

ECONOMIA DE LA TRANSICION:
ECONOMIA POLITICA Y POLITICA ECONOMICA
DE LOS
ACUERDOS DE LA MONCLOA

VOL. II

Joan Trullén i Thomas

Departament d'Economia Aplicada

Universitat Autònoma de Barcelona

Tesis Doctoral dirigida por el Doctor Fabián Estapé
Tutor U.A.B. Doctor Joan Cals i Guell

Abril 1989

ECONOMIA DE LA TRANSICION:
ECONOMIA POLITICA Y POLITICA ECONOMICA
DE LOS
ACUERDOS DE LA MONCLOA

VOL. II

Joan Trullén i Thomas

Departament d'Economia Aplicada

Universitat Autònoma de Barcelona

Tesis Doctoral dirigida por el Doctor Fabián Estapé
Tutor U.A.B. Doctor Joan Cals i Guell

Abril 1989



CAPITULO III

LA POLITICA ECONOMICA ESPANOLA EN BUSCA DEL CONSENSO: DEL PACTO SOCIAL AL PACTO POLITICO.

- 3.1. Introducción.
- 3.2. La propuesta económica electoral de la U.C.D.: un programa de base socialdemócrata.
- 3.3. Los comunistas ante la crisis económica: austeridad y política de responsabilidad nacional.
- 3.4. Cataluña entre el consenso político y la lucha social.
 - 3.4.1. Las propuestas económicas de las fuerzas políticas catalanas: "pacto político sí, pacto social no".
 - 3.4.2. Antecedentes de la política de consenso: "les terceres vies".
 - 3.4.3. Las propuestas económicas de las fuerzas políticas catalanas presentes en las elecciones de Junio de 1977.
- 3.5. La formación del nuevo Gobierno.
- 3.6. La estrategia de Fuentes Quintana: negociar el programa de gobierno con las fuerzas sociales y políticas.
- 3.7. La posición de las fuerzas políticas y sociales ante la nueva estrategia negociadora.
- 3.8. La declaración programática del nuevo Gobierno: devaluación de la peseta y colaboración con todas las fuerzas sociales y partidos políticos.
- 3.9. El contenido del Plan Económico de Urgencia.
- 3.10. Las tentativas de pacto social en el verano de 1977.
- 3.11. Salida a la italiana: ofrecimiento socialista de un acuerdo programático.

CAPITULO IV

LA POLITICA ECONOMICA DE LOS ACUERDOS DE LA MONCLOA

4.1. Introducción

4.2. Del Pacto Social al Pacto Político: el proceso de elaboración de los Acuerdos de la Moncloa desde la perspectiva económica. Estrategias económicas existentes.

4.2.1. Negociación política y definición de criterios previos. La concreción del consenso político en la política de estabilidad.

4.2.2. El modelo económico contenido en el Programa de Saneamiento y Reforma Económica: la estrategia del consenso vs. la estrategia del control monetario.

El proceso de elaboración del PSRE.

Contenido del PSRE

La política de saneamiento

La política de reforma económica

El Banco de España como impulsor de las reformas financieras incluidas en el PSRE.

4.2.3. La Negociación del Programa de Saneamiento y Reforma Económica entre todas las fuerzas políticas parlamentarias. El trabajo de las subcomisiones y la redacción de sucesivos borradores previos al documento final.

4.2.3.1. La posición de las fuerzas políticas ante la negociación del acuerdo programático

4.2.3.2. La profundización en las reformas institucionales y en las contrapartidas no salariales a la política de estabilidad: la negociación del Programa de Saneamiento y Reforma Económica entre todas las fuerzas políticas parlamentarias.

4.2.3.3. El desmontaje de las instituciones corporativas del sistema financiero español y la discusión sobre el esquema de control monetario.

4.2.3.4. Los Acuerdos de la Moncloa y la definición de las bases para un urbanismo democrático en la transición.

4.2.3.5. La eliminación de la política industrial: hacia un ajuste industrial no dirigido.

4.3. La política económica de los Acuerdos de la Moncloa: democracia, Estado del Bienestar y política de rentas de segunda generación.

4.3.1. Las bases para una política económica de consenso: institucionalización de la democracia, desmantelamiento de las instituciones corporativistas y definición de las instituciones básicas del Estado del Bienestar en España.

4.3.1.1. Bases políticas: reforzamiento del control parlamentario y desmontaje de instituciones corporativistas.

4.3.1.2. Los Acuerdos de la Moncloa y la institucionalización del Estado de las Autonomías.

4.3.1.3. La institucionalización de los mecanismos redistributivos públicos: las bases económicas del Estado del Bienestar.

4.3.1.4. Consecuencias de la exclusión de medidas liberalizadoras en el marco financiero, laboral y arancelario.

4.3.2. Los Acuerdos de la Moncloa como experiencia de política de rentas de segunda generación: la superposición de la vía del consenso y la vía del control monetario

4.3.2.1. Política salarial.

4.3.2.2. Articulación con la política monetaria.

C A P I T U L O T E R C E R O
=====

LA POLITICA ECONOMICA ESPANOLA EN BUSCA DEL CONSENSO:
DEL PACTO SOCIAL AL PACTO POLITICO

3.1. Introducción.

Las primeras elecciones generales democráticas celebradas en España el día 15 de junio de 1977 permitieron afrontar decididamente la crisis económica por primera vez desde el ya lejano diciembre de 1975. La tarea prioritaria de transformación política del Estado llevada a cabo por el primer gobierno del presidente Suárez había relegado la cuestión económica a un segundo plano. A partir de entonces, en cambio, era preciso situar la economía española en un camino de saneamiento y de reforma que rompiese con la tendencia al desequilibrio interno y externo, que había observado un serio empeoramiento en los meses que antecederon a la consulta electoral. Una vez conseguido un suficiente nivel de estabilidad económica, se estaría en condiciones de cubrir una etapa decisiva en la política de la transición: la redacción y aprobación general de una Constitución democrática.

La economía española se encontraba así ante un reloj ineludible: afrontar los desequilibrios crecientes y reformar sus fundamentos institucionales y sus estructuras productivas. Como sucedió en 1959 con motivo del Plan de Estabilización, la urgencia en la toma de decisiones de carácter coyuntural no impedía el que se replanteasen las bases de un modelo de funcionamiento de la economía que había entrado en una crisis definitiva. Se trataba ahora de construir un nuevo modelo de desarrollo basado en fórmulas de economía social de mercado, que permitieran la extensión y profundización del Estado del Bienestar. La política económica española se encontraba a la búsqueda de un consenso general en torno a estos objetivos de saneamiento y reforma de la economía, y de construcción de los fundamentos del Estado del Bienestar.

Estudiaremos en este Capítulo el proceso de discusión y elaboración de la política económica en los momentos iniciales del nuevo régimen democrático. Si la economía necesitaba soluciones políticas sobre las que construir un consenso social, la falta de institucionalización de las organizaciones sindicales y empresariales impediría que la fórmula del pacto social acabara por imponerse. La vía del consenso sería transitada finalmente a través de un original pacto político entre todas las fuerzas políticas en el que se definiría el programa básico de intervención económica de toda la transición. Pero antes de alcanzar este pacto político se sucederían distintas propuestas y tomas de posición de las fuerzas políticas, económicas y sociales, a cuyo estudio dedicamos este capítulo.

3.3. La propuesta económica electoral de la U.C.D.: un programa de base socialdemócrata.

La Unión de Centro Democrático de Adolfo Suárez, partido creado poco antes de las elecciones en base a 14 minipartidos de centro y derecha democrática¹, alcanzó la victoria en las elecciones consiguiendo 165 de los 350 diputados.

Su rápida creación y la heterogeneidad ideológica de los diferentes partidos originarios condicionará la formación del nuevo gobierno y afectará especialmente las carteras económicas. La falta de enraizamiento en la vida económica y social del nuevo partido dificultará la comunicación con una burguesía que se caracterizaba por una elevada debilidad política y asociativa². Durante la campaña electoral se obvió en buena medida en el debate general la cuestión de la mejora de la situación económica. El retraso en la publicación de los datos alarmantes del nuevo Índice de Precios al Consumo y la aparición de noticias en la prensa alertando sobre una inminente devaluación de la peseta son los exponentes de la degradación en la situación económica que presidió la lucha electoral de Junio de 1977. La discusión económica se centró más en los principios económicos generales y en el procedimiento político para conseguir la estabilidad que en las posibles alternativas de política económica a aplicar de inmediato.

Para Suárez, la operación de saneamiento era inevitable y se requería de unas nuevas líneas de política económica basadas en su aceptación por todas las fuerzas políticas y sindicales: "el largo deterioro de la economía requerirá de una profunda, pero también larga, terapéutica de la cual no sólo será responsable el gobierno sino todas las fuerzas sociales"³.

El orden de prioridades políticas de Adolfo Suárez quedó definido desde el momento en que asumió la presidencia del gobierno y, por lo que concierne a las medidas de política económica, contaba con el asesoramiento inicial de prestigiosos economistas. Suárez, poco tiempo después de ser nombrado Presidente

¹ Sobre la UCD vid. Carlos Huneeus: La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España. Ed. Siglo XXI. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1985. J.M. Maravall: La política de la transición. Ed. Laurus, 1981. pág. 25 y ss; Mario Caciagli: Elecciones y partidos en la transición española. Ed. Siglo XXI. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1986.

² J.M. Maravall, op. cit. pág. 26.

³ La Vanguardia Española. 12-VI-1977

del Gobierno convocó en el Palacio de la Moncloa a los economistas Joan Sardà y Dexeus, Enrique Fuentes Quintana, Luis Angel Rojo Duque y Josep Jané Sola. Se trataba de conocer su opinión sobre la política económica necesaria para la economía española. Todos ellos coincidieron en la necesidad de proceder a un ajuste inmediato de la economía española. Para ello era imprescindible tomar unas medidas energéticas difícilmente asumibles en el contexto político existente. El presidente Suárez les expuso su convicción de que mientras no se consolidara un nuevo marco democrático no sería posible implementar política de ajuste económico eficaz de ningún tipo. La estabilización de la economía exigía así la previa construcción de unas nuevas bases políticas democráticas. El Referéndum de diciembre de 1976 para la Reforma Política abriría el camino que posibilitaría las elecciones generales de Junio de 1977. A partir de aquel momento se estaría en condiciones de plantear la estrategia de ajuste y de reforma reclamada por aquellos prestigiosos economistas e incorporada por Suárez en la propuesta electoral centrista.

En efecto, el programa de U.C.D. en su vertiente económica se titulaba "Una respuesta a la crisis económica". En él se articulaba un Programa de saneamiento económico que iba dirigido a la lucha contra la inflación a partir de una política de reasignación del gasto y de regulación de la demanda. Se propugnaba en un escenario a corto plazo de dos años una política monetaria restrictiva dirigida a la lucha contra la inflación, acompañada por una política de rentas y precios de carácter negociada: "Esta moderación del crecimiento de las rentas debiera ser negociada y aceptada por la mayoría de los españoles, lo que sólo es posible dentro de un programa que ofrezca suficientes garantías de que los costes del ajuste van a ser repartidos entre todos los grupos sociales sin exclusión"⁴.

Es interesante destacar un elemento esencial dentro de la estrategia dibujada en el programa electoral de U.C.D. y que proviene claramente de su raíz socialdemócrata y, en concreto, de la Federación Socialdemócrata. Se trata de la interpretación de la inflación como resultado de un proceso más político que económico derivado del modelo de distribución de la renta en una economía en la que el sector público no cumple el papel de nivelación relativa de las desigualdades por medio de la política de gasto público y de la política fiscal⁵. La consecuencia política del diagnóstico es clara: "La inflación es, no un problema puramente económico o monetario, sino de consenso político, de paz social y de justicia". Es así como el Partido Social Demócrata a finales de 1976 calificaba de ingenuas las

4 UCD, Una respuesta a la crisis económica, Junio 1977.

5 Francisco Fernández Ordoñez; Federación Social-Demócrata, Programas económicos... en la alternativa democrática, Ed. Anagrama, Barcelona, 1976, págs. 99-112.

propuestas de pacto social en España e incluso veía difícil la consecución de un acuerdo transitorio interclasista como el que habían firmado los sindicatos ingleses en 1975. Pero de este acuerdo se retenía, no obstante, un dato esencial para comprender la futura reforma fiscal en España: la negociación del modelo fiscal en el marco de las negociaciones de moderación salarial. Aquella experiencia británica de negociaciones quedó reflejada en los Presupuestos de 1976, fue valorada por el futuro implementador de la reforma fiscal Francisco Fernández Ordóñez como "un nuevo trade-off o compromiso, que sustituye a los viejos planteamientos keynesianos y que está impregnando la política económica. El tema de la justicia, de la distribución del producto social se convierte en el problema central de las opciones económicas de un país moderno".

El programa económico de la U.C.D. fue elaborado esencialmente por miembros del Partido Social Demócrata de Francisco Fernández Ordóñez y se fundamentaba en tres principios: economía de mercado al servicio de la sociedad, presencia competitiva del sector público e incremento en las prestaciones económicas públicas y los equipamientos sociales. En la redacción de este programa no participaron los máximos responsables del servicio de estudios del Banco de España, si bien sus líneas maestras coinciden con las mantenidas por el servicio de estudios del banco emisor. El grupo de hacendistas próximo a Enrique Fuentes Quintana y al Ministerio de Hacienda influyó también en el contenido del programa. Entre sus redactores destaca el propio Fernández Ordóñez, Carlos Bustelo, Antonio Santillana, Dionisio Martínez, Luis Sánchez Merlo, F. Zuazua y Rafael Arias Salgado, contando con la intervención indirecta de Mariano Rubio. En realidad no existió un específico programa del Partido Social Demócrata. Lo hicieron básicamente miembros del PSD por encargo de la UCD como programa electoral del conjunto de la UCD, hasta el extremo de que cinco días después de las elecciones el Comité Ejecutivo de P.S.D. dirigía a Suárez un comunicado en el que "consideraba imprescindible que la política económica del nuevo gobierno esté dirigida por personalidades socialdemócratas", al tiempo que reclamaba la paternidad del programa. Y añadía: "A tal fin, la formación del Gabinete deberá ser negociada con los dirigentes del P.S.D., así como cualquier reforma administrativa que condicione la constitución del equipo ministerial"⁶.

El programa económico de la U.C.D. en su vertiente reformadora incluía medidas que pretendían sintonizar a la economía española con la hora europea, y esto era así tanto por el carácter de la política económica de austeridad que se propugnaba como por el alineamiento de las instituciones económicas españolas con los postulados de economía social de mercado dominantes en Europa. El programa Andreotti de Agosto de

⁶ "Comunicado del Comité Ejecutivo del PSD", 20-VI-1977.

1976, los dos programas Karre de Septiembre de 1976 y Abril de 1977 y el Plan Soares de Febrero de 1977 marcarán la pauta en el camino de la austeridad económica y la reforma estructural que recogería el programa de la U.C.D. de Junio de 1977.

Las medidas de ajuste anunciadas en el Programa electoral afectaban tanto al sector exterior como al interior del sistema económico español. El ajuste del tipo de cambio de la peseta y su alineación gradual hacia un equilibrio más realista es anunciada en el propio programa lo que constituye una curiosa novedad en la ya dilatada historia de las medidas devaluatorias de nuestra moneda. Las medidas correctoras internas, inevitables en toda devaluación bien planteada, también se incluían en el programa: reducción del déficit público, control temporal de precios y limitación (pactada) de incrementos salariales, revisión de la política de crédito oficial (volumen y condiciones financieras), fomento a la exportación y moderación de las importaciones, etc. En el programa se prevé también la necesidad de alcanzar acuerdos con el F.M.I. y la O.C.D.E. respecto a su contenido a efectos de la obtención de financiación exterior para la economía española.

Las medidas de reforma incluidas en el programa electoral de la U.C.D. afectarían esencialmente al sistema fiscal español y a su sistema financiero. Con estas reformas se intenta alinear a nuestra economía con el resto de las economías occidentales. Así, se propone la reforma fiscal, con la creación del Impuesto sobre el Patrimonio, la supresión de determinadas desgravaciones en el Impuesto sobre la Renta así como su revisión, la reforma del Impuesto sobre Sucesiones (concluida en 1987) y de determinadas figuras del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. Se propone también el establecimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido. Dentro del apartado fiscal cabe destacar que el programa explicitaba la introducción de la figura del delito fiscal y la supresión del secreto bancario como un instrumento de refuerzo de la disciplina fiscal.

Las medidas propugnadas por la UCD en la vertiente financiera son explícitamente de carácter liberalizador, revisando la política crediticia en su conjunto al tiempo que se pretende reducir los coeficientes de inversión obligatoria y se anuncia la liberalización en las emisiones de obligaciones. El alineamiento de cajas y bancos, a propósitos de los coeficientes obligatorios y de las actividades a desarrollar, será una de las primeras medidas liberalizadoras que se llevarán a la práctica.

En su conjunto el programa económica de UCD fue elaborado básicamente bajo criterios social-demócratas por economistas próximos al Partido Social Demócrata⁷. ¿Por qué motivo el presidente Suarez encargo

7 La última revisión del Programa tuvo lugar poco antes

la elaboración del programa económico a los socialdemócratas, relegando a liberales, democristianos y conservadores a otras tareas? Por una parte es posible afirmar que en general la acumulación de propuestas económicas era superior en el campo socialdemócrata que en el liberal o neoliberal, no sólo en España sino en el conjunto de países europeos. Además el mensaje socialdemócrata se adecuaba mejor a las exigencias electorales de un partido como UCD que debía enfrentarse básicamente a propuestas programáticas socialistas o más radicales. De este modo el programa participará así claramente de los postulados económicos reformistas, de la "economía social de mercado". Pero la reforma fiscal, la búsqueda de estabilidad económica, la reforma financiera, y la estrategia de negociación y de búsqueda de consenso en la implementación del programa son algunos de los postulados que tenían en el profesor Fuentes Quintana como primer publicista. No es pues de extrañar que al alcanzar la Unión de Centro Democrático el triunfo en dichas elecciones, su secretario general, el Presidente Suárez, volviera a pedir -y esta vez con éxito- a Fuentes Quintana su colaboración en las tareas de gobierno. En esta ocasión no era una cartera ministerial la que se le proponía sino la tarea de dirigir la política económica desde la Vice-presidente del Gobierno para Asunto Económicos.

de iniciarse la campaña electoral un fin de semana en casa de un funcionario del Banco de España, según recoge Eduardo Punset en La salida de la crisis. Ed. Argos-Vergara. Barcelona, 1980, págs. 32-33. E. Punset, que desempeñó el cargo de Secretario General Técnico del Ministerio de Industria y Energía entre Julio de 1977 y Marzo de 1978, acusaba a este Programa de aceptar implícitamente "un mecanismo de adecuación del gasto profundamente convencional y sesgado contra otro objetivo de política económica que nunca debió dejar de ser prioritario: el mantenimiento de niveles razonables de empleo en un etapa de transición política". El objetivo a largo plazo que Punset creía compatible con los objetivos de estabilidad interna y externa era el de financiar la reconversión industrial y conseguir niveles razonables de empleo. El "olvido" de la reconversión industrial y la prioridad absoluta a los aspectos de ajuste alcanzará no sólo al Programa electoral y al Plan Urgente de Medidas de Julio de 1977 sino a los propios Acuerdos de la Moncloa.

3.3. Los comunistas ante la crisis económica: austeridad y política de responsabilidad nacional.

3.3.1. El programa económico electoral del PCE.

El programa electoral del PCE en su vertiente económica se inscribe en la nueva estrategia política denominada "eurocomunismo" y plantea como una cuestión central la salida de la crisis económica. El eurocomunismo, teoría compartida por el PCE con los partidos comunistas italiano -sobre todo- y francés -en menor medida- plantea como exigencia consolidar un marco democrático que posibilite una gradual transformación económica y social hacia el socialismo en libertad ⁸.

El cambio estratégico del PCE tenía su origen en el lejano Septiembre de 1957 en que se planteó la necesidad de alcanzar en un marco democrático la reconciliación nacional⁹. Posteriormente, el PCE llegaría a impulsar estudios tendentes a definir una estrategia capaz de conducir al país hacia una democracia económica y política. En este sentido es de destacar la publicación en 1967 del documento prologado por Santiago Carrillo titulado Un futuro para España: la democracia económica y política¹⁰. Este documento, redactado por un grupo pluridisciplinar de militantes comunistas constituirá un antecedente significativo respecto al contenido de los futuros Factos de la Moncloa.

El agravamiento de la crisis económica y, especialmente, la intensificación de los procesos inflacionistas, serán contemplados en el Programa Económico del PCE como problemas prioritarios que exigirán análisis específicos.

En una de las primeras exposiciones públicas del contenido económico de las propuestas comunistas se afirmaba que la inflación era "un cáncer nacional que es necesario paliar"¹¹. En el programa Económico se declara

⁸ Comisión Económica del PCE, Los comunistas ante la Crisis Económica; lo que propone el programa económico del PCE, Ed. Mayoría, Madrid, 1977.

⁹ Sobre la visión estratégica de la reconciliación nacional que habrá en el PCE durante la transición Viu. Nuestra Bandera, nº 90, 1977, pág. 30: "El Pacto de la Moncloa... es un compromiso muy actual, diría que la plasmación de la política de reconciliación nacional .

¹⁰ Anónimo: Un futuro para España: la democracia económica y política. Prólogo de Santiago Carrillo. París, 1967.

¹¹ Conferencia de Manuel AZLAKALE en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona el día

como un aspecto central que "una elevada tasa de inflación empeora cada vez más el nivel de vida de las masas populares y obliga a endeudarse en el exterior a través de préstamos y créditos del extranjero que son sumamente peligrosos para la solvencia y el desarrollo futuro del país"¹².

El proceso que llevó a la legalización del PCE -hecho que sucedió dos meses antes de las elecciones, el día 9 de Abril de 1977- condicionará igualmente el contenido de la propuesta económica del PCE. Este hecho será esencial para interpretar el elevado grado de moderación que presidirá los comportamientos político-económicos comunistas durante la transición política. Es preciso retener que la presencia hegemónica de militantes comunistas en la dirección del hasta entonces único sindicato con una fuerte implantación, Comisiones Obreras, situaba al PCE en una posición central dentro de cualquier negociación sobre política de rentas. De hecho, su legalización no se puede desligar de la incapacidad de las decadentes instituciones del régimen en contener la presión salarial, como lo demuestra el fracaso de los intentos del primer gobierno Suárez de conseguir un pacto social a finales de 1976 y durante el primer semestre de 1977¹³.

El programa elaborado por la Comisión Económica del PCE y titulado "Los Comunistas ante la Crisis Económica" sintetiza la posición comunista sobre la política económica en esta etapa de la transición. Se estructura en dos partes bien diferenciadas. Por un lado se encuentran las medidas urgentes que deberían adoptarse para evitar el estrangulamiento de la economía española y que se articularían en torno a una "política de responsabilidad nacional". En cambio, los problemas estructurales exigirían un Plan de Saneamiento Económico de mayor alcance (cuatro o cinco años) basado en una

25 de Mayo de 1976, dentro del ciclo de conferencias "Programas económicos en la alternativa democrática", recogida en VV.AA. Programas económicos en la alternativa democrática. Ed. Anagrama. Barcelona, 1976. pág. 58.

¹² Comisión Económica del PCE: Los Comunistas ante la Crisis Económica. Lo que propone el programa económico del PCE. Ed. Mayoría. Madrid, 1977. pag. 7.

¹³ Sobre las condiciones económicas que posibilitarían la desaparición pacífica del franquismo, y su relación con la legalización del PCE, Vid.: Santiago LARRILLU: Memoria de la transición. Ed. Guixalbo. Barcelona, 1985. En especial Cap. 1 (La legalización forzada). págs. 37 y ss. Para el examen de los límites del reformismo deben consultarse los artículos publicados en Triunfo durante el período I-1976 a II-1977 por José Luis GARCÍA DELGADO y Julio SEGURA recogidos con el título Reformismo y crisis económica. La herencia de la dictadura, Ed. Saltés, Madrid, 1977. En la introducción se agradece a Manuel Lagares Calvo -futuro redactor del PSRE- el haber discutido su contenido.

nueva estrategia de desarrollo económico que encontraría en la planificación su principal instrumento¹⁴.

Frente a la política convencional de estabilización basada en la congelación de salarios y la restricción de créditos, el PCE propone una política de responsabilidad nacional que contase con el apoyo de las fuerzas sociales mayoritarias. El examen de los requisitos mínimos que había de tener un plan económico para ser aceptado por el Partido Comunista nos permitiría situar esta opción dentro del debate sobre la austeridad entendida como una salida progresista a la crisis económica y que se desarrolló inicialmente en Italia durante el primer semestre de 1977¹⁵.

Para el PCE los requisitos mínimos para la salida de la crisis se agruparían en tres grandes principios. El primero exigiría obtener la confianza mayoritaria de la sociedad española en la nueva política económica, lo que requiere controlar democráticamente el sistema de toma de decisiones económicas. En este sentido se consideraba prioritaria la consecución de una reforma fiscal progresista que evitase el fraude fiscal, la plena integración a las Comunidades Europeas entendida como un instrumento de transformación económica y social, el tratamiento equitativo de los intereses de las pequeñas y medianas empresas, así como la adopción de medidas que posibilitaran el retorno de los capitales evadidos.

La segunda línea programática afectaría a la defensa del poder adquisitivo de los salarios, acompañada por una expansión de los servicios sociales que se dirigiese hacia la provisión de necesidades colectivas lo que posibilitaría expandir el número de puestos de trabajo luchando contra el paro.

El elemento característico del programa económico que lo asimilará a las propuestas italianas de austeridad, se encuentra en el tercero de los principios que es el de la lucha contra la inflación, como se continuará se analizará.

¹⁴ Vid. Comisión Económica del PCE: Los Comunistas ante la Crisis Económica. Lo que propone el programa económico del PCE. Ed. Mayoría. Madrid, 1977, parte II: "La transformación democrática de la sociedad, un plan de cuatro o cinco años".

¹⁵ Véase Enrico BERLINGUERI: Austeridad. Una ocasión para transformar Italia. Ed. Materiales. Barcelona, Enero 1978. Sobre el concepto de austeridad según los nuevos planteamientos del eurocomunismo véase especialmente el Estudio Introdutorio de Julio Segura, en el que interpreta que la política de austeridad implica un orden de prioridades que considera como objetivo primero, si bien no principal, la inflación, como paso previo para conseguir una recuperación de la actividad productiva.

3.3.2. La lucha contra la inflación en el Programa Económico del FCE de 1977.

De entre las diferentes causas que explican el aumento del nivel general de precios el Programa Económico del FCE aísla dos que deben retenerse para comprender posteriores tomas de posición sobre la implementación de la política antiinflacionista. En primer lugar, se situará una interpretación monetaria de la inflación. En efecto, el Banco de España de acuerdo con este diagnóstico debería financiar al Estado -falta de racionalidad y de control en su gasto- a causa de la insuficiencia recaudatoria del vigente sistema fiscal. La apelación pública al banco emisor exigiría crear dinero, lo que presionaría sobre el nivel de precios.

El segundo componente inflacionista se hace recaer sobre la existencia de comportamientos oligopolistas que dominaban determinados mercados. De ahí se desprende entre otras consecuencias la necesidad de controlar a través del Banco de España la utilización de los recursos financieros intermediados por la banca privada y las cajas de ahorro, lo que se argumenta en el programa que posibilitaría el abaratamiento del dinero 16.

El programa afirma que frente a la corrupción generalizada y la especulación consentida era preciso transitar por un camino de "adecentamiento, rigor y honestidad" en la vida económica española.

Se abriría así una nueva vía marcada por la austeridad, entendida no como una manifestación transitoria, una solución temporal de emergencia, sino como una nueva forma de consumir que rechazaría la exacerbación del consumo improductivo, manguastador de recursos escasos. Se atacarían las causas profundas de la inflación superando el modelo de consumo individualista "truncando el nexo acumulación-distribución característico de la economía capitalista"¹⁷. Berlinguer teorizaba así sobre el carácter no coyuntural de esta austeridad: "la austeridad es el medio de impugnar desde la raíz y de asentar los fundamentos para la superación de un sistema que ha entrado en una crisis estructural"

16 Véase Comisión económica del FCE, op. cit. pag. 14. Esta posición será posteriormente elaborada con más detenimiento por Julio Segura e incorporada a la nueva propuesta de política económica. Vid. Julio Segura: "Una alternativa a corto plazo para superar la crisis económica" en Nuestra Bandera, nº 88-89, Octubre de 1977, págs. 10 y ss.

17 Vid. J. Segura: Op. cit. pag. 31.

18. La clase trabajadora europea occidental, que afrontaría la crisis económica en posiciones de fuerza sin precedentes en la historia del capitalismo europeo¹⁹, exigiría a cambio la participación en el control del proceso de inversión, lo que en definitiva sería la única contrapartida real a medio y largo plazo a una restricción salarial²⁰. De ahí debería derivarse la conformación de una nueva función agregada de consumo para estas economías que posibilitaría la recuperación de la tasa de ahorro agregada. Para asegurar una mejora en la distribución de la renta, se postulaba la expansión de los consumos colectivos y la profundización del Estado del Bienestar.

La crisis económica, al cuestionar la continuidad del modelo de acumulación fundamentado en la expansión del consumismo abriría un camino hacia un gobierno democrático de la economía y del Estado que asegurara aquella transformación productiva²¹. La reorientación de las inversiones, de la producción y del gasto público sería la línea demarcadora de la nueva política de austeridad frente a las convencionales políticas de estabilización ²².

18 Vid. E. Berlinguer: "Conclusiones ante la convención de intelectuales". Roma, Teatro Eliseo, 15 de Enero de 1977. Recogido en Segura (1978).

19 Vid. Fernando Claudín: Eurocomunismo y socialismo. Ed. Siglo XXI, Mayo de 1977, pág. 9 (crisis capitalista y alternativa socialista). Madrid, Abril de 1979.

20 Vid. J. Segura: *opc. cit.* pág. 37.

21 Vid. Programa Económico del PCE, pág. 8.

22 Vid. PCI. Giorgio Napolitano: Proposta di Progetto a medio termini. Ed. Riuniti. Roma, 3ª edición. Julio de 1977, pág. 21. El apartado III sería traducido al catalán y publicado en Nous Horitzons.

3.4. Cataluña entre el consenso político y la lucha social.

3.4.1. Las propuestas económicas de las fuerzas políticas catalanas: "pacte polític sí, pacte social no".

El contenido económico de las propuestas electorales de los diferentes partidos políticos catalanes representativos se diferencia en su análisis del de las fuerzas políticas análogas del resto de España. Se observa una doble especificidad. Por un lado, una cierta derivación hacia fórmulas de intervención socialistas y social-demócratas, con más intensidad que los partidos de ámbito estatal. Por otro, destaca la voluntad de conseguir un consenso político para encarrilar la economía por un camino de superior responsabilidad y de reforma de sus instituciones económicas. Antes de estudiar aquella especificidad en el diagnóstico de la crisis hay que detenerse en el clima de consenso político que presidía el comportamiento de estas fuerzas y que se exteriorizó inicialmente en la primavera de 1975 al comparecer por primera vez en España de forma pública representantes de sus partidos convocados por el Institut Catòlic d'Estudis Socials de Barcelona.

3.4.2. Antecedentes de la política de consenso: "les terceres vies".

El ciclo de conferencias sobre "Les Terceres Vies a Europa" ¹ celebrado en Barcelona durante la primavera de 1975. Constituye el primer foro político desde la Guerra Civil en el que de forma pública determinadas fuerzas políticas (al margen de la legalidad del régimen) exteriorizaban sus programas políticos y sus concepciones económicas²².

¹ La expresión fue acuñada por Antón Cañellas para indicar el espacio político europeo mayoritario (excluyendo al neocapitalismo conservador y al consumismo no democrático).

²² Las intervenciones de los diferentes representantes de las fuerzas políticas fueron recogidas en un volumen titulado Las Terceras Vías en Europa. Ed. Nova Terra. Barcelona, 1975. Las conferencias se desarrollaron por separado en el Colegio de Arquitectos de Barcelona (9,13 y 22 de Abril) y en el Colegio de Abogados (13,20 y 27 de Mayo), habiendo prohibido el gobernador civil de Barcelona, Rodolfo Martín Villa cualquier tipo de coloquio con el público. En la junta directiva del ICESB figuraban entre otros los políticos Josep Verde Aldea, Joan Majó y Joan

En el mismo momento en que Cabello de Alba planteaba desde el Ministerio de Hacienda un programa económico de tipo estabilizador que trataba infructuosamente de imponer al país por la vía del Decreto-Ley, los representantes de estas fuerzas políticas planteaban por primera vez las bases políticas para el consenso. Estaba claro que la economía española necesitaba de un marco político democrático que posibilitara el consenso necesario para la adopción de medidas de ajuste y de reforma. Sin democracia política homologable con Europa occidental la economía española no podía tomar caminos de estabilidad y eficacia. Se trataba de conseguir un marco democrático como paso previo para la consecución de un consenso político que posibilitara al sistema económico su desarrollo y su transformación²³. Las medidas legislativas necesarias para enderezar el aparato productivo y ajustar la economía sólo serían aceptadas en un nuevo marco democrático²⁴.

Los representantes del futuro arco parlamentario catalán convocados por el ICESB fueron Antón Cañellas (Unió Democràtica de Catalunya), Josep Solé Barbera (Partit Socialista Unificat de Catalunya), Josep Lluís (Reagrupament), Joan Raventós (Convergència Socialista de Catalunya (Movimiento Socialista de Catalunya) futuro PSC (Congrés)), Ramón Trias Fargas (Esquerra Democràtica de Catalunya) y Jordi Pujol (Convergència Democràtica de Catalunya).

Jordi Pujol, el único de los políticos que no pertenecía a ninguna internacional europea, abogó por la construcción de un "consenso democrático catalán" en torno a un proyecto político de democracia avanzada compartido con las fuerzas políticas próximas al modelo sueco. Para él, era necesario "crear un gran movimiento democrático catalán, de orientación progresista y de signo constructivo y cohesionador" con socialdemócratas, demócratacristianos, sindicalistas no marxistas y autogestionarios²⁵.

Para Pujol la construcción de un centro-izquierda con las fuerzas políticas afines, siguiendo el modelo sueco, exigía la previa consecución de un "consenso democrático catalán". Así, Catalunya debería definir una específica

Gomis.

²³ Vid. Joseph A. Schumpeter; Capitalismo, Socialismo y Democracia, Ed. 62. Barcelona, 1966. Segunda Parte.

²⁴ Ibid. págs. 420 y ss.: "Condicions per a l'èxit del mètode democràtic".

²⁵ Vid. Las Terceras Vías en Europa. Op. cit. págs. 138 y ss.

política económica y social que reposaría sobre unos supuestos diferentes: superior presión fiscal, mayor control de la economía y sindicatos fuertes.

El programa más radical de entre los presentados en las terceras vías fue el defendido por Joan Raventós. Preocupado por diferenciar su oferta política socialista de la social demócrata, Raventós defendió un reformismo duro "reformes amb trompades" (reformas a golpes), en expresión de Ernest Lluch. En estas propuestas se mantenían propuestas como la autogestión, la escala móvil de salarios con semana de cuarenta horas, la colectivización de los medios de producción y la planificación democrática. Raventós sostenía la necesidad de nacionalizar la banca y las industrias estratégicas.

Tanto Fujol como Raventós aspiraban a erigirse en "pal de paller" de la política catalana. El primero trataría de incorporar a los social-demócratas de Josep Pallach y a los demócratas-cristianos de Antón Cañellas, mientras que Raventós trataba de alinear sus planteamientos con las posiciones defendidas por el partido de más implantación durante la lucha antifranquista: el PSUC.

Del conjunto de propuestas recogidas en las Terceras Vías se desprende, sin embargo, una voluntad compartida en conseguir "un compromiso histórico" pero no para avanzar hacia el socialismo sino hacia la democracia y la autonomía política²⁶.

Sobre la base de que Catalunya era esencialmente un país de cuello azul las diferentes propuestas políticas insisten en reducir los desequilibrios de renta y en hacer participar a los trabajadores en la toma de decisiones de la empresa. La autogestión estaba en la propuesta política tanto de demócrata cristianos (Cañellas) como social-demócratas (Pallach) y socialistas (Raventós). Trias defendió la cogestión paritaria de los trabajadores en la dirección de las empresas como precio que había que pagar al consolidar las libertades democráticas, si bien defendió la economía de mercado y la libertad de empresa.

Como denominador común de las diferentes propuestas presentadas en las Terceras Vías está el reconocimiento de que había falta un nuevo sistema fiscal basado en una fiscalidad progresiva que corrigiese los desequilibrios de renta. Existe una clara percepción de que la libertad política exigirá incrementar el gasto público lo que debería comportar una reforma fiscal en profundidad que incluyese la reforma de la estructura administrativa del Estado. El incremento en la presión fiscal era evaluada por Ramón Trias Fargas, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona, en el 100% respecto a la existente.

En las Terceras Vías se asistió por vez primera a la exteriorización de las diferentes corrientes políticas catalanas, dos años antes que llegaran a ser, con las primeras elecciones democráticas, las fuerzas políticas

26 El representante del PSUC, el abogado Josep Solé Barberá, que se vió forzado a explicar el programa de su partido a través del análisis de la política de compromiso histórico del Partido Comunista italiano, manifestó que había que ir hacia un "compromiso histórico que signifique, en definitiva, no plantearse en este momento cómo avanzaremos hacia el socialismo, sino el problema de cómo avanzaremos hacia la democracia y cómo iniciaremos el camino que nos pueda llevar al socialismo". Ibid. pág. 55.

significativas. Junto a la especificidad en el tratamiento político de la organización del Estado y del modelo de sociedad a constituir, este foro público fue el primero en que de manera sistemática se plantearon las bases políticas del consenso, que serían recogidas dos años después por Suárez en los Acuerdos de la Moncloa.

En Cataluña, el clima de consenso político alrededor de estos grandes objetivos democráticos y de consecución de la autonomía alcanzaba a amplios sectores sociales, incluyendo a un sector importante de la patronal. Un ejemplo de ello es el contenido de las Jornadas Costa Brava organizadas por el Círculo de Economía. La correspondiente a 1975 es una muestra de que el clima de consenso político sobre la prioridad en la consecución de un régimen democrático no era específico de las fuerzas políticas sino que afectaba a un amplio conjunto de fuerzas sociales de una sociedad con una significativa trama civil²⁷.

El espíritu de unidad de acción entre las fuerzas políticas catalanas, que ya se había manifestado anteriormente en la plataforma política unitaria denominada Asamblea de Catalunya, creada en Barcelona el 15 de Noviembre de 1971, se plasmó el mes de Diciembre de 1975 con la constitución del Consell de Forces Polítiques de Catalunya. Integrado por las seis fuerzas políticas presentes en el ciclo de conferencias del ICESB sobre los "terceros Vies" así como por otras siete fuerzas de ámbito catalán; el Consell de Forces Polítiques de Catalunya asumía unos acuerdos para acelerar el camino hacia un amplio entendimiento democrático²⁸. Al lado del programa político unitario de reivindicación de un Gobierno Provisional de la Generalitat de Catalunya en un marco de reconocimiento de las libertades democráticas, en la Declaración del Consell se encuentra el acuerdo quinto en el que se sobrepasa el pacto político para adentrarse en contenidos económicos y sociales. Este será un precedente importante para la futura estrategia negociadora recogida en los Factos de la Moncloa. En él se propone la "adopción de medidas inmediatas en función de los intereses más urgentes de las clases populares catalanas en el campo de la enseñanza, la política económica y de salarios, la asistencia social, sanitaria de provisión, la política urbana y agraria"²⁹.

²⁷ Vid. Círculo de Economía, Reunión Costa Brava, 1975.

²⁸ Vid. Consell de Forces Polítiques de Catalunya: Declaració. Acords. Catalunya. Diciembre de 1975.

²⁹ Consell de Forces Polítiques de Catalunya: op. cit. pág. 36.

La unidad de acción de las fuerzas políticas catalanas no tenía correspondencia equivalente en el plano económico y sindical. Efectivamente, en el debate en torno al pacto social que se desarrollaba en Catalunya paralelamente al debate sobre la transición política se encuentra en los sindicatos, aun en la ilegalidad, a su principal opositor¹⁰. La lucha obrera se intensificaba exponencialmente a finales de 1975 y especialmente a principios de 1976. En Enero de aquel año se perdieron en huelgas más jornadas que durante todo el año 1975. La descomposición política del régimen estaba acompañada por una evidente incapacidad para imponer programa de contención de la demanda y de congelación salarial.

En Catalunya, el movimiento obrero estaba articulado en buena medida en torno a las ilegales Comisiones Obreras. Sus plataformas reivindicativas tuvieron en la negociación colectiva en Barcelona una especial intensidad reivindicativa. En 1975, los convenios más importantes finalizaron sin acuerdo entre sindicatos y patronal: construcción, madera, artes gráficas, además del metal que se regía por un laudo de obligatorio cumplimiento desde mediados de 1974. Si en 1973 se calculaba que unos cuarenta mil trabajadores vieron como se rompían las negociaciones de su convenio en la misma provincia de Barcelona, en 1974 este volumen alcanzó a unos 275.000 trabajadores y para 1975 se estimaba que la cifra se aproximó al medio millón.¹¹ Se asistía así a una acentuación del conflicto social al tiempo que los representantes de las fuerzas políticas emergentes confluían hacia una fórmula de compromiso político basada en el pacto por la libertad, la democracia y el Estatuto de Autonomía.

5.4.3. Las propuestas económicas de las fuerzas políticas catalanas presentes en las elecciones de junio de 1977

La legalización de los partidos políticos y la convocatoria de elecciones democráticas abrió en Catalunya un debate político y económico de gran intensidad. A diferencia de lo que sucedió a nivel estatal en relación a la urgencia

¹⁰ Vid., por ejemplo, Cipriano García: "Pacte polític sí, pacte social no" en el dossier moviment obrer de Nous Horitzons, nº 31, primer trimestre de 1976.

¹¹ Salvador Roig: "La negociació col·lectiva ara" en Nous Horitzons, nº 31. Pàg. 25.

en la creación de partidos y la formación de coaliciones, en Catalunya las fuerzas políticas que se presentaron en las elecciones de Junio 1977 -las primeras elecciones democráticas desde la Segunda República- lo hicieron en unas condiciones de cohesión interna y de arraigo social más considerable. Ahora bien, el Partido Socialista de Catalunya (Congreso), coaligado con la federación catalana del PSUE, que acababa de constituirse, así como el también novel partido Convergència Democràtica de Catalunya obtuvieron unos resultados espectaculares en relación a los partidos de más larga tradición política en Catalunya: PSUC y Unión Democràtica de Catalunya. El histórico PSUC consiguió un amplio apoyo electoral del 19%, constituyéndose en la segunda fuerza política catalana tras el PSC(C). La clara victoria de los partidos de izquierda en Catalunya daba razón a los que entendían que Catalunya era mayoritariamente un país obrero y de "cuello azul", y con una estructura ocupacional en la que se reflejaba un incremento de los trabajadores industriales³². Las propuestas económicas tendrán bien presente la composición laboral de su electorado potencial mayoritario.

³² Los trabajadores industriales habían pasado del 40% de la población activa en 1960 al 55% en 1970. Vid. Joan Sardà. Prólogo al libro del Banco de Bilbao: L'economia catalana avui. pág. 11, así como el trabajo de Armand Sáez: "La población activa de Catalunya. Estructura y evolución 1950-1970" recogido en el mismo volumen.

La especificidad en el contenido económico de los programas de gobierno con que se presentaron los partidos catalanes a las elecciones de Junio de 1977 respecto a los españoles se pondrá en evidencia durante la propia negociación de los Acuerdos de la Moncloa, en la que tres de los diez firmantes lo hacían desde su condición de fuerzas políticas autóctonas: Raventós (PSC), Triguero (Fed. Cat. PSOE) y Roca Junyent (CDC). El estudio de estas propuestas es significativo para comprender cómo el clima de consenso para la consecución de un marco democrático dentro de un estado autonómico (que les impulsará a la firma de los Acuerdos) será capaz de dominar sobre la radicalidad en los contenidos económicos de sus programas de gobierno.

El debate sobre el modelo de sociedad que cada una de las fuerzas políticas procuraba profundizar tenía que ser torzosamente intenso en un momento de ruptura del sistema político. Pero en realidad existió una específica conciencia, dentro de estas fuerzas políticas de Catalunya de que la urgencia en la lucha contra la crisis económica situaría la consecución de aquellos objetivos generales en un horizonte temporal más dilatado. Efectivamente, respecto a la definición de prioridades dentro de los objetivos de política económica declarados por los partidos políticos catalanes socialistas o socialdemócratas, se desprende una supeditación de los grandes objetivos de reforma que dibujan los respectivos modelos de sociedad, tanto a la superación de la crisis económica como a la consecución de un marco democrático.

En el programa electoral y de gobierno del Partit Socialista de Catalunya (Congrés), liderado por Joan Raventós, se afirmaba la necesidad de abrir un proceso constituyente que dotase al Estado español de una Constitución democrática que "establezca los mínimos de consenso por parte de todo el pueblo" para superar el franquismo y sus instituciones caducas. Una vez ganada la libertad en el Estado Español y en Cataluña, se estaría en condiciones de profundizar y consolidar la democracia. Por este motivo, las medidas de gobierno explicitadas en el programa a efectos de su implementación durante el período constituyente, al tener presente las específicas circunstancias en las que se desarrollaba la crisis económica en España, situaban explícitamente como prioritario su superación. Así, para el PSC (Congrés) la política económica deberá tener como objetivos prioritarios el evitar el empeoramiento de la situación y asegurar que la transición a la democracia y a las libertades plenas no se vea obstaculizada ni bloqueada por un colapso de la actividad económica"....

Definidos así sus objetivos prioritarios durante el período constituyente, el PSC(C) declarará como objetivo a conseguir en términos de igualdad económica el de "incrementar la participación relativa de los salarios dentro de la renta nacional".³⁴ La política redistributiva encontrará en la reforma fiscal un elemento estratégico de primer orden en el período de profundización de la democracia, ya que se le asigna el papel de proveedor de los recursos financieros necesarios para la ampliación y extensión del sector público, medida prevista en su programa.

El programa tiende pues a alinearse con posiciones de cariz socialista, con propuestas de intervención pública en diferentes materias y sectores: controles de precios, control de cambios, gasto público en inversión para compensar la falta de ritmo inversor privado, escala móvil con revisión semestral³⁵, reducción de la jornada laboral a 40 horas eliminando límites y congelaciones salariales, reforzar la estabilidad en el trabajo, etc.

Para el PSC(C) las nacionalizaciones serían excepcionales afectando no a sectores sino a empresas

³⁴ Un objetivo antitético con el de la política de rentas de segunda generación.

³⁵ Partit Socialista de Catalunya (Congrés): Programa Electoral i de Govern del PSC, Juny 1977, pág. 17. La escala móvil salarial como mecanismo para garantizar el poder adquisitivo de los trabajadores es postulado por buena parte de las opciones políticas de ámbito catalán presentes en las elecciones de Junio de 1977, excepto por el PSC (Reagrupament), que se presentará coaligado con CDC. Véase, por ejemplo, PSC(C): "Salario mínimo de 15.000 pesetas mensuales, con revisión semestral por escala móvil ligada a un índice regionalizado del coste de la vida" op. cit. pág. 22. ERC: "Programa Econòmic" dentro del programa presentado junto al PFE bajo la denominación "Esquerra de Catalunya" como Front Electoral Democràtic, juny 1977, pág. 7: "Escala mobill salarial que asseguri i garanteixi el poder adquisitiu dels treballadors". PSUC: Programa Electoral, pag. 3: "Defensa del poder adquisitiu de les classes treballadores" que se concibe como "recobrament i àdhuc augment de les seves retribucions reals". CDC: Programa Econòmic i Social de gener de 1977, pág. 30: "Establiment de l'escala mobill del salari com a principi de negociacio semestral en runcio de l'index del cost de la vida, segons els acords pactats entre el sindicat i la patronal". La expresión "escala móvil de salarios" está tomada de la italiana "scala mobile del salari" cuya traducción literal es la de "escalera mecánica de salarios".

concretas, y con la finalidad o bien de disolver núcleos de poder antidemocrático o bien someter a control público a determinados servicios públicos en manos de empresas privadas, o por su carácter estratégico.¹⁶

Nos encontramos pues ante una propuesta que dibujaría un objetivo prioritario de enderezamiento de la actividad económica que no impediría el definir un amplio abanico de intervenciones de ámbito general tendentes a incrementar las remuneraciones de los asalariados y extender los servicios colectivos.

El Partit Socialista de Catalunya (Reagrupament) partido liderado por Josep Pallach hasta su muerte acontecida tan sólo cinco meses antes de las elecciones- desarrolló una línea programática de considerable coherencia interna y con un carácter claramente social-democrático, y estableció también un orden de prioridades en los objetivos de política económica de gran interés. En las elecciones del 15 de Junio de 1977 el PSC (Reagrupament) se presentó coaligado dentro de las listas de Convergència Democràtica de Catalunya. En su programa de gobierno, dentro de la ponencia económica,¹⁷ se explicitaba el siguiente doble objetivo a corto plazo. En primer lugar la superación de la crisis económica "para evitar que su persistencia o su agravamiento sea una causa desestabilizadora del proceso democratizador y sea utilizada en este sentido por los enemigos de la democracia". Al lado de esto existe una específica referencia a que los costes del ajuste económico fueran adecuadamente repartidos, asegurando que "los sacrificios que habrán de hacerse para salir de la crisis no sean una vez más cargados sobre las espaldas de las clases trabajadoras"¹⁸.

La solidez de los planteamientos económicos del PSC (Reagrupament) y el realismo respecto a las posibilidades de poner en marcha una política alternativa se ponen en evidencia al examinar algunas de las medidas propuestas en relación al enderezamiento de los desequilibrios internos y externos de la economía española. En efecto, en su Ponencia Económica se exponía claramente la necesidad de llevar a cabo una política de controles directos que afectase no sólo a los precios sino también a los salarios y a las cuotas a la Seguridad Social. El control en el incremento de las rentas alcanzaría en el límite incluso una total congelación a partir de determinados niveles de renta. El desequilibrio externo se

¹⁶ PSC (C): op. cit. pág. 18.

¹⁷ PSC(R). Document/5. Ponencia de Economía. 1977. pag. 10.

¹⁸ PSC(R): op. cit. pág. 10.

propone combatirlo con medidas de ahorro energético y con políticas de fomento a la exportación y con un reforzamiento de las políticas de innovación tecnológica.³⁹ El realismo en las propuestas de esta formación política queda patente al contemplar entre las medidas de financiación la de gestionar ayudas financieras ante organismos internacionales o gobiernos, dado el interés que se presupone que tendría la comunidad internacional en consolidar la democracia en España⁴⁰, como efectivamente sucedería.

Ya en su Declaración de Principios de Enero de 1976 el PSC(R) dentro de su Programa Económico contemplaba como objetivo el de garantizar la estabilidad monetaria, al tiempo que se rechazaba el uso de la inflación como medio de crecimiento económico⁴¹. Nos encontramos sin duda ante el programa de gobierno mejor elaborado y más coherente de todos los que proponían las fuerzas políticas catalanas.

A diferencia de los programas económicos hasta ahora examinados el programa económico y social de Convergència Democràtica de Catalunya de Enero de 1977 no serpara en el tiempo el orden de prioridades a conseguir. Su contenido vendrá marcado por un elevado radicalismo y si bien no se expone un específico programa económico a aplicar para el conjunto del Estado, reconoce como principio dentro de los planteamientos nacionalistas de CDC el de la participación activa en las instituciones y en la política del conjunto del Estado⁴². El programa se considera viable a corto plazo y se circunscribe a Cataluña supeditándose, sin embargo, su viabilidad y operatividad a la superación de dos limitaciones. Por una lado la interrelación existente entre los procesos productivos de Cataluña respecto a los externos impediría el desarrollo de cualquier política económica específica para Cataluña "que no sea de alguna manera homologable con la que se lleva a cabo en el resto de pueblos del Estado español"⁴³. Por otro lado, la

³⁹ El autor de este programa fue Joan Majó quien, en el segundo gobierno socialista, tendría la ocasión de propulsar estas políticas desde el Ministerio de Industria y Energía.

⁴⁰ *Ibid.* pág. 15.

⁴¹ PSC(R): Declaració de principis. Document 71. Enero 1976. pag. 16.

⁴² Convergència Democràtica de Catalunya: Programa Econòmic i Social de Convergència Democràtica de Catalunya. Enero 1977 con un documento anexo aprobado por una Comisión Delegada del IV Congreso sobre "Política Agraria". Barcelona, enero 1977.

⁴³ CDC: *Op. cit.* pág. 11.

operatividad del programa se hace depender del grado de soberanía política conseguido por Cataluña, lo que conducirá a plantear la necesidad de superar la "desventaja de la organización política centralista del Estado español". El programa se ofrecería desde una perspectiva catalana al resto de pueblos del Estado español y, mientras no se consiguiese "la plena y total soberanía nacional", habría que "ir siempre que haga falta a pactar y a negociar regímenes de concierto con la administración del Estado para poder ampliar nuestros márgenes de maniobra y hacer operativos aquellas medidas que el programa reivindica"⁴⁴. Este planteamiento exigiría un Estatuto con más atribuciones que el de 1932.

Los objetivos del programa de CDC así enmarcados se situarían en un ámbito socialdemócrata de redistribución del ingreso, democracia económica y social, y crecimiento equilibrado y autosostenido que se obtendría a través de cuatro grupos de medidas perfectamente acotadas. Estas serían las siguientes: reforma fiscal, extensión del salario indirecto, socialización y/o control de los centros de poder económico y planificación democrática de la economía que señale la política económica y social conveniente para la consecución de aquellos objetivos⁴⁵.

Estos cuatro grupos de medidas constituyen la propuesta económica y social que contiene el programa. Entre las medidas que se incluyen dentro del ámbito relativo a "la socialización y/o control de los centros de poder económico" figura la socialización del crédito. En concreto el programa constata que:

"El control del excedente económico canalizado a través del sistema financiero por una clase determinada puede poner en peligro cualquier intento de transformar las actuales estructuras económicas y sociales.

- El poder económico y político que deriva del control por parte de una minoría del ahorro generado en el proceso productivo es un obstáculo insalvable en el camino hacia una sociedad democrática.

- La asignación de este ahorro en función sólo de criterios estrictos de rentabilidad privada entra a menudo en contradicción con los intereses generales de la sociedad". Y sigue:

"Por estos motivos hace falta establecer aquellas bases que, desde una perspectiva nacional catalana y desde una seria voluntad de poner los primeros hitos hacia el socialismo en libertad, permitan superar los obstáculos

44 Ibid. pág. 11.

45 Citas extraídas de CDC: op. cit. págs. 24-25. (Las citas originales están en lengua catalana).

por el camino de una auténtica democracia económica y social".

"CDC defiende, como primer paso en el proceso de la socialización del sistema financiero, la intervención y control por parte de la Conselleria de Finances (de la Generalitat de Cataluña) de la banca privada, tanto autóctona como foránea, que opera en Cataluña", si bien advierte que la Conselleria de Finances no podrá desviarse notoriamente de los criterios señalados por los organismos competentes en la materia del estado español 46.

Ante el papel asignado a la planificación como instrumento racionalizador de la política económica, debe prestarse atención a uno de los apartados contenidos en el programa de CDC referentes al marco institucional de la planificación en relación a su articulación con la de ámbito superior. En concreto se propone la coordinación "necesaria especialmente en los aspectos de las grandes opciones a largo y medio plazo" con las "grandes directrices elaboradas por el plan económico del Estado español" y, en última instancia, a las orientaciones de la CEE⁴⁷.

Nos encontramos pues ante un programa económico y social de ámbito catalán donde se ve la necesidad de plantear una articulación con la política económica española, y lo hace en términos a menudo ambiguos pero dotados de una voluntad de negociación y de pacto. No se contempla ninguna medida de tipo estabilizador ni de urgencia sobre política económica antiinflacionista o de lucha contra los desequilibrios externos de ámbito estatal⁴⁸.

La propuesta económica del Partit Socialista Unificat de Catalunya para las primeras elecciones democráticas se fundamenta en el proyecto de programa económica electoral elaborado por el Segundo Pleno de Economistas del PSUC el 16 de Mayo de 1977/49. Conviene fijar

46 Las citas originales están en lengua catalana. Citas extraídas de CDC, op. cit., págs. 24-25.

47 Ibid. pág. 34.

48 Entre las medidas que configuran el bloque referente a la planificación democrática y la política económica, las que hacen referencia a la política de precios y salarios incluyen el establecimiento de la escala móvil de salarios como principio de negociación semestral en función del índice del coste de la vida y según los acuerdos pactados entre los sindicatos y la patronal.

49 PSUC. 2º Pleno de Economistas del PSUC: Proyecto de

la atención sobre la especificidad del diagnóstico de la crisis respecto al realizado por el FCE50 y el tipo de política económica de lucha contra la inflación articulada en torno a un plan de saneamiento económico.

Los economistas del PSUC descartan la viabilidad de una política de austeridad después de las elecciones, tanto por la "imposibilidad política de conseguir un consenso entre las diferentes clases sociales"⁵¹ como por motivos económicos. Efectivamente, para ellos, el razonamiento que vincularía la moderación salarial con la revitalización de la inversión y de las exportaciones se habría demostrado falseado por la realidad. Así, la disminución del consumo no conduciría hacia una elevación de la inversión interior sino del ahorro, el cual se dedicaría más a la inversión especulativa y al exterior a través de huidas de capital que hacia la expansión de la producción interna. Esta argumentación de carácter keynesiano se apartará esencialmente de la que los economistas del FCE mantenían en su programa económico para las elecciones de 1977.

No cabrían pues fórmulas blandas de administración de la crisis. Por el contrario se haría imprescindible una intervención profunda, lo que requeriría la existencia de un "gobierno constituyente que cuente con el apoyo popular".

Frente a la política económica de estabilización y austeridad, se propone una "política responsable de lucha contra el paro y la inflación para el saneamiento económico para abrir el camino hacia el relanzamiento económico", oponiéndose a cualquier forma de pacto social. La propuesta del PSUC se articularía en torno a un programa económico de transformación social que incluiría de todas formas un Plan de Saneamiento Económico.

Programa Económico Electoral. Barcelona, 16 de Mayo de 1977.
Policopiast.

50 Vid. supra. cap. 2. apart. 2.2.

51 PSUC: op. cit. pág. 2.

Las líneas maestras de este plan se articularían en torno la democratización, el saneamiento y la agilización del sector público económico (desde la Seguridad Social, el crédito oficial y la empresa pública hasta la administración tributaria) profundizando en la reforma fiscal y eliminando la corrupción, reduciendo algunos de los gastos públicos más onerosos. Haría falta, en esta etapa de urgencia, reordenar el sistema financiero. En esta dirección los economistas del PSUC proponen: controlar la banca privada -no se habla en modo alguno de nacionalizaciones- desde el sector público y reordenar el crédito oficial y reestructurar las Cajas de Ahorro para asegurar su control y dirección por parte de los impositores⁵².

Las tesis de los economistas del PSUC coinciden a menudo con precisión con las defendidas por CC.OO. en Cataluña. Comparten de este modo con los sectores más radicales del sindicato mayoritario la crítica explícita a cualquier tipo de pacto social. En efecto, tanto para CC.OO.⁵³, como para el PSUC, habría que desarrollar una estrategia para consolidar una "salida progresiva de la crisis" de acuerdo con unos puntos o "programa mínimo" -coincidentes básicamente con el Plan de Saneamiento Económico propugnado por el PSUC. Ahora bien, en esta concepción sólo un gobierno de amplio consenso democrático con representación de los partidos obreros "estaría legitimado par llevar a cabo estas necesarias y urgentes medidas", enmarcadas en un contexto de cambios estructurales con la finalidad de "no hacer pagar única y exclusivamente a la clase obrera, como de costumbre, los platos rotos de la crisis económica"⁵⁴

⁵² Ibid. pág. 6.

⁵³ Antonio Luchetti: "La lluita sindical davant la crisi econòmica" en Nous Horitzons, nº 33, Abril 1977, págs. 17-29. Este programa mínimo apuntado por CC.OO. y recogido en el artículo de A. Luchetti estaría en el origen del Programa Econòmic d'Urgència elaborado por la Confederación Sindical de la Comisión Obrera Nacional de Catalunya en el verano de 1977 y recogido en Nous Horitzons, nº 37, Noviembre de 1977. En él se insiste en el rechazo del pacto social, lo cual no invalidaría en su opinión "la negociación, a todos los niveles, entre las centrales sindicales, las patronales y, en el momento que haga falta, la Administración".

⁵⁴ A. Luchetti: Op. cit. pág. 27.

2.5. La formación del nuevo Gobierno.

Los resultados de las elecciones generales del 15 de Junio de 1977 con el triunfo de Unión de Centro Democrático, llevaron al Presidente Aolfo Suárez a la formación de un nuevo gobierno, el primer gobierno de la democracia. El periodo de consultas se extendió dos semanas, durante las cuales se sucedieron las conversaciones con diferentes políticos representativos del conglomerado de fuerzas que componían la UCD, así como por personalidades destacadas de la vida económica del país, algunas de las cuales se convertirían posteriormente en ministros responsables de las carteras económicas. A la dificultad de dar cohesión a un gobierno fruto de un partido formado por muy diferentes fuerzas ideológicas, se añadía la voluntad de Suárez de plantar cara a los problemas económicos del país desde una perspectiva de unidad de acción, buscando una personalidad capaz de situar la política económica en un terreno de gran solidez técnica y del máximo consenso político.

No se trataba de remodelar meramente el gobierno para adaptarlo a los nuevos condicionantes políticos surgidos de las primeras elecciones democráticas. Había que formar un nuevo gobierno capaz de hacer frente a un delicado periodo de transición política que llevase a la redacción y aprobación de una Constitución democrática y que, al mismo tiempo, fuese capaz de conducir la economía hacia la estabilidad. Si los resultados electorales y la propia composición de la UCD representaban serios condicionantes de cara a la formación del nuevo gobierno, la necesidad ineludible de afrontar la crisis económica le añadía una dificultad adicional.

En el proceso negociador se descartó la posibilidad de formar un gobierno de concentración o, alternativamente, un gobierno de coalición. Los 165 diputados de la UCD, si bien no permitían disponer de mayoría absoluta, posibilitaban la formación de un gobierno relativamente estable ante la heterogeneidad y peso relativo de las restantes fuerzas parlamentarias. Ahora bien, el carácter multipartidista de la UCD abría en su seno un factor de inestabilidad potencial importante que condicionaría la formación del nuevo gobierno.

Hacia falta reforzar la propia UCD a través de la incorporación en el gobierno de las principales fuerzas políticas que la componían. Pero era imprescindible incorporar en el gobierno a personalidades independientes o muy ligadas a su presidente para dar cohesión a la acción política basada en un conglomerado de corrientes ideológicas.

No es extraño pues que la formación del nuevo gobierno implicara también cambios importantes en la

estructura gubernamental y en la composición de los departamentos ministeriales.

El 4 de Julio de 1977 se daba a conocer la composición del Consejo de Ministros que, encabezado por Adolfo Suárez incluía tres vicepresidencias: la primera para Asuntos de la Defensa, la segunda para Asuntos Económicos y la tercera para Asuntos Políticos, con dieciséis Ministeriales y dos ministros sin carteral. Se creaban también cinco secretarías de Estado: Coordinación y Programación Económica, Universidades e Investigación, Turismo, Asuntos de la Administración y Cultura.

La modificación de la composición de los departamentos ministeriales fue general. La reforma administrativa afectó a la estructura y al reparto de competencias de todo el área económica y especialmente de los órganos de dirección y control de la política económica. Se trataba de fortalecer la unidad de acción en materia económica en un momento en el que afrontar los desequilibrios económicos se convertía en tarea prioritaria. Así se atribuyó al Vicepresidente segundo del Gobierno la dirección de la política económica, bajo la directa dependencia del Presidente².

La creación del Ministerio de Economía, cuya titularidad detentaba el Vicepresidente segundo del gobierno, venía a representar la consolidación de esta línea de unidad de dirección de la política económica y financiera. Este nuevo Ministerio³ tenía atribuida la competencia de establecer las directrices de la política económica general, así como la programación de la economía a corto y medio plazo. Debe destacarse que este criterio de unidad de acción en materia económica bajo la dirección del Vicepresidente para Asuntos Económicos se plasmaba jurídicamente en competencias específicas como la de atribuirse la presidencia de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en ausencia del Presidente del Gobierno y por delegación del mismo. El Ministerio de Economía estaría desde entonces encargado del estudio y la proposición de las medidas necesarias para la buena marcha de la economía en su conjunto. Todo esto situará en una posición central al nuevo Ministerio no sólo en las tareas de política económica de regulación sino incluso en las de ordenación de la actividad económica. Será pues la pieza esencial para implementar

1 Vid. Real Decreto núm. 1558/1977 y Real Decreto 1562/1977 de 4 de Julio de 1977.

2 Vid. Real Decreto 1562/1977, de 4 de Julio de 1977.

3 En la ordenación protocolaria de los cuatro nuevos ministerios - Economía, Transportes y Comunicaciones, Sanidad y Seguridad Social, y Cultura - figuraba en primer lugar el Ministerio de Economía ya que existía el antecedente de creación de un ministerio homónimo durante la Dictadura de Primo de Rivera, por Real-Decreto Ley de 3 de Noviembre de 1928.

la política económica de saneamiento y orientar la de reforma⁴.

Una novedad importante dentro de las competencias asumidas por el nuevo Ministerio de Economía radica en la atribución de competencias desde el Ministerio de Hacienda en materia financiera. Desde entonces el estudio, la proposición y la ejecución de las cuestiones relacionadas con la política financiera y en materia de crédito y de actividad y de instituciones financieras pasará a depender del Ministerio de Economía, como también el mercado de capitales y el Banco de España. Esta será una decisión de gran alcance ante el carácter de la nueva política económica a aplicar, fundamentada en una parte significativa, en el control y la reforma de las instituciones monetarias y crediticias.

Cabe preguntarse en qué medida esta decisión de unificación de los resortes del poder en materia de política económica obedecía a las necesidades técnicas de asegurar una eficiente implantación, o bien, por el contrario, venía impuesta por condicionantes políticos.

Si era obligada la presencia en carteras económicas relevantes de destacados dirigentes de los partidos políticos que conformaban el grupo parlamentario centrista, no lo era menos la necesidad de asegurar una mínima unidad de acción que no significara un predominio de alguna de estas fuerzas a la hora de dirigir el conjunto de la política económica. Esto favoreció la creación de un nuevo Ministerio de Economía, provisto de competencias de dirección de la política económica a corto y medio plazo, transferidas tanto de la propia Presidencia del Gobierno como del Ministerio de Hacienda.

La reforma administrativa potenciaría así la unidad de dirección de la política económica general y especialmente de la política de saneamiento. Pero, en lo que respecta a la política económica de ordenación, su ejecución estaría en buena parte en manos de los restantes ministerios económicos. Por este motivo la potenciación de los instrumentos que se podría utilizar directamente desde el nuevo Ministerio de Economía - sustancialmente los monetarios y crediticios -, respondería no sólo a una necesidad técnica de perfeccionar su control sino a una necesidad política de asegurar desde el nuevo ministerio que el nuevo programa sería llevado a cabo. El profesor Enrique Fuentes Quintana, economista sin filiación de partido, de máximo prestigio académico y profesional, cabeza visible de la escuela de hacendistas española y conocedor como pocos de todos los vericuetos de la compleja economía española y de su administración, será la persona encargada por el presidente Suárez de dirigir la política económica, pero no lo hará desde un principio de aceptación del programa

⁴ La estructura orgánica y funcional del Ministerio de Economía se determinó por el Real-Decreto 1875/1977 de 23 de Julio.

económico del nuevo partido elaborado esencialmente por los economistas dirigentes del Partido Social Demócrata de Francisco Fernández Ordóñez sino de acuerdo con un nuevo programa inspirado esencialmente por él mismo y que debería someterse a un proceso de negociación para conseguir la colaboración de todos los grupos sociales y partidos políticos significativos. De todas formas, el programa que venía perfeccionando Fuentes Quintana y su Equipo de Coyuntura Económica ó desde los inicios de 1977, no se apartaba radicalmente de la propuesta electoral.

Fuentes Quintana había expuesto en plena campaña electoral su estrategia para que un programa económico de urgencia fuera viable políticamente⁷. Este se asentaba fundamentalmente en la consecución de un amplio consenso político entre las fuerzas parlamentarias que permitiera situar a la economía española en una situación de mayor estabilidad interna y externa, lo que posibilitaría la negociación de una Constitución.

Para el profesor Fuentes Quintana, el programa debía ser aprobado por el Parlamento surgido de las elecciones democráticas; el Gobierno debería dar cuenta periódicamente a las Cortes de la ejecución del programa.

Pero Fuentes Quintana advertía de la existencia de un mecanismo político que, al tiempo que asegurase la consecución del consenso entre las fuerzas políticas sobre este programa económico de urgencia, reforzase al Parlamento como la institución de control del ejecutivo. Para ello proponía como alternativa a la estrategia de gobierno de concentración y a la estrategia de pacto social, una fórmula de compromiso: el pacto político para salvar la economía, al mismo tiempo que se negociaba la Constitución⁸. Este pacto político, que acabaría

⁵ El programa fue redactado esencialmente por Francisco Fernández Ordóñez, presidente de la Federación Social-Demócrata y Antonio Santillana del Barrio, Catedrático de Teoría Económica y miembro de la ejecutiva del mismo partido.

⁶ Vid. en este sentido, Joaquín Estefanía Morejra: "Pacto social y reforma económica. El pensamiento de los ministros económicos" en Cuadernos para el diálogo, 16 de julio de 1977. págs. 34-37.

⁷ Enrique Fuentes Quintana había sido uno de los economistas - junto con Fabian Estapé - que con más intensidad y rigor había criticado la gestión económica del primer gobierno Suárez dirigida por Villar Mir. Estas discrepancias le llevaron a la dimisión de su cargo de director del Instituto de Estudios Fiscales y de la revista Hacienda Pública Española que venía ocupando desde 1969.

⁸ Declaraciones de Enrique Fuentes Quintana, 8 de Junio de 1977; citado por Enrique Barón en el Diario de Sesiones del Congreso, 27-IX-77, núm. 15, pag. 527.

imponiéndose en los Acuerdos de la Moncloa, generaría un documento o acuerdo programático aprobado por el nuevo Parlamento, ejecutado por el gobierno y sometido a control en una comisión especial formada en el Parlamento. Se trataba de una alternativa a las políticas convencionales de pacto político porque venía a reforzar los mecanismos parlamentarios y las incipientes instituciones democráticas frente a las instituciones corporativas del régimen que fenecían con las elecciones democráticas. Frente al corporativismo franquista encarnado en el Consejo de Economía Nacional, se imponía una "Comisión de encuesta y vigilancia del programa" formado en el seno del nuevo Parlamento democrático, "de manera que los partidos puedan seguir su evolución y pedir información sobre la actuación del gobierno; no se puede pensar en otros organismos que funcionen para ello, ni el Consejo de Economía Nacional ni otros. Hay que moverse en cauces estrictamente políticos. Comprendo que eso es poco, pero no veo otra alternativa. En definitiva, diría que lo que hace falta es un pacto político para salvar la economía, al mismo tiempo que se negocia la Constitución" 9.

Si la presencia de Fuentes Quintana será determinante en el diseño de la reforma administrativa (ligada como hemos visto a una eficiente dirección de la política económica) y en la formulación del nuevo programa de gobierno, no se puede decir lo mismo respecto a la selección de los titulares de las diferentes carteras económicas sectoriales.

La composición del primer gobierno de la democracia se sujetará a unos condicionantes que provendrán esencialmente del propio carácter multipartidista de la UCD10. Y esto afectará también a las carteras económicas.

9 Ibid. pág. 527-528.

10 La composición del gobierno, dada a conocer el día 4 de Julio de 1977 fue la siguiente:

Presidente: Adolfo Suárez González; Vicepresidente Primero para Asuntos de la Defensa: Manuel Gutiérrez Mellado; Vicepresidente Segundo para Asuntos Económicos: Enrique Fuentes Quintana; Vicepresidente Tercero para Asuntos Políticos: Fernando Abril Martorell; Asuntos Exteriores: Marcelino Oreja; Justicia: Landelino Lavilla Alsina; Hacienda: Francisco Fernández Ordóñez; Interior: Rodolfo Martín Villa; Educación: Íñigo Cavero Lataillade; Industria y Energía: Alberto Oliart Sausol; Transportes y Comunicaciones: José Lladó y Fernández-Urrutia; Agricultura: José E. Martínez Genique; Comercio y Turismo: Juan Antonio García Díez; Obras Públicas y Urbanismo: Joaquín Garrigues Walker; Trabajo: Manuel Jiménez de Parga; Cultura y Bienestar: Pío Cabanillas Gallas; Ministro de la Presidencia: José María Utero Novas; Sanidad y Seguridad Social: Enrique Sánchez de León; Ministro Adjunto para las Relaciones con las Regiones: Manuel Clavero Arévalo y Ministro Adjunto para las Relaciones con las Cortes: Ignacio Camuñas Solís.

Si bien se observa que el presidente Suárez situara en las tres Vicepresidencias a personas ajenas a las diferentes fuerzas políticas organizadas que conformaron UCD, la presencia de dirigentes destacados de aquellos partidos afectará también a las carteras económicas.

Francisco Fernández Ordóñez (Presidente de la Federación Social Demócrata) y Joaquín Garrigüés Walker (Presidente de la Federación de Partidos Demócratas y Liberales) serían nombrados respectivamente Ministro de Hacienda y de Obras Públicas y Urbanismo. En general se puede afirmar que la procedencia política del grupo parlamentario de la UCD explicará en buena parte el origen de los nuevos miembros del Consejo de Ministros 11.

Así, el sustrato ideológico de los miembros del nuevo gobierno incluía simultáneamente tendencias liberales, demócrata-cristianas y social-demócratas. Los hombres provenientes del propio aparato del Estado y agrupados bajo la etiqueta de independientes dentro de la UCD representarán una parte importante de los mismos.

Los postulados económicos de los ministros de nuevo Gobierno no eran ni de lejos coincidentes. Las afinidades eran máximas entre el nuevo Ministro de Economía y el titular de la cartera de finanzas. El carácter social-demócrata de la aproximación política de ambos hacendistas había sido explicitada en diversas ocasiones. Por lo que se refiere a la política económica

11 Obsérvese que los cabezas de fila de los principales partidos que configuraron el conglomerado de la UCD formaron parte del nuevo gobierno (Cabanillas, Clavero, Fernández Ordóñez, Garrigüés Walker, Camuñas). Álvarez de Miranda sería nombrado Presidente del Congreso de los diputados. Los líderes de los partidos políticos que pasaron a integrar la UCD fueron los siguientes (entre paréntesis figura el número de diputados y senadores provenientes de sus partidos que se integraron en el grupo parlamentario de la UCD a raíz de las elecciones del 15 de Junio de 1977): Pío Cabanillas, Partido Popular (33+19); Fernando Álvarez de Miranda, Partido Demócrata cristiano (17+12); Francisco Fernández Ordóñez, Partido Social-Demócrata (16+10); Joaquín Garrigüés Walker, Federación de Partidos Demócratas y Liberales (16+7); Ignacio Camuñas, Partido Demócrata Popular (5+0); Manuel Clavero Arévalo, Partido Social Liberal Andaluz (8+7); José Ramón Lasuén, Federación Social-Demócrata (5+1); J.L. Meilán, Partido Gallego Independiente (5+1); Enrique Sánchez de León, Acción Regional Extremeña (4+2); y Pérez Crespo, Unión Demócrata Murciana (2+1). Los independientes controlados por Suárez serían 56 diputados y 42 senadores. En total el conjunto de diputados y senadores de UCD era de 165 y 110 respectivamente, siendo el número total de escaños del congreso de 350 y del senado de 248. Fuente: El País, 21 de Junio de 1977. Vid. C. Hunneus (1985).

existía una gran coincidencia entre Fuentes Quintana y Fernández Ordóñez, tanto en la estrategia a seguir como en las reformas a aplicar con urgencia. Si la reforma fiscal la entendían como una necesidad que no podía ser pospuesta, tanto uno como otro compartían el punto de vista de que no se podía hacer recaer sobre el nuevo sistema tributario toda la carga redistributiva ni el grueso del ajuste.

A mediados de 1977 la cuestión de la reforma fiscal había generado una amplia acumulación de carga intelectual no sólo procedente de los sectores económicos y hacendísticas, sino también de los más estrictamente políticos. Adolfo Suárez había situado la reforma fiscal como tema prioritario dentro de la estrategia centrista. Era una reforma ineludible que había que impulsar con independencia de su oportunidad política o económica, posición que compartían tanto Fuentes Quintana como Fernando Ordóñez.

La elaboración teórica sobre la reforma fiscal había sido afinada por Fuentes Quintana y divulgada ampliamente en los principales foros económicos¹². Había que construir un nuevo sistema fiscal fundamentado más en la imposición directa que en la indirecta y que contase con instrumentos eficientes de control y aplicación como la tipificación del delito fiscal, la supresión del secreto bancario y la reforma de la administración tributaria. Era imprescindible pues reformar el impuesto sobre la Renta, acompañándolo de un impuesto sobre el Patrimonio que asegurara su control. También había que reformar la imposición sobre sociedades y sobre sucesiones así como substituir buena parte de los impuestos indirectos existentes por el Impuesto sobre el Valor Añadido. Estas medidas de reforma tributaria eran básicamente compartidas por el nuevo Ministro de Hacienda, el cual había sido también uno de los primeros defensores de la estrategia de negociación global de la política antiinflacionista en el marco de una política pactada entre el Estado y las fuerzas sociales¹³.

Fuentes Quintana y Fernández Ordóñez coincidirían pues significativamente respecto al tratamiento de algunas de las principales cuestiones planteadas con urgencia en la economía española. Entre el nuevo Ministerio de Economía (dotado como hemos visto de amplias competencias no sólo de dirección de la política económica sino también de implementación) y el Ministerio de Hacienda (en el que permanecía la principal política

¹² Por ejemplo, en la reunión Costa Brava del Círculo de Economía de 1975, en la que coincidieron Fuentes Quintana y Fernández Ordóñez. Las reuniones Costa Brava fueron un foro de discusión especialmente receptivo de la idea de Pacto Social. El IV debate Costa Brava de Marzo de 1977 se dedicó íntegramente al examen de estas ideas de negociación de la política económica.

¹³ Vid. J. Estefanía Moreira, op. cit. pág. 36-37.

instrumental, la política fiscal) era pues de esperar una facilidad de comunicación que cabría derivar de las conexiones ideológicas por ellos explicitadas.

No se puede decir lo mismo del conjunto de ministros responsables de las carteras sectoriales. Si bien tres de las carteras económicas sectoriales - Agricultura, Comercio y Turismo, y Transportes y Comunicaciones- serían encargadas a personas con curriculum profesional ligado a las respectivas áreas - José Martínez de Genique, Juan Antonio García Díez y José Fernández Urrutia respectivamente- las otras tres de gran significado económico en momentos de crisis económica (Trabajo, Industria y Energía y Obras Públicas y Vivienda) recaerían en personalidades de gran significación política o empresarial y con posiciones de estrategia económica bien distintas.

Efectivamente, el nombramiento de Manuel Jiménez de Parga como Ministerio de Trabajo representaba situar un político proveniente de la Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona en una cartera que, una vez desprovista de la farragosa carga de la Seguridad Social, se veía abocada más hacia tareas de negociación con los agentes sociales que de ejecución. Sus discrepancias ideológicas con Fuentes Quintana se habían exteriorizado en varias ocasiones. Se le consideraba un político partidario de profundizar las relaciones con el sindicato Comisiones Obreras. Su estrategia se basaría precisamente en la negociación de la política de rentas con este sindicato para alcanzar un pacto social.

Alberto Oliart fue encargado de la Cartera de Industria y Energía¹⁴. Su posición respecto al contenido y el alcance de la política económica a aplicar era distinta de la sostenida por Fuentes Quintana y se fundamentaba sobre otras bases económicas. Si bien mantenía la necesidad de que la política de ajuste se asentara sobre un amplio consenso entre las fuerzas políticas significativas, discrepaba sobre el carácter de dicha política. Frente a la posición dominante en el gobierno partidaria de implementar una dura política de ajuste, Oliart defendía una línea más individualista.

La cartera de Obras Públicas y Vivienda era con todo una de las que la reforma administrativa había otorgado máximas competencias ejecutivas. Fruto de la fusión de los anteriores ministerios homónimos, se encargaría también de las tareas de acción territorial y medio ambiente. A su frente se nombró al político liberal Joaquín Garrigues Walker que desde la presidencia de la Federación de Partidos Demócratas y Liberales,

14 Conocedor de la Administración Pública desde diversas tareas en el Ministerio de Hacienda, desarrolló su labor profesional en el mundo de la empresa. Asesoró de diferentes industrias, ocupaba el cargo de Consejero y Director General del Banco Hispano Americano y de Consejero del Banco Urquijo.

representaba una opción claramente distanciada de la social-democracia o negociadora.

En su conjunto, el nuevo gobierno disponía de un prestigio técnico notable en todos los miembros de las carteras económicas. Las diferencias ideológicas serían importantes entre las carteras de naturaleza instrumental -Economía y Hacienda- respecto a algunas de las sectoriales, especialmente la de Obras Públicas y Vivienda. La reforma administrativa había afectado en profundidad la dirección de la política económica. Se abría un interrogante respecto a si la potenciación del nuevo Ministerio de Economía sería capaz de vencer las dificultades inherentes a una acción de gobierno basada sectorialmente sobre pilares ideológicos divergentes.

J.o. Las estrategia de Fuentes Quintana: negociar el programa de gobierno con las fuerzas sociales y políticas.

Tras la constitución del nuevo gobierno se abrió una nueva etapa para la política económica española. El vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía, profesor Fuentes Quintana, tomó de inmediato la responsabilidad de dirigir el proceso de ajuste de la economía española. La corrección de los desequilibrios básicos permitiría plantear con posterioridad una nueva estrategia de crecimiento estable y duradero. Si la reforma administrativa que afectó como hemos visto los órganos de dirección e implementación de la política económica -ya denotaba la voluntad política de reunir en torno al nuevo vicepresidente el máximo de competencias económicas, la inmediata comparecencia de Fuentes Quintana ante la televisión, previa incluso a la primera reunión del Consejo de Ministros, indicaba la voluntad de ejercer con prontitud la efectiva dirección de la política económica. Para Fuentes Quintana, la acción política era necesaria para enderezar la economía española y situarla por el camino del crecimiento estable; se asentaría sobre tres supuestos fundamentales que es imprescindible tener en cuenta para interpretar los pasos sucesivos que se dieron en materia de negociación de la política de ajuste y su posterior ejecución.

En primer lugar, para Fuentes, los problemas económicos del país exigían soluciones políticas¹. No cabían fórmulas "técnicas" a aplicar por gabinete alguno capaces de encauzar la economía española por la nueva senda. La complejidad de la crisis, su gran intensidad y sus efectos sobre el tejido social invalidarían cualquier tratamiento que no situara en primer término "la política", abordable ahora en el nuevo marco democrático, el único capaz de resolver ordenadamente los conflictos sociales.

Junto a esta premisa se asentaba un principio básico para alcanzar el éxito en la política de ajuste: el informar con veracidad y rigor respecto al verdadero alcance de la crisis económica española. La anterior política compensatoria no sólo había sumido a la economía española en un proceso que agravaba la inestabilidad sino que había suministrado a la población dosis crecientes de anestesia respecto a su situación y perspectivas. Era necesario explicar con la elocuencia de los datos disponibles no sólo la gravedad de la crisis económica española sino el alcance del diferencial de crisis respecto a la gran mayoría de los países industriales. El retraso en la adopción de medidas económicas eficaces² superaba los dos años. Se imponía un esfuerzo adicional para recuperar el tiempo perdido. Además, la crisis ponía de relieve las debilidades del proceso de desarrollo económico iniciado en España a partir del Plan de Estabilización.

Pero si el contexto político general en el que se había tenido que mover la economía española hasta las elecciones generales impidió afrontar la crisis económica, el nuevo marco democrático que se empezaba a construir a partir de Junio de 1977 posibilitaría al

1 Vid. el "Texto íntegro de su alocución ante TVE el día 8 de Julio de 1977" en La Vanguardia Española, 9 de Julio de 1977, págs. 3 y 4. Para un análisis posterior Vid., en este sentido, Enrique Fuentes Quintana: "Economía y política de la transición democrática española. (Fundamentos y enseñanzas de una experiencia)" en Pensamiento Iberoamericano, nº 1, Enero-Junio 1982, pág. 143-159. Para Fuentes, "uno de lo más importantes problemas políticos, si no el principal problema político español es la economía, y que la política constituye (por la vía del acuerdo, la transigencia y el pacto) la principal solución a los problemas económicos".

2 Sobre la política económica de la UCD vid. Jacint RUS HOMBRAVELLA: Materiales de Política Económica. Ed. Uixos-lau. Vilassar de Mar, 1987: "Informe sobre la política económica española de la transición (1975-1981)". El profesor Ros Hombravella demuestra la existencia de una activa política económica en el primer periodo de la UCD (Julio 1976-Julio 1977). Como en el Plan de Estabilización de Julio de 1959, el desequilibrio exterior forzaría en Julio de 1977 a la implementación de un paquete de medidas económicas drásticas (págs. 188-203).

nuevo gobierno desplegar una nueva estrategia de superación de las dificultades a través de la negociación y el compromiso. Para Fuentes Quintana, éste será un punto decisivo en la nueva política económica: la colaboración responsable de todos los grupos y partidos políticos.

La estrategia expuesta por Fuentes Quintana era clara. Se trataba en primer lugar de elaborar un programa concreto de política económica basado en la asunción de unos compromisos reformistas acordados con el programa económico electoral de UCD, y capaz de articular con coherencia un conjunto de medidas económicas. Desde este programa se abriría una nueva estrategia de negociación con las fuerzas sociales y políticas, al tiempo que se tendería un marco adecuado para empezar a actuar sobre materias inaplazables³.

Las seis condiciones sobre las que debería basarse una eficaz política económica habían quedado sintetizadas en las propias páginas de Coyuntura Económica la revista mensual editada por la Confederación Española de Cajas de Ahorro desde la que su director Enrique Fuentes Quintana y su equipo habían preparado y difundido el futuro programa económico de gobierno. Se trata de las siguientes⁴:

1. Reconocimiento de que los problemas económicos españoles no se podían afrontar con medidas aisladas. Se precisaba un plan capaz de articular las distintas acciones.
2. El plan necesitaba tener una alta calidad técnica. Para ello se precisaba de un asesoramiento técnico que no excluyera a organizaciones económicas internacionales (OCDE-FMI).
3. El plan debería contar con el apoyo financiero internacional tanto para asegurar la consecución de un equilibrio exterior rígido como para evaluar el contenido estabilizador interno.
4. El éxito del plan suponía una voluntad firme del Gobierno en su implementación. Los ejemplos del Plan Barre de Francia y del Plan Soares de Portugal serían paradigmáticos.
5. Se contempla la política informativa como una arma psicológica fundamental para alcanzar el éxito.
6. El plan debería tratar de conseguir efectos a corto plazo en aquellos frentes en que se fija de forma mayoritaria la atención pública, como son los precios y la balanza de pagos, "para así ganar credibilidad y asegurar su continuidad".

³ Vid. "Texto íntegro de la alocución", op. cit. pág. 4.

⁴ Coyuntura Económica, nº 1, págs. 25-26.

Las líneas básicas de política económica contenidas en esta propuesta ya habían sido expuestas públicamente por Fuentes Quintana a lo largo del segundo trimestre de 1977 y merecieron entonces una amplia difusión tanto en las revistas económicas especializadas como en los medios de comunicación general. Ahora existían las condiciones políticas para implementar un programa de gobierno que, de hecho, se había gestado meticulosamente desde principios de año en el marco del Departamento de Estudios y Programación de la Confederación Española de Cajas de Ahorro de Madrid, creado y dirigido por el propio Fuentes Quintana. La revista Coyuntura Económica dedicará a partir de principios de 1977 sucesivos números al estudio de la situación económica española en relación con la de los países europeos más próximos. Sus páginas recogerán los trabajos de investigación aplicados a la realidad económica española, impulsados por Fuentes Quintana y que contarán con la colaboración de un equipo de economistas que habrían de activar los principales resortes de la política económica bajo su dirección. Entre ellos figuraba Manuel-Jesús Lagares Calvo, redactor del programa de Saneamiento y Reforma Económica de Septiembre de 1977 y miembro del equipo de Coyuntura Económica, que sería nombrado por Fuentes Quintana subsecretario de Economía.

El grueso del equipo de Coyuntura Económica pasaría a ocupar cargos de alta responsabilidad en áreas económicas del gobierno como José Ramón Álvarez Rendueles (director adjunto del Departamento de Estudios y Programación), José Víctor Sevilla Segura (subdirector) y Francisco Javier Moral.

La labor preparatoria del programa económico de Fuentes Quintana descansó en buena medida en este selecto grupo de economistas del Departamento de Estudios y Programación de la CECA y tuvo en la revista Coyuntura Económica su principal órgano de difusión, cumpliendo un papel parecido al que Información Comercial Española desempeñó meses antes del Plan de Estabilización de 1959 generando un sólido bagaje de estudios y de documentación económica aplicadas.

Fuentes Quintana elaboraría así a principios de 1977 un programa económico en cuyas ideas básicas se había ido produciendo un amplio consenso entre los economistas españoles" y que se recogería en el segundo

5 Sobre la incidencia de Información Comercial Española en la difusión de las ideas liberalizadoras ver Manuel Jesús GONZALEZ GONZALEZ: La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación. Editorial Tecnos, Madrid, 1979. Cap. 1. Desde 1959 a 1970 ICE estuvo dirigida por el entonces director de la Oficina de Estudios del Ministerio de Comercio, profesor Enrique Fuentes Quintana.

número de la revista Coyuntura Económica6.

En su primera intervención pública como máximo responsable de la política económica española, Fuentes Quintana adelantaba el nuevo programa económico de gobierno, siendo el primer objetivo el de proteger especialmente los intereses de las clases modestas. En la misma línea reformista se situará la voluntad de utilizar la política fiscal y presupuestaria como un instrumento de mejora en la distribución de la renta y de la riqueza, anunciando explícitamente el inicio de una reforma fiscal. El reconocimiento de los principios de economía de mercado y de libertad económica, iría acompañado por un compromiso de intervención pública selectiva sobre determinadas "aberraciones del mercado" tales como "la lacra improductiva" de la especulación del suelo. Finalmente se explicita en su primera intervención pública la voluntad firme de alcanzar acuerdos con todos los grupos y partidos en base al programa concreto de política económica que se estaba ultimando7.

La estrategia negociadora de Fuentes Quintana, que sería asumida por el primer Consejo de Ministros del nuevo Gabinete y recogida en la Declaración del Gobierno, sintonizará con la opinión manifestada por algunas fuerzas políticas y sociales. El consenso en la construcción de las instituciones democráticas alcanzará también la política económica de urgencia.

6 Enrique Fuentes Quintana, : "Economía y política en la transición democrática española (Fundamentos y enseñanzas de una experiencia) en Pensamiento Iberoamericano, nº 1, Enero-Junio de 1982, pág. 156 y nota 16.

7 Vid. La Vanguardia Española, 23-VII-1977.

3.7. La posición de las fuerzas políticas y sociales ante la nueva estrategia negociadora

Los resultados de las elecciones generales abrieron un periodo de una intensa actividad política. En el conjunto de las fuerzas políticas y sociales se detectaba una preocupación central sobre el carácter de la nueva política económica a aplicar. Si durante la campaña electoral la cuestión del pacto social había enfrentado posiciones entre los diferentes partidos, los resultados obtenidos permitían afinar las distintas estrategias a seguir por parte de los partidos políticos que habían conseguido obtener una representación parlamentaria significativa. Paralelamente se asistía a una febril actividad organizativa en el mundo empresarial. Además el rápido desmantalamiento de las estructuras corporativas del régimen de Franco exigía ahora cubrir el vacío asociativo de los empresarios, lo que se conseguía con una cierta celeridad y prácticamente al mismo tiempo en que se formaba el nuevo gobierno. Por su parte, los sindicatos recientemente legalizados no estaban en condiciones de precisar su peso relativo puesto que no se habían realizado todavía las elecciones sindicales, lo que no impedía su toma de posición sobre el carácter de la negociación de las medidas económicas. Había una coincidencia general en todas las fuerzas políticas y sociales: las elecciones generales abrían una nueva era para la política económica española que posibilitaría afrontar negociadamente la crisis económica.

Pero no había un criterio único sobre el carácter de esta negociación. Dentro de UCD se distinguían dos puntos de vista al respecto. Por un lado el que favorecería un acuerdo entre los partidos políticos en torno a un programa económico con contrapartidas reformistas tanto en lo político como en lo económico. En dicha línea se situarían los contactos entre Suárez y el líder eurocomunista Santiago Carrillo. Se trataría de conseguir como mínimo un acuerdo programático con las fuerzas parlamentarias como el que se había alcanzado en Italia a mediados de Julio bajo los auspicios de Andreotti. El límite superior estaría en la consecución de un gobierno de concentración agrupado en torno a dicho programa.

Una segunda línea situará la negociación en el marco sindical y tendería hacia la búsqueda de un acuerdo entre el gobierno y las centrales sindicales, marginando inicialmente a la patronal bajo el argumento de que estaba inmersa todavía en un proceso incipiente de asociación.

Los contactos post-electorales entre UCD y el PCE se iniciaron rápidamente. El Presidente del Gobierno se entrevistó con Santiago Carrillo en pleno periodo de formación del nuevo gobierno, una semana después de las elecciones, en lo que fue calificado por el líder eurocomunista como "una cordial toma de contacto". En ella habrían coincidido en la necesidad de que en el Parlamento se abordaran y resolvieran, a través del diálogo, los problemas constituyentes y los derivados de

la crisis económica. El compromiso histórico italiano, teorizado por Enrico Berlinguer en un contexto político dominado por la Democracia Cristiana presidida por Aldo Moro, planeaba sobre la política española. Si la aparición del PSOE como primera fuerza electoral de la izquierda significaba un elemento diferenciador respecto al panorama político italiano, la presencia decisiva de dirigentes comunistas en Comisiones Obreras, el sindicato con mayor implantación, confería al PCE una posición negociadora importantísima. Se reanudaba así un proceso de negociación entre Adolfo Suárez y Santiago Carrillo en línea con lo expuesto públicamente por ambos durante la campaña electoral, concerniente a la corresponsabilización entre gobierno y fuerzas sociales en torno a la operación de saneamiento económico y al proceso constituyente, y que en realidad se remontaba a finales de Febrero del mismo año cuando de forma secreta se entrevistaron ambos políticos con la cuestión de la legalización del PCE como tema de fondo¹.

En el frente socialista las posiciones sobre la estrategia negociadora no eran coincidentes. Si el Partido Socialista Popular, encabezado por Enrique Tierno Galván, se mostraba favorable al pacto social con la condición de que éste fuera dirigido por un gobierno con representación obrera, el Partido Socialista Obrero Español manifestaba una posición contraria a esta estrategia negociadora. La negativa a una estrategia de pacto social alcanzaba también inicialmente a la Unión General de Trabajadores sindicato que contaba con un peso específico muy inferior al de Comisiones Obreras. Los sindicatos con menor influencia como USO, CSUT, SU, ELA y CNT también se mostrarían inicialmente contrarios al pacto social².

La cuestión de la representatividad no afectaba solo a los sindicatos de los que más de dos mil ochocientos estatutos fueron presentados para su legalización entre Abril y Diciembre de 1977, sino que alcanzaba también a

1 Vid. Santiago Carrillo: Memoria de la transición. Ediciones Grijalbo. Barcelona, 1983, pág. 46, nota 4. Esta entrevista tuvo lugar en el marco de la negociación entre la denominada "Comisión de los Diez" que agrupaba a las fuerzas de la "Plataforma Democrática" y de la "Junta Democrática" en lo que se vino a denominar Platajunta- y el presidente Adolfo Suárez. La negociación entre el gobierno y la "Comisión de los Diez" sobre el proceso político de la transición sería un antecedente inmediato de los Acuerdos de la Moncloa en cuanto a las fuerzas políticas en ella representadas. De hecho Carrillo afirma que "la entrevista que mantuvimos durante largas horas a fines de Febrero entre Suárez y yo mismo, en casa de Jose María Armero, es esencial para toda la transición".

2 Sobre el papel de los sindicatos en la transición política española es preciso ver el artículo de José María ZUFIAUR: "El sindicalismo español en la transición y la crisis" en Papeles de Economía Española, nº 22, 1985, págs. 202-224.

las organizaciones empresariales. En efecto, las organizaciones empresariales de ámbito nacional que depositaron sus estatutos en el mismo periodo alcanzaron una cifra próxima a la de setecientos. En su conjunto el total de asociaciones empresariales registradas en 1977 superaba el de los sindicatos, alcanzando los 3.845³. Se imponía pues un proceso de concentración de asociaciones, pues su proliferación dificultaba cualquier proceso negociador.

La posición de las organizaciones empresariales ante la propuesta gubernamental de negociar la nueva política económica estaba condicionada por el propio proceso de formación y consolidación de sus asociaciones. Sin embargo, los resultados electorales abrieron en el mundo empresarial unas expectativas más favorables respecto a la posibilidad de que se implementase un programa eficaz de lucha contra los desequilibrios básicos. Así, si dos días antes de las elecciones, Andrés Ribera Roviera, Presidente de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, Andrés Ribera Rovira, afirmaba que un plan de estabilización no era políticamente posible, al día siguiente de las elecciones manifestaba, en su informe ante la Junta del Banco Industrial de Cataluña que presidía, que "para superar la atonía inversora ... se exige un pacto aceptado por las distintas fuerzas sociales en virtud del cual cada uno acepta una parte del coste que inevitablemente habrá de pagar para reducir la inflación y colocar a la economía en la senda de un crecimiento sano"⁴.

³ Vid. La Vanguardia Española, 14 Junio 1986.

⁴ Vid. Andrés Ribera Rovira, Informe ante la Junta de Accionistas del Banco Industrial de Cataluña, recogido en La Vanguardia Española, 17 de Junio de 1977.

Para la patronal eran momento de una rápida y acelerada constitución de asociaciones. Así, el 22 de Junio de 1977 se firma el acta fundacional de la Asociación Española de Banca Privada. Una semana después, se constituiría la Confederación Española de Organizaciones Empresariales. El carácter incipiente de las organizaciones empresariales y su debilidad institucional condicionarán fuertemente su respuesta final a la estrategia negociadora gubernamental. Este hecho diferencial afecta al comportamiento de las organizaciones empresariales durante este periodo de la transición y, especialmente, al inicio del período de vigencia de los Pactos de la Moncloa.

La urgencia en la formación de asociaciones empresariales denotaba una gran fragilidad organizativa del capital en España. El carácter superestructural de la nueva Confederación Española de Organizaciones Empresariales, inscrita en el registro de asociaciones el día 29 de Junio de 1977, condicionará sus relaciones con el nuevo gobierno. La CEOE estaba constituida por cuatro asociaciones empresariales de ámbito general y un amplio conjunto de asociaciones de ámbito sectorial. Se trataba de la Confederación Empresarial Española (Rodríguez Sahagún), la Agrupación Empresarial Independiente (Max Mazín), la Confederación General Española de Empresarios (Félix Mansilla y Luis Olarra) y el histórico Fomento del Trabajo Nacional presidido por Carlos Ferrer Salat. Precisament éste último pasará a presidir la nueva asociación CEOE, pasando a tener desde entonces el Fomento del Trabajo Nacional un carácter territorial circunscrito al ámbito catalán⁵.

La posición inicial de los principales dirigentes de las organizaciones empresariales respecto al pacto social era claramente favorable a la negociación. Así, Agustín Rodríguez Sahagún, promotor de la Confederación Empresarial Española, en el momento de la constitución de la CEOE mantenía que sería un error el que el nuevo gobierno se limitase a negociar las medidas económicas con los partidos de la oposición. Defendía pues un acuerdo global entre gobierno, partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales sobre la base de un plan económico general. En la misma dirección Carlos Ferrer Salat desde la presidencia de la CEOE y del Fomento del Trabajo Nacional reclamaba el mismo día en que se daba a conocer la composición del nuevo gobierno una negociación sobre las medidas económicas de austeridad que se preveían cercanas, bajo el argumento de que ésta era la fórmula mejor para repartir los sacrificios de una manera

5 Vid. Xavier VIDAL-FOLCH: "Transició i canvis del Foment" en Catalunya. 1973-1983. De la Dictadura a la democràcia. L'Avenç. 1984. Vid., también, Manuel Ludevid y Ricard Serlavós: "El Fomento del Trabajo Nacional" en Papeles de Economía Española, nº 22, 1985, págs. 122-138 y en el mismo número el artículo de Harry RIJNEN: "La CEOE como organización", págs. 115 y ss.

justa y aceptable⁶.

Para Ferrer Salat el tema clave era "poder llegar a un cierto acuerdo o consenso entre los principales grupos sociales sobre el reparto de los sacrificios que se realicen de la manera más justa y aceptable posible". La vía del consenso se reconocía así como un instrumento para alcanzar el objetivo de estabilidad económica con los menores costes sociales. La forma que debería tener este acuerdo era según la patronal CEOE la del pacto social. En efecto, el presidente de la nueva patronal española y de la más antigua patronal catalana abogaba por la negociación tripartita: "Las medidas económicas de austeridad deben ser pactadas con las centrales sindicales, las organizaciones patronales y los principales partidos políticos"⁷.

Los acontecimientos políticos que se sucederían durante el verano de 1977 demostraron la imposibilidad de alcanzar un pacto social. La débil institucionalización de las fuerzas sociales conduciría a la solución del pacto político con contenido de pacto social. El distanciamiento de la patronal CEOE de la política negociadora de Enrique Fuentes Quintana será un hecho desde el mismo momento de la negociación de los Acuerdos de la Moncloa con la exclusión de esta patronal.

La lucha de la CEOE contra la política económica de consenso de Fuentes Quintana no cesaría hasta la entrada de Agustín Rodríguez Sahagún en el Gabinete, corolario de la sustitución de Fuentes por Abril Martorell como máximo responsable de la economía en Marzo de 1978.

La negativa de la CEOE a avalar la política económica de Fuentes Quintana pese al inicial ofrecimiento de colaboración obedecerá tanto a su insuficiente imbricación con el partido en el gobierno y su débil institucionalización como al propio carácter progresista de las contrapartidas de la política de ajuste. Pero será el carácter restrictivo de la política monetaria implementada por el Banco de España incluso antes de que fuera pactada el detonante de esta radical separación. La CEOE encontraría así en esta política de confrontación con el gobierno el mejor instrumento para reforzar ante sus bases su todavía incipiente personalidad.

La debilidad institucional de las organizaciones sindicales y empresariales en la primera etapa de la transición política obligará finalmente al gobierno a abandonar la estrategia de pacto social y a profundizar

⁶ Vid. declaraciones de Carlos Ferrer Salat en La Vanguardia, 13 de Junio de 1977.

⁷ Ibidem, 13 Julio 1977.

⁸ Vid. Carlos Elordi: "Los patronos nos quieren gobernar" en La calle, 10-IX-1982.

en la estrategia de negociación de un pacto político con contenido económico con las fuerzas políticas parlamentarias. Durante el verano de 1977 el gobierno trataría infructuosamente de alcanzar el pacto social.

1.8. La declaración programática del nuevo gobierno: devaluación de la peseta y colaboración con todas las fuerzas sociales y partidos políticos.

Desde el punto de vista de la política de consenso la declaración programática del Gobierno, que siguió al primer Consejo de Ministros del nuevo Gabinete del día 11 de Julio de 1977, constituye un hito en la historia de la transición. En ella se contiene todo el programa básico de objetivos políticos y económicos que presidiría la acción de gobierno del presidente Suárez: elaboración consensuada de una Constitución democrática, institucionalización de las regiones en régimen de autonomía, alineamiento político con los países occidentales e inicio de negociaciones para la adhesión a las Comunidades e Instituciones europeas. Se recoge también la voluntad de obtener "la colaboración responsable de todos los grupos sociales y partidos políticos" en un programa enérgico de lucha contra los desequilibrios económicos básicos -la inflación y el déficit exterior- a través de un proceso de ajuste que se anuncia como costos y continuado, pero que puede ser capaz de sanear la economía en un plazo de dos años ¹.

La reforma fiscal se plantea como una pieza básica para lograr que "todos los grupos sociales participen en el inevitable ajuste de acuerdo con su capacidad". La fiscalidad se entiende como la vía más adecuada para mejorar la distribución de la renta y la riqueza. Para el nuevo gobierno, la reforma fiscal tiene un carácter prioritario y urgente. Incluye un Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio, la tipificación como delito de las intenciones fiscales graves, la posibilidad de investigar las cuentas corrientes bancarias a efectos fiscales y la concesión de una amnistía fiscal tanto para personas físicas como para sociedades. Además el gobierno se comprometía a legislar antes del 30 de Septiembre de 1977 una nueva imposición sobre renta, patrimonio y sucesiones así como una reforma de la imposición indirecta antes del 30 de Noviembre del mismo año.

Por lo que a la política salarial se refiere, el nuevo gobierno considera necesario "que los salarios moderen sus tasas actuales de crecimiento en un proceso programado, suave y que garantice en todo caso el poder de compra de los trabajadores modestos". A este fin el Consejo de Ministros esperaba conseguir la colaboración de los representantes sindicales.

Pero la lucha contra la inflación no se

¹ Vid. Declaración del Gobierno de 11 de Julio de 1977.

circunscribe a la política salarial y a la política tributaria. El Gobierno manifiesta en la declaración programática que la política monetaria "hará también flexible sus instrumentos de control y buscará con precisión el logro de unos objetivos de crecimiento monetario que, para reducir la inflación, deberán ser menores que los actualmente perseguidos". Sin embargo, en esta misma declaración programática el gobierno se comprometía a "renunciar a todo proceso rápido de desaceleración monetaria y se propondrá unos objetivos moderados a largo plazo que sólo se revisarán a la baja en el caso de que se registren aceleraciones en el proceso inflacionista".

Junto a la política de ajuste interno planteada prioritariamente a partir de la política de rentas y complementada con una política monetaria activa pero no excesivamente contractiva, el gobierno anunció una inmediata devaluación de la peseta, considerada inevitable por la situación de la peseta en los mercados internacionales y que ya estaba prevista incluso en la programa electoral centrista".

Ante el problema del paro, el Gobierno adquirió el compromiso de incluir en los presupuestos generales del Estado un conjunto de intervenciones paliadoras de sus efectos e incentivadores de la ocupación: subsidios de desempleo; un programa de gasto público "especialmente en obras y servicios sociales de carácter local en las regiones y zonas más duramente afectadas por el paro"; incentivos empresariales a la nueva contratación así como asunción progresiva por parte del Estado de los costes de la Seguridad Social en la medida en que lo permita la situación presupuestaria.

La libertad económica y de mercado se preconiza como sistema capaz de dotar de flexibilidad y eficiencia a una economía con excesivas "trabas, intervenciones y proteccionismos injustificados". Se anuncia también la flexibilización del sistema financiero por medio de un proceso de liberalización de tipos de interés y de reducción de los circuitos privilegiados de financiación.

Nos encontramos ante una declaración programática que recoge buena parte de los contenidos del programa electoral centrista pero con algunos cambios significativos. La idea central de búsqueda del consenso en la aplicación del programa de ajuste y reformas económicas y en el diseño del nuevo marco democrático permanece básicamente inalterada.

Pero el papel del sector público como instrumento necesario para una política redistributiva se plantea con alguna matización. En efecto, en el programa electoral la presencia del sector público en la actividad económica

alcanza incluso a la actividad productiva, en competencia con el sector privado; en la declaración programática se especifica que para alcanzar un aumento en la flexibilidad y eficiencia de la economía española es preciso conseguir una "delimitación nítida entre los sectores público y privado" reforzando la iniciativa privada y eliminando rigideces.

Si en el programa electoral se planteaba como objetivo la reducción del déficit público, en la declaración programática se incluyen un conjunto de medidas redistributivas que conllevan un necesario aumento en el nivel general de gastos de las administraciones públicas: subsidios de desempleo, incentivos fiscales a la contratación, etc. En particular, el gobierno se propuso impulsar un programa de gasto público destinado a combatir el paro y los efectos de la crisis en áreas determinadas. Bien es verdad que en el apartado de ingresos se contemplan unos aumentos de recaudación necesarios para hacer frente a los aumentos de gastos, pero de carácter transitorio. Esta política presupuestaria redistributiva y anticíclica significará el inicio de la expansión acelerada del gasto público que no podrá ser financiado ni con los incrementos en la recaudación derivados de la reforma fiscal. En consecuencia, el déficit público empezará a surgir con fuerza a partir de esta nueva política presupuestaria.

La política monetaria restrictiva como instrumento antiinflacionista se plantea con suma moderación en esta declaración programática. En ningún caso se puede inferir de ella que sea precisamente la política monetaria el principal instrumento de lucha contra la inflación. Es la política de rentas la que ocupa el lugar central en esta declaración; la política de control rígido del crecimiento monetario se contempla como un recurso de última instancia que sólo se activaría en el supuesto de una aceleración de la inflación.

Entre la Declaración Programática del día 11 de Julio y la aprobación del Plan Económico de Urgencia en el Consejo de Ministros del día 23 del mismo mes se sucedieron un conjunto de negociaciones en el interior del equipo económico ministerial que denotaban la existencia de diferencias profundas entre sus miembros. Por ello el Consejo de Ministros previsto para el miércoles día 20 tuvo que ser aplazado hasta el sábado día 23.

La reacción ante algunas de las medidas anunciadas en la Declaración Programática no se hizo esperar y se centró principalmente en la oposición al levantamiento del secreto bancario y en la adopción del impuesto extraordinario sobre el Patrimonio y de un recargo extraordinario sobre las rentas más elevadas. Se hicieron patentes las disensiones entre los sectores social-demócratas del gobierno y sus miembros más conservadores. El influyente Wall Street Journal, habitual portavoz de los

medios financieros norteamericanos, en un editorial crítico hacia estas medidas recogía unos rumores de dimisión del vicepresidente Fuentes Quintana 2. La mayor parte de la gran banca española habría demostrado así su disconformidad con aquellos aspectos más duros de la Declaración Programática.

Por otra parte, el jueves 19 de Julio tiene lugar una entrevista entre el Comité Ejecutivo de la CEOE y el Ministerio de Hacienda Francisco Fernández Ordóñez, con el paquete de medidas fiscales anunciados como tema de fondo. El apoyo de los representantes empresariales al conjunto de medidas contenidas en la Declaración Programática se condicionará a la aprobación de una serie de medidas tendentes a minimizar los costes fiscales de la adecuación de las empresas a la nueva situación. La moratoria fiscal y el trato fiscal a determinados activos empresariales serían contempladas por la patronal como una válvula reguladora necesaria al incrementarse la presión fiscal. Su aceptación significará una hipoteca grave para los resultados de la reforma fiscal.

Frente a las reacciones negativas de buena parte del sector bancario y las condiciones impuestas por las organizaciones empresariales la nueva política económica recibiría un apoyo significativo por parte de instituciones económicas internacionales y de destacados economistas independientes 3.

Para Fuentes Quintana el apoyo de las principales instituciones económicas internacionales sería considerada como una condición necesaria para el éxito del programa 4.

2 The Wall Street Journal, 23-VIII-77.

3 Ver, por ej. Josep Jané Solà: "La nueva política económica" en La Vanguardia, Julio 1977; Santiago Koldán: "Devaluación y estabilización" en Diario de Barcelona, 13 de Julio de 1977; J.L. Raymond en "Estancamiento con inflación" en La Vanguardia, 26 de Julio de 1977, acertaba sobre los efectos negativos de la estabilización sobre el crecimiento, y sugería la necesidad de una "concomitancia entre la estabilización y el apoyo selectivo a la inversión. En otro caso las presiones sociales pueden dar al traste con cualquier intento de enderezar nuestra economía". Raymond advertía que "una tasa mínima de crecimiento es necesaria, no sólo para absorber la oferta de empleo sino, incluso, para potenciar la propia estabilidad de precios".

4 Sobre la posición del FMI ante la política económica de saneamiento y reforma Vid. J. Muns: Historia de las relaciones entre España y el FMI, 1958-1982. Veinticinco años de economía española. Alianza Editorial/Banco de España. 1986

Así el mismo día 12 de Julio el Gobernador del Banco de España, José María López de Letona -que al mismo tiempo era Gobernador suplente del Fondo Monetario Internacional- dirigió un mensaje al Director Gerente del FMI, H.J. Witteveen, en el que se anunciaba la depreciación de la peseta en el contexto del nuevo "programa económico global para luchar contra la inflación y restablecer el equilibrio de la balanza de pagos" 5.

El Directorio Ejecutivo del FMI, en su sesión del 15 de Julio, examinó la medida devaluatoria que fue considerada por el conjunto de los existentes como necesaria, en el contexto del nuevo plan económico, si bien existieron algunas reservas respecto a la magnitud de la depreciación por parte de tres Directores⁶. Pese a que el gobierno español no había solicitado formalmente ninguna ayuda al FMI -a diferencia de la que poco tiempo antes y en análogas circunstancias había precisado el Reino Unido e Italia⁷ condicionada a la implementación de una política de ajuste, el director del Departamento para Europa, L.A. Whittome manifestó que seguiría muy de cerca el programa y que incluso tenía preparado planes de financiación en el supuesto de que España lo solicitase. Es de destacar que el programa del gobierno recogía las líneas básicas propuestas por el FMI el día 29 de Junio de 1977, pero dando prioridad

5 Ibid. pág. 72-73.

6 Vid. por ejemplo, Declaración de Enrique Fuentes Quintana a la revista Actualidad Económica, 12 de Abril de 1977 recogida por J. Muns (1986), pág. 279.

7 Sobre la situación financiera italiana y las necesidades de préstamo exterior Vid. Giuseppe Fotia y Alessandro Romagnoli: Bilancia dei pagamenti e politica economica in Italia (1973-1978), Franco Angeli Editore, Milán, 1980. F. Garonna; F. Guerrieri; A. Jovane; A. Lazzarini y F. León: La politica economica italiana degli anni '70. Un'analisi critica. Marsilio Editores. Padova, 1979.

8 Decisión núm. 5.462 (77/93), de 29 de Junio de 1977 recogida en J. Muns (1986), pág. 365-366. Vid. también las págs. 204-205: "Consultas del Artículo XIV de 1977". La misión encargada de las consultas en España de 1977 estuvo dirigida por el Subdirector del Departamento de Europa, A. Pfeiffer y estuvo en Madrid entre el 16 y el 25 de Febrero de 1977. La misión concluye que "se necesitará un programa amplio de medidas fiscales, monetarias o laborales destinadas a reducir, o al menos moderar, el crecimiento del consumo privado y en canalizar más recursos a las exportaciones, a la sustitución de importaciones y a la inversión". Después de diagnosticar que "la delicada situación política explica una buena parte de la falta de

a la política de rentas respecto a la política monetaria como instrumento antiinflacionista.

En el examen anual de la economía española verificado por la OCDE y publicado el mes de Junio de 1977 se contiene un conjunto de recomendaciones de política económica que concide también con las líneas básicas del programa⁹. El Informe propone una intervención en profundidad del Estado sobre la economía. Pero añade que "una intervención de este estilo no puede ser concebida más que con la mediación de una reforma fiscal que facilitaría la realización del consenso más amplio posible, condición necesaria para la aplicación indispensable de una política de rentas" y concluye que si bien la responsabilidad primera de la aplicación del conjunto de medidas de ajuste reposa sobre España, este país "debería poder contar con una cooperación internacional activa" 10.

La Declaración Programática del Gobierno respondería en su vertiente económica a las líneas maestras de política económica recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Las reacciones adversas de determinados grupos bancarios y la imposición de condiciones adicionales para su aceptación por parte de la recién constituida CEDE anunciarían las dificultades con que se encontraría Quintana para llevar adelante el Plan Económico Urgente durante los meses de Agosto y Septiembre. La imposibilidad de alcanzar un pacto social conducirá a la negociación de un pacto político sobre la base de un programa económico, similar al Accordo Programático que se alcanzaba en Italia el día 17 de Julio de 1977 entre las fuerzas políticas del arco constitucional 11.

medidas" necesarias para enderezar la situación económica, este documento del FMI estima que "es una condición vital que se consiga un consenso entre los sindicatos, patronos y Gobierno acerca de la necesidad de limitar los ingresos". También recomienda la adecuación del tipo de cambio de la peseta a la tendencia a la baja registrada por el mercado.

⁹ OCDE: Études économiques de l'OCDE. Examen annuel: Espagne, Juin 1977. El examen anual de la situación de la economía española por parte del Comité de Examen de las Situaciones Económicas y de los Problemas de Desarrollo de la OCDE tuvo lugar en París en su reunión del 24 de Mayo de 1977.

10 Ibid. pág. 38.

11 Accordo Programmatico fra i partiti dell'arco costituzionale, publicado en Mondo Economico, 9 luglio 1977. págs. 49-55.

3.9. El contenido del Plan Económico de Urgencia

El Consejo de Ministros celebrado el sábado día 25 de Julio de 1977 aprobó un conjunto de decisiones económicas denominadas Plan Económico de Urgencia que iniciaban el desarrollo el Programa de política económica gubernamental. De acuerdo con el texto del comunicado oficial, el Plan Económico de Urgencia constituía la primera fase de un programa amplio de política económica cuyo contenido se desconocía pero que se iría exponiendo en los meses sucesivos, y que tenía por objeto atender de modo ordenado los problemas estructurales pendientes de la economía española.

El Plan Económico de Urgencia debía abordar los problemas económicos más inmediatos que exigían un ajuste calificado como doloroso e inevitable para el cual el gobierno solicitaba la participación de todos los grupos sociales. En efecto, la lucha contra la inflación constituye el objetivo prioritario del nuevo Plan, para el que se solicitaba "la aceptación colectiva de un esfuerzo solidario expresado en una moderación en el ritmo de crecimiento de las rentas monetarias disponibles para el gasto" 1.

De este modo, una vez verificada la devaluación de la peseta, el gobierno sitúa como objetivo prioritario el control de la inflación. El Plan se inscribe en una estrategia antiinflacionista fundamentada en la consecución de un acuerdo sobre reducción de los incrementos salariales. Se rechaza de este modo la política de estabilización clásica, basada en un control estricto de las variables monetarias y crediticias. Como el propio Plan explicita, la estrategia antiinflacionista del Gobierno tenía por objeto precisamente evitar una operación estabilizadora de corte clásico.

Nos encontramos ante un planteamiento de política económica alternativo al monetarista, pero con un importante contenido de política monetaria. En efecto, en el Plan se afirma que "en la medida en que se alcancen los objetivos de moderación en el crecimiento de las rentas salariales será posible dominar progresivamente la inflación, sin recurrir a procesos bruscos de contracción monetaria y crediticia "si bien se considera que "la reducción de las altas tasas actuales de expansión es condición necesaria para vencer la inflación", por lo que el gobierno se propone "abordar el proceso de desaceleración monetaria a un ritmo muy lento que no genere tensiones en los mercados financieros" 2.

1 Texto del Comunicado Oficial del Gobierno en La Vanguardia Española. Domingo, 24 de Julio de 1977. pag. 3.

2 Ibid. pág. 10.

No se trata por tanto de un mero paquete de medidas que inevitablemente exige toda devaluación bien planteada, sino que nos encontramos ante la explicitación de una nueva estrategia antiinflacionista en sintonía con las propuestas de negociación centralizada de la política de moderación salarial en el marco de un plan económico que afecta a importantes áreas económicas, fiscales y financieras que un gobierno aporta como prueba de la voluntad de alcanzar un equilibrio macroeconómico con los menores costes sociales posibles. Frente a la política económica practicada desde el inicio de la crisis en España ³ se abre una nueva etapa basada en la negociación y el compromiso. Se había hecho patente el fracaso de la política económica española entre 1974 y 1977 en su misión de afrontar la crisis económica: la denominada "política compensatoria" contenida en las medidas de Marzo de 1974, que pretendía salvar con medidas expansivas los primeros efectos de la crisis económica; el necesario cambio de rumbo de carácter restrictivo del mes de Abril de 1975; y la ineficaz política de ajuste del primer gabinete Suárez, supeditado al objetivo político de iniciar la transición, relegando los problemas económicos para su solución a partir de las elecciones de 1977, en lo que Fuentes Quintana calificó como período de "política permisiva". El Gobierno planteaba ahora una nueva estrategia basada en la negociación que conducirá finalmente a la firma de los Acuerdos de la Moncloa de Octubre de 1977.

La prioridad en la política de rentas respecto a la política monetaria como instrumento antiinflacionista y la inmediatez con que se planteó la reforma de los principales instrumentos fiscales serán dos notas distintivas del Plan Económico de Urgencia en relación a la estrategia defendida por los principales organismos internacionales ⁴. La OCDE se mostraba partidaria de romper las expectativas inflacionistas en España por medio de la fijación inmediata de objetivos de crecimiento monetario progresivamente restrictivos. Esta recomendación era compartida - en sus objetivos - por las autoridades del FMI ⁵. Además, el informe anual de la OCDE si bien explicitaba la necesidad de plantear a medio plazo una reforma fiscal profunda, mantenía el criterio de que a corto plazo se podían obtener resultados apreciables de incremento en la recaudación a través de "una aplicación más estricta de la legislación vigente" ⁶. Con estas

³ Sobre la política económica anticrisis practicada en España Vid. Papeles de Economía Española, no 1, 6, 11 y 16. En especial, Enrique Fuentes Quintana: "La crisis económica española" en PEE no 1. págs. 84-116.

⁴ Vid. "Plan Económico de Urgencia" en Coyuntura Económica no 2, pág. 14.

⁵ OCDE: Espagne. Etudes Economiques de l'OCDE. Paris, Junio 1977. pág. 37.

⁶ Ibid. pág. 38.

importantes salvedades, la estrategia básica del Plan Económico de Urgencia era substancialmente la misma que la recomendada por el FMI y la OCDE. El informe de la OCDE sobre la situación económica española de Junio de 1977 ejercerá una influencia notable sobre los artífices de la política económica española tanto en el Plan Económico de Urgencia como en los Acuerdos de la Moncloa.

Contenido del Plan Económico de Urgencia

El Plan Económico de Urgencia está constituido por un conjunto de decisiones de política económica tendentes tanto a actuar sobre la inmediata coyuntura económica como a alterar algunos rasgos estructurales de las instituciones fiscales y financieras básicas. No se trata por tanto de un mero paquete de medidas económicas con carácter estabilizador (elevación del tipo de interés básico del Banco de España, controles transitorios de precios de un amplio conjunto de bienes y servicios, elevación de los precios de las mercancías importadas) sino que incluye además un conjunto de decisiones de liberalización del sistema financiero y de inicio de la reforma fiscal a través de la remisión a las Cortes de un Proyecto de Ley sobre medidas urgentes de reforma fiscal 7. En la elaboración del Plan participó, además del vicepresidente Enrique Fuentes Quintana, el Ministro de Hacienda Francisco Fernández Ordóñez y tuvieron un papel decisivo en la elaboración de las medidas los profesores José Ramón Álvarez Rendueles y Luis Angel Rojo Duque.

El Plan se articula en cinco apartados:

- Medidas urgentes de reforma fiscal
- Moderación de las rentas salariales
- Medidas para combatir el paro
- Medidas encaminadas a corregir el déficit exterior
- Medidas orientadas a fomentar la competencia.

El objetivo prioritario declarado era la lucha contra la inflación. Este objetivo se alcanzaría por medio de la negociación con todos los grupos afectados de un acuerdo limitador de los incrementos en la masa salarial así como por la implementación de una política monetaria moderada de acompañamiento y la imposición transitoria de controles de precios. Siguiendo el orden de prioridades el Plan admitía que la reducción de la tasa de inflación (sobre cuya cuantía no se ofrece objetivo cuantificado en ningún momento) era la vía más sólida para alcanzar una mejora en el déficit de la balanza de pagos. Sin embargo se contemplaba la necesidad de repercutir en los precios interiores los aumentos

7 Alfredo Pastor: "Ante el primer programa económico del gobierno" en Materiales. Crítica de la Cultura, nº 8, Mayo-Abril 1978, pág. 65.

derivados de los incrementos en los costes de las importaciones, en especial los precios de los productos derivados del petróleo, café, productos de soja y servicios de transporte.

El objetivo de lucha contra el paro está relegado a la consecución de los equilibrios macroeconómicos interior y exterior. Así, el Plan propone compensar los efectos sobre el empleo de las medidas estabilizadoras por medio de un incremento en el gasto público tendente tanto a incrementar los subsidios de paro como al impulso de la demanda efectiva interior (incremento de la inversión pública generadora de empleo) lo que exigiría expandir la recaudación tributaria.

Pero si alguna cosa puede caracterizar el contenido del Plan Económico de Urgencia es la presencia simultánea, junto a los objetivos coyunturales de orden estabilizador, de reformas estructurales que afectaban dos de las instituciones económicas básicas: el sistema financiero y el sistema fiscal. Afrontar los desequilibrios económicos básicos y proceder a una reforma en profundidad de las bases fiscales y financieras de una economía puede parecer una tarea inabordable a corto plazo por cualquier autoridad económica responsable. Pero la gravedad de la situación económica exigía disponer de unos instrumentos de política económica capaces de reforzar las acciones coyunturales y de posibilitar el consenso social. Si, políticamente, como explicitaba el propio gobierno, la reforma fiscal se podía entender como una contrapartida a la política de rentas, desde un punto de vista económico se debe interpretar como el medio a través del cual se crearía en España un instrumento de política económica fundamental: la política tributaria. Hasta entonces no era posible plantear una política de regulación de la demanda a través de modificaciones en la imposición debido a que la generalización del fraude fiscal la hacía poco menos que inutilizable⁸. Por otra parte la rigidez y el anquilosamiento del sistema financiero español no sólo condicionaba el normal funcionamiento de la actividad económica sino que imposibilitaba la implementación normal de la política monetaria y crediticia a efectos de la regulación pública de la actividad económica.

De este modo se hacía imprescindible afrontar sin demora ambas reformas, pues se entendía que el carácter estructural de las mismas no era óbice para que sus efectos fueran alcanzados a corto plazo. Así se esperaba que la reforma del sistema financiero reforzara de un modo inmediato la acción de la política monetaria, al permitir una mejor asignación de los recursos

⁸ El éxito de las medidas de expansión económica de Abril de 1985 son, a sensu contrario, una manifestación de que la política tributaria figura ya entre el instrumental eficaz disponible por las autoridades económicas en España.

financieros escasos. Del mismo modo la inmediata ejecución de las medidas fiscales urgentes permitiría incrementar los ingresos fiscales y mejorar la equidad del sistema tributario.

Ambas reformas debían ser pues los pilares sobre los que plantear la negociación de la política de rentas con los agentes sociales, de cuyo resultado dependería el carácter y la intensidad de la política monetaria restrictiva. Es así como la necesidad de afrontar una situación económica crítica exigía una vez más a los responsables de la política económica española el plantear unas reformas estructurales en profundidad precisamente en una coyuntura económica desfavorable. La similitud con lo acontecido a propósito del Plan de Estabilización de Julio de 1959 es, en este sentido, extraordinaria 9. Pero la posibilidad de afrontar estos problemas económicos en un nuevo marco político democrático abría unas perspectivas de negociación con unos agentes sociales recientemente legalizados aunque escasamente institucionalizados o, en su defecto, por representantes políticos, lo que dotaba de especificidad a la nueva política económica.

Si la reforma financiera y la reforma fiscal no surtían un efecto inmediato sobre los comportamientos de los agentes económicos, las medidas coyunturales planteadas serían insuficientes para enderezar la situación económica, lo que conduciría inevitablemente a extremar la utilización de la política monetaria como política instrumental prioritaria. La herencia de la dictadura, en materia de instrumentos de política económica y de insuficiente desarrollo institucional, se demostraría así con toda su crudeza 10 .

Medidas fiscales

El Plan Económico de Urgencia marcará el inicio de la reforma fiscal en España. En él el Gobierno asumirá el compromiso de enviar a las Cortes antes del 30 de Septiembre de 1977 sendos proyectos de Ley sobre Reforma del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones. Además, el Gobierno se comprometía a presentar antes del 30 de Noviembre un proyecto de Ley de Reforma de la Imposición Indirecta. Junto a estos históricos compromisos reformadores, el

9 Vid. Joan Sarda: "El Banco de España (1931-1962)" en AA.VV.: El Banco de España, una historia económica. Banco de España, Madrid, 1970. pág. 474. Para Joan Sarda el objetivo del Plan de Estabilización era la transformación estructural de la economía española: "Las medidas detalladas en el Memorandum no eran una simple operación coyuntural con medidas monetarias, crediticias o fiscales, sino que pretendían lograr efectos estructurales profundos".

10 José Luis GARCIA DELGADO y Julio SEGURA (1977).

Plan incluye un proyecto de medidas urgentes de reforma fiscal que serían remitidos a las Cortes de manera inmediata y que se dirigían a la consecución de un triple objetivo: saneamiento de los comportamientos tributarios (sinceridad y transparencia fiscal); obtención de ingresos fiscales extraordinarios; y apoyo fiscal a la generación de empleo.

El Proyecto de Ley sobre medidas urgentes de reforma fiscal estaba llamada a ser la primera piedra de la reforma fiscal en España que se iniciaba precisamente en un momento en que la economía española debía afrontar un proceso de saneamiento económico de una intensidad sólo comparable a la asumida por el Plan de Estabilización de Julio de 1959, en un contexto de crisis económica internacional y de transición política hacia un estado democrático.

La reforma tributaria que ahora se impulsaba se había planteado con anterioridad a la crisis económica. En efecto, el conjunto de medidas fiscales que se presentarán en el marco del Plan Económico de Urgencia responden con gran precisión al contenido del Informe sobre el Sistema Tributario Español elaborado por un equipo de fiscalistas del Instituto de Estudios fiscales y que fue presentado en Mayo de 1973 por el Ministerio de Hacienda 11. La nueva estructura de la imposición directa que se propugnaba, podía afectar a corto plazo de forma indirecta a las decisiones de inversión, en un contexto claramente depresivo del ciclo económico 12. Pero era imprescindible sustituir el injusto e insuficiente sistema tributario heredado del franquismo. Este se había mostrado incapaz de financiar de un modo equitativo los incrementos de presión fiscal, que se intensificaron a partir de 1970 y que respondían a un crecimiento del sector público que se producía en gran parte con independencia de la situación de crisis 13. Se daban ahora las condiciones políticas necesarias para afrontar una reforma fiscal tantos años demorada.

De entre las medidas urgentes destinadas a

11 Véase Instituto de Estudios Fiscales: Informe sobre el sistema tributario español, Ministerio de Hacienda, Madrid, Mayo de 1973. Sobre este tema ver, Manuel Jesús Lagares Calvo: "Esquema inicial para una reforma tributaria" en Papeles de Economía Española, págs. 207-222. Ver asimismo el número monográfico de la Revista Económica de Catalunya, no 3, 1986, dedicado a la reforma fiscal.

12 Sobre este tema ver Manuel Jesús Lagares Calvo: Incentivos Fiscales a la Inversión Privada, en Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974 (Tesis doctoral).

13 Vid. Josep Oliver (1987); Manuel Jesús Lagares Calvo: Déficit público y crisis económica. Un análisis de la situación española. Instituto de Estudios Económicos, 1982. págs. 124-128.

sanear los comportamientos tributarios en un nuevo clima de sinceridad y transparencia fiscal destacan por su importancia técnica y sus consecuencias políticas las siguientes:

a) Establecimiento del delito fiscal para determinados supuestos de defraudación maliciosa al Tesoro Público o a las Haciendas Locales. La sanción correspondiente podría conducir, en los casos de mayor trascendencia social o económica, a la condena a prisión menor en su grado mínimo o arresto mayor. Con todo, los supuestos exigidos para que exista delito fiscal eran fuertemente limitativos pues se requería que el importe de la cantidad defraudadaa excediera de la décima parte de la cuota procedente por cada tributo o concepto impositivo, fuera además superior a dos millones de pesetas y concurriera además alguna de las siguientes circunstancias:

- . Resistencia, negativa o obstrucción a la Administración Tributaria.
- . Falsedad, anomalías o irregularidades substanciales en la contabilidad.
- . Existencia de otros delitos por medio de los cuales se hubiera realizado o facilitado la defraudación.

b) Investigación fiscal de las operaciones bancarias, levantándose el secreto bancario al exigirse la colaboración de las entidades financieras con la Administración Tributaria. De este modo estas entidades estarían obligadas a comunicar a Hacienda las operaciones bancarias activas y pasivas realizadas a partir del día 11 de Julio de 1977, tanto por personas físicas como jurídicas, y a los efectos de comprobación tributaria, con garantías de respecto a la privacidad para los sujetos investigados.

c) Medidas tendentes a evitar la elusión fiscal por medio de sociedades interpuestas. En este apartado se incluye la eliminación de algunas de las vías más frecuentes de elusión tributaria practicadas en España como la evasión del Impuesto de Sociedades por medio de la interposición de sociedades de inversión mobiliaria, que gozaban de exención.

Estas tres medidas tenían un evidente carácter represivo del fraude fiscal y de reforzamiento de la disciplina fiscal. Tanto el levantamiento del secreto bancario como la tipificación del delito fiscal estaban contemplados en el programa electoral de la Unión de Centro Democrático y eran asimismo reclamadas por el conjunto de fuerzas políticas de la izquierda parlamentaria. Pero el amplio soporte político de las fuerzas parlamentarias no aseguraba un paralelo soporte de amplios colectivos que habían utilizado sistemáticamente estas vías de evasión fiscal, ni de las instituciones financieras susceptibles de investigación fiscal. El levantamiento del secreto bancario, junto con el anuncio de la creación de un impuesto sobre el

patrimonio serán objeto de un vivo debate entre los medios económicos españoles que no excluyó al propio equipo económico gubernamental.

Sin embargo, estas medidas fiscales estaban acompañadas por una medida de gran trascendencia para el futuro de la política tributaria española: el establecimiento de una moratoria fiscal que encubría de facto una amnistía fiscal para todos los sujetos pasivos del impuesto de sociedades y del impuesto sobre la renta de las personas físicas. En efecto, el Proyecto de Ley de medidas urgentes de reforma fiscal contenía una válvula de escape tributario que, a modo de contrapartida respecto a las medidas de represión del fraude fiscal, iniciaba una nueva etapa que abría la posibilidad de mitigar parte de los futuros hipotéticos rigores sobre la fiscalidad directa en España. La moratoria fiscal incluía la posibilidad de presentación sin recargo ni sanción de declaraciones complementarias del IRPF y del Impuesto de sociedades correspondientes a 1976. Además se permitía la regularización de la contabilidad de las empresas, lo que posibilitaba la incorporación de activos y pasivos ocultos o la eliminación de activos y pasivos ficticios. De este modo se abría la posibilidad de hinchar los pasivos de las empresas, lo que de algún modo permitió de una forma generalizada la posterior elusión de impuestos directos, incrementando de paso contablemente las cargas financieras de las empresas españolas. Finalmente el Proyecto de Ley, al impedir que la administración tributaria utilizase la información de las declaraciones complementarias para verificar las declaraciones anteriores al 1 de Enero de 1976, abría paso a una encubierta amnistía fiscal.

El segundo bloque de medidas fiscales urgentes se destina a la obtención de ingresos tributarios extraordinarios dirigidos a financiar incrementos de gasto público de naturaleza redistributiva. De este modo se pretendía atender doblemente el principio de solidaridad en la asunción de cargas derivadas de la política de ajuste. En primer lugar por la vía de los ingresos, pues se esperaban obtener a través de impuestos que gravaban a los grupos sociales con mayor capacidad contributiva. Pero también por la vía del gasto, pues se asociaban (al menos formalmente) los incrementos de recaudación obtenidos por estas vías a los incrementos de gastos públicos para subsidios de desempleo o generación de nuevos puestos de trabajo.

A este fin el Plan de Medidas Urgentes establecía tres importantes medidas extraordinarias:

- Un gravamen excepcional y transitorio sobre el patrimonio neto de las personas físicas.
- Un recargo excepcional y transitorio sobre las rentas procedentes del trabajo personal superiores a dos millones de pesetas.
- Una extensión e intensificación del impuesto sobre

el lujo que afectaba a consumos y gastos asociados a una alta capacidad de pago.

Sin duda alguna el establecimiento de un gravamen extraordinario sobre el patrimonio neto de las personas físicas fue el que suscitó una reacción más desfavorable entre amplios colectivos sociales, llegando a crear tensiones entre el propio equipo gubernamental. La principal función de este impuesto no era la redistributiva -existía un mínimo exento que afectaba al conjunto de población de menor nivel contributivo- sino, y fundamentalmente, la represiva del fraude fiscal en la futura imposición sobre la renta.

Los niveles de fraude fiscal en España eran ingentes y pese a que disminuirían de una forma clara a partir de la implementación de la reforma fiscal de 1977, seguían siéndolo a finales de los años setenta. Las conclusiones del primer Informe del Grupo de Trabajo para la Evaluación del Fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del Instituto de Estudios Fiscales correspondientes al ejercicio de 1979 son elocuentes 14. Manuel Jesús Lagares Calvo, director del grupo de trabajo, estima que el número de declaraciones de IRPF llegaba al 60% de las que se hubieran debido presentar, no alcanzando las rentas declaradas ni la mitad de las cifras obligadas a incluir en tales declaraciones. Si bien no existen estimaciones respecto a los niveles del fraude del resto de las figuras tributarias existe el convencimiento entre los expertos de que su nivel era incluso superior al existente en el IRPF en los siguientes impuestos: Impuesto sobre Tráfico de Empresas, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actas Jurídicas Documentadas, Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto o Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones 15.

La persecución de la defraudación en el impuesto sobre la renta a través de la creación del gravamen extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas a partir del ejercicio de 1977 no alcanzará a corto plazo unos resultados espectaculares, pero abrirá un camino positivo para la progresiva disminución del fraude fiscal en España.

El último bloque de medidas fiscales incluidas en el Plan Económico de Urgencia incluía un incentivo a la generación de empleo en forma de deducción de 25.000 pesetas (por cada nuevo empleo anual generado) de la cuota de beneficios del Impuesto Industrial o de Impuesto sobre Sociedades.

14 Trabajo no publicado. Véase el artículo de Manuel Jesús Lagares Calvo: "Esquema inicial para una reforma tributaria" en Papeles de Economía Española nº 23, 1985, pág. 313.

15 Ibid. pág. 313.

Este conjunto de medidas fiscales incluidas en el Plan Económico de Urgencia de Julio de 1977 fueron con posterioridad remitidas a las Cortes en forma de Proyecto de Ley. La Comisión de Economía y Hacienda del Congreso encomendó a la Ponencia un Informe sobre las mismas 16 que introdujo algunas modificaciones, y que serían discutidas en el seno de la Comisión y presentadas posteriormente al pleno del Congreso 17.

La reforma del sistema financiero

De entre el conjunto de decisiones incluidas dentro del Plan Económico de Urgencia destacan por sus efectos sobre el funcionamiento futuro de la economía española las de liberalización del sistema financiero 18. La "larga y vacilante marcha" 19 de la reforma financiera en España encuentra en el Plan un hito fundamental. Su inmediata plasmación normativa da idea de la urgencia con que el Gobierno afrontaba tan importante cuestión. Las grandes líneas de la reforma del sistema financiero estaban ya apuntadas a partir de 1969: diseño de los instrumentos necesarios para posibilitar una política monetaria activa y continuada; liberalización progresiva del funcionamiento, de la organización y de la estructura de las entidades crediticias; e impulso de las labores de supervisión del negocio bancario por parte del Banco de España 20. El sistema financiero existente a principios de los años setenta puede caracterizarse como de excesivamente intervenido en materia de coeficientes y, a la vez, escasamente vigilado en su solvencia 21. Las

16 Véase Coyuntura Económica, nº 7, 1977, pág. 43.

16 Proyecto de Ley de medidas urgentes de reforma fiscal. La ponencia encargada de su estudio estaba compuesta por Echevarría, Rodríguez Miranda, Kovira Larazona (ULD), Enrique Barón (PSOE), Ramón Trias Fargas (minoría catalana y vascos), Ramón Tamames (PCE-PSUC) y Laureano López Rodó (Alianza Popular).

18 Orden del Ministerio de Economía, de 23 de Julio de 1977 (BOE de 26-7-1977).

19 Enrique Fuentes Quintana en "La Reforma del sistema financiero español: opiniones y propuestas". Introducción editorial al número monográfico de Papeles de Economía Española, nº 3, 1980, sobre "Opiniones y criterios sobre el sistema financiero español", pág. 5 y ss.

20 La literatura existente sobre la reforma del sistema financiero en España es muy rica. Banco de España: Informe Anual. Diversos años (en especial el informe de 1970, 1976 y 1977).

21 Vid. Antonio Torrero: "La liberalización del sistema financiero" en Monografías del Instituto de Estudios Fiscales, nº 12, Marzo 1981, reproducido en A. Torrero (1982), op. cit. pág. 102.

autoridades financieras perseguían la fijación del conjunto de tipos de interés de pasivo a unos niveles bajos, siendo también reducidos los tipos de interés de los títulos de renta fija. Al mismo tiempo los tipos de interés del activo estaban también intervenidos, y se situaban a unos niveles reducidos. Una parte importante del activo de las cajas de ahorro y, en menor medida, de la banca privada estaba intervenido, y se canalizaba hacia la financiación obligatoria de determinadas actividades productivas a unos tipos de interés menores (circuitos privilegiados de financiación).

Ello conducía a que la asignación de los excedentes de ahorro de las unidades económicas hacia los demandantes de fondos prestables estuviera fuertemente mediatizada por las entidades financieras. Pero, al mismo tiempo, se conseguía situar el conjunto de los tipos de interés -y, por tanto, de los costes de financiación para las familias y las empresas- a unos niveles bajos, lo que facilitaba la utilización intensiva de fondos prestables por los agentes económicos. Las dificultades para el control monetario de este sistema financiero eran, en este contexto, importantes. De hecho, durante la etapa de expansión económica de los años sesenta y principios de los años setenta, la oferta monetaria respondía pasivamente a la demanda de dinero; la creación de dinero parecía estar determinada esencialmente por esta demanda, excepto en determinados episodios de restricción monetaria 22 .

En estas circunstancias el volumen de crédito disponible por parte de las entidades crediticias para las empresas y las familias era insuficiente para atender a la demanda, lo que conducía a racionamientos de créditos y a la existencia de extratipos ilegales. Además persistía el statu quo bancario fruto de la financiación de la Guerra Civil española (con la prohibición de instalación de la banca extranjera), junto con la segregación funcional entre intermediarios financieros (banca industrial, banca comercial y Cajas de Ahorro).

El proceso de liberalización del sistema financiero español que se fue escalonando en diversas etapas 23, estaba diseñado desde mediados de 1969. Recibió desde la dirección del Servicio de Estudios del

21 Vid. Raimundo Foveda Anadón: La creación del dinero en España, op. cit. pag. 272. Raimundo Foveda ha señalado que, en general y a largo plazo, se seguía respecto a la base monetaria "una política cuyo objetivo básico (era) permitir un fuerte ritmo de expansión monetaria, evitando trabas de naturaleza monetaria al crecimiento de la economía", ibidem, pág. 264.

23 Las principales etapas del proceso tuvieron lugar en Agosto de 1974 (O.M. de 9 de Agosto de 1974), verano de 1977 (O.M. de 23 de Julio de 1977) y R.D. 2290/1977, de 17 de Agosto), Enero de 1981 (O.M. de 17 de Enero de 1981) y durante 1984 y 1985.

Banco de España un permanente impulso, contando con Luis Ángel Rojo como destacado inspirador 24; Fuentes Quintana impulsaría así mismo la competitividad entre bancos y cajas de ahorros a través de la progresiva homogeneización de sus funciones.

Las primeras medidas de Agosto de 1974 iban dirigidas hacia la flexibilización en las condiciones de apertura de oficinas bancarias 25, una primera liberalización de tipos de interés a más de dos años y la desaparición de la división entre banca comercial e industrial 26.

Los objetivos del Gobierno en materia de liberalización del sistema financiero, incluidos en el Plan Económico de Urgencia bajo la rúbrica de "medidas orientadas a fomentar la competencia" son los siguientes:

- Liberalización progresiva de los tipos de interés de bancos y cajas de ahorro, tanto de activo como de pasivo, con el objeto de que se reflejase de forma adecuada la escasez relativa de los fondos prestables, se incrementase la retribución al ahorro y se asignasen los fondos así generados hacia las colocaciones más eficientes. Como consecuencia se esperaba dotar de transparencia el conjunto de tipos de interés.
- Reducción gradual de los circuitos privilegiados de financiación, limitándose a la cuantía mínima necesaria para atender objetivos de interés general.
- Homogeneización progresiva de las distintas entidades de depósito, dejando a su criterio la especialización de sus servicios.

24 Banco de España: Informe anual. 1970. L.A: Rojo y José Pérez: La política monetaria en España: objetivos e instrumentos, op. cit. págs. 15 y ss Luis Ángel Rojo: "La magnitud de la crisis" en Revista de Occidente, nº 1, Abril-Junio 1980.

25 Decreto 2245/1974, de 9 de Julio, (que fue desarrollado por las O.M. de 20 de Septiembre de 1974 para los bancos y de 7 de febrero de 1975 para las cajas), que dotaban de mayor flexibilidad a la expansión bancaria. Antonio Torrero sitúa qui el origen del encarecimiento diferencial de los costes de intermediación bancaria en España. Vid. "El coste del crédito y los beneficios de la banca" publicado en El País, 15 y 16 y de julio 1980, como réplica al trabajo de Rafael Termes homónimo publicado en el mismo periódico el 27 de Junio de 1980. En diciembre de 1974 la banca tenía 5.628 oficinas bancarias, mientras que en Diciembre de 1978 disponía de 11.094, que en Diciembre de 1985 se estabilizaban en torno a las 16.600.

26 O.M. de Julio de 1977.

- Incremento en la competencia en los mercados financieros con el objeto de mejorar la asignación de los recursos financieros.

Estos criterios engarzan con precisión en el esquema de reforma financiera que paulatinamente se irá imponiendo a lo largo de la década de los setenta. El gradualismo en la implementación de estos criterios estará también contemplada en el Plan.

De acuerdo con estos principios el Gobierno adoptó en el mismo Consejo de Ministros un conjunto de medidas que al tiempo que incidían en la liberalización financiera se inscribían dentro del paquete de medidas coyunturales de ajuste, en un sentido moderadamente estabilizador. El conjunto de medidas más específicamente liberalizadoras es básicamente el siguiente:

- Liberalización inmediata de los tipos de interés de las operaciones activas y pasivas, en operaciones a plazo igual o superior a un año de bancos privados, Cajas de Ahorro y cooperativas de crédito (con excepción de las computables en los coeficientes de inversión obligatoria) 27.
- Equiparación operativa de las Cajas de Ahorro y de la banca privada de forma que, a partir de entonces, las Cajas de Ahorro pueden descontar efectos, acceder a los créditos de regulación monetaria y ejercer las funciones propias de banca delegada en operaciones de comercio exterior 28.
- Liberalización de los tipos de interés de las operaciones del Banco de España con las instituciones crediticias (con la excepción del redescuento) a fin de conseguir una rápida instrumentación de la política monetaria. Esta medida sería fundamental para situar los Certificados de Regulación Monetarias como instrumentos de regulación de la liquidez general de sistema 29.
- Liberalización de los tipos de interés en las emisiones de obligaciones no computables.

Junto a estas medidas generales específicamente liberalizadoras de efectos inmediatos sobre el comportamiento de las instituciones financieras la Orden Ministerial, en la que se recogen el conjunto de decisiones flexibilizadoras del sistema financiero, contempla una serie de medidas de aplicación diferida:

27 La reforma de 1974 ya había liberalizado las operaciones a plazo igual o superior a dos años.

28 Circulares del Banco de España, nº 21 y 23 de 29...

29 Circular del Banco de España nº141 de 29 de Julio de 1977.

pero con los plazos y los límites perfectamente establecidos. En particular se recogen los siguientes:

- Reducción del coeficiente de inversión obligatoria de la banca no industrial que estaba situado en el 25 por 100 al 21 por 100 a partir del 1 de Enero de 1978 con una reducción mensual de 0,25 puntos.

- Reducción inmediata del coeficiente de inversión obligatoria en valores computables de las Cajas de Ahorro desde el 43 por 100 al 41 por 100, y, a partir del 1 de Enero de 1978 reducción mensual de dicho coeficiente en 0,25 puntos hasta quedar establecido en el 25 por 100 en Abril de 1980.

- Reducción inmediata del coeficiente de préstamos y crédito de regulación especial de las Cajas de Ahorro del 24 por 100 al 22 por 100, programándose una reducción mensual de 0,25 por 100 a partir del 1 de enero de 1978 hasta situarse a un nivel del 10 por 100.

Además el Gobierno decidió la supresión de la Junta de Inversiones 30 del Ministerio de Economía y se declararon automáticamente computables en el correspondiente coeficiente de las Cajas de Ahorro las obligaciones emitidas por las corporaciones locales, el INI, la Compañía Telefónica Nacional de España y las empresas eléctricas; con la particularidad de que se recomienda que los tipos de interés de tales tributos se fueron adecuando a las condiciones de mercado. Sobrevivían así importantes circuitos privilegiados de financiación, pero su importante reducción programada a lo largo de los sucesivos ejercicios hubieran permitido liberar una parte sustancial de los recursos de las entidades financieras hacia usos alternativos.

En cualquier caso estas medidas son una plasmación tanto de la voluntad liberalizadora del nuevo equipo económico gubernamental respecto a las entidades financieras en España como de la necesidad de incrementar los tipos de interés y los rendimientos del activo bancario. En una dirección específicamente financiera y acorde con este último propósito cabe situar la de elevar en un punto el tipo de interés básico o de redescuento, que pasa del 7 al 8 por 100; esto significara la paralela elevación del conjunto de tipos legales de operaciones pasivas del sistema bancario y de determinadas operaciones activas. Entre las primeras, los depósitos de ahorro (3,75 por 100). Las imposiciones a plazo a tres meses se sitúan a 5,50 por 100 y las de seis meses a 6,50 por 100; ahorro vivienda (8 por 100), ahorro bursátil (7 por 100) y ahorro del emigrante (10 por 100). El incremento en los tipos máximos de las operaciones activas afectó al descuento comercial hasta un año (6%), los descubiertos en cuenta (10,50) y el crédito del ahorro-vivienda (9 por 100).

Junto con estas medidas flexibilizadoras del sistema financiero que afectaron especialmente al comportamiento de las Cajas de Ahorro, pero también y con intensidad al conjunto de las instituciones financieras y monetarias, es de destacar la adopción de un conjunto de medidas de orden institucional de gran trascendencia para el futuro del sistema financiero español. En particular se acordó la creación del Fondo de Garantía de Depósitos, sobre el que recaería la ingente tarea de financiación de la gran crisis bancaria que estaba en ciernes, así como la reestructuración de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro y la regionalización

30 Derogación Juntas de Inversiones. Decreto 122/77 del Ministerio de Economía de 29 de Julio (BOE del 30-VIII).

parcial de sus inversiones 31.

Moderación de las rentas salariales

El Plan Económico de Urgencia sitúa la moderación salarial en el lugar central de la estrategia de ajuste, basada precisamente en la negociación de un acuerdo con "todos los grupos afectados" para que la masa salarial experimentara una sustancial reducción en su ritmo de aumento. Además, para el primer año de vigencia del acuerdo sobre moderación salarial, el Plan preconiza el establecimiento de aumentos lineales de salarios en todos los convenios colectivos, cualquiera que sea la categoría laboral en la empresa o sector, y con un tope máximo. De este modo, se argumentaba, existirían unos efectos redistributivos entre los perceptores de rentas salariales, lo que permitiría a los estratos inferiores de asalariados que los efectos del ajuste no recayeran sobre ellos. El concepto de masa salarial estaría desde entonces en el centro de la política económica española.

En la medida en que la reforma fiscal possibilitase una política tributaria eficiente y equitativa el Gobierno habría conseguido aportar un elemento positivo en la negociación del acuerdo limitador de las rentas salariales. Sin embargo la respuesta de las fuerzas empresariales y de los sindicatos ante el Plan Económico de Urgencia y las ofertas de negociación no sería la esperada por el gobierno.

31 Decreto 2250/66, Ministerio de Economía de 27 de Agosto (BOE de 5 de Septiembre).

32 Decreto 2291/77, Ministerio de Economía de 27 de Agosto (BOE 5 de Septiembre).

3.10. Las tentativas de pacto social en el verano de 1977.

Las reacciones adversas al Plan Económico de Urgencia no se hicieron esperar. De inmediato las centrales sindicales criticaron las medidas económicas expuestas en el plan o lo como los aumentos en el precio de un conjunto de productos básicos aprobados por el gobierno dos días después de la presentación del nuevo programa y que afectarían a los productos derivados del petróleo, las tarifas eléctricas así como productos alimenticios básicos como el pan y el aceite de soja. Al mismo tiempo the Wall Street Journal arremetía contra el plan, en lo que se consideró una toma de posición de sectores mayoritarios de la gran banca española y del conjunto del capital financiero español ante las medidas fiscales anunciadas; el levantamiento del secreto bancario, la tipificación del delito fiscal y el anuncio de gravámenes extraordinarios sobre el patrimonio y la renta estarian en el centro de sus críticas empresariales 1.

La postura de las organizaciones empresariales ante el Plan no fue inicialmente muy negativa, ya bien que declaraciones de Manuel Jiménez de Parga, titular del Ministerio de Trabajo ayudaban a distanciarles de la política económica gubernamental. En estas declaraciones Jiménez de Parga afirmaba que "el error del modelo capitalista es que el ciudadano elige al gobernante pero no elige al que dirige la empresa ni por lo tanto participa en convirtiéndolo en un simple súbdito en la política económica social" 2. Por otro lado, que diera un inicial apoyo también al Plan en representación del momento del trabajo socialista se solidarizaría con la CCOO en sus críticas al contenido del Ministerio de Trabajo. En el mismo sentido se manifestaría la Asociación Española de la Banca, cuyo presidente Rafael Ibarra afirmaría que el Plan era duro pero congruente ya bien veía dos grandes dificultades respecto a su ejecución: las relaciones con las centrales sindicales y las discrepancias entre los propios miembros del gobierno. El Consejo Superior de Cámaras manifestaría también una cierta distancia respecto al Plan 3.

1. Véase the Wall Street Journal, 27-VII-1977. Por otra parte una cierta división de la gran banca española en el Plan Económico de Urgencia. Por una parte el Banco de España y la Banca Popular se mostraron mucho más reacios a aceptar una medida de reforma fiscal como un precio necesario que había que pagar para conseguir una estabilidad económica en el conjunto de la gran banca española. Por otra parte el estratega negociador de otros en el plan.

2. Véase La Vanguardia Española, 19-VII-77.

3. Consejo Superior de Cámaras. Nota de prensa. "El Consejo Superior de Cámaras manifiesta su inquietud por la falta de información concreta en torno al programa económico".

La Bolsa española reaccionó de inmediato negativamente ante las medidas económicas planteadas por el gobierno 4, acentuando la baja tendencial en la que se hallaba desde 1975.

La reacción del Partido Socialista Obrero Español ante el Plan Económico de Urgencia fue también desfavorable, si bien la abolición del secreto bancario, la tipificación del delito fiscal y la creación del impuesto sobre el Patrimonio se destacaban como aspectos positivos. En una nota de la comisión ejecutiva del PSOE se critica el plan, tanto en su diagnóstico, como en su contenido y en su estrategia de negociación. Así el papel de los aumentos salariales dentro del proceso inflacionista, el olvido de las políticas sectoriales y la ausencia salarial, serán consideradas como carencias decisivas del Plan Económico de Urgencia⁵. Para Felipe González, "las medidas dictadas son incompletas, inconcretas y poco realistas... no cuentan con la colaboración de los sectores sociales más implicados en la crisis"⁶.

La estrategia comunista ante la situación económica había sido expuesta en el Congreso de los Diputados por Santiago Carrillo. Se trataba de constituir un gobierno de concentración democrática capaz de arrontar los problemas económicos (y políticos) inmediatos de la transición con una amplia mayoría en el Parlamento. Sin una representación directa de la clase obrera, se argumentaba, un gobierno minoritario de centro no podría aspirar a plantear ninguna política eficaz de superación de la crisis.

Ante las reacciones desfavorables al Plan, el gobierno inició una serie de negociaciones con los dirigentes empresariales y con representantes sindicales que tenían como objetivo encontrar puntos de coincidencia sobre los que asentar posteriores vías de acuerdo. Fuentes vaticanas insistía reiteradamente en la necesidad de negociar un acuerdo con las fuerzas sociales con la moderación salarial como objetivo central.

De este modo, el presidente del gobierno recibía a representantes de la CEUE (Rodríguez Sanagun, Julián Mansilla, Max Mazin y Alfredo Molinas) en plena ofensiva de

4 La semana siguiente a la del anuncio del Plan Económico de Urgencia la Bolsa de Barcelona perdió 5,30 puntos en base a 100 en 1-I-77, cerrando el índice en 74,98%.

5 Nota de la Comisión Ejecutiva del PSOE. 29-VII-1977.

6 Entrevista a Felipe González publicada en La Vanguardia, 7-VIII-1977.

la patronal contra las reiteradas declaraciones antiempresariales del Ministro de Trabajo.

Los representantes de los sindicatos USO, UGI y CC.OO serian recibidos por Suárez por separado. La propuesta de Suárez sería la de celebrar reuniones conjuntas entre expertos de las centrales sindicales y técnicos del gobierno con el propósito, en una primera fase, de incrementar el grado de conocimiento de la situación económica real del país. El pacto social entre gobierno, sindicatos y patronal no era planteado inicialmente por Suárez, ante la imposibilidad de alcanzar a corto plazo unos compromisos con unas fuerzas sociales que estaban en una incipiente fase de consolidación.

Las conversaciones entre gobierno y CEOE, y Gobierno y centrales sindicales se sucederian a lo largo del mes de Agosto de 1977 sin que fuera posible alcanzar unos mínimos punto de acuerdo ni sobre la estrategia negociadora ni sobre el Plan.

Mientras CC.OO y USO eran partidarias de que los sindicatos negociaran conjuntamente con gobierno y empresarios, la UGI defendía una negociación entre gobierno y cada sindicato, por separado sin empresarios y con carácter bilateral (con la cuestión de la restitución del patrimonio sindical como materia a negociar). CC.OO. y CEOE cruzarán unas misivas epistolares con las que coincidirían en la necesidad de establecer un diálogo entre empresarios y trabajadores con la superación de la crisis como tema de fondo.

Las conversaciones entre una Comisión Gubernamental de Expertos y los Sindicatos (Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores, Unión Sindical Obrera y Confederación Sindical Unitaria de Trabajadores (CSUT)) se iniciaron el lunes día 22 de Agosto, el mismo día en que empezó a redactarse el Proyecto de Constitución.

Por el Gobierno presidía la Comisión José Ramón Alvarez Pondueles, Secretario de Estado para la Coordinación y Programación Económica, y brazo derecho del Vicepresidente Enrique Fuentes Quintana. La integraban también Manuel Jesús Lagares, Arozamena, Carlos Bustelo, Blas Calzada, Antonio de Santillana. Integraban la representación de los sindicatos sus principales dirigentes, contando con la presencia de economistas como Julio Segura, delegado de Comisiones Obreras. En la reunión se rechazó cualquier aproximación a la idea de pacto social, remarcándose el carácter meramente informativo de la misma.

La negociación entre la comisión gubernamental de Expertos y la CEOE (representada por Ferrer Salat, Rogríguez SXahagun, Félix Mansilla y Max Mazín) se desarrolló al día

siguiente, sin que se alcanzara acuerdo alguno. La CEOE, que no quedó muy satisfecha del contenido de la propuesta gubernamental sobre política económica, incluía como elementos de negociación la moratoria fiscal y la moratoria en las cuotas a la Seguridad Social.

Como consecuencia de dicha reunión la CEOE propuso la elaboración de un plan económico de urgencia en base a los siguientes puntos:

1. Reforma global e inmediata de la Seguridad Social para transferir a los Presupuestos Generales del Estado una parte importante de la financiación de la misma.
2. Necesidad de una moratoria hasta finales de año en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social y cargas fiscales para que las empresas puedan superar la crisis financiera.
3. Nuevo marco de relaciones laborales que facilitase el entendimiento en el marco empresarial.

4. Eliminación de la actual rigidez de la legislación laboral, causa fundamental de los niveles de paro, permitiendo la flexibilidad de las plantillas, evitando el paro encubierto.

5. Frenar el ritmo de inflación mediante la adecuada política de moderación de las rentas monetarias, lo que repercutirá en un incremento del empleo.

6. Evitar la acción de piquetes ilegales y cualquier tipo de coacciones.

7. Recuperación de los niveles de productividad de las empresas.

8. Flexibilidad en la Política Monetaria, atendiendo a las pequeñas y medianas empresas sobre todo 7.

La imposibilidad de alcanzar un pacto social con las organizaciones empresariales obedecía no sólo a la difícil situación negociadora de unas fuerzas empresariales emergentes con una muy débil institucionalización, sino también a una incompatibilidad en la estrategia propuesta por la CEOE respecto a la estrategia diseñada por el gobierno en el Plan. La crítica explícita de los empresarios a la rigurosidad con que se escaba implementando la política monetaria será desde entonces un punto de referencia dentro de la estrategia preconizada por la CEUE que la distanciara decisivamente del conjunto de la acción económica del gobierno. Con todo, la CEOE mantendrá la necesidad de establecer un consenso entre gobierno, sindicatos y empresarios para afrontar la crisis económica y no aceptará de buen grado la alternativa adoptada de negociación programática entre partidos políticos parlamentarios.

Por lo que a las centrales sindicales se refiere, Nicolás Redondo se había distanciado explícitamente de la posibilidad de alcanzar un pacto social con el acuerdo de la UGI: "La UGT se opone al pacto social. Es más, nuestra central nunca firmará pactos con gobiernos que no representen a los trabajadores". Y añadiría que "sería una total equivocación, de graves consecuencias, pretender imponer desde el poder una política económica y unas soluciones que, ignorando la nueva relación de fuerzas sindical y política, sirviesen para obtener a corto plazo los mismos resultados que se intentaban obtener con un pacto social rechazado por los trabajadores"⁹.

⁷ Comunicado de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales. Madrid, 25 de Agosto de 1977.

⁸ Declaraciones de Félix Manesilla. La Vanguardia, 3-IX-1977.

Comisiones Obreras por su parte no estaba dispuesta a aceptar un pacto social genérico basado en un plan económico de urgencia como el propuesto por el Gobierno de Adolfo Suárez. En cambio propugnaba alcanzar acuerdos concretos para problemas concretos en un proceso negociador con Gobierno y organizaciones empresariales, a partir de un acuerdo previo entre las principales centrales sindicales. Comisiones Obreras planteaba así la necesidad de conseguir la participación de todas las fuerzas sociales y políticas en la búsqueda de soluciones en un amplio abanico de problemas: control y utilización de los recursos financieros, política de inversiones, reforma agraria, democratización y reorganización de la Seguridad Social, especulación del suelo, etc.¹⁰.

Esta concepción favorecía las tesis carrillistas de construcción de las bases para un gobierno de concentración nacional. De hecho los socialistas interpretarán el acercamiento de Carrillo a las tesis de Suárez, en materia de pactos políticos, como una operación de 'tenaza' que les situaría en una posición política embarazosa. La apelación al gobierno de concentración nacional alcanzaría también a sectores demócrata-cristianos centristas e incluso a sectores socialistas-populares. En efecto, Fernando Álvarez de Miranda, Presidente del Congreso y líder del Partido Demócrata Cristiano integrado en la UDI reclamaba, ante el fracaso de las negociaciones entre gobierno, sindicatos y patronal la formación de un Gobierno de Concentración Nacional como la única solución inteligente.¹¹

Suárez, a su regreso de un viaje a París y Roma en el que se había entrevistado con Valéry Giscard d'Estaing y Giulio Andreotti con el tema de fondo del ingreso de España en la CEE, rechazaría la posibilidad de formar un gobierno de concentración nacional. El enfrentamiento entre el Presidente del Congreso, Álvarez de Miranda y el Presidente del Senado, Antonio Fontán, sobre la duración del período constituyente, calendario electoral y carácter del gobierno a constituir se produciría en un momento de fuertes tensiones en el seno del gabinete. Abril Martorell desmentiría la noticia de la dimisión de Enrique Fuentes Quintana.

Focos días antes, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, el liberal Joaquín Garrigues Walker, manifiesta

7 Nicolás Redondo: "No al pacto social" en Cambio 16, 27-VIII-1977.

10 Julián Ariza: "Entrevista" en Cuadernos para el Diálogo, 27 de Agosto de 1977.

11 La Vanguardia, 31-VIII-1977

su oposición a las fórmulas de gobierno que incrementasen el peso de la Administración pública y se enfrentaba con la línea preconizada en el Plan Económico de Urgencia cuando afirmaba que "una de las obligaciones más graves de este gobierno es variar el signo de la tendencia (a incrementar el peso de la Administración)... No solo creo que sigue vivo el Estado nacional-sindicalista sino que creo que nuestro sistema económico sigue funcionando básicamente sobre este modelo".

Las tensiones dentro del equipo económico del gobierno habían alcanzado también al Ministerio de Industria y Energía dirigido por Alberto Oliart, con motivo de la discusión de los nuevos precios de la energía, y no cesarían en los meses sucesivos con el Plan Energético Nacional como tema de fondo.

En esta situación de impase político del Gobierno, con la imposibilidad de alcanzar acuerdos con las centrales sindicales y la CEUE, y la presión comunista para forzar a la constitución de un gobierno de concentración o de un gobierno bicolor (UCD-PSOE) con apoyo comunista, se consolidó una propuesta socialista de alcanzar un acuerdo programático. El ofrecimiento socialista de negociación de un acuerdo político para salir de la crisis económica en el que participasen las fuerzas políticas de la oposición había sido formulado en el Congreso de los Diputados el día 9 de Agosto de 1977.

..11. Salida a la italiana: ofrecimiento socialista de un acuerdo programático

A principios de Agosto las posibilidades políticas de implementar el Plan Económico de Urgencia a través de la consecución de un pacto social parecían definitivamente eliminadas. Ni el gobierno aportaba una posición unánime o coherente sobre el tema, ni los sindicatos hegemónicos estaban de acuerdo con la política de moderación ni las organizaciones empresariales aceptaban la estrategia negociadora propuesta por el Gobierno. Además la propuesta de formar un gobierno de concentración nacional, que procedía del FCE y que contaba con el apoyo de sectores demócrata-cristianos de la UCD, no fue aceptada por los socialistas y vino a agravar la inestable situación política. En estas circunstancias el gobierno de Suárez debía iniciar el despliegamiento de algunas de las reformas económicas contenidas en el Plan y, especialmente, debía plantear el inicio de la reforma fiscal en España. El martes día 9 de Agosto de 1977 se reunía en el Congreso de los Diputados la Comisión de Economía y Hacienda en una sesión informativa presidida por Fernando Álvarez de Miranda, con la presencia del Ministerio de Hacienda, Francisco Fernández Ordóñez 1.

A propuesta propia el Gobierno presentaba ante el Parlamento el proyecto de ley sobre medidas urgentes de reforma fiscal, cuyas líneas básicas se habían dado a conocer con anterioridad, a propósito de la Comunicación del Gobierno sobre el contenido del Plan Económico de Urgencia. Será precisamente en el curso del debate en el seno de la Comisión cuando apareciera por vez primera la propuesta de iniciar un proceso de negociación de un acuerdo para la salida de la crisis con participación de las fuerzas políticas de la oposición. Esta propuesta de acuerdo programático no encajaba con la estrategia de Fernández Ordóñez ni con la estrategia comunista. Sin embargo, acabará imponiéndose a lo largo de la segunda mitad del verano de 1977.

Se puede afirmar que en este ofrecimiento - por parte de los representantes de los Grupos Parlamentarios "Socialistas de Catalunya" y "Socialistas del Congreso" - de una negociación global sobre un amplio conjunto de cuestiones de naturaleza económica coyuntural y estructural está el origen de la política de acuerdos programáticos que conducirá a la elaboración y aprobación de los Acuerdos de la Moncloa de Octubre de 1977.

1 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Economía y Hacienda, Sesión número 1, año 1977, num. 6, 9 de Agosto de 1977. El contenido de esta sesión informativa es de gran importancia en orden a comprender los mecanismos políticos que permitieron alcanzar un acuerdo en la política económica de los Pactos de la Moncloa. Vid. págs. 108-142 y especialmente la pág. 116, 120, 132-133 y 138.

En efecto, la Sesión Informativa de la Comisión de Economía del Congreso del día 9 de Agosto de 1977 tenía por objeto la presentación y posterior debate de las Medidas Urgentes de Reforma Fiscal. Para Francisco Fernández Ordóñez, la reforma fiscal que se iniciaba constituía un programa de convergencia del conjunto de fuerzas políticas y sociales que tenía una trascendencia superior a la de ser parte de un programa de Gobierno. Así, esta reforma no podía ser interpretada como una "simple pieza de un proceso de negociación política o de un compromiso salarial" 3 pues su alcance trascendía los aspectos coyunturales. El proyecto que se presentaba creaba la infraestructura de la reforma fiscal y, para Fernández Ordóñez, el hecho de que el Proyecto de Ley fuera propulsado por el Gobierno de la UCD no significaba que su contenido fuera "patrimonio de un partido determinado ni expresión de un interés de clase" 4.

La táctica de Fernández Ordóñez era separar la discusión del contenido de las medidas urgentes de reforma fiscal, del conjunto del Plan Económico de Urgencia auspiciado por Fuentes Quintana (plan que no había sido discutido en el Congreso y cuya ejecución presentaba en aquellos momentos muchas dificultades). Así, frente al intento de los representantes de la oposición (Enrique Barón, Ernest Lluch, Sánchez Ayuso, Ramón Iriás Fargas y Ramón Tamames) de insertar estas medidas urgentes dentro del programa económico gubernamental, Fernández Ordóñez manifestaba que "esta reforma tributaria no es contrapartida de nada, no se pretende esgrimir como una pieza de negociación para un compromiso salarial; es, sencillamente, el requerimiento mínimo e imprescindible para que el país pueda empezar a ser un país moderno; esta reforma tributaria se inscribe dentro de la línea de las reformas que han hecho progresar a los pueblos más avanzados de Europa, ni más ni menos, y esto no forma parte de ningún intento de negociación salarial ni de pacto social" 5 .

Con todo, era una cuestión compartida por la oposición la necesidad de englobar el debate sobre la reforma fiscal dentro de una discusión más amplia sobre la política económica de lucha contra la crisis, pero con tres estrategias políticas distintas.

3 Al no existir un Reglamento del Congreso, la sesión informativa se desarrolló siguiendo unas instrucciones establecidas de acuerdo con los portavoces de los grupos parlamentarios.

4 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Economía y Hacienda. Sesión Informativa celebrada el martes , 9 de Agosto de 1977, núm. 6, 1977, pag. 109.

4 Ibidem. pág. 114.

5 Ibidem, pág.114.

Por una parte estaría la estrategia de pacto social defendida entre otras por Frías Fargas: "Quiero recordar al Gobierno que si es cierto que sin el acuerdo de las centrales sindicales su política está condenada al fracaso, sin el apoyo y sin el entusiasmo de los empresarios el fracaso es también seguro" 6. En este pacto social, las decisiones de gasto público serían importantes y éstas deberían estar correlacionadas con las decisiones de política tributaria implícitas en el proyecto gubernamental 7.

La posición comunista, defendida por Ramón Tamames, se fundamentaba en la propuesta de Santiago Carrillo de gobierno de concentración democrática. En concreto, y "a modo de avance por esa senda que propiciamos" 8 Tamames planteaba unas condiciones mínimas para que los comunistas accedieron a colaborar en una "política económica de conjunto y de verdadera responsabilidad nacional". Se trataba de alcanzar "un acuerdo formal de las fuerzas políticas, que habría de ser elaborado y vigilado en su cumplimiento desde algún tipo de órgano conjunto" 9.

Para los comunistas un gobierno monocolor como el de Adolfo Suárez no podía superar la crisis: era imprescindible alcanzar un consenso con las fuerzas sociales mayoritarias. Las condiciones par que los comunistas accedieran a cooperar en una política económica de conjuntos eran las siguientes:

1. Hacer más progresivas las medidas fiscales proyectadas (lo que significaba incluir las medidas urgentes de reforma fiscal dentro de la negociación).
2. Mantener el poder adquisitivo de los salarios; aumentar los salarios más bajos y la mayor parte de las pensiones.
3. Incrementar la inversión pública como medio para luchar contra el paro.
4. Prestar mayor atención a los problemas de las pequeñas y medianas empresas (no se hace referencia a las cuestiones monetarias).
5. Atender con urgencia a los problemas sectoriales de la agricultura y la pesca, con objeto de alcanzar "una alimentación suficiente y accesible para el pueblo".

6 Ibidem. pág. 122.

7 Ibidem. pág. 142.

8 Ibidem. pág. 154.

9 Ibidem. pág. 133.

6. Plantear un plan de saneamiento y recuperación económica para reformar la economía y, en especial, el sector agrario, la empresa pública, la seguridad social, el urbanismo, los derechos de los trabajadores y las relaciones dentro de la empresa¹⁰.

La política comunista preconizaba así un acuerdo entre las fuerzas políticas sobre un plan económico de saneamiento y reforma que exigiría en una primera fase de algún órgano conjunto de elaboración y seguimiento, y que se inscribiría dentro de una estrategia más amplia a la consecución de un Gobierno de concentración democrática.

La tercera vía expuesta en el debate de presentación de las medidas urgentes de reforma fiscal por parte del diputado Ernest Lluch del grupo parlamentario "Socialistes de Catalunya" y del diputado Enrique Barón, del grupo parlamentario "Socialistas del Congreso" difería tanto de la tesis del pacto social como de la estrategia defendida por los comunistas. Se trataba en primer lugar de admitir que el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal fuera objeto de negociación dentro de un proceso más amplio que incorporara un conjunto de medidas económicas. Pero, sobre todo, proponían "abrir un proceso de negociación para salir de la crisis" en el que "participen las fuerzas políticas de la oposición"¹¹. No se hacía referencia en principio a ninguna base mínima de discusión, ni se condicionaba a la formación de órgano de vigilancia alguno.

La propuesta de los representantes socialistas no fue recogida de inmediato por el Gobierno, pese a que el Ministro de Hacienda manifestaba al final de debate que había tomado buena nota de ella.

Durante la segunda mitad del verano de 1977 el Gobierno intentaría infructuosamente alcanzar un pacto social con los representantes sindicales y empresariales. A principios de Septiembre y ante el curso que tomaban estas negociaciones se asiste a un intento de replantear la estrategia negociadora por parte de sectores demócrata-cristianos de la UCD y el Partido Comunista, con la propuesta del gobierno de concentración nacional como tema de fondo. Abril Martorell desmintió la noticia de la dimisión de Enrique Fuentes Quintana¹². El Presidente del Gobierno Adolfo Suárez intentaría frenar el clima de división interna que se había generado en el Consejo de Ministros a propósito de las enconadas tomas

¹⁰ Ibidem, pag. 133.

¹¹ Ibidem, pág. 133.

¹² Ibidem, pág. 142 y Diario de Sesiones del Congreso, 6 de Octubre de 1977, núm. 21, pag. 843.

de posición por parte de los miembros económicos del Gobierno.

En este contexto, Felipe González desde Caracas, donde se encontraba visitando al Presidente de Venezuela, lanzaba el día 1 de Septiembre una propuesta concreta de pacto político sobre unas bases distintas a las preconizadas por el Partido Comunista. En efecto, Felipe González declararía su oposición a la fórmula de Gobierno de Concentración Nacional y a los intentos de encerrar al Partido Socialista Obrero Español dentro de una tenaza entre comunistas y centristas, con el tema del pacto social como elemento central. Para González esta fórmula sólo serviría para comprometer al PSOE con una política económica de austeridad, "lo que contribuiría a reforzar las tesis carrillistas del voto socialista como voto viajero". También rechazó la posibilidad de pacto social, que había sido asimismo criticada por los dirigentes de la UGT. Como alternativa a ambas vías señalaba el líder del partido socialista la posibilidad de un "compromiso social continuado" que asegurara el mantenimiento de la participación de las remuneraciones de los asalariados dentro de la distribución de la renta, con el establecimiento de controles que garantizaran la estabilidad en el poder adquisitivo de los salarios 13.

Felipe González sería recibido dos días después de su regreso a España por el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez. En esta entrevista se vislumbraría la posibilidad de alcanzar un pacto político que rompiera con la estrategia de pacto social y con la política de tenaza denunciada por los socialistas. González exponía la necesidad de redactar un programa transitorio de política interior con un período de vigencia que cubriera el tiempo necesario para redactar y aprobar la Constitución. El proyecto debería ser sometido a las Cortes y su contenido debería ser coherente con el defendido por los socialistas. De esta forma se abría una salida política al impase generado por el fracaso de las negociaciones para alcanzar un pacto social.

Mientras tanto se sucedía las reuniones de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, con objeto de estudiar el contenido de la segunda parte del programa económico del gobierno. José Luis Leal Maldonado sería nombrado Director General de Política Económica y Alfredo Escribano Martínez Jefe del Gabinete Técnico del Ministerio de Economía. Esta segunda parte del programa se plasmaría en un informe titulado "Programa de Saneamiento y Reforma Económica" que se estaba elaborando. El informe, que servira de base para la redacción de la parte económica de los Acuerdos de la Moncloa estaba siendo redactado en el seno del Ministerio de Economía bajo la dirección de Enrique Fuentes Quintana por Manuel Jesús Lagares (Subsecretario de Economía), José Luis Leal (Director General de Política Económica), Blas Calzada (Director General del INE), José Barea, así como por Luis Angel Rojo (en su vertiente monetaria) como

13 La Vanguardia, 4 de septiembre de 1977.

Director del Servicio de Estudios del Banco de España. El programa se redactaba con gran celeridad y el gobierno se comprometía a presentarlo en breve plazo ante el Parlamento para su discusión 14. El programa parece recoger también algunas aportaciones próximas a documentos de economistas del FCE 15.

El ritmo político en que se encontraba España a finales de Septiembre era muy intenso. Después de la multitudinaria manifestación catalanista del 11 de Septiembre en la que se exigió la devolución de la autonomía política para Cataluña, el día 17 de Septiembre se restablecería con carácter provisional la Generalitat de Catalunya, nombrándose a Josep Terradellas presidente de la Generalitat, y derogándose la ley de la Jefatura del Estado de 8 de Abril de 1958. Las propuestas de gobierno de concentración se sucedían por parte de Santiago Carrillo. Desde el punto de vista económico es significativa la ausencia de Enrique Fuentes Quintana y Francisco Fernández Ordóñez en la Asamblea Anual del Fondo Monetario Internacional celebrada en Washington los días 29 y 30 de Septiembre, y en la que llevaría la representación español el Gobernador del Banco de España José María López de Letona.

La reunión de la comisión de Economía y Hacienda del Congreso de fecha 27 de Septiembre para dictaminar el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal serviría para exponer públicamente las posiciones de las fuerzas políticas sobre la estrategia negociadora ante la política económica del gobierno. En ella se especificaría la posición de los socialistas catalanes y los socialistas del PSOE, con una específica propuesta de acuerdo programático.

Frente a la política monetaria contractiva como mecanismo de estabilización no negociado, se proponía por parte del PSOE y PSC -y también del PSP- abrir un proceso de negociación continuo capaz de posibilitar la aplicación del acuerdo programático. Es de destacar la acusación al gobierno de los socialistas catalanes de estar negociando el programa económico "sin que las centrales sindicales intervengan y sin que los partidos representados en el Parlamento, con excepción de uno, intervengan" 16. Tanto los representantes del PSOE como los del PSC expondrán la necesidad de llevar la negociación del Programa al Parlamento y la posibilidad de alcanzar un acuerdo sobre el Programa Económico para la salida de la crisis.

Frente a la implementación por Decreto de

14 Consejo de Ministros, 24 de Septiembre de 1977

15 En especial de Julio Segura y Ramón Tamames. Julio Segura (1977,c1).

16 Vid. Ernest Lluch, en Diario de Sesiones del Congreso, 27 de Septiembre de 1977, núm. 15 pág. 545.

determinadas medidas económicas (Decreto sobre las Cajas de Ahorro de Agosto de 1977) y la implementación autónoma de una política monetaria restrictiva por parte del Banco de España durante el verano de 1977, los socialistas plantearon la necesidad de abrir un proceso de negociaciones para alcanzar un entendimiento entre las principales fuerzas parlamentarias sobre el conjunto de medidas necesarias para salir de la crisis. Un acuerdo programático de este estilo, situaría la negociación de su contenido en el ámbito de las fuerzas políticas parlamentarias; su ejecución recaería en el gobierno centrista, mientras que su control se atribuiría al Parlamento a través del reforzamiento de la Comisión de Economía y Hacienda.

Fernández Urdóñez declararía por su parte que se intentaba conseguir los principales efectos del Gobierno de concentración sin asumir sus costes políticos inherentes:

"El sentimiento de corresponsabilidad es urgente y debe instalarse en todas las conciencias y en todos los partidos. Esto es muy importante desde la perspectiva de los problemas económicos que solo son solubles dentro de un cuadro político que permita hacer eficaces las respuestas técnicas. En resumen, si ningún Gobierno puede renunciar a su responsabilidad ni ningún ciudadano ni grupo político puede eludir su parte de responsabilidad en una hora que no dudo en calificar de histórica, creo que la situación es suficientemente grave como para que intentemos conseguir los principales efectos del Gobierno de concentración sin asumir su evidente costo político" 17.

La crítica del Partido Comunista a esta estrategia de Acuerdo Programático propuesta por los socialistas y que empezaba a contar con el apoyo de destacados políticos centristas sería en principio radical. Lamames reaccionaría afirmando que "la solución no puede venir por un camino de concordia nacional simplemente, o de pacto o acuerdo programático, que solo son primeras aproximaciones, pero que no resuelven la cuestión, porque si un pacto es programático sería regalarles todo, y además nosotros tenemos serias dudas sobre que UCD con ese acuerdo no programático, pudiera llevar a cabo esta política" 18. La crítica comunista al mantenimiento del gobierno monocolor y su propuesta de gobierno de concentración se mantendrá hasta pocos días antes del inicio formal de las negociaciones en el Palacio de la Moncloa.

17 Citado por Ramón Lamames en su discurso ante la Comisión de Economía del Congreso. Diario de Sesiones, no. 15, 27 e Septiembre de 1977, pag. 500.

18 Ramón Lamames, 27 de Septiembre de 1977. Ibidem, pág. 551.

C A P I T U L O C U A R T O
=====

LA POLITICA ECONOMICA DE LOS ACUERDOS DE LA MONCLOA

CAPITULO IV

LA POLITICA ECONOMICA DE LOS ACUERDOS DE LA MONCLOA

4.1. Introduccion

La politica economica contenida en los Acuerdos

de la Moncloa de octubre de 1977 se inscribe dentro de la segunda generación de políticas de rentas que se practicaron en diferentes economías europeas a raíz de la crisis económica de los años setenta. Contiene un objetivo central de moderación salarial a partir de la fijación de incrementos en los salarios del conjunto de los sectores económicos en función de la inflación esperada y no de la inflación pasada, dentro de un contexto general de negociación del conjunto de objetivos macroeconómicos e instituciones básicas de funcionamiento del sistema económico.

La singularidad de los Pactos de la Moncloa reside en su específico proceso de elaboración. Se distinguen con nitidez del conjunto de pactos sociales europeos coetáneos porque fueron negociados multilateralmente no entre las partes sociales tradicionales (sindicatos y organizaciones empresariales) sino entre todos los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en las primeras elecciones generales democráticas celebradas en la España contemporánea. Como se ha estudiado en el capítulo anterior, no fue posible alcanzar el pacto social a lo largo del verano de 1977. Alternativamente, el consenso político en torno a un programa general de saneamiento y reforma económica permitió dar un paso decisivo en el proceso de consolidación de la democracia, una vez abierto el período constituyente a raíz de las primeras elecciones generales democráticas de junio de 1977.

En su vertiente económica los Pactos de la Moncloa contienen el programa básico de política económica que predominará durante toda la larga etapa de crisis económica por la que ha atravesado la economía española entre 1975 y 1985. Del estudio del proceso de elaboración de los Pactos de la Moncloa se propone una interpretación general sobre el funcionamiento de la economía durante la transición: en la política económica española frente a la crisis se detecta la presencia simultánea de dos vías de ajuste económico alternativas, la vía del consenso y la vía del control monetario. La economía española registraba a mediados de los años setenta un insuficiente grado de desarrollo en instituciones políticas y económicas decisivas como son las instituciones de representación de intereses (sindicatos, organizaciones empresariales, etc), y las instituciones fiscales, financieras y monetarias. Este insuficiente grado de desarrollo institucional será un obstáculo importante que dificultará que tanto la vía del consenso como la vía del control monetario acaben imponiéndose. Sin embargo, se consolidará un modelo avanzado de elaboración de la política económica en el que la política de moderación salarial ocupará un papel destacado, y que incluirá importantes contrapartidas a la política de saneamiento que permitirán por una parte afrontar la crisis económica con mecanismos redistributivos eficientes y además desarrollar las instituciones propias del Estado del Bienestar en España. La distribución de la renta pasará a ser objeto prioritario de la política económica del Estado. La

distribución funcional de la renta irá cediendo posiciones a la distribución personal de la renta como indicador de desigualdad económica.

La imposibilidad de estabilizar y reestructurar de forma eficiente una economía avanzada en un marco no democrático, junto con la necesidad de asentar las instituciones democráticas llevará a firmar por parte de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria unos acuerdos políticos con contenido económico que contienen el núcleo de la intervención económica de toda la transición. La dificultad de llevar a término una política de rentas de segunda generación sin tener asentadas las instituciones sociales y políticas propias de los sistemas democráticos del entorno europeo llevará a aplicar una política estabilizadora más convencional con un gran peso de la intervención monetaria, lo que nos permitirá detectar un componente de raíces prekeynesianas de ajuste económico que se debe distinguir del contexto general postkeynesiano característico de las políticas de rentas de segunda generación practicadas en Europa desde mediados de los años setenta.

En la primera parte del capítulo se estudia el proceso de elaboración de los Acuerdos de la Moncloa, con la finalidad de aislar las principales antecedentes y fuentes existentes en España a mediados de 1977. Se detectará la influencia de dos grandes concepciones económicas: la que situaba el control de las variables monetarias como estrategia principal para el ajuste del sistema económico, y la que ponía el énfasis en la necesidad de alcanzar un elevado consenso social en torno a las medidas de ajuste como supuesto básico para alcanzar una rápida estabilidad. La política de control de los agregados monetarios y la política de fijación de incrementos en los salarios en función de la inflación esperada y no de la inflación pasada se entenderán finalmente como dos políticas económicas instrumentales complementarias, adoptándose en los acuerdos finales objetivos, instrumentos y medidas típicos de ambas aproximaciones.

En la segunda parte del capítulo se examina el contenido final de los acuerdos a partir de la metodología aportada en el primer capítulo de la investigación. Se analiza en primer lugar las condiciones y los mecanismos que posibilitan el intercambio entre ajuste económico y desarrollo de las instituciones sociales y políticas. A continuación se estudia el contenido de la política de rentas pactada, tanto en términos de delimitación del crecimiento de los salarios como en términos de redistribución de la renta y el bienestar. Una vez se ha caracterizado la política de rentas, se analiza la política monetaria, entendida como una política económica instrumental eficiente para la estabilización de una economía nacional. La visión de los economistas del control monetario dejará sentir su influencia en la definición de objetivos monetarios durante toda la transición política. La elección de las

disponibilidades líquidas como objetivo intermedio de la política monetaria constituirá una de las decisiones de mayor trascendencia para el conjunto de la política económica de la transición, situándose el Banco de España en un lugar central como árbitro en el proceso de distribución de recursos crediticios escasos derivado de la nueva estrategia monetaria. Finalmente se estudia el contenido de las reformas diseñadas en los Acuerdos de la Moncloa, para contrastar la hipótesis de que nos encontramos ante un documento esencial para comprender el desarrollo de las instituciones básicas del Estado del Bienestar en España. El estudio del programa de reformas concluirá esta segunda parte.

Se aislarán así unas conclusiones acerca de la política económica de los Acuerdos de la Moncloa. Sostenemos que existe un pacto de naturaleza postkeynesiana, pero en un contexto institucional prekeynesiano caracterizado por un insuficiente desarrollo de instituciones políticas y económicas fundamentales. Pese a que por su concepción se puede afirmar que nos encontramos ante un ejemplo peculiar de política de rentas de segunda generación similar a las practicadas en distintos países europeos a mediados de la década de los setenta, se detecta la presencia de un esquema de intervención monetaria muy consistente que incidirá notablemente en la aplicación de la política de estabilidad. El insuficiente desarrollo de las instituciones de representación de intereses estará en el origen de la debilidad de la política de rentas en su función estabilizadora y, por tanto, explicará la presencia de intervenciones de carácter monetario convencionales. La elección de las disponibilidades líquidas como variable intermedia de la política monetaria situará a la autoridad monetaria en un lugar central como árbitro del conflicto redistributivo, Otras posibles variables intermedias como son el crédito interno o el crédito al sector privado no serán finalmente consideradas por la autoridad monetaria como variables monetarias idóneas, apartándose así del uso de la política monetaria como complemento necesario para la efectividad de la política de rentas, según la hipótesis de Franco Modigliani y Ezio Tarantelli.

Sostenemos que el principal problema institucional de naturaleza social existente en España en los inicios de la transición política residía no en la existencia de unos comportamientos corporativos o neocorporativos, sino precisamente en la inexistencia de un suficiente grado de desarrollo institucional de los instrumentos de negociación centralizada de los salarios capaz de atemperar la presión de la política monetaria como instrumento estabilizador. Los Pactos de la Moncloa no se caracterizarían por tanto como una experiencia más de carácter neocorporativo sino, por el contrario, como unos pactos políticos firmados sin el consentimiento explícito del conjunto de los agentes sociales que permitirán el desarrollo de las instituciones democráticas. La ausencia del suficiente desarrollo de las instituciones básicas para aplicar políticas de

ajuste de naturaleza postkeynesiana y de carácter pactado conducirá a la política económica española ante la necesidad de transitar un largo y duro camino de ajuste y lento desarrollo institucional, en un contexto de crisis económica desatada por la súbita e intensa caída en la relación real de intercambio de la economía española.

La estrategia del consenso y la estrategia del control monetario serán presentes en los Acuerdos de la Moncloa, lo que conducirá por un lado al inicio de una estrategia de moderación salarial a partir de políticas de rentas que se prolongará hasta mediados de 1985; pero por el lado de los costes financieros se asistirá a un rápido e intenso proceso de encarecimiento del crédito que vendrá a absorber la totalidad de los excedentes liberados por la política de moderación salarial. Todo ello repercutirá en un insuficiente desarrollo de la inversión, tanto por la existencia de un proceso de compresión de los beneficios empresariales como consecuencia del encarecimiento del crédito como por la súbita alza en el coste de uso de los fondos prestables, que incidirá sobre el cálculo de la eficiencia marginal del capital. El funcionamiento de la economía española a mediados de los años setenta no sólo presentaba unas alarmantes condiciones de inestabilidad económica coyuntural inabordable por las autoridades económicas del régimen con los instrumentos de política económica existentes, sino que carecía de instrumentos decisivos para el ajuste como consecuencia del insuficiente y defectuoso desarrollo institucional. La economía necesitaba para su ajuste y reforma de las instituciones democráticas, pero las instituciones democráticas exigían una nueva forma de elaboración de la política económica que fuera capaz de repartir los costes del ajuste. El recuerdo de la experiencia económica y política de la II República, y de su trágico desenlace en la Guerra Civil, estaría presente en el ánimo de los negociadores.

Los Acuerdos de la Moncloa constituyen un documento histórico en la medida en que sientan las bases políticas, económicas y sociales para el desarrollo del Estado Social en España, al tiempo que posibilitaron el suficiente grado de ajuste económico como para romper con las tendencias de creciente desestabilización y salvar así el proceso constituyente. Las motivaciones sociales sobre las que se define el consenso social y político característico de la transición política española escapan al mero interés individual, reforzando la hipótesis de que las conductas humanas no sólo se rigen por intereses o pasiones de contenido individual.

4.2. Del Pacto Social al Pacto Político: el proceso de elaboración de los Pactos de la Moncloa desde la perspectiva económica. Estrategias económicas existentes.

4.2.1. Negociación política y definición de criterios previos. La concreción del consenso

político en la política de estabilidad.

En la primera semana de octubre de 1977 el Presidente Adolfo Suárez convocó a los líderes de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria a una reunión en la sede de la Presidencia del Gobierno para debatir el contenido del Programa de Saneamiento y Reforma Económica. Se iniciaba así un proceso de negociación política que desembocaría en la firma de los denominados "Pactos de la Moncloa". La imposibilidad de alcanzar un pacto social a lo largo del verano de 1977 conduciría a Suárez a proponer un pacto político consistente en un acuerdo programático entre todas las fuerzas políticas parlamentarias que permitiera consolidar la democracia y afrontar con resolución los problemas económicos de una economía que presentaba una situación de creciente inestabilidad. El consenso político de todas las fuerzas parlamentarias permitió llegar a un acuerdo sobre un programa de saneamiento y reforma de la economía que fue firmado por el presidente del gobierno y los máximos representantes de todos los grupos parlamentarios en la Moncloa el día 25 de octubre, siendo debatido y aprobado su contenido en forma de moción por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 27 del mismo mes. En este mismo día se alcanzó un acuerdo sobre un programa de actuación jurídica y política que marcaba las directrices políticas para introducir reformas parciales y urgentes en el ordenamiento jurídico con el fin de construir instituciones políticas y jurídicas imprescindibles para el nuevo orden democrático; este segundo acuerdo fue firmado en el Palacio de las Cortes por todas las fuerzas parlamentarias con excepción para uno de sus apartados de Alianza Popular.

El proceso de negociación de los Pactos de la Moncloa se había iniciado el sábado día 8 de octubre de 1977 en el Palacio de la Moncloa al acudir treinta delegados de todos los grupos políticos con representación parlamentaria, atendiendo así a la invitación del Presidente del Gobierno. A lo largo del fin de semana del 8 y 9 de octubre se procedió en primer lugar a conocer la posición de cada grupo político en torno a la situación económica y política de España, para a continuación discutir fundamentalmente el contenido del Programa de Saneamiento y Reforma Económica presentado por el vicepresidente del gobierno y ministro de economía Enrique Fuentes Quintana. Los representantes de los distintos grupos políticos no presentaron ningún programa económico global alternativo, aunque se incluyeron a lo largo de estas primeras negociaciones algunos puntos adicionales para su posterior discusión. El Programa de Saneamiento y Reforma Económica (PSRE), un documento de 101 páginas preparado por el Ministerio de Economía, constituyó así el texto de base en las negociaciones sucesivas. Su redacción había sido encomendada a Manuel Jesús Lagares, quien contó con la colaboración de José

Luis Leal, Blas Calzada, José Barea y Luis Angel Rojo 1 .

Fruto del consenso alcanzado a lo largo del fin de semana entre los representantes de todas las fuerzas políticas parlamentarias, se aprobaron el domingo día 9 de octubre unos criterios previos presentados como un simple "resumen de trabajo". Este primer documento de los Pactos de la Moncloa contiene una breve declaración general sobre el diagnóstico de la situación y la estrategia de ajuste a seguir, e incluye una primera aproximación a las medidas de ajuste económico más inmediatas, así como una lista de materias generales que deberían ser objeto de negociación en sucesivas reuniones y que se referían a medidas de reforma económica planteadas a más largo plazo.

En este primer documento se contienen ya los principios fundamentales sobre los que se asentará la política económica contenida en los Pactos de la Moncloa. En primer lugar se destaca la coincidencia general en el diagnóstico de la situación económica, calificada como grave, aislándose como prioridad la de afrontar la crisis económica en el marco de una economía de mercado, pero entendiendo que los costes derivados de la superación de la crisis debían ser "soportados equitativamente por los distintos grupos sociales" lo que exigía una "democratización efectiva del sistema político y económico" 2 sobre la que posibilitar su aceptación por el conjunto de la sociedad. Se explicita de esta forma la exigencia de profundizar en la construcción de la democracia como condición necesaria para afrontar la crisis económica en España en un sentido redistribuidor. El restablecimiento de los principales equilibrios económicos se contempla en un horizonte temporal de dos años, situándose la lucha contra la inflación, la reducción del desempleo y la reducción del desequilibrio exterior como prioridades de la política económica coyuntural. Para ello todos los partidos políticos parlamentarios coincidían con el Gobierno en la necesidad de tomar medidas monetarias, financieras y laborales.

El esquema básico sobre el que se construye el consenso político consiste en el reconocimiento de la necesidad y urgencia de tomar medidas de carácter estabilizador para afrontar la crisis económica, situándose las reformas estructurales no sólo como instrumentos necesarios para superar la crisis económica sino también como contrapartidas a la política de austeridad.

Entre el 9 de octubre y el día 25 del mismo mes se sucederán una serie de encuentros y negociaciones laboriosos que conducirán a la redacción del documento final. En la reunión plenaria del jueves día 13 de

1 Vid Capítulo III, Epígrafe 10.

2 Criterios previos, aprobados el día 9 de octubre de 1977, pág.18.

octubre y a iniciativa de los grupos parlamentarios Socialista del Congreso y Socialista de Catalunya se decidió crear siete subcomisiones de trabajo formadas por equipos mixtos de parlamentarios y expertos que se encargarían de negociar un texto común, bajo la supervisión de una comisión general de coordinación a la que se encargaría la discusión del texto definitivo, fijándose como objetivo alcanzar un acuerdo final en el plazo de una semana. Las subcomisiones eran las siguientes: medidas de saneamiento a corto plazo; fiscal y financiera; seguridad social; suelo y vivienda; agricultura, comercialización y pesca; educación; y empresa pública, industria y energía. No todos los acuerdos alcanzados en estas subcomisiones se trasladarían literalmente al acuerdo final, existiendo diferentes versiones previas del documento final. Entre los días 8 y 21 de octubre se sucedieron distintas reuniones entre el Presidente del Gobierno y los miembros de su gabinete con los representantes de las fuerzas políticas parlamentarias, firmándose el texto final el día 25 del mismo mes.

Las siete subcomisiones se reunieron en las sedes de los respectivos ministerios titulares de las competencias afectadas, excepto la de Empresa pública, industria y energía que se reunió en el Instituto Geológico y Minero. En ellas colaboraron junto con parlamentarios adscritos a los distintos grupos políticos un amplio conjunto de expertos invitados por los distintos grupos parlamentarios.

Se trata de la primera ocasión en la historia contemporánea de España en que un programa de gobierno es discutido y elaborado por un amplio y representativo conjunto de políticos y expertos. Nos encontramos ante un proceso de elaboración de la política económica complejo en el que participan más de un centenar de economistas y otros expertos, y que parte de un documento de trabajo que, a su vez, ha sido elaborado por un equipo en el que confluyen las dos corrientes económicas más influyentes, y que hemos denominado en el capítulo segundo como economistas del consenso y economistas del control monetario ³, bajo la dirección de Enrique Fuentes Quintana ⁴. Entre los parlamentarios presentes en la negociación se encuentra un elevado número de economistas situados al margen de estas dos corrientes, y aunque no aportarán programas globales alternativos incidirán en el resultado final de las negociaciones de forma significativa.

Desde el punto de vista de la historia del pensamiento económico español nos encontramos ante un proceso de elaboración de la política económica excepcional tanto por la peculiar confluencia de

³ Vid. Capítulo II, Epígrafe 1.1.1. y 1.1.2.

⁴ Al Programa de Saneamiento y Reforma Económica se le denominaba habitualmente como "Documento Fuentes".

critérios alrededor de un sólo programa de gobierno como por el carácter democrático de los representantes políticos. Convergen en un mismo documento muy distintas visiones económicas que finalmente llegarán a subscribir un mismo diagnóstico, unos mismos objetivos e instrumentos, así como unas reformas estructurales que afectarán a instituciones fundamentales de regulación del sistema económico. Tan amplio conjunto de propuestas programáticas comúnmente definidas serán finalmente aprobadas por el conjunto de las fuerzas políticas parlamentarias y el gobierno. Se puede sostener que los Pactos de la Moncloa contienen el núcleo de toda la intervención económica de la transición política española. La aplicación efectiva del conjunto de intervenciones de política económica coyuntural y de la mayor parte de las reformas estructurales programadas, así como el inmediato cumplimiento del programa de actuación jurídica y política confieren a dichos Pactos no sólo un valor importante desde el punto de vista de la historia de las ideas económicas y políticas en España sino un valor histórico incuestionable al posibilitar la construcción de instituciones económicas y políticas democráticas españolas, plasmadas estas últimas en la Constitución de Diciembre de 1978.

En los próximos epígrafes trataremos de discernir el origen y el contenido de las distintas propuestas contenidas en los Acuerdos de la Moncloa. Se sostendrá la tesis de que los Acuerdos finales contienen un modelo de intervención económica fundamentado en un acuerdo programático con un contenido próximo al de las políticas de rentas de segunda generación, que contiene modificaciones importantes respecto al PSRE que afectan a la concepción y la instrumentación de la política de rentas y la política monetaria, así como al contenido de las reformas institucionales y de algunas políticas sectoriales. La unanimidad en suscribir el pacto por parte de todas las fuerzas parlamentarias permitiría fortalecer la política de rentas respecto a la política monetaria como instrumento de ajuste económico; sin embargo, la aplicación efectiva de la política monetaria reforzará el papel de esta política como instrumento central de la política de estabilidad durante el resto de la transición política, al ir más allá incluso de la estrategia mixta de política monetaria asociada a política de rentas inicialmente diseñada en el PSRE.

4.2.2. El modelo económico contenido en el Programa de Saneamiento y Reforma Económica: la estrategia del consenso vs. la estrategia del control monetario.

Sostenemos la hipótesis de que pese a que en su

planteamiento inicial la política económica de saneamiento propuesta por Fuentes Quintana situaba la estrategia del consenso o política de rentas pactada socialmente como prioridad, la constatación durante el verano de 1977 de que no era posible un pacto social dada la insuficiente institucionalización de los sindicatos llevaría a adoptar finalmente un esquema de intervención en el que la política monetaria restrictiva ocupará un lugar de la mayor relevancia. Este esquema se plasmará en el contenido final del PSRE; sin embargo, la consecución a finales de octubre de un acuerdo entre todas las fuerzas políticas parlamentarias en torno a una política de rentas como la inicialmente auspiciada por Fuentes Quintana llevará a una intervención en la que se superponen la estrategia del consenso y la estrategia del control monetario. El estudio del proceso de elaboración del Programa de Saneamiento y Reforma Económica, y de su contenido final permitirá reforzar esta hipótesis, y constituye el objeto de este epígrafe.

El proceso de elaboración del PSRE.

El Programa de Saneamiento y Reforma Económica fue presentado por el Gobierno a los representantes de los partidos políticos parlamentarios reunidos en el Palacio de la Moncloa el día 8 de octubre de 1977 para su discusión, constituyendo el documento que sirvió de base para la negociación de los Acuerdos Económicos de la Moncloa. En él se recoge un programa de política económica que bajo la dirección del Vice-presidente del Gobierno Enrique Fuentes Quintana fue redactado durante el verano en el Ministerio de Economía por un equipo de economistas coordinado por Manuel J. Lagares Calvo, y que contó con la colaboración de José Luis Leal, Blas Calzada, José Barea y Luis Angel Rojo Duque.

Pese a que el gobierno de la UCD concurrió a las elecciones generales con un programa económico distinto ⁵ cuya redacción se había encomendado a los antiguos miembros del Partido Socialdemócrata que contaron con la colaboración de economistas destacados del Banco de España como Mariano Rubio ⁶, el primer gobierno Suárez elaboraría a lo largo del verano de 1977 un programa alternativo bajo la responsabilidad del vicepresidente Enrique Fuentes Quintana. El Plan Económico de Urgencia presentado a finales de julio de 1977 constituía una primera fase de ejecución inmediata de un nuevo programa que, como se había anunciado, estaba en fase de redacción, y que finalmente constituirá el Programa de

⁵ Véase Capítulo III, Epígrafe 2.1.1.

⁶ Véase Capítulo III, Epígrafe 2.1.1.

Saneamiento y Reforma Económica 7 .

Sus ciento un folios contienen un detallado programa de política económica en el que se puede observar la presencia de las principales tesis sostenidas por los dos grupos de economistas más activos del panorama del pensamiento económico español: el grupo de los economistas del consenso y el grupo de los economistas del control monetario 8 . Se puede detectar la influencia de ideas económicas que provienen no sólo del grupo de economistas colaboradores inmediatos de Fuentes Quintana sino también de algunos economistas que trabajaban en el más influyente núcleo de producción de ciencia económica durante la transición política: el Servicio de Estudios del Banco de España 9 . Los programas de investigación de ambos grupos de economistas se refieren de un modo especial a cuestiones monetarias y financieras, existiendo una menor acumulación de estudios sectoriales o que pusieran el énfasis en variables reales por encima de las variables monetarias.

El PSRE se fundamenta en primer lugar en los trabajos llevados a cabo desde principios de 1977 en el Departamento de Estudios, Asesoramiento y Programación de la Confederación Española de Cajas de Ahorros dirigido por Fuentes Quintana, y publicados en su mayor parte en la nueva revista Coyuntura Económica 10 . La hipótesis básica de este grupo de economistas encabezado por Fuentes Quintana pone el énfasis en la necesidad de afrontar la crisis económica a partir de una estrategia de consenso social en torno a un programa de política de saneamiento en el que se debían negociar los mecanismos de reparto de los costes del ajuste y se sentaban las bases de una economía social de mercado. Sin embargo, la imposibilidad de alcanzar un pacto social entre gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales durante el verano de 1977 llevaría a modificar en parte la estrategia de ajuste, pasando a adquirir las variables monetarias un mayor protagonismo. La participación del máximo representante del núcleo de los economistas del control monetario y director del Servicio de Estudios del Banco de España, Luis Angel Rojo, en el proceso de elaboración del PSRE se manifestará de modo especial en la propuesta de medidas de ajuste más ortodoxas basadas en el seguimiento de objetivos intermedios definidos en términos de disponibilidades líquidas. La estrategia del consenso y la estrategia del control monetario se presentarán así de modo simultáneo. Sin embargo las medidas monetarias y de rentas diferirán en parte de las finalmente adoptadas a raíz de la firma de los Acuerdos

7 Véase Capítulo III, Epígrafe 2.8.

8 Utilizamos aquí la tipología expuesta en el Capítulo II.

9 Véase Capítulo II, Epígrafe 2.1.2.

10 Véase Capítulo II, Epígrafe 2.1.1.

de la Moncloa.

Contenido del PSRE

El PSRE es un programa de política económica que incluye un diagnóstico de la situación económica, unos objetivos de naturaleza coyuntural y estructural, un detallado esquema de medidas de saneamiento y reforma, así como un conjunto de cuadros macroeconómicos de referencia o escenarios económicos para 1978 y 1979 que permiten comprobar la coherencia interna del conjunto de las medidas propuestas. La distinción entre medidas estructurales y medidas coyunturales es a menudo confusa, ya que en ocasiones el correcto funcionamiento de la política de ajuste exigía la previa adopción de medidas de reforma. Sin embargo, en general el grueso de las medidas estabilizadoras se plantean en el corto plazo, mientras que las medidas de carácter estructural se plantean tanto en el corto plazo como en un más lejano horizonte temporal, y afectan especialmente al desenvolvimiento de las políticas instrumentales más que a las políticas sectoriales, así como a las políticas de ordenación, como la laboral, financiera y arancelaria.

El PSRE se concibe al estilo del Plan de Estabilización de 1959 como una operación capaz de cambiar radicalmente el rumbo de la economía española. Si bien el esquema básico del Plan de Estabilización no ocupaba más allá de unas cuartillas, el PSRE detalla con precisión el contenido de las reformas económicas y las condiciones de aplicación de las medidas de carácter coyuntural. En ambos casos el progresivo deterioro de la actividad económica y la creciente desestabilización de la economía se utilizan como un acicate para replantear globalmente las bases del funcionamiento del sistema económico en su conjunto.

Pero el horizonte temporal del programa reproduce casi miméticamente lo acontecido con ocasión del Plan de Estabilización 11 : se inicia con una actuación a muy corto plazo de choque, con un contenido netamente restrictivo, que situaría el fondo de la recesión a finales de 1977 y principios de 1978; a partir del segundo semestre de 1978 se esperaba una progresiva recuperación fundamentada en el crecimiento rápido de las exportaciones y en una relativa expansión del consumo público; y se daría durante 1979 una reactivación sostenida de la demanda interna y externa, año en el que se asistiría al fin de la etapa recesiva y al inicio de la expansión, estimándose el crecimiento del producto en un 4% real para dicho ejercicio . El Programa

11 El proceso estabilizador de 1967 constituye también un destacado antecedente a esta estrategia estabilizadora. Contó con la colaboración de Luis Angel Rojo, como en el caso de los Acuerdos de la Moncloa.

se sostiene pues sobre un cuadro macroeconómico de referencia que reproduce las tendencias observadas por la economía española como consecuencia de la aplicación del Plan de Estabilización 12 : caída de la demanda de inversión global y de la de consumo privado en la etapa contractiva; rápida recomposición de los equilibrios fundamentales especialmente a partir de la expansión de las exportaciones, seguida por una recuperación intensa de la formación bruta de capital y por una contribución positiva del consumo agregado que repercutiría en crecimientos importantes del producto interior bruto a partir del siguiente ejercicio económico 13 . Como resumen de los escenarios económicos previstos en el programa se afirma que: "Parece, en consecuencia, que el principio de la salida de la crisis puede situarse a mitad de 1978, momento a partir del cual la economía española flexionará para iniciar la recuperación. ... La prolongación de las tendencias del segundo semestre de 1978 para el conjunto de 1979 llevará a un crecimiento del PIB durante este último año del orden del 4 por 100, que permitirá una mejora sustancial en el mercado de trabajo..." 14 .

El diagnóstico de la situación económica española recogido en el PSRE sitúa a la inflación como la variable estratégica de toda la acción de gobierno. El desequilibrio exterior y el paro aunque son dos objetivos

12 Véase PSRE, Pág. 19-20 y Apéndices: Cuadro Macroeconómico del Gobierno, pág. 101. Los efectos sobre el crecimiento del PIB de la política de liberalización aplicada como consecuencia del Plan de Estabilización de julio de 1959 llevarían a una disminución del PIB en términos reales de -0,5 en 1960 y en un aumento del 3,7% en 1961. Véase Joan SARDA, "El Banco de España (1931-1962)" pág. 479, en AA. VV., El Banco de España. Una historia económica, Madrid, 1970.

13 Estas previsiones tan altas de crecimiento del PIB estarían en el origen del carácter expansivo del nuevo Plan Energético Nacional, de acuerdo con los criterios establecidos en los propios Acuerdos de la Moncloa. Véase Los Pactos de la Moncloa, IX, pág. 65-68, y Plan Energético Nacional (1978-1987), Texto íntegro del proyecto remitido a las Cortes, Ministerio de Industria y Energía, Servicio e publicaciones, Madrid, 1978. apartado 4.1. "Previsión de la evolución de la demanda global", págs. 32-35. En este apartado se considera con toda precisión la hipótesis del PSRE referida al ritmo de crecimiento del PIB: un 1 por 100 en 1978 y un 4 por cien en 1979 y sucesivos ejercicios hasta 1987. La prolongación del objetivo de crecimiento del 4 por cien hasta 1987 se justifica tanto porque un crecimiento más rápido "no sería sostenible desde el punto de vista de la balanza de pagos" como porque un ritmo de crecimiento inferior "plantearía problemas de empleo de difícil solución" (pág. 32).

14 PSRE, pág. 21.

considerados también como prioritarios para la política económica del gobierno, no se situarán en un lugar tan central como el objetivo antiinflacionista. Nos encontramos ante un diagnóstico macroeconómico de los problemas de la economía española que no recoge de forma específica los problemas de oferta o de estructura que afectaban a sectores tan cruciales como la industria. Se pretende corregir los desequilibrios macroeconómicos a partir de dos vías principales: "políticas monetarias y financieras de actuación en el corto plazo...(y)...reformas más profundas, necesarias para que la economía adquiriera la flexibilidad necesaria para superar las dificultades actuales" 15. Examinaremos a continuación el contenido de ambas políticas.

La política de saneamiento

La reducción gradual de la tasa de inflación se impone como objetivo central del PSRE, tratándose de conseguir que los precios de consumo, en promedio anual, pasaran de un ritmo de crecimiento del 25 por 100 en 1977, a un ritmo del 22 por ciento en 1978 y a un ritmo del 12 por 100 en 1979. Calculadas las tasas de crecimiento durante el ejercicio (Diciembre sobre Diciembre), estos objetivos implican tasas de crecimiento del 30 por cien en Diciembre de 1977, del 15 por 100 en Diciembre de 1978 y del 10 por cien en Diciembre de 1979 16. La estimación de una tan alta tasa de inflación en Diciembre de 1977 obedecía a informaciones procedentes del Banco de España acerca de la evolución de los precios y salarios en el verano de 1977; en particular, esta entidad en su informe anual aparecido el mes de julio de 1977 sostenía que los precios al consumo estaban acelerándose a lo largo del año, situándose a finales del primer trimestre en una tasa anual del 30,9 por 100 17. Esta información

Para alcanzar estos objetivos se propone un amplio conjunto de medidas que constituyen el programa de política económica, y que se desglosan así: medidas preparatorias llevadas a cabo a lo largo del verano de 1977 (ajuste del tipo de cambio, reforma tributaria de urgencia y reforma inicial del sistema financiero); medidas de saneamiento coyuntural (política presupuestaria, política de precios y rentas, y política monetaria); medidas de distribución equitativa de los costes de la crisis y de mejora de la calidad de los servicios públicos (reforma fiscal, reforma de la seguridad social, política educativa y política de vivienda y urbanismo) y medidas de mejora en la

15 PSRE pág. 14.

16 PSRE, pág. 15.

17 Banco de España, Informe anual (1976), Madrid, julio de 1977, pág. 108.

eficiencia del sistema económico (reforma financiera, política de empleo y relaciones laborales, políticas sectoriales).

La intervención económica coyuntural se fundamenta en la interacción entre una política monetaria de control de agregados monetarios y una política de rentas compulsiva para el sector público e indicativa para el sector privado. La política monetaria está definida inicialmente en términos de crecimiento de las disponibilidades líquidas, si bien, y a diferencia de lo que sucederá durante el proceso de implementación de la política monetaria de los Acuerdos de la Moncloa, "se establece como norma complementaria de la anterior el mantenimiento de un ritmo de crecimiento suficiente del crédito bancario al sector privado, al objeto de evitar fuertes distorsiones en los canales de financiación de la economía, pues en otro caso se verían seriamente dañadas las perspectivas de la inversión privada" 18. La inclusión de este objetivo complementario permitirá diferenciar la política monetaria del PSRE de la finalmente adoptada en los Acuerdos de la Moncloa.

La política de rentas se define en términos de tasas de crecimiento medio de la masa salarial incluyendo las cotizaciones sociales, de manera que para 1978 se sitúa el límite de crecimiento del 20 por cien, y en 1979 la recomendación es del 13 por 100, excluyéndose del cómputo las variaciones motivadas a alteraciones de plantilla y las que se desprenden de la mayor antigüedad y ascensos.

La política monetaria se erige en la pieza central del control de la inflación, argumentándose que si empresarios y trabajadores no respetaban los límites marcados por los objetivos definidos por la política de rentas, entonces "el crecimiento de las disponibilidades líquidas previsto en el ámbito de la política monetaria no permitirá su financiación en el conjunto de la economía, provocando tensiones financieras" 19. No se trata por tanto de una política monetaria asociada a una política de rentas pactada, sino prevista como factor decisivo de control de la inflación. En la medida en que se tiene un cierto grado de información acerca de la evolución de los factores autónomos de creación de dinero - sector público y sector exterior -, entonces se puede elaborar un presupuesto monetario del sistema crediticio 20 en el que aparezca el volumen de financiación interior neta disponible por el sector privado en el ejercicio de referencia, compatible con el control de las disponibilidades líquidas. Para coadyuvar al buen funcionamiento de este núcleo fundamental del programa se prevén un conjunto de medidas tendentes a conseguir que

18 PSRE pág. 46.

19 PSRE pág.41.

20 PSRE pág. 100.

en el marco de la reforma del sistema financiero el crédito disponible se distribuyera "garantizando la igualdad de oportunidades en materia crediticia para las grandes, medianas y pequeñas empresas sin discriminación alguna" 21, aunque no se precisarán los mecanismos previstos para materializar tan loable objetivo, como más adelante se argumentará. Además se prevén una serie de medidas coactivas, consistentes en castigar a las empresas que se excedan en el crecimiento de los salarios con la pérdida de incentivos fiscales y crediticios entre otras medidas coactivas. Si el aumento excesivo de la masa salarial es fruto de una presión sindical, entonces se prevé la posibilidad de admitir reajustes de plantilla de hasta el 5 por 100 de la misma.

Obsérvese que a diferencia del conjunto de políticas de rentas de segunda generación, el objetivo prioritario de la política de control del crecimiento de la masa salarial definido en el PSRE no es el incremento de los excedentes empresariales sino el control de la inflación, más propio de las políticas de rentas de primera generación. Además, la política monetaria está definida no sólo en términos de disponibilidades líquidas sino también en términos de crecimiento del crédito disponible por el sector privado, existiendo una preocupación explícita por el reparto del crédito entendido como una limitación esencial para la financiación de la inversión privada.

El Programa contempla también de forma prioritaria unos objetivos antiinflacionistas situados a muy corto plazo, dentro del propio ejercicio de 1977. Así se propone la consecución de un crecimiento de los precios en promedio anual del 25 por 100 en Diciembre de 1977, que exigiría un crecimiento del 4,66 por 100 de la masa salarial para el IV trimestre del año respecto al trimestre anterior, y una desaceleración muy intensa en el crecimiento de los agregados monetarios. En consecuencia, se plantea como objetivo monetario el crecimiento de las disponibilidades líquidas (M3) a un ritmo del 18,2 por cien en los últimos cuatro meses del año, y al 17 por 100 en diciembre, estimándose estos objetivos compatibles con un crecimiento del crédito bancario al sector privado de un 20 por 100 en el último cuatrimestre del año. Se trata de unos objetivos fuertemente restrictivos, que esconden una voluntad de romper con la tendencia a la aceleración de la inflación durante el último cuatrimestre de 1977; hay que tener en cuenta que en el propio programa aparecen referencias a objetivos restrictivos de política monetaria correspondientes a los meses de agosto y septiembre 22 (el programa fue presentado a principios de octubre), lo

21 PSRE, pág. 41.

22 Como se observará en el Capítulo V, esta estrategia de estabilización no negociada y practicada por medio de restricciones crediticias se detecta desde el verano de 1977.

que refuerza la hipótesis de que el Banco de España venía aplicando una política fuertemente contractiva desde principios del verano de 1977. De este modo se trataría de validar dicha política por medio de la aprobación del Programa.

El tercer pilar de la política de saneamiento lo constituye la política presupuestaria, incluyendo tanto el presupuesto del Estado como el presupuesto de la Seguridad Social. Nos encontramos ante una política instrumental con un doble horizonte temporal. A muy corto plazo (dentro del año 1977) se propone eliminar el recurso del Tesoro al Banco de España como mecanismo de financiación del Estado, proponiendo el endeudamiento exterior y la emisión de Deuda pública interior en condiciones de mercado como medios de financiación alternativa del todavía incipiente déficit público; está supeditada, por tanto, a la política monetaria restrictiva con objeto de estabilizar rápidamente la economía. Por lo que afecta al ejercicio de 1978, el programa contiene unas propuestas de política presupuestaria que suponen una ampliación de los ingresos y de los gastos públicos, aunque en su conjunto se proponga una reducción del déficit público estatal. La política presupuestaria se dirige hacia un objetivo de carácter redistributivo, tanto por el lado de la política de ingresos como por el de los gastos. En su conjunto se preve un incremento de la presión fiscal durante el ejercicio de 1978 de de un 1,05 por cien del PIB, pasando de un 11,95 por cien a un 13 por cien. Simultáneamente se preve la elevación de las transferencias del Estado a la Seguridad Social, tanto para sufragar el seguro de desempleo como para compensar la desaceleración prevista en el crecimiento de las cuotas 23 .

De este modo, en términos de la estrategia europea de política de rentas de segunda generación, el PSRE contiene algunas líneas fundamentales de la estrategia redistributiva, aunque no se contemple explícitamente el principal objetivo de la política de rentas de segunda generación: la expansión de los excedentes empresariales por encima del crecimiento del conjunto de la renta nacional. En cambio, la estrategia redistributiva a través del Estado típica de las políticas de rentas de los años setenta se recogerá de manera muy precisa. Si la redistribución en términos de renta funcional no se contempla en las proyecciones del PSRE, en términos de renta personal se puede prever una clara acción a través de la nueva política presupuestaria y fiscal.

En este sentido se puede afirmar que el diseño de la política económica de lucha contra la crisis durante los últimos años setenta no ponía el énfasis en

23 La disminución de la presión de estos últimos costes salariales se preve muy modesta, al pasar de un 10,87 por 100 en 1977 a un 10,56 por 100 en 1978. Véase el apéndice del PSRE: "Variaciones de la presión fiscal".

la recuperación de los beneficios empresariales como objetivo básico para la recuperación de la inversión, sino en la moderación salarial como instrumento de control de la inflación. En efecto, el análisis de los objetivos de crecimiento previstos en los distintos componentes de la distribución funcional de la renta permite inferir que el objetivo redistribuidor de la política presupuestaria asociado al objetivo de moderación salarial predomina sobre el objetivo de recuperación de los excedentes empresariales. Nos encontraríamos ante una política de rentas de segunda generación de carácter blando. La tasa de crecimiento prevista en las rentas de la propiedad y de la empresa es la más baja entre la del conjunto de partidas en que se descompone la renta disponible: un 19 por cien (frente al 21,6 % de crecimiento previsto en el conjunto de la renta disponible). Simultáneamente, la tasa prevista de crecimiento de las remuneraciones a los asalariados se propone que crezca un 22 por cien, y las prestaciones sociales y las transferencias netas se estima que crecerían en un 28 y 27,7 por cien respectivamente.

Así, el PSRE contendría unos objetivos típicos de la política de rentas de primera generación (el control prioritario del incremento nominal en los precios), pero con una estrategia redistributiva pública muy intensa de extensión del Estado del Bienestar característico de las políticas de rentas de segunda generación 24. De este modo, se puede sostener la hipótesis de que en la medida en que la política de fijación de incrementos en los salarios nominales debió ceder la primacía a la política monetaria como instrumento prioritario de control de la inflación, esta estrategia de redistribución a través de la acción combinada de la política fiscal y presupuestaria agravaría todavía más la precaria situación de los excedentes empresariales. Además si la intervención monetaria encarecía el coste de uso de los recursos crediticios - que constituyen uno de los usos más importantes en que se destinan los excedentes empresariales antes del cálculo de los beneficios netos - entonces, la estrategia de ajuste recaería fuertemente sobre unos excedentes empresariales ya muy deteriorados desde 1975.

La política de reforma económica

Las reformas contenidas en el PSRE, en la medida en que afectan fundamentalmente a instituciones básicas para un correcto funcionamiento de la políticas instrumentales, permiten sostener la hipótesis de que en el programa se contiene una doble estrategia: la estrategia redistributiva pública que constituye una

24 Véase Capítulo I, 1.2.5.

contrapartida habitual en las políticas de rentas de segunda generación, y la estrategia de ajuste monetario. Ambas estrategias exigían la modificación de instituciones de política económica fundamentales, como son las de naturaleza fiscal, presupuestaria, de control del gasto público, monetaria, financiera, crediticia y laboral; las reformas estructurales de carácter sectorial interpretarán un papel secundario en el PSRE.

En su conjunto las medidas de reforma económica contempladas en el programa constituyen la propuesta más ambiciosa de modernización de las instituciones de política económica y de regulación del sistema desde el paquete de medidas reformistas desplegado a raíz del Plan de Estabilización. La adaptación del sistema económico y de las instituciones de la política económica a las condiciones existentes en las economías de mercado de nuestro entorno exigía tomar un amplio conjunto de decisiones de política económica orientadas en una doble dirección: el desarrollo del papel redistributivo del Estado y la adopción de las instituciones propias de un sistema de economía de mercado socialmente avanzada.

Se trataba de alcanzar en un período muy breve de tiempo, antes de 1980, las condiciones de desarrollo propias de las economías occidentales. Las medidas liberalizadoras tomadas desde 1959 por el régimen no habían sido lo suficientemente profundas como para homologar la economía española con el conjunto de las economías occidentales, subsistiendo importantes instituciones corporativas en el ámbito financiero, fiscal y laboral. Las instituciones de política monetaria y financiera estaban en curso de modernización de la mano de Joan Sardà desde mediados de 1956 y de Luis Angel Rojo desde principios de 1970, lo que permitirá disponer del instrumental de urgencia ante las carencias existentes en el grueso de las políticas instrumentales. A lo largo de la década de los setenta también se habían dado pasos decisivos en la construcción de algunas instituciones básicas para la política redistributiva, con un importante crecimiento de los presupuestos del Estado y de la Seguridad Social. Sin embargo, el nivel de gasto público y de presión fiscal era muy bajo en 1977 y el alcance de la seguridad social y otros mecanismos redistributivos públicos era muy modesto y construido sobre bases poco sólidas ²⁵. La apertura de la economía española era ya importante gracias en parte al acuerdo preferencial de 1970 que había permitido articular una creciente relación con la CEE; pero el ingreso en la Comunidad había sido vetado por razones políticas obvias.

²⁵ Se había construido un sistema de reparto con condiciones de acceso poco realistas, eliminando la alternativa del sistema de capitalización. Las consecuencias de esta decisión sobre el volumen de ahorro generado en la economía serán importantes; la debilidad del mercado de capitales y la escasez de mecanismos de financiación a largo plazo del sector público serán en parte consecuencia de esta opción.

Pese a estos avances pervivían instituciones y prácticas financieras, fiscales y laborales muy apartadas de un sistema de economía de mercado flexible, lo que constituirá una herencia pesada y costosa para la nuevas autoridades económicas en la democracia. Las autoridades económicas del régimen no sólo se habían visto incapaces de afrontar la crisis económica sino que tampoco habían afrontado las reformas imprescindibles para el control de la economía y el desarrollo económico. Se heredaba no sólo una economía desestabilizada sino también una economía con decisivas reformas institucionales pendientes. El crecimiento económico del período 1961-1974 no había ido acompañado de un paralelo desarrollo institucional. Se trataba ahora de recuperar el tiempo perdido, y la opción del Programa de Saneamiento y Reforma Económica de Fuentes Quintana consistía en plantear simultáneamente las medidas estabilizadores con las principales medidas reformistas, frente a quienes opinaban que no era conveniente proceder a reformas tan difíciles como la reforma fiscal en plena crisis económica 26.

La reforma fiscal recogida en el PSRE incluye no sólo el conjunto de medidas urgentes 27, sino también la introducción de unos nuevos pilares en el sistema impositivo (el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto General sobre la Renta de las Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido). El resto de figuras impositivas debía adaptarse a la nueva estructura, preveándose además la reforma de la administración tributaria. Esta reforma fiscal debería permitir un incremento de alrededor de un 50 por 100 en la participación del sector público en el PIB entre 1977 y 1983, pasando de representar un 22,8 por 100 en 1977 a un 30 por 100 en 1983, incluyendo la Seguridad Social. Se trataba pues de una reforma decisiva para el desarrollo del Estado del Bienestar en España. El PSRE propone además como objetivo a largo plazo el conseguir que el Estado asumiese un 20 por 100 de la financiación de la Seguridad Social en el ejercicio de 1983.

Junto con la reforma fiscal y de la Seguridad Social, el resto del bloque de políticas reformadoras de carácter redistributivo va dirigido a la política educativa (con incremento de inversiones públicas con un objetivo adicional de incrementar el volumen de empleo) y a la política de vivienda y urbanismo.

La reforma financiera, la política de empleo y de relaciones laborales y las políticas sectoriales

26 Entre otras instituciones que alertaron sobre las dificultades de emprender la reforma fiscal en un período estabilizador se encuentra la OCDE.

27 Estas medidas estaban en proceso de negociación de la mano de Fernández Ordóñez. Véase Capítulo III, apartado 2.9.

constituyen el último bloque reformista, que va dirigido a la mejora en la eficiencia del sistema económico, del que se pueden destacar algunas características importantes para comprender la política económica finalmente definida en los Acuerdos de la Moncloa.

En primer lugar, la reforma financiera se plantea la continuación en el proceso de liberalización de las instituciones y los mercados financieros y de modernización de los instrumentos de política monetaria. Entre otras propuestas concretas se incluye las siguientes: liberalización de tipos de interés antes del 30 de junio de 1979; creación de un mercado de bonos dirigido al público en general como mecanismo alternativo del procedimiento existente de intermediación bancaria; ajuste de los tipos de interés de las obligaciones y créditos especiales de bancos y cajas de ahorro a las condiciones de mercado. Además se propone romper con algunos de los supuestos que definían el statu quo bancario, con la posibilidad de permitir la creación de nuevos bancos, la liberalización completa en la creación de sucursales, y la regulación de las condiciones de disciplina bancaria y de inspección financiera. Todo ello representa la continuación de un proceso de liberalización ya iniciado a lo largo del verano de 1977, y que permitía aproximar las condiciones de funcionamiento de bancos y cajas de ahorro, liberando a estas últimas del grueso de las cargas suplementarias que debían asumir en el anterior ordenamiento (igualación de sus coeficientes de caja, integración de las cajas en los mecanismos de ordenación monetaria, liberalización de tipos de interés de pasivo a más de un año y homogeneización de los tipos de interés de las inversiones especiales entre bancos y cajas de ahorro). Fuentes Quintana plantea con estas reformas una estrategia de progresiva homologación en el funcionamiento de cajas de ahorro y bancos, lo que se puede interpretar como un intento de provocar una superior transparencia financiera a partir del incremento en las condiciones de competencia entre ambos tipos de instituciones. Entre las medidas de reforma previstas, no se contempla la entrada de la banca extranjera.

En su conjunto, la política de reforma financiera, si bien posibilitaba un incremento en la competencia entre bancos y cajas de ahorro, podía representar un encarecimiento en los costes financieros para las empresas, en un contexto de restricción monetaria particularmente intenso ya en el segundo semestre de 1977, y durante 1978 ²⁸. En este contexto es significativo que, en un clima general de carácter liberalizador, exista en el PSRE un compromiso gubernamental de regular un aspecto importante del funcionamiento del sistema bancario como es la distribución de los créditos en función del tamaño de las empresas. En efecto, en el programa se afirma que "se

²⁸ Esta hipótesis será contrastada en el próximo capítulo.

regularán las condiciones de disciplina bancaria y el cuadro sancionador, así como la inspección financiera y las normas de distribución del crédito entre empresas grandes y empresas medianas y pequeñas antes del 31 de diciembre de 1977" 29 . Esta cláusula final constituye una manifestación clara de la existencia de reservas en los redactores del programa respecto al correcto funcionamiento del sistema bancario en su función asignador de los créditos a empresas, y será recogida en el documento final de los Acuerdos de la Moncloa 30 , y desarrollada en una Orden del Ministerio de Economía de 25 de noviembre de 1977 sobre distribución del crédito 31. En esta Orden se atribuye al Banco de España la competencia de examinar la distribución de la financiación externa entre empresas grandes y empresas de dimensión pequeña y mediana, así como la de vigilar su evolución e informar mensualmente al Ministerio de Economía "formulando las propuestas que estime oportunas para la consecución de los objetivos perseguidos" 32 .

Podía preverse la existencia de distintas consecuencias no deseadas al aplicar unas reformas tan profundas en el sistema fiscal y en el sistema financiero en un contexto coyuntural presidido por grandes desajustes internos y externos en la economía española. Si en el supuesto de la modificación en el entramado impositivo se podía prever que existirían unos efectos sobre la presión fiscal y sobre las expectativas de los inversores, en el caso de la reforma financiera asociada con una política monetaria restrictiva cabía esperar tanto unos efectos sobre el coste del crédito y su posible distribución prioritaria a empresas participadas de la banca, como un posible incremento en el riesgo bancario que podía conducir a fallidas bancarias más o menos extendidas. Si el problema de la distribución de los recursos crediticios escasos se pretendía resolver por medio del incremento en el control sobre el funcionamiento del sistema bancario, en el supuesto último de crisis bancarias el Programa preveía la necesidad de implantar un sistema de aseguramiento de depósitos bancario, aunque no se explicitaran sus mecanismos de financiación ni la cuantía máxima y el nivel de tipos de interés que debía atenderse.

La segunda gran propuesta de racionalización del sistema y adaptación de las instituciones a los mecanismos propios de las economías de mercado concierne a la política laboral. El PSRE propone como objetivo

29 Véase PSRE, pág. 72.

30 Los Pactos de la Moncloa, pág. 30.

31 BOE núm. 288, de 2 de diciembre de 1977.

32 Orden de 25 de noviembre de 1977 sobre distribución del crédito, art. cuarto.

inmediato el proceder a redactar las bases de una nueva regulación laboral que incluía junto con la libertad de despido con indemnización automática para los nuevos contratos de trabajo formalizados a partir de 1 de enero de 1978, la regulación del derecho de huelga y de la acción sindical en la empresa, proponiendo la redacción de un estatuto del trabajador; todo ello con anterioridad al 31 de diciembre de 1977. Esta nueva regulación del mercado de trabajo viene a modificar radicalmente el modelo de relaciones laborales vigente durante el régimen, y por sí sólo constituye una propuesta reformista importantísima que acabaría alineando el sistema de relaciones laborales español con el existente en las economías europeas de nuestro entorno.

Finalmente, el PSRE incluye entre las reformas de naturaleza estructural tendentes a mejorar la eficiencia del sistema un conjunto de directrices no muy precisas en torno a las políticas sectoriales siguientes: política agrícola; política industrial y de energía; y política comercial. Aunque en estos ámbitos se anuncie un amplio desarrollo legislativo de políticas reformistas, se puede detectar un menor énfasis en su tratamiento respecto al concedido en el caso de las reformas instrumentales. De este modo se constatará la prioridad en la adopción de reformas profundas en las políticas instrumentales respecto a las políticas sectoriales, característica de la política económica de la transición política hasta principios de la década de los ochenta. La necesidad de disponer de instrumentos eficientes de política macroeconómica no es una explicación suficiente para comprender las causas del importante retraso con el que abordarán las autoridades económicas españolas la crisis económica de los setenta. Se puede proponer una interpretación adicional: no se disponía a mediados de 1977 de un diagnóstico de los problemas económicos españoles suficientemente preciso e influyente acerca de la naturaleza estructural o de oferta de algunos de los principales problemas económicos con los que se afrontaba la economía española. Destaca por encima de todas estas carencias la ausencia del suficiente nivel de acumulación de ideas sobre la crisis industrial. La visión macroeconómica de la gestión de la crisis predominaría sobre la visión estructural y activa con la que otras economías europeas estaban tratando simultáneamente en sus respectivas economías. La visión financiera predominará sobre la visión industrial a lo largo de toda la crisis económica.

En efecto, a diferencia de lo que sucedería en otras economías europeas ³³, a mediados de 1977 no se

³³ Se estaban aplicando políticas de reconversión industrial desde mediados de los años setenta en distintas economías europeas. Entre los principales planes de reconversión coetáneos con los Acuerdos de la Moncloa se encuentran los siguientes: en Italia, la Ley 675/1977 por la que se crea un Fondo para la Reestructuración y la Reconversión Industrial; en la Gran Bretaña, el Plan de indemnizaciones para las empresas

dispone en España de un diagnóstico de la crisis que sitúe la estructura industrial en el centro de los problemas económicos y, como consecuencia, ni el PSRE ni la mayor parte de programas electorales y de gobierno de los años setenta plantean como prioridad el proceder a una rápida y profunda reestructuración de los sectores productivos industriales. No se disponía de una suficiente acumulación de trabajos aplicados sobre economía industrial, ni los relevantes excepciones a esta tendencia general acabaron influyendo sobre el proceso de elaboración de la política económica en aquella etapa de la transición 34. En el PSRE la reconversión industrial no se contempla de un modo activo, explícito o dirigido, sino que se entiende como un resultado que se debe provocar al eliminar obstáculos a la libre competencia como los derivados de las acciones concertadas, las líneas especiales de crédito o de situaciones y prácticas monopolísticas, que constituían una herencia de las anteriores políticas industriales como las contenidas durante la vigencia de los Planes de Desarrollo. La política industrial va dirigida a "extender el sistema de economía de mercado, provocar una reconversión acorde con la nueva situación económica y las necesidades energéticas, fomentar intensamente las exportaciones industriales y, finalmente, establecer un sistema de control eficaz de las empresas públicas" 35. Esta reacción al intervencionismo económico industrial - acaso por oposición a las prácticas dirigistas de la política industrial del anterior régimen - impediría una rápida intervención pública con objetivos reestructuradores y reindustrializadores como las que se llevaban a cabo en otras economías competidoras desde principios de la crisis económica: el primer Decreto-Ley de Reconversión Industrial auspiciado por el Ministro de Industria Ignacio Bayón data de 1981. La política arancelaria contemplada en el PSRE va dirigida también a incrementar las condiciones de competencia en el mercado interior, proponiéndose reformas en la estructura arancelaria tendientes a disminuir la protección, así como reformas en el sistema de contingentes y en el comercio de estado 36.

nacionalizadas de la construcción naval, aplicado a partir de julio de 1977; en Francia, se aprueba en 1977 un primer plan de saneamiento financiero y racionalización del acero; la Comisión de las Comunidades Europeas a su vez aprobaría en diciembre de 1977 un Programa de Reorganización de la industria de construcción naval. Un informe global sobre las distintas políticas de reconversión europeas se encuentra en Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, La política de reconversión industrial en Europa: Aspectos Laborales, Servicio de publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, diciembre de 1984.

34 Véase Capítulo II, Apartado 2.2.

35 PSRE pág. 80-81.

36 En los Acuerdos de la Moncloa no se incluirán compromisos referidos a estos instrumentos de política de

El tratamiento del resto de políticas sectoriales tampoco contiene la precisión de las reformas instrumentales, aunque el Programa se comprometa a presentar importantísimos proyectos de ley de reformas sectoriales como el de Reforma y Desarrollo Agrario, el de Arrendamientos Rústicos y el de Régimen del Control de Cambios. También se anunciaba la presentación de importantes planes de reestructuración que afectarían a las estructuras arancelarias, estructuras comerciales, ordenación industrial y Plan Energético Nacional. La superposición de tan importantes reformas a las ya iniciadas reformas fiscal y financiera constituye uno de los más importantes cuestiones abiertas en esta etapa de la transición. Las consecuencias de la negociación del Plan Energético Nacional acabarían siendo decisivas para la continuidad política de los responsables del Programa de Saneamiento y Reforma Económica.

El Banco de España como impulsor de las reformas financieras incluidas en el PSRE.

Si la reforma fiscal incluida en el PSRE estaba siendo impulsada desde el Ministerio de Hacienda por Francisco Fernández Ordóñez 37, la reforma financiera que se materializaba bajo la dirección del equipo de Fuentes Quintana desde el Ministerio de Economía estaría impulsada por las propias autoridades monetarias. En efecto, como ha recogido el propio Banco de España en su Informe Anual de 1977, "a lo largo de los últimos años el Banco de España había ido formulando muchas sugerencias (respecto a la reforma del sistema financiero) y, poco a poco, se había formando un amplio acuerdo sobre la conveniencia, e incluso necesidad, de muchos cambios en la regulación de nuestro sistema financiero. ... las medidas adoptadas a partir del verano de 1977 responden, en muy amplia medida, a sugerencias ya recogidas en los Informes del Banco de los últimos años" 38 .

Como muestra destacada de la capacidad de impulso normativo de las autoridades monetarias españolas durante la transición política española, y su gran protagonismo en la política económica contemporánea española - y no sólo como ejecutora de las políticas monetarias gubernamentales - , baste con aportar su decisión autónoma de modificar el criterio de medición de la variable intermedia de política monetaria en el mismo

comercio exterior. En este sentido es de destacar que el horizonte temporal en el que se debían verificar estas reformas en la estructura arancelaria alcanzaban al 31 de diciembre de 1979.

37 Véase Capítulo III, Apartado

38 Informe Anual 1977, Banco de España, Madrid julio de 1978, pág. 202.

momento en que implementaba una política económica de carácter fuertemente contractivo, tal como recoge el propio Banco de España en su Informe Anual de 1977: "La reforma más significativa (de las reformas financieras adoptadas a partir del verano de 1977) y la que, sin duda, ha pasado más desapercibida, por no haberse plasmado en ningún texto legal, fue la decisión del Banco de España de reemplazar el control de los activos líquidos de la banca privada, como vía de instrumentación del control de la expansión de todo el sistema bancario, por el control de los activos del conjunto de éste" . La justificación de tan insólito proceso de toma de una decisión tan trascendental radica según el propio Banco en la adopción simultánea de otras medidas relativas a la homogeneización de las actividades de las cajas de ahorros con las de la banca privada .

La influencia del Banco de España sobre el contenido del PSRE no se circunscribe exclusivamente a su apartado financiero. La estrategia propuesta por el Banco de España partía de un diagnóstico de la situación coincidente con el de Fuentes Quintana: la inflación constituía el desequilibrio "estratégico y central" en la economía española, y un programa de estabilización monetaria convencional "sería, por sí solo, una receta demasiado simplista y excesivamente costosa en las condiciones actuales de la economía española. Para el Banco de España "los problemas sociopolíticos de una operación de este tipo son, en los momentos actuales, muy grandes y sólo abordables en el contexto de una política más amplia de reforma económica", por lo que "toda actuación monetaria parece que debería estar combinada, de una parte, con una política más activa de gasto público que tratara de evitar las repercusiones indeseables sobre el empleo al tiempo que mejorasen las condiciones de los afectados por el paro y, de otra parte, con una política ambiciosa de reforma económica orientada a lograr una distribución más justa del bienestar nacional por vías más eficaces y menos perturbadoras que las que implican los actuales mecanismos de inflación". La visión del banco emisor sobre la situación económica de España en 1976 es de honda significación: "no hay receta técnica alguna que pueda pretender eludir el importante contenido político de un problema que ha de resolverse buscando combinaciones aceptables de los diversos objetivos sociales que aparecen implicados en el asunto" 41 .

Si en su conjunto las reformas financieras contenidas en el programa responden a la estrategia reformadora del Banco de España, el planteamiento de la política monetaria se separará parcialmente de la misma.

39 Ibidem, pág. 202.

40 Ibidem, pág. 202.

41 Informe Anual 1976, Banco de España, Madrid, julio de 1977, pág. 114 y 115.

El objetivo de crecimiento de las disponibilidades líquidas es tratado en el PSRE como una variable intermedia de política monetaria que debe asociarse a la consecución de objetivos de crecimiento del crédito al sector privado por parte de la banca, tal como se ha puesto de manifiesto con anterioridad. La existencia en el PSRE de este segundo objetivo hubiera permitido asociar la política monetaria con objetivos de política antiinflacionista fundamentados en políticas de rentas, según la concepción del modelo de políticas de rentas de segunda generación 42 . Si la política de rentas conseguía alcanzar sus objetivos antiinflacionistas, entonces la política monetaria así planteada conseguiría alcanzar el objetivo de crecimiento de la inversión, tal como exponen ~~los~~ teóricos de la política de rentas de segunda generación. Sin embargo esta posibilidad no sería tampoco considerada finalmente en el proceso de implementación de la política monetaria pactada en los Acuerdos de la Moncloa. La inclusión del crecimiento del crédito bancario al sector privado no como complemento de la variable intermedia "disponibilidades líquidas" sino como específica política monetaria era recomendada para economías como la española por economistas como Franco Modigliani 43 .

De este modo las reformas financieras tendentes a posibilitar el uso exclusivo de las disponibilidades líquidas como variable intermedia de política monetaria fueron aplicadas por el Banco de España sin mediar orden ministerial explícita durante el verano de 1977, mientras que las reformas conducentes a posibilitar la estrategia fundamentada en el control del crédito bancario al sector privado no se llevaron a término, como se ha visto en el supuesto de la fijación de objetivos de distribución del crédito por tamaño de empresas, ni fueron finalmente defendidas desde el Gobierno.

En su conjunto, las propuestas financieras que el Banco de España venía auspiciando a lo largo de los años setenta serán recogidas en su globalidad por el PSRE, si bien existirán algunas modificaciones significativas en lo que concierne a la fijación de objetivos complementarios referidos al crédito bancario al sector privado. La coincidencia entre la aproximación del PSRE y la del Banco de España alcanzará también al diagnóstico, los objetivos y los principales instrumentos, con algunas matizaciones. En este sentido, la reforma tributaria es entendida por el Banco de España como una contrapartida necesaria no de la política de rentas sino de la política monetaria restrictiva, situada en una posición central en su estrategia estabilizadora.

42 Véase Capítulo I, Apartado 1.2.3.2.

43 Véase Capítulo I, Epígrafe 1.2.2.