

LA CRISIS ECONOMICA ESPAÑOLA

■ Análisis del profesor Fuentes Quintana

Identificar las causas de la crisis económica española y determinar las condiciones con las que debe cumplir una respuesta social y política adecuada a la crisis, ha sido el propósito del curso que impartió del 27 de noviembre al 6 de diciembre pasados en la Fundación el catedrático de la Universidad Complutense, Enrique Fuentes Quintana. A lo largo de cuatro lecciones, el profesor Fuentes trató sucesivamente de los «Factores de la crisis», «Actitudes ante la crisis», «La crisis y la política económica española» y «Una política frente a la crisis».

En la presentación del curso, el director gerente de la Fundación, José Luis Yuste, subrayó la importancia de la materia objeto del mismo, por cuanto «ante una crisis de las proporciones de la que padecemos —señaló— es preciso acertar en todas las políticas, ya que en otro caso las consecuencias pueden llegar a afectar negativamente los fundamentos mismos de nuestro sistema de convivencia. Parece como si sobre la Historia Contemporánea de España pesara una suerte de maleficio que une la crudeza de las crisis económicas mundiales con los comienzos de una nueva convivencia política en un régimen de libertades.

Ofrecemos a continuación un resumen del curso del profesor Fuentes Quintana.

CAUSAS Y FACTORES DE LA CRISIS

La crisis económica española hay que entenderla como una crisis en las *formas de producción y de vida* que dominaron los quince años de intenso desarrollo que van desde el plan de estabilización de 1959 a la crisis de 1974-75. Esa crisis de formas de producción y de vida no es sólo una crisis española, sino una crisis claramente mundial. Las causas, por tanto, de ese cambio impuesto por ella hay que buscarlas en factores con un campo de dominio internacional.

El desarrollo económico español de 1959/74 y las formas de producción y de vida a que respondió, se inscriben como un proceso más en el ciclo



ENRIQUE FUENTES QUINTANA nació en Valladolid en 1924. Es catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad de Madrid, y anteriormente lo fue de Economía Política y Hacienda Pública de la de Valladolid. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UNED, Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y Técnico Comercial del Estado. De 1957 a 1970 dirigió la revista «Información Comercial Española» y desde 1970 a 1976 el Instituto de Estudios Fiscales.

largo de expansión económica mundial que va de 1951 a 1972. España se incorporó al mismo con ocho años de retraso a través de las importantes medidas de liberalización de la economía de 1959. Tras el desarrollo productivo español de los 70 han estado presentes cinco causas que son las que precisamente han animado también el ciclo largo mundial de 1951 a 1972, y que han sido las siguientes: 1. Un deseo social prioritario por el desarrollo económico fa-

vorecido por las políticas expansionistas para conseguirlo. 2. Una estructura de la demanda que tiraba de la economía, con cinco sectores productivos claramente identificables: el de bienes de consumo duraderos (automóviles y electrodomésticos, fundamentalmente); el sector químico; el sector turismo y viajes (con un auge sin precedentes basado en el crecimiento de la renta europea y en las ventajas de la producción en masa), el sector vivienda y el gasto público. Este auge de la demanda de bienes de consumo, privado y público, afectó también —en forma derivada— a la inversión y a las exportaciones. 3. La existencia de unas disponibilidades en gran escala de mano de obra. 4. La accesibilidad de una tecnología madurada y aplicable, que podía conseguirse a través de las importaciones. 5. El abaratamiento relativo de los precios de los alimentos, las materias primas y la energía, en relación con los productos industriales, factor esencial del auge económico mundial del que forma parte nuestro desarrollo.

Respondiendo a esas características se fue creando la estructura productiva española durante los 60, que manifestaba una demanda intensa, pero desequilibrada en tres sectores al menos: la agricultura, el comercio y los servicios públicos. Además, la estructura productiva no se distribuyó con una razonable equidad dentro del territorio nacional. Las discrepancias del crecimiento económico de las regiones fueron muy intensas. La estructura productiva española, al igual que la de otros países, ofrecía algunos puntos muy vulnerables: el intenso desarrollo industrial afectó a los precios de las materias primas y de la energía; el crecimiento demográfico de los países en vías de desarrollo comenzó a superar, a partir de los 60, peligrosamente la tasa de crecimiento de la producción alimenticia; los precios acentuaron su inestabilidad; y la debilidad del dólar amenazaba con destruir el orden monetario internacional, como así ocurrió desde el comienzo de los 70. A partir de 1973 estas debilidades de la economía mundial se convirtieron de riesgos posibles en siniestros confirmados, lo

que precipitó la crisis económica en la que aún estamos.

La crisis de los 70 no es sólo, como se dice con frecuencia, una crisis de la energía, aunque ésta está al frente de sus causas en cuanto que intensifica prácticamente todos los demás factores que la producen. El carácter recurrente de la crisis estará marcado por los precios de la energía, de las materias primas y de la alimentación en el futuro y por la respuesta que den las distintas sociedades a sus abastecimientos energéticos.

Los cinco factores esenciales de la crisis son los siguientes: los efectos que en toda economía nacional produce el *shock energético*; una inflación de costes generalizada, con una demanda débil; la propia crisis del Estado fiscal, es decir, la negativa de los ciudadanos a corresponder con su esfuerzo tributario a sus unánimes e insistentes peticiones de gasto público; la inoportuna y pujante demografía derivada del «boom» de la población de los 50 que vuelca sobre el mercado de trabajo 180.000 nuevos demandantes en cada ejercicio, con dificultades de atenderlos; finalmente, el orden económico internacional en crisis abierta, a partir de 1971, por la crisis del dólar, que plantea también problemas nuevos.

COMPORTAMIENTOS Y ACTITUDES

La crisis económica ha suscitado en la sociedad española un conjunto de comportamientos y opiniones implícitas, más que actitudes claras y definidas. Los partidos políticos no quieren comprometer su posición frente a la crisis. Los grupos sociales evaden también el compromiso, aunque sus comportamientos los revelen. Los economistas, en fin, procuran no definirse en un tiempo crítico como el actual, tan rentable para el silencio y la ausencia de compromisos. Es posible, sin embargo, recoger opiniones populares sobre la crisis que equivocan su verdadera naturaleza, sus profundos factores, creando una confusión notable en la sociedad y dificultando su tratamiento constructivo.

El primero de los errores de am-

plia circulación es el que reduce la crisis al ámbito nacional, imputándola —con un masoquismo español de uso muy frecuente— a nuestra incapacidad de administración económica: la crisis no es mundial, sino española, no está arraigada en factores exteriores, sino en incapacidades propias y, concretamente, en la incapacidad del Gobierno. Por fortuna, la hora actual no es la de los arbitristas y el pueblo español no ha aceptado esta aproximación nacional y casticista a la crisis. Es evidente que la crisis tiene una dimensión internacional.

Otra segunda versión popular acentúa el carácter político de la crisis, ligando crisis y democracia e imputando a esta última nuestros males. Este diagnóstico de la crisis económica no resiste el menor análisis. La crisis de los 70 estalla en España a finales del 73, al igual que en otros países. Sin embargo, la actitud española en aquel entonces no aceptó la crisis ni buscó su remedio. Trató de compensarse por el imposible camino de subvencionar los precios de los crudos para el consumo interno y de aumentar nuestras rentas por un mantenimiento de la demanda y el gasto. El resultado de esta política compensatoria no fue otro que incurrir en un déficit exterior sin precedentes y en un déficit presupuestario excepcional. No ha sido ciertamente la llegada de la democracia la que ha traído la crisis. La crisis era y es una crisis internacional abierta en 1973, aunque la errónea política compensatoria no la hubiese reconocido.

¿Cuál es el comportamiento ante la crisis de las familias y las empresas? La familia española es consciente de la crisis: el índice de sentimiento del consumidor se mueve por debajo de 100, lo cual indica una actitud pesimista que se corresponde con valoraciones semejantes en otros países. Desde octubre de 1978 hasta octubre del 79, el índice ha caído de manera significativa. Las familias valoran la crisis conjuntamente con los graves problemas que les preocupan y cuyo orden ha sido el mismo desde febrero del 77: paro, inflación, inseguridad ciudadana, cierre de fábricas y, a muchas distancias, problemas de

contaminación y urbanismo. Cabe afirmar que en esa jerarquía destaca con intensidad el problema del paro, convirtiéndose cada vez más en el primer problema nacional.

Otro gran tema de las preocupaciones de los consumidores, la inflación, ha tenido dos fases perfectamente definidas en la historia de la crisis reciente hasta febrero de 1979 desde octubre del 77, y desde febrero de este año. Merced a la política inflacionista aplicada se consiguió dominar el porcentaje de quienes creían que los precios subirían más en el futuro que lo habían hecho en el pasado. Hoy esta circunstancia se ha invertido y dominan quienes creen que la inflación subirá más de aquí a un año que en el año transcurrido.

Por lo que respecta a los empresarios, tres encuestas (la de Coyuntura Industrial del Ministerio de Industria, la realizada por el Fondo para la Investigación Económica y Social y la efectuada entre 136 empresas por el Banco de Vizcaya) reflejan actitudes muy arraigadas en el empresario español como consecuencia de la crisis. El empresario no cree conveniente invertir y esa reticencia se acusará, según él, sobre el nivel de empleo, aunque no afecta por igual a todos los empresarios. Las causas por las que la inversión se niega son múltiples y las encuestas parecen concretarlas en cuatro puntos: la contestación social del sistema de economía de mercado, la falta de una vigencia efectiva de un programa que asegure los datos básicos para decidir las inversiones, la existencia de una inflación de costes aguda y una demanda débil que no anima a ampliar las capacidades existentes.

Un diagnóstico acertado de la crisis acentúa su carácter plural (son muchas sus causas), subraya la importancia de los factores de oferta, advierte de su carácter recurrente y manifiesta que los comportamientos nacionales diversos, permiten administrar de forma diferente a la crisis y convivir con ella con costes muy distintos. Es a partir del conocimiento de los factores de la crisis y de las actitudes de los agentes económicos' como debemos construir una respuesta social responsable a sus difíciles problemas.

POLITICAS APLICADAS

Desde comienzos de la crisis económica han sido cinco las políticas económicas aplicadas por los distintos Gobiernos: La primera, la política *compensatoria* (aplicada desde comienzos de la crisis en 1973 hasta octubre de 1974) trató en vano de aislar la economía española de la crisis internacional mediante la práctica de un conjunto de subvenciones a los precios energéticos. España pagó las consecuencias a través de dos desequilibrios escandalosos: el de la Balanza de Pagos y el del Presupuesto. Las enseñanzas que se desprenden de esta política son claras: la imposibilidad de continuarla y la gravedad de acostumbrar a los agentes económicos a no asumir sus responsabilidades frente a la crisis.

La segunda política fue la *restrictiva* que se aplicó en el breve lapso que va entre noviembre de 1974 y diciembre de 1975: trató de fijar precios realistas a la energía, limitar la inflación y buscar el equilibrio externo. Consigue reducir la tasa de inflación, pero no el déficit exterior y su aplicación se ve interferida por acontecimientos políticos de primer orden. La tercera política es la *permissiva*, que domina desde enero de 1976 hasta junio de 1977, concretamente hasta las elecciones generales. Se permite que la política monetaria y la presupuestaria financien una inflación creciente, se devalúa la peseta para facilitar la marcha de las exportaciones y no se practica política alguna de reformas del sistema económico. Esta política de pasividad produce cuatro efectos: una inflación creciente que llega al 30 por 100 en junio de 1977, un déficit de la Balanza de Pagos del orden de cinco mil millones de dólares en ese mismo mes, una acumulación de la deuda exterior de catorce mil millones de dólares y una recesión y paro crecientes. Enseñanzas de esta etapa son las de que la inflación no remedia los problemas de la economía, que el ajuste externo necesita una política continuada de equilibrio interno y que el aumento de salarios monetarios constante no hará otra cosa que producir inflación y paro.

La cuarta de las políticas aplicadas ha sido la *pactada en los Acuerdos de la Moncloa* (de octubre de 1977 a diciembre de 1978). Esa política trató de recoger las enseñanzas de las anteriores y reclamar de todos los sujetos económicos un esfuerzo para salir de la crisis. Sus efectos reconocidos se hallan en la drástica reducción de los desequilibrios: la tasa de crecimiento de los precios se reduce en la mitad de un año y el déficit de la Balanza de Pagos de 1977 se convierte en superávit en 1978; además se da un crecimiento de la producción (3 por 100), una distribución más justa de los costes de la crisis, una aceptación por el mundo del trabajo de las condiciones del Pacto, una contención de la caída de los excedentes empresariales y una continuidad del proceso económico y del político sin rupturas. Como enseñanzas de esta política cabe señalar, entre otras, que los problemas de recuperación de las inversiones y del paro requieren tratamientos diferentes.

La última de las políticas aplicadas es la de *ajuste impuesto* por el Real Decreto-Ley de Crecimiento de las Rentas de 1978. Esa política ha tenido como principio el limitarse a las medidas coyunturales y como principal problema las dificultades que el déficit del sector público y el endeudamiento exterior han supuesto para disciplinar ordenadamente el crecimiento de crédito interno. La política no ha sido además afortunada porque durante su vigencia se ha producido la segunda crisis energética. Con todo, debe afirmarse que esa política logra mantener los equilibrios interno y externo con dificultad, aunque sea menos brillante en otros resultados: crecimientos de la producción más bajos que en 1978 realizados además sin ajuste externo; la contestación del trabajo en forma de horas perdidas es otro de sus pasivos y la generalización de expectativas de recesión e inflación es otro hecho hoy constatable. Esta situación nos trae al presente, en el que parece necesario articular de cara a 1980 una política económica que contenga dosis mayores de ajuste positivo a la crisis y recoja las enseñanzas pendientes de este año y de la política pactada.

BASES DE UNA RESPUESTA SOCIAL Y POLITICA

Cualquier intento de elaborar una política económica frente a la crisis de los setenta necesita partir de cuatro supuestos: 1º) La crisis española es una parte de la «crisis de los setenta». 2º) La política frente a la crisis debe elaborarse reclamando un amplio *apoyo social*. Sin esfuerzos y sacrificios de la población será imposible administrar mejor la economía y prepararla para el futuro. La tarea de sensibilizar a la opinión pública con la crisis es urgente, porque la crisis se agravará con el tiempo. 3º) Las medidas deben ser capaces de excitar un sentido de *finalidad común* entre los ciudadanos; es necesario, asimismo, que esas medidas se elijan de forma que obedezcan a un diagnóstico que contenga un apoyo en los hechos y trate de conseguir una equidad en el reparto de los costes de la crisis. Finalmente, la información sobre el seguimiento de la situación ha de ser diáfana y periódicamente puesta a los ciudadanos; y 4º) Las líneas de actuación de una política económica que tratase de cumplir con los principios anteriores, debería centrar su atención sobre cuatro escenarios diferentes:

a) Condición indispensable es la de *reducir la inflación de costes*. Ninguno de los problemas de la crisis se resuelve con la inflación. Todos se agravan. Ninguno de los países que ha logrado salir de la crisis lo ha hecho con la inflación, sino a costa de ella, es decir, reduciendo sus precios. Cuando los precios internacionales suben, no hay otra respuesta interna que tratar de elevar la productividad. Punto vital de esta política antiinflacionista es el de *moderar el crecimiento de las rentas*. Por otra parte, el crecimiento de las rentas debe evitar el mimetismo con salarios o niveles relativos europeos. Carece de sentido pedir rentas o retribuciones europeas sin contar con la productividad y rendimiento de los países en los cuales esas retribuciones se perciben. Otra línea para reducir la inflación consiste en limar los duros costes financieros y otros como los impositivos o los generales de las em-

presas. Especial cuidado debe ponerse en el tratamiento de las expectativas inflacionistas.

b) La productividad y la mejor administración de los recursos en una etapa crítica reclama del Estado dos decisiones fundamentales: la instauración del sistema de economía de mercado y la práctica de otras reformas. Con respecto a estas últimas, los dos bloques principales que precisan la atención urgente de la política económica son el bloque del sector público y el de las relaciones laborales. España tiene un sector público de dimensiones reducidas que muestra que muchas necesidades públicas fundamentales no están bien atendidas o al menos no lo están en el grado y en los límites que en otros países europeos. Y existen hoy en España —como en todos los países— problemas muy graves en la situación de las empresas públicas y privadas. Los déficits de éstas son elevados y tratar de aumentar el gasto público sin darse cuenta de las obligaciones que el Estado tiene respecto de la continuidad del sistema productivo, llevaría a plazo medio a una crisis total de la economía y también del propio Estado, puesto que sus impuestos girarían cada año contra una producción menor por el empobrecimiento de las empresas. Todo ello significa que desgraciadamente el sector de los gastos públicos tradicionales deberá sufrir una aminoración en sus ritmos de crecimiento.

c) El ajuste del sistema productivo a la crisis de los setenta es el cuarto de los escenarios en el que deberán manifestarse los esfuerzos de la política económica. La crisis económica de los setenta es —sobre todo— una *crisis de oferta*, de diversos sectores productivos; y d) el aumento del comercio exterior y la contribución del país para definir el nuevo orden económico internacional que ha de irse construyendo en los próximos años constituye otro de los campos de actuación de la política económica. Es necesario favorecer la liberación de los intercambios y la reducción de los derechos arancelarios para aprovechar las oportunidades que la economía española tiene de cara al exterior.