 4/1989; UN ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (ECE); *Economic Reforms in the European Centrally Planned Economies*, Nueva York, 1989; Juergen B. DONGES, *La apertura de los mercados del Este Europeo - Condicionamientos y consecuencias*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1990.

Los autores

ABAD BALBOA, CARLOS (Madrid, 1960). Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Economía Aplicada en el Departamento de Estructura Económica y Economía Industrial de esta misma Universidad. Especializado en temas de economía agraria y economía de los recursos naturales. En estas líneas de investigación ha participado en distintos proyectos en el Instituto de Economía y Geografía Aplicadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en los últimos cinco años. Ha publicado artículos en las revistas *Papeles de Economía Española*, *Estudios sobre Consumo*, *Revista de Estudios Agro-Sociales* y *Pensamiento Iberoamericano*. *Revista de Economía Política*, publicación esta última de la que es Secretario de Redacción.

ALONSO RODRÍGUEZ, JOSÉ ANTONIO (La Coruña, 1953). Profesor Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid. Sobre temas del sector exterior ha publicado, entre otros, los libros: *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica*, Madrid, 1983; *La empresa exportadora española frente a Iberoamérica y la CEE*, Madrid, 1985; *Características y estrategias de la empresa exportadora española*, Madrid, 1988, todos ellos en colaboración con V. Donoso. Es autor también de trabajos como «La organización industrial: principales desarrollos en España», en *Pensamiento Iberoamericano*, número 10, 1986; o «Economía teórica, economía aplicada: una reflexión metodológica», en *Homenaje a J. L. Sampedro*, Madrid, 1987. Es Secretario de Redacción de *Revista de Economía*.

- ARÍZTEGUI YÁÑEZ, FRANCISCO JAVIER (Irún, 1948). Licenciado en Filosofía y Letras y en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1974 a 1979 trabaja en una empresa de Gestión de patrimonios como Subdirector responsable de las inversiones en los mercados financieros internacionales. Asimismo, durante esos años imparte clases en la Universidad Complutense como Profesor Ayudante de Teoría Económica. En 1980 se incorpora al Banco de España, siendo nombrado en 1989 Jefe de la Oficina de Operaciones. Sobre el tema que aborda en esta obra ha publicado, entre otros, el trabajo «La política monetaria» en J. L. García Delgado (dir.), *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, 1989.
- BANDRÉS MOLINÉ, EDUARDO (Zaragoza, 1957). Doctor en Ciencias Económicas. Profesor Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza. Autor de diversos trabajos sobre redistribución de la renta y política social. Ha publicado artículos en *Información Comercial Española*, *Moneda y Crédito* y otras revistas especializadas, así como el libro *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1990.
- CASTELLS, ANTONI (Barcelona, 1950). Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona, miembro de la Comisión Mixta de Valoraciones Estado-Generalitat, así como del Centre d'Estudis de Planificació y del Consejo Consultivo del Patronat Català Pro-Europa, y responsable del área de Economía Política del Institut d'Humanitats de Barcelona. Autor de numerosos estudios y publicaciones, especialmente en el campo del federalismo fiscal y las haciendas sub-centrales y en el del análisis del Estado de bienestar. Entre sus trabajos recientes cabe citar *Hacienda Autónoma. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Barcelona, 1988 y «Revision et limites du "Welfare State" traditionnel», *Economies et Sociétés*, 1989.
- COSTAS COMESAÑA, ANTÓN (Vigo, 1949). Catedrático de Política Económica en la Universidad de Barcelona. Sus trabajos abordan temas relacionados con política económica, pensamiento económico, economía institucional y economía española. Ha publicado artículos sobre estos temas en *Investigaciones Económicas*, *Moneda y Crédito*, *Papeles de Economía Española*, *Hacienda Pública Española* y *Revista Económica de Catalunya*, y los libros *El apogeo del librecambismo en «La gloriosa»*. *La reforma económica en el sexenio liberal*, Madrid, 1988, e *Ideas y políticas en la crisis económica española*, en colaboración con J. M.^a Serrano, Universidad de Zaragoza, 1989. Es director desde 1989 de la sede en Barcelona de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

CUADRADO ROURA, JUAN RAMÓN (Gerona, 1939). Catedrático de Economía Aplicada (Política Económica) en la Universidad de Alcalá de Henares y director de uno de los Departamentos de Investigación de la Fundación FIES. Con anterioridad ha sido Profesor de las Universidades de Barcelona, Santiago y Málaga. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense, amplió estudios en las Universidades de París, Oxford y Namur. Fue Secretario General Técnico del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (1982-85). Sus principales publicaciones se refieren a la política económica española, los estudios regionales y el análisis del sector servicios. Ha participado como experto en varios estudios y programas internacionales (CEE, OCDE y ESF) relativos a los problemas regionales en Europa, el empleo y el futuro del sector terciario.

DONGES, JUERGEN B. (Sevilla, 1940). Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Saarbrücken, Alemania Federal. Ha desempeñado diversos cargos en el Instituto de Economía Mundial de Kiel, entre ellos el de Vicepresidente desde 1983 a 1989. Actualmente es catedrático de Ciencias Económicas en la Universidad de Colonia y Director del Instituto de Política Económica en la misma ciudad. Es asesor de varias instituciones gubernamentales alemanas, agencias internacionales y organizaciones privadas en distintos países. Ha publicado numerosos libros y artículos en revistas especializadas, analizando también diversos aspectos de la economía española.

FUENTES QUINTANA, ENRIQUE (Valladolid, 1924). Doctor en Derecho y en Ciencias Políticas y Económicas. Técnico Comercial del Estado. Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública en la Universidad de Valladolid, y después Catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad Complutense de Madrid. Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Consejero del Banco de España. Director General de la Fundación para la Investigación Económica y Social (FIES) de las Cajas de Ahorro Confederadas. Fundador y Director de *Papeles de Economía Española*, habiendo también dirigido *Revista de Economía Política*, *Información Comercial Española*, *Anales de Economía*, *Hacienda Pública Española* y *Económicas y Empresariales*, revista esta última editada por la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UNED, a cuyo claustro actualmente pertenece. Ha sido Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía. Es autor de una larga serie de libros y artículos. Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales.

GARCÍA DELGADO, JOSÉ LUIS (Madrid, 1944). Catedrático y Director del Departamento de Estructura Económica y Economía Industrial de la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales y más numerosos trabajos abordan aspectos del proceso de industrialización en la España del siglo XX, desde la tesis doctoral, centrada en el análisis de las repercusiones sobre la economía española de la primera guerra mundial (publicada en 1973), hasta aportaciones más recientes sobre la evolución económica en los tres primeros decenios de esta centuria (como la incluida en el tomo XXXVII de la *Historia de España Menéndez Pidal*, Madrid, 1984) y durante el franquismo (en el volumen *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, 1987), o sobre «La economía de Madrid en el marco de la industrialización española» (en *Pautas regionales de la industrialización española*, Barcelona, 1990). Ha dirigido la obra colectiva *España, economía*, Madrid, 1988; *Nueva edición ampliada*, Madrid, 1989. Colabora asiduamente en publicaciones periódicas especializadas, siendo miembro de los Consejos de Redacción o asesor de *Investigaciones Económicas*, *Revista de Historia Económica*, *Revista Econòmica de Catalunya*, *Economistas y Pensamiento Iberoamericano*. Es Director de *Revista de Economía*.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, JOSÉ MANUEL (Madrid, 1958). Licenciado (Premio Extraordinario) y Doctor (Premio Extraordinario) en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense. Master (M. A. M. Phil.) y Doctor (Ph. D.) en Economía por la Universidad de Columbia, Nueva York. Becario de la Fundación Fulbright y del Banco de España. Ha trabajado en el Banco Mundial (BIRD), Washington, D. C., y ha sido miembro del Grupo de Estudios del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda. Colaborador del Instituto de Estudios Fiscales y del Departamento de Investigaciones Económicas de la Fundación FIES de la CECA. Es Catedrático y Director del Departamento de Hacienda Pública de la Universidad Complutense. Ha publicado numerosos trabajos en revistas especializadas, como *Papeles de Economía Española*.

LINDE DE CASTRO, LUIS M. (Madrid, 1945). Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Madrid. Técnico Comercial del Estado. Jefe de la Oficina Comercial de España en Moscú entre 1974-1978. Secretario General Técnico del Ministerio de Economía y Comercio de 1978 a 1982. Actualmente es Director General del Banco de España. Ha publicado diversos trabajos, entre ellos varios artículos en *Información Comercial Española* y *Papeles de Economía Española*.

MYRO SÁNCHEZ, RAFAEL (Ciudad Real, 1950). Profesor Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid desde 1981. Ha sido miembro del Programa de

Investigaciones Económicas de la Fundación Empresa Pública y colaborador de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria y Energía. Ha realizado y dirigido diversos trabajos sobre la evolución y características de la economía y la industria españolas, y en particular sobre las empresas públicas. Entre sus publicaciones más recientes, se cuentan las monografías *La industria española: información estadística*, Madrid, 1988, y *La recuperación de la inversión industrial en España (1985-1988)*, así como ensayos incluidos en los libros colectivos *España, economía. Nueva edición ampliada*, Madrid, 1989, y *La industria española. Recuperación, estructura y mercado de trabajo*, Madrid, 1990.

ONTIVEROS BAEZA, EMILIO (Ciudad Real, 1948). Catedrático de Economía de la Empresa en la Universidad Autónoma de Madrid, de la cual ha sido Vicerrector durante cuatro años. Consejero Delegado de Analistas Financieros Internacionales, S. A. Director de la revista *Economistas*, del Colegio de Madrid, de cuya junta directiva ha sido miembro. Es autor de varios libros y numerosos artículos sobre mercados financieros internacionales y gestión financiera internacional, entre los que se cuentan *Mercado de eurodivisas. Análisis de su evolución e implicaciones*, Madrid, 1980; *Gestión financiera del riesgo de cambio*, Madrid, 1983; *Mercados de futuros financieros*, Madrid, 1984; *Internacionalización de la banca. El caso español* (en colaboración con A. Bergés y F. J. Valero), Madrid, 1990, y colaboraciones en revistas especializadas. Ha dirigido la colección de libros de economía de H. Blume Ediciones.

PEDREÑO, ANDRÉS (Cartagena, 1953). Catedrático de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Alicante, en la que se doctoró con una tesis sobre *Tablas input-output regionales: algunas críticas metodológicas*. Sus trabajos más recientes sobre análisis intersectorial y economía regional se han publicado en *Investigaciones Económicas, Hacienda Pública Española y Papeles de Economía Española*. Es coeditor (junto a J. Velarde y J. L. García Delgado) de *El sector terciario de la economía española*, Madrid, 1987; *El sector exterior de la economía española*, Madrid, 1988; *El sistema financiero*, Madrid, 1989, y *La industria española. Recuperación, estructura y mercado de trabajo*, Madrid, 1990.

SALAS FUMÁS, VICENTE (Huesca, 1951). Catedrático de Economía de la Empresa en la Universidad Autónoma de Barcelona y, anteriormente, en la Universidad de Zaragoza. Cursó estudios de doctorado en la Universidad de Purdue (USA). Su labor investigadora se ha centrado en la teoría de la empresa y en los estudios empíricos sobre aspectos económicos y financieros de la empresa española. Entre sus publicaciones se cuenta la obra *Economía de la Empresa*, Barcelona, 1987, y la monografía *La*

eficacia de los estímulos fiscales de la inversión a través del impuesto sobre sociedades, Madrid (Instituto de Estudios Fiscales), 1989.

SEGURA, JULIO (Madrid, 1943). Estadístico Facultativo y Catedrático de Teoría Económica de la Universidad Complutense de Madrid. Entre sus libros se cuentan *Función de producción, macrodistribución y crecimiento*, Madrid, 1969; *Inflación, paro y mercado de trabajo*, Madrid, 1974; *Microeconomía superior*, Madrid, 1978; *Análisis microeconómico*, Madrid, 1986, y la versión anotada y cotejada de *Elementos de economía política pura* de L. Walras, Madrid, 1987. Autor de numerosas monografías sobre estructura productiva y cambio técnico, y también de numerosos artículos, publicados en revistas españolas y extranjeras especializadas, sobre teoría económica (equilibrio general, bienestar, producción, cambio técnico, análisis *input-output*) y economía española (estructura productiva, paro, seguridad social, empresa pública, crecimiento, imposición óptima). Es Director desde su creación del Programa de Investigaciones Económicas de la antigua Fundación del INI y de la revista científica *Investigaciones Económicas*. Desde 1984 es Director de la Fundación Empresa Pública. Su obra más reciente (en colaboración) es *La industria española en la crisis, 1978-1984*, Madrid, 1989. Premio Rey Juan Carlos de Economía en 1990.

SERRANO SANZ, JOSÉ MARÍA (Soria, 1955). Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona. Catedrático de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Zaragoza, donde ha dirigido el Departamento de Estructura Económica desde 1983. Autor de diversas obras, entre las que se cuentan *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española 1875-1895*, Madrid, 1987, e *Ideas políticas en la economía española de la crisis*, Zaragoza, 1988 (en colaboración con A. Costas); así como de varios artículos en *Investigaciones Económicas*, *Información Comercial Española* y *Papeles de Economía Española*. Recientemente ha preparado la edición del libro de Fabián Estapé, *Introducción al pensamiento económico. Una perspectiva española*, Madrid, 1990.

SOLBES MIRA, PEDRO (Pinoso, Alicante, 1942). Doctor en Ciencias Políticas, Licenciado en Derecho y Diplomado en Economía Europea (Universidad Libre de Bruselas). Técnico Comercial del Estado. Ha sido Consejero de la Misión de España ante las Comunidades Europeas (1973-78), Director General de Política Comercial (1979-82) y Secretario General Técnico del Ministerio de Economía y Hacienda (1982-85). Ha sido también miembro del equipo negociador para la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Desde octubre de 1985 es Secretario de Estado para las Comunidades Europeas.

TORRERO MAÑAS, ANTONIO (Almería, 1940). Ha sido Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense y de la Universidad de Málaga. Ahora es Catedrático de Estructura Económica de la Universidad de Alcalá de Henares. En el mundo empresarial ha ocupado puestos directivos en entidades financieras: ha sido Consejero Delegado de AGECO y Presidente del Banco Hipotecario de España; desde 1988 es Consejero de BANESTO y también Presidente de REIT, S. A. Ha publicado numerosos estudios sobre finanzas, algunos de los cuales se recogen en los libros *Tendencias del sistema financiero español*, Madrid, 1982, y *Estudios sobre el sistema financiero*, Madrid, 1989.

VÁZQUEZ GARCÍA, JUAN ANTONIO (Boo, Asturias, 1952). Licenciado por la Universidad Complutense y Doctor por la Universidad de Oviedo con Premio Extraordinario. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Oviedo, de cuya Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales es Decano desde 1986. Autor de diversos trabajos sobre la industrialización asturiana, la minería del carbón y la economía del Principado, entre los que se cuentan *La cuestión hullera en Asturias, 1918-1935*, Oviedo, 1985, y «La economía asturiana en el siglo XX», en J. L. García Delgado (dir.), *Electricidad y desarrollo económico: perspectiva histórica de un siglo*, Madrid, 1990, así como artículos en *Investigaciones Económicas, Información Comercial Española, Economía Industrial, Estudios de Historia Social y Papeles de Economía Española*.

Índice de nombres

- Abad, P., 393
Abad Balboa, C., 119, 157, 163, 164, 165
Abril Martorell, F., 44, 46
Aguirre, J. A., 579
Albarracín, J., 410n
Albentosa, L., 116, 238
Albi, E., 271
Alcaide, Javier, 306
Alcaide, Julio, 191, 250, 509
Alejano, A., 393
Allende y García-Baxter, T., 150
Alonso, A., 501
Alonso, J. A., 193, 238, 239, 531n, 544
Alvarez, R., 254, 256, 260, 261-263, 270
Alvarez Pastor, D., 393
Alvarez Rendueles, J. R., 305
Alvira, F., 274n
Andrés, J., 239, 411n, 412, 419
Aranzadi, C., 116
Arévalo Arias, J., 164, 166
Arias Navarro, C., XXI
Ariztegui, F. J., 307, 340, 554
Arnalte, E., 137, 138n, 163, 166
Auriolles, J., 116, 191
Avendaño, M., 30
- Bachiller Domínguez, D., 478
Baiges, J., 126, 131, 166, 270, 557
Balassa, B., 579
- Ballance, R. H., 239, 243
Bandrés Moliné, E., 273, 356n
Barceló Vila, L. V., 165
Barea, J., 478
Barrera de Irimo, A., 12, 13
Bartolomé, J. I., 306
Bayoumi, T., 579
Bean, C. R., 411n, 412n, 419
Beato, P., 306
Benelbas, L., 164
Berges, A., 393
Berte, 434
Beyaert, A., 197n, 201, 240
Biehl, D., 304
Blackaby, 172
Blejer, M. I., 235n, 239
Bonilla, J. M., 197n, 239
Borrajo, J., 305
Borrell, J., 478
Bosch, A., 478
Breznev, L., 324
Bricall, J. M., 477, 478
Buesa, M., 116, 193n, 305
- Caballero, J. J., 443
Cabello de Alba, R., 12
Cadenas, A., 165
Cairncross, 172
Calvo-Sotelo, L., xxiii, 46, 47, 49n, 50, 486

- Cameron, M., 509
 Campos, P., 140, 162, 163
 Cañada, A., 206, 239
 Carbonell Romero, A., 579
 Cardoso, F. M., 34
 Carmena, A., 206, 239
 Carrera, M., 193n
 Carreras, A., 525
 Carrero Blanco, L., XVIII, XXI, 3, 12, 309
 Carriles, E., 12
 Carter, J., 323, 324
 Casado, M., 45n, 200, 239
 Castells, A., 445, 477, 478
 Cecchini, P., 579
 Clark, C., 173
 Comín, F., 77, 509, 512n
 Corden, 509
 Corona, J. F., 478
 Costa, M., 478
 Costas, J. C., 478
 Costas Comesaña, A., 505, 519n, 525
 Cuadrado Roura, J. R., 116, 169, 172n, 191
 Cuervo, A., 57, 116, 346n, 354, 355, 356, 358, 359, 443
 Cuervo-Arango, C., 117, 341, 354

 Chaves Vidal, H., 306
 Chenery, H., 172
 Cheshire, 169
 Chouraquí, J. C., 250

 D'Avignon, 489n
 De la Dehesa, G., 205, 238, 239
 De la Sierra, F., 443
 De Rus, G., 305
 Del Castillo, J., 116
 Del Río, C., 172n, 191
 Demsetz, 506
 Díaz, A., 200, 239, 478
 Díez de Castro, E., 306
 Dolado, J. L., 412n, 419, 239
 Domínguez, J. M., 271
 Donges, J. B., 116, 559, 579, 580
 Donoso, V., 193n, 239
 Drèze, J., 411n
 Durán, J. J., 443
 Durand, M., 239, 242

 Eguidazu, F., 393
 Encabo, I., 254, 256, 260, 261, 262, 263
 Escribano, C., 478
 Escudero Zamora, G., 133, 166
 Espitia Escuer, M., 438, 440, 442, 443
 Ethier, W. J., 239, 244
 Etxezarreta, M., 164
 Ezquiaga, I., 341

 Fabra, J., 306
 Fagerberg, J. A., 239, 242
 Fanjul, O., 116, 355
 Fariñas, J. C., 116, 193, 238
 Fernández, A., 165
 Fernández, E., 57
 Fernández, F., 401n, 418
 Fernández, I., 197n, 200n, 239
 Fernández Navarrete, D., 165
 Fina, Ll., 410n, 419
 Finger, J. M., 239, 243
 Fisher, 173
 Fontela, E., 304, 579
 Forstner, H., 239, 243
 Fourastié, 173
 Francis, A., 239, 242
 Franco, F., 4, 12, 315, 483, 509
 Frey, B. S., 520, 523
 Frischtak, C. R., 191
 Fuchs, 172
 Fuentes Quintana, E., 17, 21, 23, 34, 59n, 77, 115, 270, 273, 302, 316, 505, 513n, 517, 522, 523n, 525, 579

 Gadea, M. D., 273n
 Galbraith, J. K., 434
 Gallego, A., 267
 Gámir, L., 164
 Gandoy, R., 116, 558
 García, B., 191
 García, J., 411n, 412, 419
 García Alcolea, R., 305
 García Alvarez-Coque, J. M., 133, 141n, 164, 165, 166
 García de Blas, A., 163, 416
 García de Enterría, E., 579
 García Delgado, J. L., 3, 21, 34, 77, 115, 116, 117, 119, 122, 162, 164, 191, 193n, 238, 270, 273, 299, 302n, 394, 396n, 409n,

- 411n, 418, 419, 508, 509, 512n, 518n, 525, 527n, 557, 579
- García Díez, J. A., 46
- García López, J., 274n
- García Solanes, J., 197n, 201, 240
- Gemmel, 172
- Giersch, H., 579
- Gil, G., 340, 341
- Giorno, C., 239, 242
- Giráldez, E., 117
- Giscard, V., 485
- Gómez Villegas, J., 116, 117, 558
- González, F., xxiv, 486
- González Ferrando, S., 306
- González Ximénez, D., 393
- González-Páramo, J. M., 240, 245, 254, 256, 260, 261, 262, 263, 271
- González-Romero, A., 117
- Greenaway, D., 239
- Grubel, 229
- Gutiérrez, F., 57
- Hayek, F. A., 574
- Hernández Gil, A., 27
- Hernando Cogollor, J., 579
- Hillman, A. L., 240, 243
- Hirschman, A. O., 275, 276, 304, 508, 522
- Huerta, E., 438, 440
- Ibeas, A., 305
- Izquierdo, R., 305
- Jaumandreu, J., 116
- Jomeini, 323
- Jordana, J., 165, 166
- Kaldor, N., 212
- Kay, J., 520n
- Keeble, 187
- Khol, H., 486
- Klaasen, 187
- Klau, F., 262, 270
- Kreinin, M. E., 239, 243
- Krugman, P., 240, 244
- Kunimoto, K., 240, 243
- Kuznets, S., 172
- Lafay, G., 223n, 240, 243
- Lafuente, A., 116, 117
- Lagares, M., 254, 256, 260, 261, 262, 263
- Lamo de Espinosa, J., 150, 151, 164
- Lancaster, K., 240, 244
- Largo Gil, A., 478
- Lasso de la Vega, 200, 239
- Lawrence, R. Z., 579
- Layard, R., 411n, 412n, 416, 419
- Leal, J. L., 161
- Lecha, G., 438, 440
- Leguina, J., 161
- Lerena, L. A., 116
- L'Hotellerie, P., 238, 240, 242, 557
- Linde, L. M., 35
- Linz, J., 25, 27, 579
- Lobo, F., 34
- López, G., 478
- López Linage, J., 163
- López Pita, A., 305
- López Santoveña, F., 133, 166
- López-Claros, A., 579
- Lloyd, 229
- Lluch, C., 579
- Malo de Molina, J. L., 77, 341, 409n, 413n, 418, 419, 549, 557
- Mañas, L., 200n, 240
- Maravall, F., 116, 355
- Martín, C., 117, 238
- Martín Mateo, R., 525
- Martín-Retortillo, S., 478
- Martínez, A., 240
- Martínez Bueno, I., 137, 166
- Martínez Caballero, 478
- Martínez Méndez, P., 14, 21, 57, 341
- Mata, E., 116
- Mathis, J., 240, 242
- Mato, G., 116
- Mauleón, I., 197n, 240, 341
- Mazier, J., 240, 242
- Mc Kinnon, R. I., 341
- Means, 434
- Menéndez, J. M., 305
- Minsky, 346
- Mitterrand, F., xxiv, 54, 486
- Molero, J., 116
- Molina, J. L., 412n

- Molinas, C., 126, 131, 166, 239, 270, 557
 Molle, 187
 Momigliano, 172
 Muns, J., 13
 Muñoz Ciudad, C., 122, 162, 164
 Murray, T., 239, 243
 Myro Sánchez, R., 86, 91, 113, 115, 116, 117, 193, 202n, 527, 552, 557

 Nadal, J., 525
 Naredo, J. M., 122, 137, 145, 148, 149, 161, 162, 163, 166
 Navarro Arancegui, M., 579
 Navascués, M., 393
 Nickell, S. J., 411n, 412n, 419
 Nielsen, 160
 Nixon, R., 309
 Novales, A., 116

 Olano, C., 478
 Ontiveros Baeza, E., 361, 393, 394
 Ortega, E., 393
 Ortega Cantero, N., 163
 Ortún, P., 116
 Ortuño, A., 478

 Padrón Cabrera, G., 469, 478
 Pajuelo, A., 116
 Palacio, J. I., 77
 Panizo Arcos, F., 166
 Parejo, J. A., 354
 Pavitt, K., 219n, 240
 Pazos, J. M., 306
 Pedreño Muñoz, A., 191, 238, 395, 411n, 419
 Pedrós, A., 478
 Peinado Gracia, M. L., 165
 Pencavel, J., 405n
 Pérez, J., 340, 341
 Pérez, J. P., 443
 Pérez Blanco, J. M., 128, 162, 164, 165
 Pérez Cava, F., 306
 Pérez Díaz, V., 161
 Pérez Simarro, R., 116
 Perulles, M., 478
 Pesquera, M. A., 305
 Petitbó, A., 116
 Pinto, A., 34

 Plaza, C., 305
 Poveda, R., 341
 Pulgar, J., 166

 Ramos Leal, E., 137, 166
 Raymond, J. L., 254, 256, 260, 261, 262, 263
 Reagan, R., 324
 Requeijo, J., 21, 115, 238, 525
 Restoy, F., 125, 166
 Rivaud-Dandet, D., 240, 242
 Rivero, P., 443
 Rivillas, 200, 239
 Rodríguez, L., 354
 Rodríguez Romero, L., 116, 117, 398
 Rodríguez Zúñiga, M., 165
 Rojo, L. A., 21, 191, 340, 341, 523n, 525
 Roldán, S., 162
 Romero, C., 45n
 Roselló Toca, 478
 Rosenberg, N., 191
 Rubio, J., 305
 Ruesga Benito, S., 165
 Ruiz, J. J., 205, 239
 Ruiz Castillo, J., 478
 Ruiz-Maya, L., 137, 163, 166

 Salas Fumás, V., 117, 421, 438, 440, 443
 San Juan Mesonada, C., 162, 163, 164
 Sanromá, E., 403n, 406n
 Santayana, 24
 Santillana, J., 443
 Sardá, J., 521
 Saunders, P., 262, 270
 Sáez, J., 116
 Sánchez Junco, J. F., 116
 Sánchez Muñoz, M. P., 238
 Schultze, C. L., 579
 Schumpeter, J. A., 506, 512, 574
 Sebastián, M., 267
 Sebastián, C., 443, 478
 Sebastián, M., 126, 131, 166, 197n, 200n, 239, 270, 557
 Segura, J., 21, 34, 59, 77, 88, 89, 90, 94, 115, 116, 125, 166, 525, 558
 Serrano Sanz, J. M., 3, 273, 505, 519n, 525
 Servet, J., 305
 Sicart, F., 477, 478
 Siniscalco, 172

- Smith, A., 279, 280n
Sneesens, H., 411n
Solbes Mira, P., 481
Solé Vilanova, J., 451, 478
Soria, R., 165
Stephan, A., 25
Suárez, A., XXI, XXIII, 12, 31, 42, 46, 49
Sudrià, C., 525
Sumpsi, J. M., 140, 164, 166
- Tanco Martín-Criado, J., 469, 478
Tarrafeta, L., 161, 162, 164
Taylor, 172
Termes, R., 330
Tharakan, P. K. M., 239
Tió, C., 165, 501
Tobin, J., 437, 438
Toharia, L., 401n, 410n, 418, 419
Torrero Mañas, A., 343, 355, 518
Torres, A., 205
Torres Cobo, F., 462, 478
Traill, B., 129, 166
Trujillo del Valle, J. A., 341, 354
- Uriel, E., 509
- Valero, F. J., 393, 394
Van Duijn, J. J., 191
Varela Mosquera, G., 162
Vargas Bahamonde, F., 354
Vázquez, J. A., 81
Velarde Fuertes, J., 34, 134, 167, 191, 238, 299, 411n, 419
Velasco, R., 116
Vickers, J., 520n
Villar Mir, J. M., 12, 315
Viñals, J., 238, 341, 558
- Wever, 187
Wolfson, M. H., 346n
- Yagüe, M. J., 117
Yannopoulos, N., 579
- Zabalza, A., 239, 305, 412n, 419, 478

Índice de cuadros

Producto interior bruto. Componentes de la demanda 1973-1977	10
La crisis y el sector exterior.....	17
Precios, sector exterior, déficit público	37
Evolución del PIB: % variación sobre año precedente, 1979-1982.....	43
Evolución de algunas magnitudes económicas	64
Estructura sectorial del PIB.....	84
Tasas anuales de variación del PIB	85
Datos básicos de evolución del sector industrial.....	86
Evolución comparada de algunas magnitudes del sector industrial.....	91
Tasa real de crecimiento acumulado del Valor Añadido.....	94
Producción, empleo y saldo comercial exterior de la industria española por ramas	96
Evolución de las plantillas de los sectores en reconversión.....	104
Inversiones en sectores en reconversión	105
Subvenciones, créditos y avales a sectores en reconversión	106
Resultados de la reconversión	107
Proyectos aprobados por las Comisiones Gestoras de la ZUR (30-4-1988)	110
Proyectos industriales promovidos a través de incentivos regionales	111
Evolución industrial en la fase de recuperación	113
Pérdida de importancia relativa del sector agrario.....	122
Origen de los inputs intermedios utilizados por el sector primario español.....	123
Destino del output total del sector primario español.....	124
Evolución de la utilización alimentaria final.....	124
Importancia relativa del consumo alimentario en las últimas décadas.....	127
Balance alimentario	129
Población activa en el sector agrario español	131
Algunos indicadores de capitalización e intensificación de la agricultura española .	132
Cambios estructurales reflejados por los Censos Agrarios (1962, 1972, 1982)..	136, 137
Evolución de los rendimientos de ciertos productos agrarios en las últimas décadas	140
Estimación de la evolución de la productividad del capital ganadero	140

Indicadores agregados de la evolución de la eficiencia en el uso de los inputs intermedios de fuera del sector agrario	143
Evolución de la cuenta de explotación del sector agrario.....	144
Ingresos, consumo, ahorro y capacidad o necesidad de financiación de los agricultores	145
Evolución patrimonial de la agricultura española	148
Importancia relativa de las rentas de explotación y las ganancias de capital en la agricultura española	149
Índices de concentración en la industria alimentaria (1983).....	157
Evolución del tipo de establecimientos de comercio alimentario en España (Universo Nielsen).....	160
Evolución de la estructura sectorial del PIB (1970-1988)	178
Crecimiento del PIB por sectores económicos	180
Índices de evolución de la población ocupada por ramas de actividad de servicios. Evolución del comercio	184
Componentes de la demanda	196
Funciones de importaciones y exportaciones de la economía española	198
Participación constante en los mercados.....	199
Instrumentos de política comercial	201
Protección nominal de la economía española por zonas de procedencia de las importaciones (1985)	205
Cuotas de mercado por grupo de producción y áreas.....	206
Clasificación de los sectores según su intensidad tecnológica	218
Composición de las corrientes comerciales.....	220
Ventajas comparativas y comercio intraindustrial	222
Evolución de las ventajas comparativas (1970-1985)	226, 227
Similitud y concentración del comercio	228
Comercio intraindustrial ajustado	229
Fuentes de las ventajas comparativas.....	230
Dinamismo de las exportaciones.....	232
Elasticidad de las exportaciones	234
Principales agregados del sector público: España-CEE 10.....	236
Variación de gastos e ingresos de las administraciones públicas	247
Estructura funcional de los gastos de las administraciones públicas.....	250
Gasto público de inversión y en servicios económicos en 1985: CEE-4 y España...	251
Descentralización del gasto de las administraciones públicas	254
Estructura de los ingresos fiscales	256
Estructura funcional del gasto público en 1985: CEE-4 y España.....	257
Grado de cobertura de las funciones de gasto en España	260
Indicadores seleccionados de política social en la CEE y en España	261
Indicadores seleccionados de infraestructura: CEE-4 y España	262
Indicadores seleccionados de política fiscal: Administraciones públicas	263
Presupuesto comunitario: flujos financieros bilaterales España-CEE.....	264
Inversión pública en infraestructuras en relación con el PIB, FBCF y gasto público total.....	267
Inversión en infraestructuras y equipamientos (1973-1986).....	277
Medidas de política monetaria. Cambios instrumentales (1970-1974)	281
Referencias de crecimiento de la cantidad de dinero M3	311
	312

Medidas de política monetaria. Cambios instrumentales (1974-1977)	316
Objetivos monetarios en España	318
Medidas de política monetaria. Cambios instrumentales (1977-1982)	320
Medidas de política monetaria. Cambios instrumentales (1983-1990)	328
La magnitud de la crisis bancaria	357
Los costes de la crisis bancaria	358
Importancia y costes directos de la crisis bancaria	359
Activos exteriores	368, 369
Pasivos exteriores	370, 371
Exigibilidad de la posición	374, 375
Deuda exterior y estructura por vencimientos	384
Denominación monetaria de la deuda exterior	385
Indicadores de la deuda exterior	386
Variación anual porcentual de la población potencialmente activa, activos y ocupados	396
Evolución de las tasas de actividad por edades y sexo y del número de inactivos (1976-1986)	398
Evolución de la población ocupada en las ramas de actividades básicas (1976-1985)	400
Tasas porcentuales de variación anual del empleo en las grandes ramas de actividad	401
Evolución de las tasas de desempleo en diferentes países de la OCDE	404
Desempleo de larga duración	406
Distribución porcentual del paro en España según tiempo de búsqueda y experiencia previa (1986)	407
Tasas de paro por edades y sexo (1976-1986) en España	407
Distribución de los parados en España según parentesco con el cabeza de familia (1982-1986)	408
Fuerza de trabajo, empleo potencial y empleo keynesiano en la economía española (1968-1987)	412
Estimaciones de la tasa de paro no aceleradora de la inflación (NAIRU)	413
Estructura financiera de las empresas	429
Rentabilidad y coste de la deuda	431
Estructura de remuneración de gerentes en España y Estados Unidos	436
Tasa de inversión en activo fijo y existencias expresada en valores relativos sobre el stock de estos activos al principio del período y Ratio Q de Tobin	438
Evolución del peso de los distintos niveles de gobierno en el sector público español	449
Características básicas de los gobiernos autonómicos	451
Evolución del sector público autonómico	452
El gasto público de los gobiernos autonómicos (1988)	453
Distribución funcional del gasto de las CC AA (1988)	455, 456
Estructura de ingresos de las Comunidades Autónomas (1988): Cuadro resumen ..	458
Ingresos de las Comunidades Autónomas (1988): Cuadro detallado. 459, 460, 461, 462	459, 460, 461, 462
Evolución del sector público local	468
Distribución funcional del gasto de las Corporaciones Locales (1988)	469
Clasificación económica del gasto municipal por estratos de población (1987)	471
Estructura de ingresos de los gobiernos municipales (1987)	472
Estructura de ingresos de las corporaciones provinciales (1987)	474
Participación del gasto público en la renta nacional	509

Perfil temporal y ámbitos de la reforma institucional de la economía durante el período democrático	516
Evolución del PIB. Componentes de demanda	530
Estructura de la demanda	531
Consumo aparente. Precios de 1980	532
Estructura del consumo aparente	533
Porcentajes de exportaciones sobre producción	535
Evolución del PIB a precios constantes en diversos países	536
Evolución del PIB. Componentes de oferta	538
Estructura del PIB. Componentes de oferta	539
Descomposición del crecimiento de la producción (1976-1985)	540
Descomposición del crecimiento de la producción (1967-1975)	541
Operaciones con el resto del mundo	543
Balanza de pagos	544
Saldo del comercio exterior	545
Ventajas comparativas reveladas	546
Salarios y costes laborales	548
Coste laboral por trabajador	549
Deflatores implícitos del PIB. Componentes de oferta	551
Costes laborales por unidad de producto en la industria manufacturera	552
Evolución del deflactor del PIB en diversos países	553
Evolución del empleo por ramas productivas	555
Ritmos de inflación	566
Inversiones extranjeras en España	575

Índice de gráficos

Precios y consumos energéticos en España y la OCDE	14
Los desequilibrios macroeconómicos en España y la OCDE	16
La evolución del PIB en España y la OCDE	18
Los instrumentos macroeconómicos en España y la OCDE	20
Índice de precio del petróleo	41
Tasa de expansión del comercio mundial.....	48
Tasas anuales de crecimiento del Valor Añadido	87
Tasas de crecimiento de Valor Añadido Industrial	87
Evolución de la producción en términos reales.....	88
Evolución del Valor Añadido en términos nominales	89
Evolución de la inversión de capital fijo de la economía (INT), del total de la industria (INI) y de la industria manufacturera (INIM).....	90
Estructura de la producción industrial	97
Evolución del empleo.....	97
Saldo comercial exterior de productos industriales	98
Evolución de los principales deflatores de la economía española	126
Evolución de la estructura del sector alimenticio en España.....	128
Evolución de la productividad del trabajo en España y la CEE-10 (1973-1984).....	141
Evolución de los precios pagados y percibidos por los agricultores e IPC	142
Cambio estructural de la economía española.....	175
Estructura del PIBcf	177
Crecimiento del sector industrial y de servicios.....	181
(+) Capacidad y (-) necesidad de financiación.....	195
Evolución de las importaciones	198
Evolución de las exportaciones.....	200
Índice de competitividad con precios al consumo.....	213
Índice de competitividad con precios industriales.....	213
Competitividad con costes unitarios de trabajo en manufacturas.....	214
Índice de competitividad con precios de exportación	214

Cuota de mercado por áreas	217
Composición del comercio	222
Inversión pública y privada en infraestructuras	278
Inversión pública en infraestructuras/FBCF	279
Inversión en infraestructura de transportes	284
Evolución del tráfico y de la inversión pública en carreteras	285
Inversión telefónica por línea en servicio y nivel de utilización	293
Inversiones de infraestructuras energéticas	296
Inversión pública en infraestructuras hidráulicas	300
Disponibilidades líquidas e índice general de precios al consumo	314
Posición efectiva de la peseta frente a los países desarrollados	315
Tipos de interés (1977-1983)	319
Reservas de divisas y deuda exterior	322
Índice de posición exterior	322
Déficit público en porcentaje del PIB	326
Posición efectiva de la peseta frente a la CEE	327
Tipos de interés (1984-1990)	331
Activos líquidos en manos del público (ALP). Componentes	333
Pasivos financieros del Estado	335
Activos líquidos en manos del público. Índice general de precios al consumo	336
Activos y pasivos exteriores	366
Activos exteriores	367
Pasivos exteriores	372
Variación de la posición exterior neta y saldo balanza corriente	372
Posición exterior neta y posición neta exigible	376
Balanza básica	376
Inversiones del exterior en España	378
Reservas centrales/deuda exterior	387
Sector exterior del sistema bancario (% sobre activos y pasivos totales)	390
Sector exterior del sistema bancario (% sobre sector exterior español)	391
Financiación de la inversión física en España: 1967-86	426
Costes financieros de fondos propios y ajenos	428
Inversión y ratio Q: empresas privadas no eléctricas	440
PIB y demanda nacional	537
Relación real de intercambio	542
Evolución de los salarios	550
Remuneración de asalariados en el PIB	554
Ciclos coyunturales del PIB	562
Indicadores macroeconómicos para diversos países	563
Estructura del PIB por grandes sectores	570