

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

VOL. I

Joan Trullen 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 Gueli

Abril 1989



## La combinación de la estrategia monetaria y la estrategia de consenso en el PSRE

Como conclusión de este apartado es de destacar la siguiente: aún cuando en su planteamiento inicial la política económica de saneamiento propuesta por Fuentes Quintana situaba la estrategia del consenso o política de rentas pactada con las fuerzas sociales como medida prioritaria, la percepción de que no era posible un pacto social dada la insuficiente institucionalización de los sindicatos y de las organizaciones empresariales llevaría a adoptar un esquema de intervención con un gran protagonismo de la política monetaria. Este esquema se plasmará en el contenido final del Programa de Saneamiento y Reforma Económica. En este programa se impulsará un conjunto de medidas de reforma económica que permitirán en primer lugar disponer de los instrumentos de política económica necesarios para implementar una efectiva política de lucha contra la crisis económica, y, además, desarrollar las instituciones principales del Estado del Bienestar en España, posibilitando la existencia de contrapartidas al ajuste económico. La política monetaria contenida en el PSRE incorporará junto con el control del crecimiento de las disponibilidades líquidas un objetivo complementario referido al control del crédito del sistema bancario al sector privado. Sin embargo, la consecución a finales de octubre de los Acuerdos de la Moncloa permitirá desarrollar una política de rentas efectiva como la inicialmente auspiciada por Fuentes Quintana lo que introduciría en la política económica de la transición política un esquema de intervención en el que se superpondrán la estrategia del consenso y la estrategia del control monetario.

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.

El Programa de Saneamiento y Reforma Económica sirvió de base para la negociación del contenido del acuerdo programático en su vertiente económica, constituyendo la propuesta inicial del Gobierno que se sometía a discusión entre las distintas fuerzas políticas, teniendo en cuenta los criterios previos aprobados el día 9 de octubre. La discusión del contenido de cada uno de los epígrafes del programa se llevó a cabo

en un doble nivel. El primero y principal estaba constituido por las reuniones plenarias entre el Gobierno y los máximos representantes de los partidos políticos. El segundo nivel estaba formado por siete subcomisiones encargadas de la discusión pormenorizada del contenido de los distintos epígrafes, participando en sus discusiones más de un centenar de representantes gubernamentales, y representantes de los partidos; el resultado de sus discusiones sería finalmente incorporado en las negociaciones plenarias. El documento final recogería a su vez distintas modificaciones respecto a redactados provisionales de contenido reservado.

Durante el proceso de elaboración de los Acuerdos de la Moncloa las distintas fuerzas políticas no aportaron programas globales alternativos al Programa de Saneamiento y Reforma Económica ya que se trataba de negociar un programa que debía ser ejecutado por el Gobierno centrista con el apoyo político parlamentario de las fuerzas políticas que lo subscribían. Pese a ello, éstas aprovecharían la existencia de este proceso abierto de negociación para incorporar en el programa distintas propuestas. De ahí que el modelo final plasmado en los Acuerdos de la Moncloa no coincidiera exactamente con el modelo diseñado en el PSRE. El proceso de negociación del PSRE aporta información valiosa para interpretar el contenido final de los Acuerdos de la Moncloa. Trataremos de aislar los principales cambios introducidos a lo largo de las negociaciones, para reforzar la hipótesis de que en el documento final coexisten diferentes estrategias económicas, con algunas propuestas de política económica en parte contradictorias.

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

Una vez admitido por parte del Gobierno y de todos los partidos políticos que el compromiso debía girar en torno a un acuerdo sobre un programa que recibiría el soporte parlamentario de todos los grupos políticos pero que excluía la formación de un Gobierno de coalición se trataba ahora de dar contenido a dicho programa teniendo en cuenta esta restricción política inicial. La posición de las distintas fuerzas políticas acerca del contenido del programa contenía un elemento común que lo diferenciaba del contexto general de discusión de políticas de rentas convencionales: por el hecho de negociarse un acuerdo programático entre las fuerzas políticas parlamentarias y el Gobierno, el ámbito de discusión se desplazaba del ámbito predominantemente económico inicial a un campo más amplio respecto al considerado en el PSRE, incluyéndose cuestiones de naturaleza política y social. Se trataba de buscar contrapartidas a la política de estabilidad no sólo económicas sino también políticas y sociales, y además construir nuevas instituciones de política económica. Se admitían como criterio general de negociación el

encontrar mecanismos de superación de la crisis que fueran compatibles con el reparto equitativo de los costes del ajuste y, al tiempo, de construir las instituciones políticas democráticas.

Este planteamiento político general llevaría a modificar la estrategia negociadora inicialmente prevista en el PSRE en cuatro direcciones:

- inclusión de un importante paquete de reformas políticas y sociales consistente en una modificación legislativa urgente para "adaptar el ordenamiento jurídico a las exigencias propias de la nueva realidad democrática" 44 , teniendo como marco de referencia la redacción de una Constitución política democrática;

- reforma del entramado institucional de toma de decisiones económicas, desmontando las instituciones corporativas del régimen e introduciendo en determinados casos en el proceso de toma de decisiones a las fuerzas sociales;

- reforma del entramado competencial que afecta a la instrumentación de la política económica, incluyendo referencias a las instituciones autonómicas como nuevas instancias con competencias económicas importantes;

- reforzamiento del Parlamento como instancia de formulación de la política económica (Leyes de Presupuestos que incluyen a la Seguridad Social) y de control de la política económica del Gobierno, con el compromiso de crear Comisiones y Subcomisiones económicas y hacendísticas especializadas; se destaca la necesidad de controlar desde el Parlamento tanto la política monetaria como las instituciones financieras públicas y privadas.

Este conjunto de propuestas de cambio institucional configuran un peculiar conjunto de contrapartidas a la política de saneamiento económico que podemos caracterizar como de desmontaje de las instituciones políticas corporativas del régimen, lo que constituye una característica singular del proceso de ajuste de la economía española en relación al modelo general de política de rentas de segunda generación. No se puede calificar a este proceso como de carácter corporativo, sino todo lo contrario, como de desmontaje de las instituciones básicas del aparato corporativo heredado del franquismo.

Definido de este modo el nuevo marco político de la negociación, es preciso destacar la existencia en el conjunto de fuerzas políticas presentes en la Moncloa de distintas estrategias políticas; su plasmación en el documento final será fruto tanto del peso electoral de

---

44 Véase la Exposición de motivos del "Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política, Los Pactos de la Moncloa, pág. 75.

cada fuerza política - debidamente ponderado de acuerdo con los resultados de las elecciones del 15 de junio de 1977 - como de la vinculación entre fuerzas políticas y fuerzas sociales, lo que introducía un elemento diferenciador que resulta decisivo para comprender la lógica interna de los Acuerdos de la Moncloa. Examinaremos a continuación estos condicionantes del proceso de negociación de los Acuerdos de la Moncloa.

En primer lugar se debe destacar que como consecuencia de los resultados electorales, el PSOE y los Socialistas de Catalunya se erigían en el papel de fuerza política mayoritaria de la oposición y, por tanto, relegaban al Partido Comunista a un segundo nivel político. Este hecho condicionará las negociaciones de la Moncloa desde su inicio. Los socialistas impondrán un acuerdo político sobre un programa de Gobierno que excluía la fórmula propuesta por el PCE de gobierno de concentración y situaba al Parlamento como pieza decisiva de control de su ejecución. Si el PCE contaba con una influencia decisiva sobre el principal sindicato, Comisiones Obreras, los socialistas disponían de un amplio respaldo popular que les situaba como principal grupo político parlamentario de oposición. Una vez fracasados los intentos de pacto social durante el verano de 1977, el pacto político aparecía como la única alternativa, lo que reforzaba la posición socialista en la negociación. De ahí que el planteamiento socialista sea decisivo para comprender las modificaciones del PSRE y para analizar el contenido final de los Acuerdos de la Moncloa 45. El grueso de los cambios introducidos en el PSRE durante la negociación serán iniciativa de los socialistas 46.

El planteamiento del PSOE y de los Socialistas de Catalunya, grupos que pese a llevar representantes separados defenderían globalmente posiciones comunes, se definía en torno a tres grandes objetivos negociadores:

---

45 La expresión "Factos de la Moncloa" se consagrará popularmente como sinónimo de los Acuerdos de la Moncloa. El propio texto oficial de los Acuerdos recogerá como título global el de "Los Factos de la Moncloa". Sin embargo el hecho de no tratarse de un pacto social ni de un pacto político para componer un Gobierno de coalición sino de un compromiso entre fuerzas políticas quedará recogido en la expresión final de "Acuerdos". La popularización de la expresión "Factos de la Moncloa" puede deberse a su uso sistemático por parte de fuerzas políticas y sociales proclives a la estrategia inicial.

46 Para un análisis más detallado de los cambios introducidos en el PSRE a iniciativa socialista véase el "Informe del Grupo de Economistas del PSOE y de los Socialistas de Catalunya sobre el Acuerdo Económico", y el "Informe de Plácido Fernández Viagas sobre el Acuerdo Político", recogidos en el documento Análisis de los Acuerdos Económicos y Políticos, Madrid, noviembre de 1977.

la distribución equitativa de los costes de las medidas estabilizadoras; la existencia de unas contrapartidas no monetarias tanto de naturaleza económica como institucional; y el desmantelamiento de los núcleos económicos de poder franquista 47 . Su fuerza negociadora radicaba más en el importante soporte electoral alcanzado que en la capacidad movilizadora del sindicato afín UGT, sindicato que contaba con una incipiente implantación y que se proponía desarrollar sus actividades al margen de las hegemónicas Comisiones Obreras. Los socialistas catalanes representarían un papel esencial en la definición de estas políticas; además defenderían algunos de los cambios institucionales generales arriba indicados, entre los que figuraba la recuperación de la Generalitat de Catalunya como institución política de autogobierno 48 .

La estrategia comunista estaba influenciada por su importante grado de vinculación y de control sobre Comisiones Obreras, sindicato que si bien no contaba con un potente esquema organizativo 49, sí disponía de la más destacada influencia sobre el conjunto de la clase obrera. Los resultados electorales situaban al PCE y al PSUC en una posición de partidos minoritarios dentro de la oposición, aun cuando se alcanzase en el caso catalán importantes posiciones electorales 50 . Pese a fracasar

---

47 PSOE - Socialistas de Catalunya Análisis de los Acuerdos Económicos y Políticos, epígrafe 3.

48 Paralelamente a la discusión y elaboración de los Acuerdos de la Moncloa se asistía a un proceso político decisivo para el retorno del Presidente de la Generalitat de Catalunya, Josep Tarradellas, de su exilio en Francia y la recuperación de las instituciones políticas de autogobierno de Catalunya. La visita del Presidente Tarradellas a Madrid coincidirá con la redacción de los Acuerdos de la Moncloa y no debe interpretarse al margen de este proceso general de negociación política. Este hecho condicionará el contenido de algunas de las reformas institucionales incluidas en los Acuerdos, y tendrá en los socialistas catalanes los principales protagonistas.

49 Su acción sindical se fundamentaba en la supremacía de las Asambleas: "La asamblea es el factor fundamental de control de los órganos de representación ... para nosotros la asamblea es el sindicalismo democrático porque cuando las centrales sindicales en un país no alcanzan más que un número reducido de afiliados en comparación con lo que es la masa de trabajadores y al margen de cómo se titule ese sindicalismo, en el fondo éste no pasa de ser un sindicalismo de despacho, al pretender un reducido puñado de hombres dirigir a la masa de trabajadores" Marcelino Camacho, Gaceta de Derecho Sindical, núm. 79, pág. 9.

50 En las elecciones del 15 de junio de 1977 el PSUC quedó situado como la segunda fuerza política parlamentaria, inmediatamente después de los Socialistas

finalmente un soporte decisivo a los Acuerdos, desplegando una política de explicación pública de los mismos -así como de hacer cumplir los compromisos contenidos - a partir del mismo día de su aprobación 53. Comisiones Obreras seguiría de este modo la política de compromiso diseñada por Adolfo Suárez y Santiago Carrillo , situando la consolidación de la democracia y la estabilidad económica como objetivos prioritarios de la acción política y sindical en esta etapa de la transición política 54 .

El papel protagonista del PCE y PSUC en la negociación de los Acuerdos se remontaba ya al propio proceso de elaboración del Programa de Saneamiento y Reforma Económica, de cuyo contenido algunos destacados representantes demostraron un conocimiento muy preciso desde los mismos momentos iniciales de su discusión en la Moncloa 55. Durante las negociaciones los representantes comunistas mantuvieron como prioridad la de alcanzar el acuerdo sobre la base del documento inicial; sin embargo tendrían un papel destacado de impulso en el capítulo agrícola.

Si las vinculaciones entre fuerzas políticas de izquierda y fuerzas sindicales son decisivas para comprender las posiciones negociadoras de los representantes socialistas y comunistas, la debilidad organizativa de las fuerzas empresariales y su escasa

---

frente a las posiciones democráticas y obreras" Véase "Entrevista con Marcelino Camacho. CC.OO. y los acuerdos de la Moncloa. Lo fundamental hoy es asegurar el pan y la libertad" en Gaceta de Derecho Sindical, núm. 79. noviembre de 1977, pág. 78. El papel de Marcelino Camacho será decisivo en la aceptación final de los Acuerdos de la Moncloa por parte de Comisiones Obreras.

53 "Nosotros creemos, pues, que ante los acuerdos de la Moncloa no hay más que una posición correcta: valorarlos como una importante conquista de las fuerzas obreras y democráticas y movilizarse con energía por un doble objetivo. Primero, para forzar a que se cumpla y se desarrolle ... Segundo, oponerse a que una aplicación simple y unilateral de la política de rentas perjudique a los trabajadores en su capacidad adquisitiva: para CC.OO. mantener e, incluso, aumentar la capacidad adquisitiva de los salarios más bajos es un objetivo esencial aunque hemos sido conscientes en todo momento de que con pacto o sin pacto habría sacrificios..." Editorial de Gaceta de Derecho Sindical, núm. 78, octubre 1977.pág. 3.

54 Sobre la visión económica de Comisiones Obreras en esta etapa de la transición véase Julio SEGURA (1977,a), (1977,b) y (1977,c); véase también, Capítulo II, Epígrafe 2.2.1. Existirán importantes coincidencias en partes significativas del diagnóstico de la crisis por parte de algunos asesores destacados de este sindicato y el Servicio de Estudios del Banco de España.

en su intento de configurar un gobierno de coalición, el papel de los comunistas resultará decisivo en el proceso de negociación de los Acuerdos de la Moncloa. Es de destacar el papel protagonista de Santiago Carrillo durante esta etapa crítica de la transición política. Si bien se puede afirmar que Comisiones Obreras estuvo al margen de las negociaciones de la Moncloa, su soporte posterior e incondicional a dichos acuerdos reflejará una posición global de compromiso explícito en la consecución de las instituciones políticas democráticas y en la estabilización de la economía 51 .

En esta posición negociadora de los comunistas y del sindicato Comisiones Obreras radica una de las claves explicativas del éxito de la delicada operación política de la transición a la democracia en España. Marcelino Camacho, líder de CCOO, avanzaría públicamente su posición favorable al contenido de los acuerdos, antes de que el sindicato tomase institucionalmente una posición al respecto. El Consejo Confederal de Comisiones Obreras en su reunión del día 15 de octubre en la sede de la Unión Sindical de Madrid se pronunciaría explícitamente a favor de los Acuerdos, si bien introduciría algunos desacuerdos en materias tan importantes como las que afectaban a los límites salariales 52. Sin embargo, este sindicato dará

---

de Catalunya.

51 Sobre el papel de Comisiones Obreras respecto a los Acuerdos de la Moncloa véase el núm. 78 de la revista Gaceta de Derecho Sindical, Año VI, noviembre de 1977.

52 Véase Comunicado del Consejo Confederal de Comisiones Obreras, 15 de octubre de 1977. En él este sindicato se manifiesta favorablemente al proceso negociador, si bien aparecen discrepancias en los siguientes puntos: necesidad de incrementar la inversión pública; rechazo del tope salarial del 22% para 1978; rechazo de la cláusula de despido del 5 % de la plantilla en caso de superar el límite salarial; necesidad de incrementar las pensiones respecto a las cifras iniciales del PSRE. Para alcanzar sus objetivos el Consejo general proponía iniciar movilizaciones obreras. Una gran manifestación unitaria había tenido lugar en Madrid el día 6 de octubre. La táctica de la presión y de la negociación se impondría durante el verano de 1977; sin embargo, a raíz de la aprobación final de los Acuerdos de la Moncloa, Comisiones Obreras desplegará una campaña de soporte al Pacto, siguiendo la interpretación que del mismo hizo Marcelino Camacho: "Lo acordado en la Moncloa se diferencia del pacto social, que carga la crisis única y exclusivamente a los trabajadores y que además reproduce el modelo, porque no toca su estructura básica. En cambio, el pacto firmado por los partidos reparte las cargas y empieza a tocar las causas que originan el modelo; es decir, los acuerdos de la Moncloa son lo contrario del pacto social, son la negación del pacto social. Y hay que decir que contra esos acuerdos se vuelcan todos los que en este país se sitúan digamos que

vinculación con los partidos políticos introducían un elemento de confusión en la estrategia negociadora de las fuerzas políticas situadas en el centro y la derecha del arco parlamentario. Si bien la UCD reunía en su interior una amalgama de familias de muy distinto origen e ideología, se podía considerar que su programa electoral y su propuesta de programa de saneamiento y reforma económica tenían un carácter avanzado. Sin embargo, la ligazón entre esta fuerza política y las todavía incipientes organizaciones empresariales no será en estos momentos de la transición política española muy intensa. Esta articulación no se dará tampoco con el resto de fuerzas políticas, incluyendo Alianza Popular. La debilidad institucional de las fuerzas empresariales y sus difíciles conexiones con las fuerzas políticas representativas serán características de esta etapa de la transición política, lo que no impedirá que los grandes núcleos de poder económico y financiero influyan significativamente en la aplicación efectiva de la política económica.

La actitud de las organizaciones empresariales ante los Acuerdos será generalmente y desde un principio negativa. La C.E.O.E. se opuso ya desde la aprobación de los criterios previos al contenido de los Acuerdos de la Moncloa, en un comunicado en el que se recogen entre otros argumentos el de la ausencia en las negociaciones de las organizaciones empresariales, así como su desacuerdo en el contenido de los mismos al no incorporarse algunos de los puntos básicos propuestos por la C.E.O.E. durante las conversaciones del verano de 1977 56. Esta actitud contrasta con la toma de posición de

---

56 A raíz de la aprobación de los criterios previos del día 9 de octubre la C.E.O.E. difundió un comunicado en el que se recogían como puntos principales los siguientes:

" - Declarar públicamente que las organizaciones empresariales no han participado en la elaboración del mencionado programa. En este sentido la CEOE recuerda una vez más que el empresariado español, como fuerza independiente, no se siente representada por ningún partido político concreto.

- Señalar la incongruencia que representa hablar de que se asume el sistema de economía de mercado cuando no se recogen en el programa los aspectos más fundamentales de éste, como, por ejemplo, la libertad de contratación y despido, libertad sin la que no podrán crearse los nuevos puestos de trabajo necesarios, remediarse el creciente nivel de paro ni superarse la posición actual de desánimo total de las inversiones.

- Extrañarse de que en un documento de contenido económico de esta importancia no se haga ninguna referencia al deterioro de la productividad.

- Manifestar que, siendo conscientes de la necesidad de una reforma fiscal en profundidad, consideramos que ésta, para ser eficaz, debe hacerse en paralelo con la reforma del régimen de financiación de la Seguridad Social y sobre unas bases suficientemente realistas

- Anunciar a todo el país que un programa elaborado sin la participación del empresariado y que no recoge ninguno

instituciones económicas como el Círculo de Economía de Barcelona 57.

La negativa de las fuerzas empresariales en general y, muy especialmente, la C.E.O.E. y su líder Carlos Ferrer Salat, a secundar los Acuerdos se manifestará posteriormente en algunos aspectos concretos de forma contundente, a raíz de la aplicación de las medidas coyunturales 58 y 59 , especialmente de la

---

de los planteamientos y propuestas concretas hechos en su nombre por la C.E.O.E. reiteradas veces al Gobierno, como acciones imprescindibles para salir de la situación en que nos encontramos, no puede contar con el apoyo del mismo.", reproducido de Balace, 15 de octubre de 1977, pág. 18.

57 El Círculo de Economía en un comunicado titulado "Reflexiones sobre el momento actual" del día 21 de diciembre de 1977 manifestaba en este sentido que "es difícil desmantelar un viejo edificio de cimientos defectuosos construyendo, al tiempo que se van desmontando las piezas, otro nuevo perfectamente acabado. Y más complicado y laborioso cuando quien decide y construye no es únicamente el arquitecto y sus colaboradores sino todos los inquilinos que deben, además, crear sus propios mecanismos de participación"... "Sólo es a partir de bien cercanas fechas cuando se intenta afrontar seriamente la situación, bajo un planteamiento que puede admitir objeciones, pero que parece el más adecuado, y quizá el único viable en estos momentos. El llamado Pacto de la Moncloa contiene los elementos necesarios para que la economía entre, en un plazo no excesivamente largo, en un camino de crecimiento con mayor estabilidad en el marco de una economía de mercado socialmente avanzada" , Círculo de Economía, Reflexiones sobre el momento actual, mimeografiado, núm. 19, 21 de diciembre de 1977.

58 Es de destacar la toma de posición de la patronal catalana Fomento del Trabajo Nacional , cuyo presidente en funciones Alfredo Molinas, con motivo de la masiva concentración empresarial llevada a cabo en el Palau Blau-Grana de Barcelona el lunes 28 de noviembre de 1977, que concentró a quince mil empresarios de Cataluña afirmaba: "No queremos ser marginados en las tomas de decisiones que nos afecten.... queremos que la administración comprenda que el diálogo previo a las decisiones políticas y administrativas garantiza su efectividad", La Vanguardia, 29 de noviembre de 1977. Las intervenciones realizadas en esta reunión, así como la toma de posición de FTN sobre los Acuerdos de la Moncloa, se encuentran publicadas en la revista del FTN, Economía nacional, internacional de la Empresa, núm 1872, octubre-diciembre de 1977. Las concentraciones empresariales proseguirían en días sucesivos, convocándose unos 3.500 empresarios en Valencia el día el día 5 de diciembre

59 Es significativa la intervención de Carlos Ferrer Salat, Presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, ante la concentración

política monetaria restrictiva 60 . La presión de las principales fuerzas económicas acabaría forzando al cabo de cuatro meses un cambio en la dirección de las carteras económicas del Gobierno 61.

El contraste entre la actitud de los sindicatos y los partidos parlamentarios situados en la izquierda 62 de apoyo a la política de los Acuerdos de la Moncloa,

---

empresarial del día 28 de noviembre de 1977: "Es preciso que cada partido de España realice la función que sus homólogos en Europa realizan y que es gravemente perjudicial para España que partidos no socialistas hoy día en el poder realicen gran parte del programa que podría intentar un partido socialista, como ha afirmado recientemente el líder socialista español" FTN, Ibidem, pág. 32.

60 Véase "Editorial" de FTN, ibidem, pág. 5-6; y José Docampo Vicente, empresario de la construcción, "Política monetaria y crediticia", intervención ante la reunión empresarial del 28 de noviembre, FTN, Ibidem, págs. 21-22.

61 La progresiva separación entre, por un lado, los sectores económicos y financieros más conectados con el anterior régimen y, por el otro, el sector económico del Gobierno que respaldaba la estrategia de los Acuerdos de la Moncloa, se haría patente con motivo de las declaraciones del Presidente del Banco Español de Crédito en las que desacreditaba la política económica aplicada por Fuentes Quintana. La tensión dentro del Gobierno entre el sector avalador de los Acuerdos y el sector más representativo de los grandes grupos empresariales desembocaría en la dimisión de Fuentes Quintana. En esta estrategia de presión empresarial al equipo económico de Fuentes Quintana es de destacar las declaraciones a la prensa económica internacional de Carlos Ferrer Salat en las que desaconsejaba la inversión extranjera en España como una consecuencia inevitable de la política económica del Gobierno. Sin embargo, la patronal bancaria Asociación Española de la Banca Privada, presidida por Rafael Termes (quien sería recibido por Suárez el día 19 de diciembre), avalaría públicamente la política económica del Gobierno, y en el mismo sentido se pronunciarían los presidentes de distintos bancos como Emilio Botín (Banco de Santander, Informe Económico, cuarto trimestre de 1977: "A una entidad como la nuestra, a mi juicio, lo único que le corresponde es cumplir con toda lealtad el Pacto de la Moncloa"). La entrevista del Presidente Suárez con la cúpula de la patronal C.E.O.E. el día 20 de diciembre se debe enmarcar también en las intensas negociaciones entre Gobierno y patronal en torno al contenido de la política económica del Gobierno.

62 La posición de los partidos políticos situados en la izquierda extraparlamentaria y los sindicatos afines sería contraria al contenido y a la estrategia allí aprobada. Esta actitud generalizada de rechazo de los Acuerdos está recogida en las siguientes publicaciones:

y la actitud contraria de las grandes organizaciones empresariales se hará más patente con motivo de la aplicación de la política monetaria restrictiva, entendida por las autoridades monetarias como una política de disciplina de los comportamientos empresariales. La cuestión de la ausencia de canales suficientes de representación política de las fuerzas empresariales no se resolverá al margen de la U.C.D., a través de Alianza Popular, sino provocando la ruptura en el interior del Gobierno.

En este sentido, la actitud de Alianza Popular ante el proceso negociador estaba condicionada más por su escasa fuerza numérica en el parlamento, que por su hipotética influencia sobre las organizaciones empresariales; representaba a un electorado reacio a la transformación política de las instituciones del régimen. Su negativa a suscribir los Acuerdos políticos de la Moncloa obedecerá a esta línea de acción política. En la medida en que la CEDE se distanciaba de la política económica del Gobierno de la UCD, la posición de Alianza Popular de defensa de los Acuerdos económicos de la Moncloa la alejaba de la cúpula empresarial. Este hecho será importante para comprender la creciente presión de las organizaciones empresariales al equipo económico de Fuentes Quintana; su táctica no consistirá en tratar de influir sobre el Gobierno para alterar su política económica y social, sino de tratar de aislar al equipo económico de Fuentes Quintana a través de un permanente ostigamiento público. La posición negociadora de Alianza

---

- Liga Comunista Revolucionaria: Tribuna Sindical, núm.1, diciembre de 1977 "Editorial" y "Pacto social contra los trabajadores", por Jesús Albarracín e Ismael Navarro.

- Partido del Trabajo de España: Suplemento extraordinario de La unión del Pueblo, órgano del Comité Central del PTE: "No al Pacto de la Moncloa. El PTE propone el único Plan Alternativo", CEHC.

- Partido Sindicalista: "El Partido sindicalista ante el Pacto de la Moncloa", mimeografiado, CEHC.

- Organización de Izquierda Comunista: "El Pacto de la moncloa y nuestra lucha por la democracia" en Documentos de Táctica, 1977.

- C.N.T. : "Información sobre las limitaciones salariales derivadas del Pacto de la Moncloa", Edita Secretaría Jurídica de la C.N.T., CEHC.

- Sindicato Unitario: "Pactando, pactando. Las oligarquías siguen engordando", mimeografiado, CEHC.

- C.S.U.T. Confederación Nacional de Catalunya: "Por una alternativa a la crisis favorable a los trabajadores. ¿Qué significa el Pacto de la Moncloa?", mimeografiado, CEHC.

Popular fue muy débil durante el proceso de negociación de la Moncloa, al representar una fuerza política cuyo objetivo final, la reforma dentro del régimen, había quedado desauiciado por los resultados electorales del 15 de junio de 1977. En la negociación de la Moncloa se estaban sentando las bases económicas y políticas para alcanzar por la vía del compromiso los resultados finales de construcción de un régimen democrático.

La influencia del resto de fuerzas políticas presentes - Partido Socialista Popular, PNV y nacionalistas catalanes - en el desarrollo de las negociaciones será menor, afectando a aspectos puntuales. Los representantes de las minorías catalana y vasca dieron en general su apoyo al PSRE, no aportando críticas substanciales a la posición gubernamental. Jordi Pujol avalaría desde un primer momento el documento inicial del Gobierno, que sería finalmente objeto de negociación pormenorizada a iniciativa de los partidos socialistas.

Es de destacar la importante presencia de representantes de las fuerzas políticas catalanas socialistas y comunistas en la negociación de los Acuerdos de la Moncloa, al contar con independencia orgánica de sus partidos homólogos españoles. Como se ha avanzado con anterioridad <sup>63</sup>, la presencia entre dichos representantes de un selecto número de economistas teóricos aportará a estos acuerdos una perspectiva económica distinta a la habitualmente representada por los grupos de economistas que trabajaban en los dos grandes centros de creación de ideas económicas radicados en Madrid: el Servicio de Estudios del Banco de España y el Gabinete de Estudios y Programación de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

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.

Las estrategias políticas de los distintos partidos se pondrán de manifiesto a lo largo de las negociaciones llevadas a cabo desde el día 9 de octubre hasta la firma de los Acuerdos en el palacio de la Moncloa, el día 27 de octubre de 1977. El estudio de los distintos documentos presentados en las subcomisiones y las distintas versiones provisionales del texto final nos permitirá evaluar la dirección e intensidad con que se produjeron modificaciones al texto inicial que sirvió como base de discusión, el Programa de Saneamiento y Reforma Económica. Se puede sostener que la mayor parte

---

<sup>63</sup> Véase Capítulo II, Epígrafe 2.1.

de los cambios serán verificados como consecuencia de la acción política de los representantes socialistas, siendo también importante la aportación de los representantes comunistas en determinados capítulos como el agrícola y pesquero, las reformas en el sistema financiero y, en menor medida, la política de urbanismo, suelo y vivienda.

El trabajo de las siete subcomisiones se refirió al contenido del Programa de Saneamiento y Reforma Económica, y no entró en la discusión del apartado político de los Acuerdos. En el transcurso del trabajo de estas subcomisiones económicas se discutieron distintas propuestas que en algunos casos suponían una ampliación de las materias contenidas en el PSRE. En su conjunto la negociación de los Acuerdos de la Moncloa constituye un proceso histórico singular de elaboración de la política económica en España en el que confluyen muy diferentes posiciones. La aprobación del documento final será la culminación de un proceso de negociaciones que modificarían parcialmente el contenido del programa inicial en aspectos tan destacados como los siguientes:

- Cambios en el ámbito de la negociación de los Acuerdos superando el marco de referencia inicial, el Programa de Saneamiento y Reforma Económica, al incluir un adicional "Acuerdo sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política".

- Cambios en el ámbito temporal del Acuerdo. Se eliminan de la negociación los aspectos referidos a intervenciones coyunturales a muy corto plazo, así como las referencias a las denominadas medidas preparatorias del Programa. Los apartados destinados a especificar el diagnóstico y los objetivos de política económica del PSRE son substituidos por una breve referencia a los desequilibrios fundamentales 64 .

- Cambios en el entramado institucional de elaboración y control de la política económica, incluyendo el reconocimiento de un papel esencial del parlamento en el proceso de discusión y aplicación de un importante número de leyes, medidas y regulaciones en instituciones como el Banco de España, el Tribunal de Cuentas, el Crédito Oficial, y la Empresa Pública. Se trata de un acuerdo programático que debe ser controlado desde el parlamento, y no desde instancias alternativas.

- Introducción de un nuevo escalón en la instrumentación de la política económica en España, con la inclusión de las instituciones autonómicas provisionales como instancias dotadas de competencias económicas.

- Cambios en el entramado de instituciones de representación de intereses económicos, con el reconocimiento del papel de los sindicatos en ámbitos

---

64 El redactado de esta parte inicial del documento final está inspirada en el texto del Accordo Programatico italiano de julio de 1977.

como la política de precios y de ordenación de cultivos, las entidades gestoras de la Seguridad Social, los órganos de gobierno de las empresas públicas y las Juntas de Precios. Se incluye también la democratización de las Cámaras Agrarias.

- Cambios en el contenido de las reformas en políticas instrumentales fundamentales: redefinición de la variable intermedia de la política monetaria; y eliminación en el documento final de la política arancelaria y de comercio exterior. Cambios parciales en la reforma financiera.

- Cambios en el contenido de importantes reformas sectoriales: incremento en el peso de las reformas agrarias; inclusión de la política pesquera; y eliminación de la política industrial.

- Cambios en el contenido de la política laboral, eliminando las reformas previstas en materia de libertad de despido.

- Profundización en la estrategia de redistribución de los costes derivados de la crisis en una doble dirección. Desde el lado de la distribución de los incrementos salariales en el interior de las empresas, con la recomendación de la distribución lineal de al menos la mitad del incremento de la masa salarial de cada empresa. Desde el lado de la redistribución pública se contemplan medidas de política de pensiones, seguro de desempleo y otros gastos públicos tendentes a aminorar los desequilibrios en la distribución personal de la renta.

- Profundización en determinadas contrapartidas a la política de austeridad en campos como la Seguridad Social, el urbanismo, suelo y vivienda, y la educación.

Se trata de un conjunto de alteraciones importantes sobre el documento inicial del Programa de Saneamiento y Reforma Económica. El modelo de intervención económica coyuntural se mantiene fundamentalmente igual en su doble vertiente: la basada en la política de rentas de segunda generación y la fundamentada en el control de los agregados monetarios (definidos estos últimos de forma menos precisa). Sin embargo, las reformas institucionales y las contrapartidas no salariales a la política de estabilidad presentarán cambios importantes.

Centraremos la investigación sobre algunos de los aspectos cruciales de la intervención económica previstos en el PSRE que fueron objeto de negociación en las siete subcomisiones, y que como consecuencia de las mismas fueron modificados o suprimidos en el documento final. La cuestión del ámbito de control de los acuerdos y el período temporal de referencia serán dos condicionantes importantes para comprender algunas de estas modificaciones. Pero aparecerán propuestas concretas que demostrarán la existencia de distintas posiciones respecto a la dirección y profundidad de la intervención económica. Del estudio de los distintos

documentos elaborados por las subcomisiones aparecen como cuestiones centrales objeto de negociación las siguientes:

- papel de la política monetaria en la estrategia de ajuste (subcomisión primera), y dirección de la reforma del sistema financiero, con la aparición de propuestas alternativas sobre las instancias de control financiero y crediticio (subcomisión segunda)
- reorientación de la política de urbanismo, suelo y vivienda (subcomisión cuarta)
- eliminación de la política industrial (subcomisión séptima) y, alternativamente, profundización de la política agrícola e inclusión de la política pesquera (subcomisión sexta)

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

La cuestión del control del crecimiento de los agregados monetarios y la de las reformas del sistema financiero constituyen dos problemas importantes para interpretar el sentido de las negociaciones de los Acuerdos de la Moncloa. Sostenemos que la estrategia dominante entre el sector de economistas "del control monetario" se acabará imponiendo en lo que concierne a la vertiente de la definición de objetivos pero no en la de las reformas en el sistema financiero. Los aspectos monetarios de los acuerdos fueron tratados en la subcomisión encargada de la política de saneamiento, mientras que la reforma de instituciones fundamentales del sistema financiero fue negociada en la subcomisión segunda, encargada de examinar la reforma fiscal, el gasto público y el sistema financiero.

Por lo que se refiere a la cuestión de la definición de la variable intermedia de política monetaria el resultado de las negociaciones se plasmaría en un ambiguo concepto de "control de las magnitudes monetarias", sin especificar si se trataba de M3 o de otras magnitudes, lo que impediría que se llevaran adelante las propuestas de considerar variables monetarias más próximas a objetivos definidos en términos de control del crédito, mantenidas por economistas socialistas catalanes. Este resultado tendrá como consecuencia que coexistan en la política económica de los Acuerdos de la Moncloa (y en buena parte de la política económica española entre octubre de 1977 y abril de 1985) dos mecanismos de ajuste en parte excluyentes, el mecanismo del control monetario y el mecanismo de la

política de rentas de segunda generación.

La política de reforma del sistema financiero permitirá definir un nuevo entramado institucional sobre el que era posible cambiar el funcionamiento del sistema financiero. Estaba presidida por la idea del desmontaje de las instancias corporativas que lo venían controlando y su substitución por mecanismos institucionales democráticos. El contenido del PSRE en materia de reforma financiera ponía el énfasis en cuestiones internas de funcionamiento del sector financiero (liberalización de tipos de interés, seguros de depósitos, etc), mientras que el documento final de los Acuerdos de la Moncloa centra su atención en la reforma de los órganos rectores del Banco de España y del Crédito Oficial y en los mecanismos de control de las cajas de ahorro y rurales.

Examinaremos a continuación las líneas fundamentales de la negociación de los aspectos centrales de las reformas monetarias y financieras contempladas en los Acuerdos de la Moncloa.

En primer lugar es de destacar la existencia dentro de la primera subcomisión encargada del estudio de la política de saneamiento o política coyuntural de posiciones encontradas entorno al papel y dirección de la política monetaria. Las principales modificaciones respecto a la estrategia inicial contenida en el PSRE surgieron a iniciativa socialista (P.S.O.E. y Socialistes de Catalunya), y tienen como finalidad el evitar que la restricción monetaria constituyera el principal instrumento de la política antiinflacionista. Es de destacar la eliminación durante las conversaciones de los objetivos contenidos en el PSRE referidos al último cuatrimestre de 1977.

Las críticas socialistas a la estrategia monetaria basada en el control de las disponibilidades líquidas se fundamentarán sobre diferentes argumentos. La preocupación básica de los socialistas reside en "el racionamiento del crédito que va a producir una política monetaria basada en un crecimiento moderado de la masa monetaria y, implícitamente, del crédito al sector privado" 65. Esta preocupación por la evolución del crédito disponible por el sector privado entronca con una visión de la política económica que no coincide con la visión de los que hemos denominado economistas del control monetario. También incluyen una argumentación de naturaleza técnica: "la existencia de muchas lagunas en el conocimiento de las interrelaciones existentes en España entre magnitudes monetarias y las variables reales de la economía". De ahí que concluyeran que "no se puede establecer una política económica cuya pieza básica sea la política monetaria", y que "trasladar a España por mimetismo con otros países medidas que son válidas en contextos económicos distintos puede dar lugar a

---

65 " Documento socialista sobre el bloque coyuntural", mimeografiado, pág.2.

consecuencias imprevisibles y a costes sociales importantes" 66. Esta toma de posición separará radicalmente la posición socialista de la sostenida por los redactores del PSRE, en el que constituía uno de sus pilares fundamentales.

Ello conduciría a los representantes socialistas a proponer modificaciones importantes a la política monetaria propuesta en el Programa. Entre ellas se destacan las siguientes:

- establecimiento de controles en la distribución del crédito bancario entre las empresas, dado que las reformas previstas en las operaciones de las Cajas de Ahorros tendentes a facilitar crédito a pequeñas y medianas empresas y homogeneizar su actividad crediticia con la de la banca no surtirían efectos destacados durante 1978. La política de control de crédito a través de coeficientes se postula con carácter excepcional, atendiendo a la gravedad de la situación que se pronosticaba para 1978;

- creación de un Comité parlamentario encargado de la vigilancia de la política monetaria, y que tendría como primera misión " el evitar que la política monetaria "suavemente restrictiva" no provoque una deflación excesiva de la economía" 67; la remisión al Parlamento de la misión de controlar la ejecución de la política monetaria se debe inscribir dentro de los objetivos de reforma del conjunto del sistema financiero postulado por los socialistas, como más adelante se argumentará;

- acortamiento de plazos en los que estaba prevista la reducción de los coeficientes de inversión obligatoria y de fondos públicos de las cajas de ahorros 68;

- acortamiento de los plazos en los cuales estaba previsto que el crédito oficial pudiera captar recursos ajenos acudiendo directamente al mercado mediante emisiones 69 .

Las tres últimas propuestas se reflejaron en el texto final de los Acuerdos de la Moncloa. Sin embargo, el establecimiento de controles en la distribución del crédito bancario no se tendrá en consideración de forma explícita 70 . Es de destacar que la preocupación por no

---

66 Ibidem, pág. 3.

67 Ibidem, pág. 2.

68 Ibidem, pág. 2.

69 Ibidem, pág. 2.

70 Este objetivo está parcialmente contemplado en el apartado I,B,4o: "La actuación de las Cajas de Ahorros pondrá especial atención a la financiación de la pequeña y mediana empresa a través de créditos comerciales. Los coeficientes de inversión de estas entidades atenderán

ahogar el crecimiento del crédito bancario al sector privado conduciría en última instancia a postular por parte socialista la fórmula finalmente adoptada: el mantenimiento de una senda de crecimiento de "las magnitudes monetarias" 71 cuyo punto medio se aproximaría al 17 por 100 de aumento anual, sin especificar si se trataba de las disponibilidades líquidas y/o de otras variables monetarias como el crédito interno o el crédito al sector privado. La propuesta de los representantes socialistas consistente en definir una banda en torno a un objetivo central, estaría de acuerdo con las recomendaciones del Rapport McCracken 72. Además, estos objetivos estarían referidos en términos de tasas mensuales, aun cuando finalmente el criterio de medición practicado fuera el de la tasa intertrimestral 73.

Esta eliminación de la referencia explícita al crédito bancario tendrá unos efectos muy importantes en la implementación futura de la política monetaria en España, reservándose la concreción de dichos objetivos a "una Sección de la Comisión Parlamentaria de Economía para el control de la política monetaria y de las instituciones financieras públicas y privadas" 74. La eliminación de referencias explícitas a objetivos de crecimiento del crédito bancario y la consideración de la expresión más general "magnitudes monetarias" obedecería a un intento de los socialistas no de superar los objetivos de crecimiento monetario inicialmente contemplados en el redactado del PSRE sino de remitir al Parlamento la decisión final respecto a las variables intermedias de control monetario. Sin embargo, la elección de las disponibilidades líquidas como objetivo intermedio de la política monetaria ya se había verificado por el Banco de España desde el mes de julio

---

también a la financiación de las Corporaciones Locales de su ámbito geográfico".

71 Acuerdos de la Moncloa, I, B, 10.

72 Paul McCracken y otros, Four le plein emploi et l'estabilité des prix, OCDE, Julio de 1977, pág.215.

73 El temor de los socialistas de que se pudiera administrar en beneficio gubernamental un objetivo definido en términos de tasa de crecimiento intertrimestral (mucho más asequible desde el punto de vista de la implementación de la política monetaria por parte de las autoridades monetarias) no impediría que finalmente dieran su conformidad a esta propuesta, en la medida en que existía un compromiso gubernamental de responsabilizar a la Comisión de Economía del Congreso del control de la ejecución de la política monetaria. Véase a este respecto, la intervención de Ernest Lluch ante la Comisión de Economía del Congreso, Ibidem, pág. 83, y la réplica de Fuentes Quintana.

74 Acuerdos de la Moncloa, I, B, 60.

de 1977, y aunque el banco emisor asegurara que con ello no hacía más que seguir instrucciones del Gobierno 75, respondía a una estrategia propia elaborada con más de siete años de antelación 76. La discusión final en la Comisión de Economía del Congreso tendría en el diputado Ernest Lluch al principal defensor de contemplar además de M-3 a otras variables monetarias 77. Esta elección final repercutiría a la postre en la ejecución de una política monetaria que prescindía de objetivos cuantitativos definidos en términos de crédito bancario o más próxima al crédito interno como es la magnitud M-2, que incluye además del efectivo en manos del público y los depósitos a la vista, al conjunto de los depósitos de ahorro del sistema bancario. La propuesta de controlar también M-2 no se tendría en consideración en la Comisión de Economía del Congreso, argumentado Fuentes Quintana que todos los técnicos estaban en desacuerdo con la misma 78 . La preponderancia (en cuestiones de estrategia de

---

75 Véase el "Informe sobre la evolución monetaria reciente", Banco de España, 15 de febrero de 1978, recogido en Ministerio de Economía, Ejecución de los Acuerdos de la Moncloa, Política Monetaria I, Madrid, 1978, pág. 155. En este informe el propio Banco de España reconoce las dificultades en la implementación de la política monetaria centrada en el control de M-3 cuando afirma que, pese a que había previsto que la desaceleración del crecimiento de las disponibilidades líquidas del público sería más acentuada a finales de 1977, "la brusquedad del ajuste efectivo superó ampliamente las previsiones", Ibidem, pág. 157.

76 La posición del Banco de España está recogida en el Anexo al Capítulo IV sobre "El punto de vista del Banco de España".

77 Véase "Informe sobre los objetivos de la política monetaria" y la "Intervención del Vicepresidente segundo del gobierno y Ministro de Economía, Sr. Fuentes Quintana, ante la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados, en la Sesión informativa núm. 1, de fecha 26 de enero de 1978", recogidos en Ministerio de Economía, Ejecución de los Acuerdos de la Moncloa, Política Monetaria I, Madrid, 1978.

78 Réplica de Fuentes Quintana a la intervención del Diputado Ernest Lluch, del Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya, Ibidem, pág. 94. El argumento central de la argumentación de Fuentes Quintana residía en que al procederse a liberalizar los tipos de interés de las operaciones de depósito de ahorro y a plazo del conjunto de entidades crediticias, se asistiría a un desplazamiento de los depósitos desde las cuentas a la vista hacia los mismos, lo que de no tenerse en consideración implicaría eliminar del control una parte importante de las disponibilidades líquidas. De acuerdo con Fuentes Quintana "esta es la razón que ha llevado al Banco de España a proponer el M-3 que, en definitiva, recoge toda la capacidad de gasto público y su influencia sobre la actividad económica general". De este modo no se

ajuste monetario) de los economistas del control monetario sobre los economistas del consenso se dejará sentir con toda nitidez durante este proceso tan decisivo para la gestión de la política económica durante el periodo julio de 1977 - abril de 1985 79 .

Esta toma de postura de los representantes socialistas en torno a la necesidad de reorientar la estrategia monetaria moderando su carácter excesivamente restrictivo y adaptándola a las necesidades crediticias de las empresas no será compartida por el conjunto de fuerzas políticas, lo que conducirá a la aprobación del redactado final en el que se hacía referencia a la expresión "magnitudes monetarias", que venía a suponer la eliminación en el texto final de la cláusula referente al mantenimiento de objetivos de crecimiento del crédito al sector privado inicialmente incluido en el PSRE.

En efecto, es significativo observar que incluso los representantes comunistas no avalaron la posición socialista, al considerar que la restricción crediticia constituía una garantía al cumplimiento de los objetivos antiinflacionistas por parte de las empresas, asegurando así que la moderación salarial no sería la única vía a transitar en el itinerario antiinflacionista. Pese a reconocer la existencia de vinculaciones entre inflación y disponibilidades líquidas, la posición comunista en relación a la política monetaria será ambigua ya que por una parte defenderá la restricción monetaria, pero también reconocerá la posibilidad de que en esta contracción monetaria desaparecieran un gran número de empresas. Esta posición coincidirá en buena medida con la mantenida por los economistas del control monetario, situados en la órbita del Banco de España. Así, Julio Segura sostenía que "una restricción crediticia implica que la financiación de las empresas se encarece y, además, que es preciso racionar el crédito, lo que significa que algunas empresas deberán quebrar. Este hecho, aunque plantee problemas de empleo a corto

---

tomaban en consideración las recomendaciones de economistas como Franco Modigliani realizadas en 1977 (1986, págs. 87-120) (véase Capítulo I Epígrafe 2.2.2.2.), y a las de la propia OCDE cuando afirma que "D'une façon générale, on peut aboutir à la conclusion que les taux d'intérêt constituent un meilleur indicateur dans de cas où l'économie est affectée par d'importantes perturbations de caractère "stochastique" trouvant leur origine dans le secteur financier. Toutefois, si le secteur réel apparaît comme plus instable, les indications données par la masse monétaire seront supérieures à celles que fournissent les taux d'intérêt. Le choix final quant au concept à retenir en matière d'objectif monétaire doit par conséquent tenir compte des circonstances, et il ne sera sans doute pas le même dans tous les pays et à tout moment" Rapport McCracken (1977, pág.356).

79 Véase Capítulo 2, apartado 2.2.

plazo, no es negativo, sino que, por el contrario, es imprescindible para el saneamiento real de la economía española, siempre y cuando estas quiebras afecten a las empresas no rentables ni privada ni socialmente" 80. Ramón Tamames - el máximo representante comunista en las negociaciones de contenido económico durante la gestación y redacción de los Pactos de la Moncloa - se mostraría favorable al control de las disponibilidades líquidas, argumentando explícitamente que variables como M-2 no servirían para esta función 81 . Sin embargo el propio Ramón Tamames reconocía la necesidad de reajustar ya en enero de 1978 el techo de los objetivos monetarios "para dar un respiro a las empresas" 82. Esta actitud favorable a los mecanismos de control basados en las disponibilidades líquidas no sería compartida por todos los economistas situados en la órbita comunista. Así, existía una cierta acumulación de pensamiento económico situado en sectores próximos al P.S.U.C. no coincidente con la visión monetaria basada en el control de M-3, y que se desarrollaba en ámbitos académicos catalanes, aunque su peso específico en la negociación de los Acuerdos de la Moncloa sería muy reducido 83 .

---

80 Julio SEGURA: "Una valoración de los aspectos económicos del acuerdo Gobierno-partidos" en Nuestra Bandera, núm. 90, diciembre 1977, pág. 6.

81 "A nosotros nos parece bien el sistema de la M-3. Es una magnitud global que al igual que otras mediciones macroeconómicas impide que transformaciones que pueden ser más rápidas de lo que se piensa induzcan a apreciaciones difíciles de calibrar. Quiero decir con esto que los depósitos de ahorro, a plazo, mejor dicho, en un tiempo comparativamente corto, podían hacerse más importantes, y, por lo tanto, el M-2 no nos serviría de la misma forma", Intervención de Ramón Tamames en la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados, en la Sesión informativa núm. 1, de fecha de 26 de Enero de 1978, recogida en Ministerio de Economía, Ejecución de los Acuerdos de la Moncloa, Política Monetaria, I, pág. 98.

82 Ramón TAMAMES, "Los comunistas y los acuerdos de la Moncloa", Nuestra Bandera, núm. 90, diciembre de 1977, pág. 21.

83 Un documento particularmente interesante sobre la visión macroeconómica del PSRE lo constituye el informe de Joan M. Esteban Marquillas "Comentaris sobre el "Programa de Saneamiento y Reforma Económica", mimeografiado, octubre de 1977. Fue redactado a instancias del P.S.U.C. En él se discute la estrategia de contener la demanda por vía monetaria respecto a la alternativa de orientar a través del sector público la demanda efectiva: "si la reducció de demanda efectiva es fa essencialment per restriccions monetàries i creditícies, són els grans bancs els que decidiran quines empreses faran fallida i quines no... Donat que el sector financer és precisament un dels més clarament monopolitzats, aquesta estratègia pot portar, d'una part,

La confluencia de las tesis principales de los economistas del control monetario con las de los más destacados economistas representantes de Comisiones Obreras y el Partido Comunista de España en torno a la definición de objetivos definidos en términos de M-3 constituye uno de los episodios más interesantes del pensamiento económico contemporáneo español; sus orígenes intelectuales se han estudiado en el Capítulo Segundo de la investigación. La visión de la política monetaria restrictiva como una vía adecuada para acabar con comportamientos empresariales situados fuera de la competencia y disciplinar las empresas predominará sobre la visión general existente en los países que practicaron políticas de rentas de segunda generación durante los años setenta en la que el consenso social permitía descargar a la política monetaria de una parte importante de su función antiinflacionista, evitando así el sacrificio de gran número de empresas y de puestos de trabajo. De esta forma se situaría al sistema bancario español en una posición central en el proceso de selección de las actividades productivas, reforzando la tendencia a la superposición del sector financiero sobre el sector real que caracteriza la economía española contemporánea.

Esta coincidencia en asignar un papel central al sistema bancario - por encima de los sectores reales y de las instancias de gobierno de la economía (el Estado) - como instrumento básico de regulación de la inversión presuponia un funcionamiento eficiente de las instituciones monetarias, financieras y crediticias existentes en España. Ante la evidente separación de la realidad corporativa y escasamente competitiva en el funcionamiento de estas instituciones, se imponía plantear una reforma en profundidad de las mismas. En el transcurso de las negociaciones las principales referencias a la liberalización del sistema bancario (liberalización de tipos de interés, creación de nuevos bancos, condiciones de disciplina bancaria, sistema de aseguramiento de depósitos, y mecanismos de inspección financiera) desaparecerán del documento, incorporándose en cambio la creación de una Sección de la Comisión Parlamentaria de Economía encargada del control de la política monetaria y de las instituciones financieras públicas y privadas, así como el compromiso de redactar un Proyecto de Ley para la nueva regulación de los

---

l'extensió del control de la banca sobre àmplies zones del sector industrial i, d'un altra part, el que les empreses que resultin en fallida no siguin precisament ni les menys eficients (tant econòmica com socialment) ni les que tenen menys futur", en J.M. ESTEBAN MARQUILLAS: "Comentaris...", pág. 7. En la misma dirección se deben enmarcar algunas importantes comunicaciones sobre las causas de la inflación vertidas en un simposio sobre "Inflación: teorías y evidencia" celebrado en la Universidad Autónoma de Barcelona en la primera semana de octubre de 1977 .

órganos rectores del Banco de España y del Crédito Oficial. De este modo, la estrategia negociadora del conjunto de fuerzas políticas de la oposición durante la negociación de los Acuerdos residirá en conseguir reformas esenciales en la instancias básicas de control financiero y monetario. En este punto confluirá la voluntad liberalizadora del Gobierno con el interés en el desmontaje de instituciones corporativas básicas de la mayor parte de fuerzas políticas de la oposición. Sin embargo, existirán en realidad distintos ritmos de ejecución de la política monetaria restrictiva (a muy corto plazo) y de las políticas de control en el funcionamiento del sistema financiero (a un plazo superior). Examinaremos las líneas significativas de este interesante proceso de confluencia de tan distintas fuerzas políticas en la definición de políticas de reforma en los mecanismos de control del sistema financiero español.

Se trataba de negociar el desmontaje de prácticas corporativistas muy arraigadas en el funcionamiento del sistema financiero español 84. En primer lugar la reforma consistió en otorgar al Parlamento la responsabilidad de controlar la política monetaria y las instituciones financieras públicas y privadas, reforma contenida en el Capítulo referente a la política monetaria. Además se introducía el compromiso de proceder a la reordenación de los órganos rectores del Banco de España y del Crédito Oficial, acordándose la remisión a las Cortes de un Proyecto de Ley sobre esta materia antes del 31 de marzo de 1978. Además se acordó que las autoridades financieras y la Sección de Política Monetaria del Congreso vigilarían el funcionamiento de las Cajas de Ahorros y garantizarían la representación efectiva de los impositores en sus órganos de Gobierno (y, cuando fuera el caso de las Entidades y Corporaciones y de los propios gobiernos autónomos de su ámbito territorial). También se pactó el paso de las Cajas Rurales de la dependencia del Ministerio de Trabajo a la del Ministerio de Economía, correspondiendo al Banco de España el control de sus actividades, en términos análogos a las Cajas de Ahorros y la banca privada. Todos estos acuerdos iban dirigidos al desmontaje de anteriores mecanismos de control de naturaleza corporativa, si bien no se recogerían propuestas como la del grupo socialista consistente en eliminar el Consejo Superior Bancario como órgano de consulta gubernamental, ni la de separar la Confederación Española de Cajas de Ahorros en dos organismos: uno político de representación y otro técnico de compensación.

Es particularmente interesante examinar el proceso de inclusión del compromiso referido a la

---

84 En pocas ocasiones como en las reformas institucionales y políticas contempladas en los Acuerdos de la Moncloa se puede encontrar un ejemplo más claro del carácter anticorporativista de las políticas de rentas de segunda generación practicadas en Europa.

redefinición de los órganos de gobierno del Banco de España, que no se contemplaba en el PSRE. Como consecuencia de las negociaciones surgiría una propuesta inicial socialista en la que se intentaba potenciar al Banco de España como instancia inspectora y sancionadora de las instituciones financieras, y elaboradora y ejecutora de la política monetaria. También se incluía como principio el de su autonomía respecto al Ministerio de Economía, y su dependencia del Parlamento.

Ante esta propuesta, el Gobierno propuso durante la negociación en la subcomisión el incluir el siguiente punto: "Se tecnificarán los órganos ejecutivos de dirección del Banco de España, subordinándose a la política general del Gobierno la política monetaria y sin perjuicio de que en sus líneas directrices generales quede sometida al control periódico de la sección de política monetaria de la Comisión de Economía de las Cortes" 85. La discusión respecto al papel del Parlamento como instancia de control de la política monetaria queda así patente.

Una propuesta alternativa conjunta de los partidos Socialista Obrero Español, Comunista de España y Socialista de Cataluña consistía en que "las centrales sindicales participarán en el Consejo General del Banco de España", y que en este Banco "se centralizaría la inspección de todas las instituciones financieras" 86 .

Frente a ella, y ya en la última fase de negociación de los Acuerdos, se propuso una fórmula intermedia consistente en que, por una parte, "antes del 31 de marzo de 1978 el Gobierno remitirá a las Cortes un Proyecto de Ley para la nueva regulación de los órganos rectores del Banco de España y el Crédito Oficial" 87 , mientras que desde el lado de la política monetaria se proponía "la creación de una Sección de la Comisión Parlamentaria de Economía para el control de la política monetaria y de las instituciones financieras públicas y privadas" 88 .

---

85 "Documento sobre la propuesta del Gobierno sobre el Banco de España", manuscrito. .

86 "Documento sobre la propuesta de los Partidos Socialista Obrero Español, Comunista de España y Socialistas de Cataluña sobre el Banco de España", manuscrito. El Partido Socialista Popular se sumaría a esta propuesta.

87 Acuerdos de la Moncloa, VII, 1o.

88 Acuerdos de la Moncloa, I, B, 6o.

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

La inclusión en los Acuerdos de la Moncloa de reformas fundamentales en materia de urbanismo, suelo y vivienda constituye una de las contrapartidas a la política de estabilidad. La lucha contra la especulación del suelo y la política de fomento a la construcción de viviendas sociales serán los dos objetivos prioritarios de la nueva política urbanística. El consenso de todas las fuerzas políticas en torno a un programa bastante amplio de acción urbanística, permitiría abrir un proceso de convergencia política que posibilitaría la aprobación a lo largo de 1978 de un importante conjunto de reglamentos de desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo, y que se plasmaría finalmente en la incorporación de aquellos dos grandes objetivos entre los principios rectores de la política social y económica de la Constitución española.

El intercambio entre política de rentas y política urbanística estará presente desde un primer momento de las negociaciones sobre pacto social, ya a principios del verano de 1977. En efecto, en sus primera intervención pública a mediados de julio de este año Fuentes Quintana había manifestado que la lucha contra la especulación del suelo constituiría una prioridad en su gestión al frente de la política económica española 89. La preocupación por el problema de la vivienda y el urbanismo estaba recogida en buena parte de los programas electorales, pero la necesidad de incorporar estos temas en el marco de un programa de intervención económica global tiene su origen en la entrevista que el presidente Suárez y su equipo económico mantuvieron con los representantes del grupo parlamentario comunista, el día 12 de julio de 1977 90. De ahí que entre las materias comprendidas dentro del PSRE se encuentren cuestiones urbanísticas.

El contenido inicial del PSRE en materia de vivienda y urbanismo va dirigido a la consecución de tres

---

89 Véase, Capítulo III, 2.6.1.

90 Véase "El Pacto de la Moncloa: Urbanismo y vivienda. Los acuerdos de la Moncloa en el contexto de la situación económica española" en C.E.U.M.T., núm. 1, 1978, págs. 6-13. Véase también la intervención de Ramón Tamames en el Congreso de los Diputados el día 9 de agosto de 1977, en la que especificaba los puntos fundamentales de una política económica consensuada.

grandes objetivos: el aumento de la oferta de suelo urbano, la mejora en los mecanismos de financiación de la vivienda y el incremento en la construcción de viviendas para colectivos más necesitados. Para ello se preveían seis compromisos que incluían cambios que, en general, no presentaban un elevado grado de concreción cuantitativa o en el ámbito temporal de aplicación. La dirección de la política urbanística gubernamental se centraba más en incrementar la oferta de nuevo suelo urbano que a provocar la efectiva disposición del suelo urbano ya existente, eliminando la creciente especulación. Sin embargo, el PSRE proponía una nueva regulación de la fiscalidad de las plusvalías inmobiliarias "como instrumento de lucha contra la especulación del suelo y de distribución de los beneficios derivados de la revalorización de los terrenos" 91 . Se trataba en general de incrementar la oferta de suelo urbano y de vivienda, facilitando la adquisición pública de suelo y la financiación de las nuevas viviendas.

En este marco inicial se desarrollaron las negociaciones de la Subcomisión quinta, que acabaría proponiendo un nuevo capítulo de reformas mucho más extenso y detallado que vendría a constituir el marco político que sirvió de referencia para el desarrollo efectivo de la Ley del Suelo de 1976 y la incorporación de sus principales objetivos en el articulado de la Constitución española de 1978. Los criterios generales recogidos en el documento final son, además de los recogidos en el PSRE, los siguientes: intervención pública para facilitar la ocupación y el uso del suelo urbano; y el reconocimiento del principio de que las plusvalías del suelo son fundamentalmente de la colectividad 92 .

---

91 PSRE, pág. 64.

92 La Ley del Suelo de 1976 establecía el principio de que el aumento del valor del suelo originado por el planeamiento debía estar afectado al pago de los gastos de urbanización. En el PSRE el Gobierno se proponía incrementar la fiscalidad existente sobre las plusvalías inmobiliarias con el fin de luchar contra la especulación y redistribuir los beneficios derivados de la revalorización de los terrenos. En el redactado final de los Acuerdos de la Moncloa, en el artículo 6a del apartado A del epígrafe V, se establece el principio de que el plusvalor sobre el suelo es fundamentalmente de la colectividad, preveándose la aplicación del Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos (creado por Real Decreto-ley 3250/1976, de 30 de diciembre) con el fin de recuperar las plusvalías, y la introducción de los derechos de tanteo y retracto o figuras de efectos equivalentes. Este artículo 6o de los Acuerdos de la Moncloa constituye un antecedente inmediato al artículo 47 de la Constitución de 1978, en el que se afirma que "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho,

El trabajo de la Subcomisión quinta incluía también referencias sobre la necesidad de compatibilizar el deseo social de ocupar nuevo suelo urbano con una política general de planificación y ordenación territorial, con referencias sobre la necesidad de diseñar una nueva política de equilibrio territorial asentada sobre un sistema de ciudades más equilibrado. Estas propuestas de acuerdos de la Subcomisión quinta no serán incluidas en el texto final de los Acuerdos de la Moncloa. Contenían interesantes líneas de acción política basadas en modernas concepciones urbanísticas. En efecto, el enfoque recogido en el Documento final de la Subcomisión quinta sobre política de urbanismo, suelo y vivienda contiene un planteamiento de los problemas territoriales españoles que se entronca en la metodología francesa del "Aménagement du Territoire"<sup>93</sup>, pero con algunos objetivos y medidas que sintonizaban con las modernas concepciones italianas del urbanismo de la austeridad <sup>94</sup>. En él se afirma que "la ordenación territorial y la política urbanística tenderán a favorecer la desaparición de desequilibrios interregionales, la minoración de los movimientos migratorios, un crecimiento más equilibrado del sistema urbano apoyando ciudades intermedias y cabeceras de comarca y reduciendo los enormes desniveles y presiones existentes sobre los grandes complejos metropolitanos dominantes. El papel de protagonismo que, en un pasado inmediato, asumían las áreas de expansión de la ciudad habrá de reducirse centrando la atención en la ciudad existente, en la recuperación de la calidad que han venido perdiendo y en la provisión de las infraestructuras y servicios de todo tipo de los que tan altos déficits se han acumulado" <sup>95</sup>. Este planteamiento exigía según la Subcomisión el llevar a cabo un doble proceso de descentralización y de democratización en el planeamiento urbanístico <sup>96</sup>.

En estas negociaciones se puede detectar la existencia de dos enfoques distintos en materia de

---

regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

<sup>93</sup> Véase P.H. DERYCKE, Planificación urbana,

<sup>94</sup> Vid Giuseppe CAMPOS VENUTI, Urbanismo de la austeridad.

<sup>95</sup> Documento tercero de la Subcomisión quinta: "Política de urbanismo, suelo y vivienda", pág. 1.

<sup>96</sup> Los trabajos del C.E.U.M.T. sobre política urbana influirán en el contenido final de los Acuerdos de la Moncloa, y en particular en la necesidad de introducir el derecho de tanteo y retracto. Véase C.E.U.M.T. Por una política municipal democrática, Ed. Avance, 1977.

política de oferta de suelo urbano. Por una parte el enfoque gubernamental inicial recogido en el PSRE ponía el énfasis en la necesidad de expandir la oferta de suelo a través de la agilización de los trámites para la calificación como urbano del suelo rústico 97. Se trataba de facilitar la expansión de la ciudad, ampliando el ámbito del suelo urbano. En un sentido alternativo, se defendería en la Subcomisión una línea distinta que se dirigía a la puesta en uso del suelo urbano ya calificado y que estaba retenido con criterios especulativos por sus propietarios. En este segundo supuesto se pretendía evitar la expansión excesiva de los núcleos urbanos, rentabilizando las infraestructuras existentes y permitiendo completar la ciudad más que expandirla.

Las diferencias entre ambos enfoques son importantes. En el primer enfoque se estaba primando la ampliación del suelo urbano, abriendo expectativas a los propietarios de suelo urbanizable no programado - o a los de suelo rústico colindante con suelo urbano - respecto a su próxima calificación como suelo urbano 98 . En el segundo supuesto se trataba de eliminar la presión de la demanda sobre una oferta de suelo urbano insuficiente por medio de la entrada en el mercado de suelo urbano ya calificado. En este sentido es de destacar la eliminación en la segunda redacción del texto final de los Acuerdos de un apartado en el que se recogía el principio de restringir la nueva calificación de suelo contando con las existencias de suelo ya calificado 99 .

El texto final recogería ambos planteamientos al admitir que "se instrumentarán medidas para poner urgentemente en uso suelo ya calificado urbanizado o urbanizable". Sin embargo esta doble opción no impediría

---

97 PSRE, pág. 64-66.

98 La utilización del planeamiento parcial como mecanismo de desarrollo de los Planes Generales había dado lugar a innumerables procesos de especulación de suelo, fomentados por la inexistencia de instancias políticas no sometidas al control democrático en los Ayuntamientos. Una de las más importantes fuentes de acumulación de capital en España durante el período 1956-1977 radicará en la aplicación de esta técnica de planeamiento urbano. De ahí que las fuerzas políticas progresistas insistieran en la necesidad de evitar la extensión del planeamiento parcial y se pronunciaran por la utilización del suelo urbano ya existente.

99 El apartado eliminado finalmente de los Acuerdos de la Moncloa decía así: "Se dictarán instrucciones para seleccionar la figura de planeamiento idónea en cada caso, evitando el uso de Normas Subsidiarias y Complementarias donde fuese necesario Plan General, y para restringir y justificar la nueva calificación de suelo a las demandas reales, contando con las existencias de suelo ya calificado" transcrito de la 1ª Redacción de los Acuerdos, Epígrafe V, Apartado 4º, pág. 17.

que algunos instrumentos necesarios para llevar a cabo un urbanismo no especulativo quedasen recogidos en el texto final. Entre ellos destaca la reforma estructural de la política de suelo, "con especial énfasis en la apropiación pública del plusvalor y la introducción de los derechos de tanteo y retracto o figuras de efectos equivalentes" 100, que habría tenido unas consecuencias muy importantes respecto al conocimiento por parte de la Administración del importe real de las transacciones en el mercado de suelo y en el inmobiliario. También se contemplaba la aprobación de un reglamento sobre expropiaciones y la puesta en práctica del Impuesto sobre Solares - para penalizar su retención especulativa 101 - y la aplicación urgente del Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos, para recuperar parte de las plusvalías 102.

El apartado destinado a la vivienda será objeto de una notable ampliación en el transcurso de las negociaciones de la Subcomisión. Algunas propuestas poco realistas no serían tenidas en consideración, como algunas de las propugnadas por los representantes del P.S.O.E. consistentes en aplicar una moratoria de pago de alquileres y cuotas de amortización a los trabajadores en paro , o la de no repercusión de los aumentos del tipo de interés básico a los préstamos en viviendas sociales 103. En cambio, la construcción de viviendas sociales y su régimen de adjudicación serán objeto de acuerdo, aun cuando no se recogerán objetivos cuantitativos precisos 104 . La mejora en los mecanismos de financiación de la vivienda será también objeto de acuerdo, tanto en su vertiente de apoyo financiero - a través del crédito oficial - a iniciativas municipales de promoción de viviendas sociales como a la mejora en el funcionamiento del mercado hipotecario.

En su conjunto la política urbanística y de vivienda acordada en la Moncloa por todos los grupos políticos responderá a los criterios de lucha contra la especulación del suelo y de intervención pública para facilitar el acceso a la vivienda a colectivos con rentas bajas. El objetivo lucha contra la inflación y el redistributivo predominarán sobre el objetivo de fomentar la actividad y el empleo. En este sentido, es

---

100 Acuerdos de la Moncloa, V,A,6q.

101 Acuerdos de la Moncloa, V,A,8a.

102 Acuerdos de la Moncloa, V,A,9q.

103 P.S.O.E., Análisis de los Acuerdos económicos y políticos, Apartado 5, propuesta 12 y 13.

104 El P.S.O.E. había propuesto la construcción de 400.000 viviendas en el bienio 78-79, de las cuales 150.000 de construcción directa y 50.000 en régimen de alquiler.

significativo que los representantes de los partidos políticos reunidos en la Subcomisión quinta mostraran "su preocupación y sorpresa" por la inexistencia en los acuerdos de ninguna referencia concreta al tema de las Obras Públicas 105 . El sector de la construcción había registrado a lo largo de la primera mitad de la década de los setenta un auge muy notable, alimentando procesos especulativos muy agudos que en numerosas ocasiones habían recibido el impulso de las propias autoridades municipales no democráticas 106 .

Este contexto especulativo condicionará el contenido de la política urbanística de finales de la década de los setenta, tratando de corregir sus efectos más desfavorables. Se trataba de cambiar una de las principales vías de acumulación de capital y de absorción de rentas, evitando la especulación y regulando el mercado con criterios similares a los existentes en las economías occidentales europeas 107 . Este cambio

---

105 El texto del acuerdo final de la Subcomisión quinta finalizaba con esta afirmación: "Los partidos políticos reunidos muestran su preocupación y sorpresa por la falta de un apartado dedicado al tema de las Obras Públicas en el Plan de Saneamiento y Reforma Económica, instando al Gobierno para que, en el plazo más breve, informe sobre el estado de situación de los proyectos en curso de dicho Ministerio, así como el esclarecimiento de sus proyectos de financiación y el análisis de su rentabilidad económico-social", (Mimeografiado, pág. 9). Este texto sería extraído en el primer redactado final de los Acuerdos de la Moncloa.

106 La especulación del suelo y de la vivienda fueron fenómenos característicos de la anterior etapa de rápido crecimiento de la economía española, en particular entre 1955 y 1975, pese a la existencia desde 1956 de una normativa legal relativamente avanzada. La ausencia de la voluntad política necesaria para desarrollar la Ley del Suelo había obedecido hasta entonces a un doble motivo: el funcionamiento no democrático de los Ayuntamientos y la presión de agentes especulativos que veían en el suelo y la vivienda una vía de acumulación de capital fácil y altamente rentable. El nuevo contexto democrático y la profundización de la crisis económica vendrían a suspender ambos supuestos.

107 Javier Salas ha señalado que hasta entonces la Administración española no disponía de información respecto al funcionamiento efectivo del mercado inmobiliario y de suelo en su vertiente económica. La regulación del derecho de retracto por parte de la Administración permitiría como mínimo conocer el mercado inmobiliario, con las evidentes consecuencias fiscales y antiespeculativas. Javier Salas, "Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística (Recuperación de plusvalías, compensaciones y técnicas de distribución equitativa)" en Revista de Administración Pública, núm. 92, 1980, págs. 45-151.

institucional iba dirigido directamente a evitar que el destino de la renta familiar disponible fuera canalizado por los especuladores, erigiéndose así en un mecanismo institucional dirigido a incrementar directamente el bienestar general de la población.

De este modo, los Acuerdos de la Moncloa incluirían importantes contrapartidas urbanísticas a la política de estabilidad. El consenso alcanzado entre todas las fuerzas políticas en torno a la política de urbanismo, suelo y vivienda, tendría su continuación a lo largo de 1978 con la aprobación de un conjunto de Reglamentos urbanísticos que venían a posibilitar la efectiva aplicación de la Ley del Suelo, cuyo texto refundido había sido aprobado el día 9 de abril de 1976 108, así como por la aprobación de un Decreto-ley sobre política de viviendas de protección oficial 109 . Sin embargo, algunas importantes reformas legislativas contempladas en los Acuerdos no se plasmarán finalmente en ningún texto legal, pese a que se había tramitado en el Congreso un proyecto de ley sobre valoración del suelo, rescate de plusvalías y gestión urbanística 110 .

De este modo, en los Acuerdos de la Moncloa se diseñará un nuevo marco para el urbanismo, el suelo y la vivienda, permitiendo la aplicación efectiva de la Ley del Suelo en sus principios más avanzados y abriendo paso a la plasmación de los mismos en la Constitución de 1978. Así mismo, el desarrollo legislativo y reglamentario de muchos de sus contenidos más característicos tienen su

---

108 La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 2 de mayo de 1975 venía a reformar la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. El texto refundido de la Ley del Suelo fue aprobado por Real Decreto el día 9 de abril de 1976. Los principales reglamentos que debían posibilitar una aplicación efectiva de esta Ley serían aprobados a lo largo de 1978. Se trata de los siguientes:

- Reglamento de planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado el 23 de junio de 1978
- Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado el 25 de agosto de 1978
- Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo de la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 23 de junio de 1978.

109 Real Decreto-ley de 31 de octubre sobre Política de Viviendas de Protección Oficial, BOE núm. 267, de 8 de noviembre de 1978.

110 "Proyecto de Ley sobre Valoraciones del suelo, rescate de plusvalías y gestión urbanística", Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 14 de diciembre de 1979. En su artículo primero se recogían en su literalidad los principios aprobados en los Acuerdos de la Moncloa sobre política de suelo y apropiación por la colectividad de las plusvalías generadas por la acción urbanística.

origen político más inmediato en el proceso de discusión de los Acuerdos de la Moncloa. De este modo, el artículo 47 de la Constitución tendrá como antecedente inmediato al epígrafe quinto de la vertiente económica de los Acuerdos de la Moncloa.

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

El documento final de los Acuerdos de la Moncloa no incluye ninguna referencia a la política industrial. Como hemos visto con anterioridad 111, el Programa de Saneamiento y Reforma Económica incluía un apartado específico destinado a la política industrial y de energía, si bien no cabe en modo alguno la interpretación de que en el mismo se atribuyera a dicha política sectorial una especial importancia. En cualquier caso se puede afirmar que durante las negociaciones de los Acuerdos de la Moncloa no existió una referencia explícita a la necesidad de proceder a una reconversión industrial como mecanismo importante de superación de la crisis económica. Es más, en el transcurso de las negociaciones finales se procederá a excluir el epígrafe correspondiente a la política industrial aprobado en una de las Subcomisiones. En contraste con esta exclusión se asistirá a una ampliación y pormenorización de otra política sectorial: la política agrícola, incorporando la política pesquera que inicialmente no estaba incluida en el PSRE 112 . Si en el documento inicial la política

---

111 Véase Epígrafe 4.1.2.

112 La profundización en el contenido reformista del capítulo agrícola de los Acuerdos de la Moncloa contrasta con la eliminación de las referencias a la política industrial. Esta política reformista incluiría: un Plan de Ordenación de cultivos; una nueva Ley de Arrendamientos Rústicos; el compromiso de regular los precios agrícolas; una nueva regulación de las cooperativas agrarias, de los seguros agrarios, de las Cajas Rurales y de las Cámaras Agrarias; y, finalmente, una nueva Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. En el mismo sentido intervencionista y modernizador es de destacar la existencia de un detallado "programa de reforma y modernización de las estructuras comerciales", y de la incorporación en el transcurso de las negociaciones de la Subcomisión sexta de un ambicioso "plan de reestructuración del sector pesquero" dirigido a la adecuación de la flota pesquera a las nuevas necesidades y a la defensa del empleo. Véase: Borradores de la Subcomisión económica núm. 6, Documentos 082, 083, 120, 126 y 128.; y Acuerdos de la Moncloa, págs. 56 a 65. Se hace patente así la asimetría en el tratamiento de los sectores primario y terciario respecto al sector

industrial no se contemplaba de un modo activo - en el sentido de dirección o impulso de la adaptación del aparato productivo a las nuevas circunstancias económicas - sino pasivo, la exclusión final de tan importante política sectorial pondrá de manifiesto las carencias en el diagnóstico de la crisis existentes durante la transición política española. Desde esta perspectiva los Acuerdos de la Moncloa se deben diferenciar del conjunto de políticas económicas de ajuste y reforma puestos en marcha en las economías europeas del entorno español desde mediados de 1975 y, de modo especial, de la política de acuerdos programáticos diseñada en Italia en julio de 1977.

La ausencia de política industrial obedecerá a una opción estratégica de los redactores del PSRE consistente en admitir como prioridad la regulación macroeconómica de la demanda agregada para ajustar rápidamente la economía e inducir así cambios significativos en el tejido económico eliminando las empresas o sectores no competitivos. La reconversión industrial debía ser un resultado "provocado" 113 por el conjunto de medidas liberalizadoras y reguladoras de la demanda agregada, excluyéndose la alternativa de afrontar directamente la adaptación del equipo industrial existente a las nuevas condiciones de oferta y de demanda. Esta opción estratégica mantenida tanto por los redactores del programa electoral centrista como por los responsables del PSRE no coincidirá con la mantenida por el Ministerio de Industria y Energía, cuyo titular Alberto Oliart sostendría un criterio estabilizador más gradualista, con menor protagonismo de la política monetaria y con mayor énfasis en la política industrial específica .

La Subcomisión séptima que tenía por objeto la negociación del contenido del apartado destinado a la política industrial y de energía del PSRE, se reunió en el Instituto Geológico y Minero de España el día 17 de octubre de 1977. Representantes de todos los grupos parlamentarios y altos cargos del Ministerio de Industria y Energía debatirían acerca de los tres ámbitos fundamentales incluidos inicialmente en la negociación: la política industrial, que de acuerdo con el PSRE se debería plasmar en un Plan de Ordenación Industrial capaz de llevar a término una reordenación de sectores; los criterios de elaboración de un Estatuto de la Empresa Pública; y las líneas maestras de un nuevo Plan

---

industrial en el documento finalmente aprobado.

113 PSRE pág. 80.

114 En este sentido el Ministerio de Industria defendería una visión más próxima a las tesis de los industriales catalanes y, en general, a la visión de los industriales que no se habían forjado en el intervencionismo de las acciones concertadas.

Energético Nacional 115 . Los dos últimos ámbitos serían objeto de negociación y se alcanzaría un consenso entre todas las fuerzas políticas, incorporándose, no sin tensiones, en el contenido final de los Acuerdos de la Moncloa. Sin embargo, la política industrial sufriría unas vicisitudes que la llevarían a desaparecer del documento final, tal como a continuación se pondrá de manifiesto.

En efecto, la estrategia de reconversión industrial no aparece explícitamente definida ni en el PSRE ni en las distintas propuestas de los representantes parlamentarios presentes en las negociaciones de la Subcomisión séptima. Frente a ella se puede observar la existencia de una estrategia de selección industrial de doble contenido: activo y pasivo.

En el plano activo consistiría en provocar la reconversión industrial eliminando las trabas a la libre concurrencia que afectaban al funcionamiento de sectores industriales protegidos. Así, en el PSRE el Gobierno se propone "la eliminación drástica de situaciones y prácticas monopolísticas, siguiendo las directrices proporcionadas por Instituciones en las que participen las distintas fuerzas sociales y utilizando los instrumentos de liberalización de mercados que sean necesarios para ello". Además existía también el compromiso gubernamental de desmontar los mecanismos de protección pública a determinadas empresas o sectores ineficientes: "El Gobierno...efectuará las correcciones necesarias en el ámbito del crédito oficial, de las exenciones fiscales y de las subvenciones presupuestarias para revisar en profundidad todo el actual sistema de sectores productivos y empresas que funcionan en situaciones de privilegio respecto al mercado". La visión de la reconversión industrial como una consecuencia necesaria derivada del desmontaje de instrumentos intervencionistas del anterior régimen - como las acciones concertadas - está explícitamente recogida en distintos documentos de la época 116 . La eliminación de las prácticas más intervencionistas típicas del anterior régimen impedirá que se desarrollara una estrategia de dirección pública del proceso de adaptación del aparato productivo industrial a las nuevas circunstancias derivadas de la crisis económica.

La segunda línea de acción es de naturaleza pasiva. Consistiría en encomendar a la política de saneamiento la tarea de purgar del sistema a las empresas y sectores ineficientes, particularmente a través de la restricción de créditos 117 . La confianza en los

---

115 PSRE, pág. 84.

116 La crítica a los denominados "empresarios de acción concertada" estará extendida entre amplios sectores de economistas, y será difundida en particular por Enrique Fuentes Quintana.

117 También se dirigía hacia este objetivo la reforma en

mecanismos asignativos de naturaleza crediticia - e incluso monetaria - como instrumento idóneo para seleccionar las actividades industriales eficientes estará recogida en numerosos trabajos de la época y, en particular, en los del conjunto de economistas del control monetario que examinamos en el capítulo segundo. También entre economistas asesores de fuerzas políticas de izquierda y sindicatos como Comisiones Obreras se apelará a la política monetaria y a la elevación del precio del dinero como instrumentos eficaces en el proceso de selección de actividades productivas industriales 118 .

Esta estrategia consistente en provocar o inducir activa y pasivamente la reconversión industrial, pero en ningún caso de dirigirla, predominará sobre otras visiones más específicas de política industrial como las defendidas desde el Ministerio de Industria y Energía. Precisamente de este Ministerio provendrán las críticas internas más profundas al programa de saneamiento y reforma económica. Como ha señalado con posterioridad el propio Alberto Oliart, desde la perspectiva del equipo de gobierno de aquel Ministerio destacan algunos aspectos negativos en el PSRE y en los Acuerdos de la Moncloa. Entre los mismos se encontrarían los siguientes: sacralización de las disponibilidades líquidas como valor absoluto; excesiva compresión de la demanda sobre una economía ya muy debilitada; efectos negativos sobre la inversión de algunos aspectos de la reforma fiscal; excesiva desvalorización de la peseta, que provocaría un rápido crecimiento de las reservas y que tendría por tanto consecuencias muy negativas sobre la disponibilidad de crédito interno. Además, "la reestructuración de los sectores industriales en crisis no tenían el adecuado tratamiento en los Pactos". Esta última apreciación del entonces responsable de la cartera de Industria pone de manifiesto su escaso protagonismo durante las negociaciones de los Acuerdos de la Moncloa. El Ministerio de Industria se mostraría contrario al procedimiento de ajuste diseñado por Fuentes Quintana, siendo partidarios de un ajuste más gradual y que no relegara los problemas de empleo y de reestructuración de sectores industriales en crisis 119 . De ahí que la

---

la estructura arancelaria contemplada en el documento inicial del PSRE y finalmente excluida durante las negociaciones de los Acuerdos.

118 Eduardo Punset, que fue Secretario General Técnico del Ministerio de Industria y Energía entre julio de 1977 y mayo de 1978 ha mantenido la tesis de que la aceptación por las fuerzas políticas de izquierda de la estrategia de ajuste rápido y de asignación contenida en el PSRE obedecería a la necesidad de "otorgar carta de ciudadanía a políticos que durante cuarenta años habían soportado el exilio", en Eduardo PUNSET (1980, pág. 40).

119 Prólogo de Alberto Oliart al libro de Eduardo Punset (1980, pág. 10).

eliminación de las referencias finales sobre política industrial mantenidas por la Subcomisión séptima tuvieran el asentimiento del propio equipo del Ministerio de Industria.

Además de la interpretación crítica de Alberto Oliart y su equipo económico, es de destacar otras visiones alternativas como las mantenidas por los representantes socialistas en la Subcomisión séptima. Sin embargo, del estudio de las propuestas presentadas en dicha Subcomisión se puede deducir que en aquellos momentos no existieron propuestas específicas de reconversión industrial. La ausencia del suficiente grado de acumulación de estudios e investigaciones sobre materia industrial puede ser una de las causas para explicar tal carencia, junto con la no participación de los escasos economistas que habían tratado los problemas industriales al estar alejados de los ámbitos políticos en los que se discutían estas cuestiones.

Las propuestas de política industrial mantenidas por los representantes socialistas en las negociaciones de la subcomisión se sintetizan en tres grandes apartados:

- presentación al parlamento de un proyecto de Ley sobre el sistema general de incentivos a la industria
- transformación de los incentivos a la inversión contemplados en el cuadro de instrumentos de política industrial regional en incentivos al empleo
- especial preeminencia, dentro de la política regional, al suministro de infraestructura (suelo industrial, transportes y comunicaciones, formación profesional) así como realzar el papel de las empresas públicas cara a la promoción del desarrollo regional 120 .

Esta presentación suscita de las propuestas socialistas esconde en realidad un diagnóstico más completo, incorporado en un Documento titulado "Directrices de política industrial" que contiene aspectos más vinculados a una estrategia más global de carácter más próximo a la reconversión industrial. El análisis de su contenido permitirá reforzar la hipótesis de que no existía en aquellos momentos una visión de la crisis económica que pusiera el énfasis en el carácter industrial de la misma, aunque se incluyeran durante las negociaciones referencias a la política industrial. En efecto, entre los instrumentos necesarios para adecuar la estructura industrial contemplados en este documento se hace referencia a la necesidad de conseguir una estructura empresarial competitiva internacionalmente, potenciando "integraciones empresariales en ciertos

---

120 Manuscrito de la Subcomisión séptima; propuesta socialista. Véase también P.S.O.E. Análisis de los Acuerdos Económicos y políticos, Madrid, noviembre de 1977, apartado 11, A), Política industrial.

sectores, junto con la creación de grandes empresas públicas con capacidad para hacer frente a las exigencias de una competencia exterior creciente" 121. También se contempla la necesidad de proteger la actividad industrial de las pequeñas y medianas empresas, fortaleciendo su estructura financiera y comercial.

Este documento socialista, redactado en septiembre de 1977, contiene referencias explícitas a la reestructuración industrial. En efecto, se reconoce la existencia de sectores en los que "por su especial importancia y por lo caótico de su situación, se imponen actuaciones enérgicas de los poderes públicos" 122. Por la trascendencia de los mismos reproducimos a continuación las directrices correspondientes a los tres sectores contemplados: siderurgia integral, subsector farmacéutico y sector alimentario:

"a) En el subsector de la siderurgia integral no cabe encontrar argumentos que justifiquen la existencia de dos grandes empresas, una pública y otra privada. La nacionalización de Altos Hornos y su integración en ENSIDESA, permitiría una adecuada y transparente planificación del sector, así como una reducción de costes.

b) La situación del subsector farmacéutico, hoy dominado por el capital extranjero, implica unos costes elevadísimos para la Seguridad Social. Hay que ir a un estricto control de las empresas multinacionales farmacéuticas, así como a la potenciación de alguna gran empresa pública, aprovechando para todo ello las posibilidades que otorga la existencia de un casi-monopolio público en la demanda de fármacos 123 .

c) En el sector alimentario nos encontramos con una estructura dual, donde se combina una poco eficaz minifundismo con una serie de grandes oligopolios en

---

121 "Directrices de política industrial", manuscrito, pág. 2.

122 Ibidem, pág. 3.

123 La recomendación de crear una empresa Nacional Químico Farmacéutica sería recogida en los proyectos de acuerdos de la Subcomisión tercera de Seguridad Social. En esta subcomisión, y siguiendo la propuesta socialista recogida en el Documento "Notas para una política urgente de sanidad", se acordaría incluir la posibilidad de despacho directo a los asegurados y beneficiarios en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social o a través de oficinas propias de ésta (Proyecto de acuerdo de la Comisión de Seguridad Social, mecanografiado, pág.4). Finalmente se recogerá en los Acuerdos de la Moncloa, VI, E, 3o, la autorización al despacho directo. Este acuerdo no sería aplicado, provocando una dura reacción de los minoristas farmacéuticos.

muchos casos de carácter multinacional. Para luchar contra situaciones monopolísticas, para combatir los comportamientos inflacionistas y aprovechar adecuadamente nuestras ventajas comparativas en el subsector de alimentación, se impone una potenciación de ENDIAS." 124

Por lo demás, el documento socialista contiene directrices referentes a la política industrial con objetivos regionales, la substitución de importaciones y política tecnológica. En cualquier caso se excluyen intervenciones de política industrial con contenido específicamente reestructurador.

Algunas de las propuestas socialistas presentadas en la Subcomisión fueron recogidas en el documento redactado y aprobado el día 17 de octubre. En dicho documento, junto con los apartados destinados al Estatuto de la Empresa Pública y al Plan Energético Nacional, aparecen unos "criterios de política industrial" que finalmente no quedarán recogidos en el documento final de los Acuerdos de la Moncloa 125 . Para reforzar la hipótesis de la preeminencia de la estrategia del PSRE y su aprobación por el conjunto de fuerzas políticas es preciso aportar el primer punto de estos acuerdos:

"La política industrial y, por lo tanto, la revisión de la legislación que la regula, que se llevará a cabo antes del 31 de diciembre de 1978, deberá adecuarse a la política económica coyuntural y a medio plazo, del Gobierno" 126 .

Se admite así por el conjunto de fuerzas políticas, la superioridad de la estrategia de ajuste básica diseñada en el PSRE, excluyéndose por tanto de manera rotunda cualquier referencia a políticas industriales de carácter reestructurador. Ello no impedía admitir dentro de este criterio unos principios básicos que recogían junto con criterios expuestos ya en el PSRE (fomento de inversiones trabajo-intensivas, incremento de las exportaciones, impulso de la tecnología nacional), otros propuestos básicamente por los representantes socialistas (como el paliar los desequilibrios regionales, o cuidar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas).

La exclusión de la política industrial de los Acuerdos de la Moncloa no será por tanto fruto de una omisión involuntaria sino que responderá a la preeminencia de la estrategia básica de ajuste económico

---

124 Ibidem, págs. 3-4.

125 Subcomisión Séptima: "Criterios de política industrial", mecanografiado, una sola página.

126 Ibidem, pág. 1.

coyuntural, propuesta en el Programa de Saneamiento y Reforma Económica, como criterio principal de selección de sectores y empresas industriales eficientes.

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

En pocas ocasiones como en España a mediados de 1977 se puede asistir a un proceso tan intenso de modificación del entramado institucional que afecta a las instituciones políticas, al marco económico y a los instrumentos de política económica. La transición política española ofrece un supuesto de especial interés que desborda los límites habituales del análisis económico al tener que incorporar necesariamente la instancia política. Si la Constitución española de 1978 aparece como el texto fundamental que sintetiza el pacto político que definía el modelo institucional del nuevo sistema democrático, los Acuerdos de la Moncloa de 1977 se pueden interpretar como la plasmación del consenso político entre todas las fuerzas democráticas que permitirá afrontar la crisis económica.

Los Acuerdos de la Moncloa definen un nuevo modelo de funcionamiento de la economía española al crear o desarrollar instituciones fundamentales del Estado del Bienestar y posibilitar así la implementación de una política económica homologable con la practicada en distintas economías europeas occidentales como consecuencia de la crisis económica de los años setenta. El estudio del proceso de elaboración de estos acuerdos nos ha permitido detectar la progresiva ampliación del ámbito de las negociaciones y la modificación de aspectos básicos de la política económica inicialmente definida. Si en el esquema de intervención inicial las reformas económicas se entendían como una contrapartida necesaria a la política de saneamiento coyuntural de carácter estabilizador, en el texto final de los Acuerdos se puede detectar la existencia de un enfoque distinto: los cambios negociados en un amplio conjunto de instituciones económicas y políticas aparecen como una condición necesaria pero no suficiente para que la política de ajuste coyuntural alcance sus objetivos. La consolidación de las instituciones democráticas y el asentamiento de las instituciones fundamentales que definen el Estado del Bienestar aparecen así como una condición necesaria para afrontar la crisis económica en España.

Los Acuerdos de la Moncloa van pues mucho más allá que una mera política de rentas convencional. No se

trata de un pacto social entre agentes representativos de los trabajadores y de los empresarios. Son un pacto político entre todas las fuerzas con representación parlamentaria que tiene por objeto definir un nuevo modelo de funcionamiento de la economía española, con un contenido estructural y coyuntural que posibilitará la aplicación de una política de ajuste económico en la que la política de rentas ocupará un lugar central, y que se desarrollará a lo largo de toda la transición política española. Sostenemos pues que los Acuerdos de la Moncloa definen un modelo avanzado de organización de la vida económica y política que permitirá disponer de las instituciones básicas para afrontar la transición democrática española y plantear la superación de la crisis económica.

Este nuevo modelo de funcionamiento de la economía española exigirá la remoción de obstáculos de naturaleza estructural, con hondas raíces en la historia económica y política de España. La pervivencia de instituciones políticas de carácter corporativo características del régimen fenecido y la existencia de estructuras sectoriales e institucionales muy profundas apartadas del modelo de mercado dificultarán el desarrollo de este nuevo modelo de economía social avanzada. La herencia que recibían los artifices de la nueva política económica contenía unas estructuras lo suficientemente desarrolladas como para posibilitar la transición hacia un modelo de organización económica y social capaz de compatibilizar la eficiencia productiva con la redistribución de la renta y el bienestar, pero con déficits notabilísimos en las instituciones de política económica y con prácticas muy alejadas de las condiciones de mercado en sectores estratégicos.

El acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma económica pretendía ajustar la economía y afrontar las reformas institucionales y sectoriales necesarias para acabar con la crisis económica. Las contradicciones que aparecerán en la ejecución posterior de la nueva política económica de saneamiento y reforma residirán tanto en la existencia de dos visiones distintas respecto a los mecanismos de transmisión de la política económica - y, en general, el funcionamiento de la economía - como en la dificultad de vencer las resistencias al cambio de los agentes representativos de los sectores más alejados de las condiciones de mercado o de modificar estructuras financieras, empresariales y laborales muy arraigadas y escasamente competitivas.

Si los Acuerdos de la Moncloa definen un modelo social avanzado de funcionamiento de las instituciones económicas entendido como una condición necesaria para superar la crisis económica, las dificultades que aparecerán en la implementación de dicho modelo pondrán de manifiesto la existencia de fuerzas profundas contrarias al cambio económico.

Si el Plan de Estabilización de 1959 había supuesto abrir un proceso de liberalización de la

economía española en un contexto político no democrático, los Acuerdos de la Moncloa de 1977 sentarán las bases de un nuevo modelo de funcionamiento de la economía española en el que la democracia política, al permitir un reparto más equitativo de los costes del ajuste, posibilitaría afrontar la crisis económica. La construcción de la democracia, la profundización del Estado del Bienestar y la aplicación de una nueva política económica de saneamiento y reforma se presentarán como procesos difícilmente separables.

La memoria histórica estará presente en el ánimo de los negociadores de la transición política española: la crisis económica de los años treinta y la división profunda entre las fuerzas políticas había conducido a la anterior experiencia democratizadora de la II República hacia el trágico final de la Guerra Civil. La crisis de los años setenta pondría de manifiesto la fuerza de las instituciones democráticas como instancias adecuadas para afrontar políticas de saneamiento y reforma económica con los menores costes sociales posibles, profundizando la redistribución a través del Estado. Los Acuerdos de la Moncloa son la plasmación en la vertiente económica de la política de consenso que presidió toda la transición política española.

**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.

Los Acuerdos de la Moncloa contienen un conjunto de compromisos políticos que van más allá del mero ajuste coyuntural y que definen un modelo avanzado de instituciones políticas y económicas sobre el que será posible asentar la democracia e iniciar el desarrollo del Estado del Bienestar en España. En primer lugar se pactará la construcción de las bases jurídicas y políticas necesarias para definir un sistema democrático, y que servirán de marco para desarrollar las actividades jurídicas y políticas fundamentales, constituyendo un puente para llegar a la nueva Constitución democrática. Se definirán también las funciones económicas de las nuevas instituciones democráticas, reconociendo el papel del Parlamento como instancia de control del funcionamiento de la política económica y asignando a los sindicatos y las organizaciones empresariales un papel similar al verificado en las democracias europeas. Se reconocerá también, y por primera vez, las comunidades autónomas como instancias con competencias en materia de política económica. Todo ello definirá un primer gran bloque de contenido político-institucional que se puede caracterizar por el reforzamiento de la democracia y el desmontaje de las instituciones corporativas del anterior

régimen. Sobre esta base institucional será posible definir un nuevo modelo de funcionamiento de la vida económica en el que, en el marco de una economía de mercado, se asignará al Estado un papel de conducción de la política macroeconómica y, en particular, de lucha contra la crisis económica. La redistribución de la renta y la riqueza ocupará un lugar central entre los objetivos económicos del Estado, posibilitando un funcionamiento de la economía a la vez eficiente y redistributivo.

En efecto, el núcleo de las reformas institucionales de contenido económico concierne al papel del Estado, e incluye las bases institucionales para que se pueda llevar a cabo un proceso de redistribución de los ingresos y de extensión del bienestar al conjunto de la población. Se plantea tanto desde la vertiente impositiva, con la negociación de una reforma fiscal profunda, como desde la específica política presupuestaria de contenido redistributivo en campos tan significativos como la sanidad, el sistema de pensiones, el seguro de desempleo o la gratuidad de la enseñanza. También se incluyen compromisos respecto a la política de suelo y vivienda destinados a evitar que la renta disponible por las familias sea absorbida por las rentas del suelo.

La redistribución a través del mercado, es decir, en el marco de la empresa, se plantea - a través fundamentalmente de la política de rentas y de la política de precios - como un objetivo deseable de carácter indicativo pero con cláusulas coactivas para forzar su extensión al conjunto de las empresas. Se trata en este caso de una redistribución desde las rentas salariales hacia los beneficios, entendida como una condición necesaria para reactivar la inversión privada. Sin embargo, la política de contención de los costes salariales se plantea en los Acuerdos de la Moncloa también como una política antiinflacionista. La contención salarial prevista en los Acuerdos es menor que la practicada en otras políticas de rentas europeas de segunda generación, aunque el enfoque general responda al modelo europeo de política de rentas que se extendió durante la segunda mitad de los años setenta.

El tercer gran bloque está definido por un conjunto de reformas económicas estructurales que afectan al funcionamiento de sectores económicos escasamente penetrados por los mecanismos de mercado o manifiestamente alejados de la competitividad internacional. Se incluyen aquí las bases para la reforma agraria, pesquera, de los canales de comercialización, sistema financiero, energía y empresa pública.

Se puede sostener que este conjunto de reformas institucionales y estructurales constituyen el marco necesario para posibilitar un ajuste profundo de la economía a las nuevas circunstancias derivadas de la crisis económica internacional. Definen las condiciones necesarias para que la política de rentas de segunda generación - que se desarrollaría a lo largo del período

1980-1986 - obtenga los resultados deseados. La lógica interna del compromiso se basa en la necesidad de proceder a una redistribución desde las rentas de los asalariados hacia los excedentes para posibilitar una reactivación de la inversión privada, pero admitiendo que esta redistribución debe ser corregida necesariamente por la acción del Estado a través de la extensión del salario indirecto y la eliminación de las posiciones de privilegio en el mercado. Es decir, ante la necesidad de redistribuir funcionalmente la renta desde las remuneraciones de los asalariados hacia los excedentes de explotación de las empresas, se propugna una redistribución personal de la renta a través del Estado, fundamentalmente a través del sistema fiscal y de la política presupuestaria. En la medida en que se profundizan las instituciones del Estado del Bienestar, la distribución de la renta en términos funcionales va perdiendo su contenido explicativo como criterio de desigualdad, pasando a ocupar su puesto aquellos indicadores basados en la distribución personal de la renta disponible por las familias.

Sostenemos pues que los Acuerdos de la Moncloa definen un nuevo modelo de funcionamiento de la economía española en el que la estrategia del consenso ocupa un lugar central. La profundización de la democracia y la extensión del Estado del Bienestar constituirán el marco necesario para posibilitar que la política de redistribución de la renta desde las remuneraciones de los asalariados hacia los excedentes - entendida como una condición para la recuperación de la inversión - sea factible. Sin embargo, como se sostendrá en el capítulo final, la ejecución de esta política chocará con un obstáculo importante: la succión creciente del excedente empresarial por parte de los costes financieros impedirá que la estrategia de contención salarial logre a corto plazo su objetivo de ampliación efectiva de los beneficios empresariales. Además, en la medida en que la extensión del Estado del Bienestar presiona sobre unas disponibilidades crediticias muy aminoradas por la aplicación de una política monetaria restrictiva, entonces se registrarán efectos contrarios a los deseados sobre el coste del crédito de la nueva estrategia redistributiva pública. La política económica del consenso se mostrará en contradicción con la política monetaria. La vía del consenso y la vía del control monetario se plantearían simultáneamente a lo largo de la transición política española sin que ninguna de ellas acabara por predominar.

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

Al tratarse de un acuerdo político y no de un pacto social se incluyen en los Acuerdos un importante conjunto de compromisos reformistas de contenido jurídico-político. Se puede sostener que los Acuerdos de la Moncloa constituyen un caso excepcional de compromisos políticos entre un Gobierno y el conjunto de fuerzas políticas en los que se pretende el desmontaje de instituciones políticas y económicas corporativas, para construir en su lugar mecanismos de control democrático. Son unos pactos de carácter anticorporativista que anticiparán el contenido democrático de la Constitución de 1978 y que definirán el modelo económico de la transición política.

Las reformas en las instituciones políticas y jurídicas fundamentales se pueden agrupar en dos grandes apartados. Por una parte, aquellas reformas que permitirán disponer de un conjunto de instituciones básicas para el funcionamiento de la democracia y que se incluirán en el "Acuerdo sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política aprobado el día 27 de octubre de 1977". Además se incluye un importante conjunto de compromisos sobre reformas institucionales contenidas en el articulado del "Acuerdo sobre el Programa de Saneamiento y Reforma Económica", y que están presididos por el objetivo de desmontar las instituciones corporativas del régimen y construir nuevas instituciones democráticas con competencias en el diseño, la ejecución y el control de la política económica. Analizaremos en este epígrafe fundamentalmente estas últimas reformas.

El contenido final de los Acuerdos sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política es muy extenso 127 y afecta a un importante conjunto de objetivos legislativos que debían desarrollarse a corto plazo por las Cortes 128 . En él se incluyen compromisos sobre el

---

127 Véase Anexo Documental, Acuerdos de la Moncloa, págs. 73 a 92.

128 Las propuestas de reforma jurídico-política inicialmente planteadas por el Gobierno en las negociaciones de la Moncloa partían de los trabajos de la Comisión de Codificación. A lo largo de las negociaciones los representantes gubernamentales tratarían de introducir en los Acuerdos una Ley Antiterrorista, sin conseguirlo. Respecto a la influencia de las actividades terroristas en la definición de un amplio consenso entre fuerzas políticas es de destacar que horas antes del inicio de las conversaciones de los Acuerdos de la Moncloa se había registrado un atentado sin víctimas en la sede del P.S.O.E. La presión terrorista, especialmente de E.T.A., se agudizaría durante el proceso de negociación de la Constitución de 1978. En Italia durante el proceso de elaboración del "Accordo Programmatico fra i partiti dell'arco costituzionale" de 28 de junio de 1977 la presión terrorista sería muy intensa. La defensa de la democracia frente al terrorismo constituirá un factor de dinamización de los acuerdos programáticos.

ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales (desde la libertad de expresión, el derecho de reunión y el derecho de asociación política, hasta la despenalización del adulterio y el amancebamiento, o de la venta de anticonceptivos) así como la revisión del Código de Justicia Militar y de la Ley de Orden Público, y la Reorganización de los Cuerpos y Fuerzas de Orden Público. Estas medidas iban dirigidas a asegurar que el proceso constituyente se verificaría en un contexto de ejercicio de derechos y libertades fundamentales, y no pueden separarse del contenido global de los Acuerdos al constituir por sí sólo importantes contrapartidas en el proceso negociador.

El segundo conjunto de reformas institucionales afectará a instituciones fundamentales en la elaboración, la ejecución y el control de la política económica, y se encuentran dispersas en el articulado del apartado económico de los Acuerdos. Se tratará de desmontar instituciones corporativas del régimen que todavía subsistían y de introducir en el proceso de elaboración de la política económica las nuevas instituciones democráticas. Desde el punto de vista del estudio del proceso de reformas en los mecanismos de elaboración y control de la política económica los Acuerdos de la Moncloa constituyen un documento excepcional que abrirá una nueva era en el funcionamiento de la economía española, y que permitirá afrontar la crisis económica con una estructura institucional homologable con la existente en las economías europeas occidentales.

La incorporación de las nuevas instituciones democráticas en el proceso de elaboración y control de la política económica se pone de manifiesto en una doble dirección. En primer lugar en la incorporación del control parlamentario sobre ámbitos fundamentales de la ordenación de la actividad económica como es la política monetaria, el conjunto del gasto público - incluyendo un importantísimo componente redistributivo hasta entonces no sujeto a control parlamentario, la Seguridad Social - y las empresas públicas. Además los Acuerdos de la Moncloa preverán la incorporación de representantes de los nuevos sindicatos democráticos, de las organizaciones empresariales y de los consumidores en determinados procesos de control y vigilancia de la gestión de empresas públicas, seguridad social y política de precios.

Los compromisos específicos que el Gobierno adquiere en los Acuerdos referidos al reforzamiento del Parlamento como instancia de control de la política económica son los siguientes:

- control parlamentario de la política monetaria y de las instituciones financieras públicas y privadas 129;
- control parlamentario del conjunto del gasto público,

---

129 I, B, 60.

incluyendo la Seguridad Social 130, las Obras Públicas y la Educación 131;

- control parlamentario de las empresas públicas por una Subcomisión específica dentro de la Comisión de Economía 132.

Tan importante modificación de las instancias de control de la elaboración y la ejecución de la política económica bastarían para situar a los Acuerdos de la Moncloa como un prototipo de pactos políticos de carácter anticorporativo, de diseño de un marco institucional de control democrático del proceso de elaboración y ejecución de la política económica. Pero a ello hay que añadir el desmontaje de los mecanismos más característicos de funcionamiento corporativo de las instituciones políticas y sociales del anterior régimen, situando las nuevas instituciones de representación - sindicatos, organizaciones empresariales y consumidores - en una posición similar a la existente en la mayor parte de economías occidentales del entorno.

En efecto, aunque no se desarrollarán legislativamente, los Acuerdos incluyen compromisos formales acerca de la participación de sindicatos, organizaciones empresariales y consumidores en determinados aspectos relativos a la elaboración y el control de políticas sectoriales y de control. Los contenidos concretos son los siguientes:

- participación de las organizaciones empresariales y de consumidores, así como los trabajadores, fundamentalmente a través de los sindicatos, tanto en la elaboración de un nuevo indicador de precios al consumo de bienes y servicios de consumo más frecuente por las clases de renta baja, como en la propia estructura de los organismos de control de precios en general 133;

- control y vigilancia de la gestión de las entidades gestoras de la Seguridad Social en todos sus niveles y de la marcha de las oficinas de desempleo a través de órganos en los que figuren, por partes iguales, representantes de los trabajadores (a través fundamentalmente de los sindicatos y de acuerdo con los resultados obtenidos en las elecciones sindicales), de los empresarios (a través principalmente de las organizaciones empresariales) y de la administración pública 134;

---

130 VI, B, 1<sup>o</sup>: "Los Presupuestos, los gastos y la gestión de la Seguridad Social se someterán al control parlamentario".

131 Epígrafe III.

132 IX, B, 1<sup>o</sup>.

133 I, C.

134 VI, B, 3<sup>o</sup>.

- participación de las organizaciones y sindicatos profesionales agrarios en la elaboración de los criterios de ordenación de cultivos 135, en la política de precios y en la fijación de precios por campañas 136;
- participación de los trabajadores en los órganos de gobierno de las empresas públicas 137 .
- participación de los beneficiarios junto con la Administración en los distintos niveles de prestación de los Servicios Sociales 138 ;

Entre las medidas anticorporativistas contempladas en los Acuerdos, y que afectaban a la propia supervivencia de instituciones fundamentales del régimen y cuya existencia y funcionamiento se remontaban a los años cuarenta, destacan las que conciernen al funcionamiento de órganos e instituciones muy importantes en el sistema financiero, y a las Cámaras Agrarias. En ocasiones se confundirán los objetivos anticorporativos con el desmontaje de núcleos de poder de mercado de carácter monopolista u oligopolista. Destacan los siguientes:

- democratización de las Cámaras Agrarias 139 y de las Cajas Rurales 140;
- nueva regulación de los órganos rectores del Banco de España y el crédito oficial, y reforma del sistema financiero en su conjunto 141 ;
- las autoridades financieras y el Parlamento vigilarán el funcionamiento de las Cajas de Ahorros y garantizarán la representación efectiva en sus órganos de gobierno de los impositores y, cuando proceda, de las Entidades y Corporaciones y de los propios gobiernos autonómicos de su ámbito territorial 142 ;
- las Cajas Rurales que dependían del Ministerio de Trabajo, pasan a depender del de Economía, y serán controladas de manera análoga a las Cajas de Ahorros y la

135 VIII, A, 2<sup>o</sup>.

136 VIII, C, 1<sup>o</sup>.

137 IX, B, 5<sup>o</sup>.

138 VI, B, 4<sup>o</sup>.

139 VIII, G.

140 VIII, H.

141 VII.

142 VII, 3<sup>o</sup>.

Banca Privada 143 ;

- liberalización y ampliación de la función mediadora de los agentes mediadores en el mercado de capitales 144;
- autorización al despacho directo de productos farmacéuticos básicos en el recinto de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social a los beneficiarios de la misma 145 ;
- establecimiento de un régimen de incompatibilidades para los miembros de los Consejos de Administración de las empresas públicas 146.

Las nuevas bases jurídicas y políticas negociadas, junto con la adopción de medidas anticorporativas y la institucionalización de las nuevas figuras de elaboración y control de la política económica constituyen los fundamentos sobre los que será posible construir el nuevo modelo de intervención económica. El establecimiento del marco democrático básico sería una condición necesaria para alcanzar compromisos de redistribución de la renta disponible a través del Estado, contrapartida necesaria en toda política de rentas de segunda generación. Las relaciones entre democracia, mercado y superación de la crisis económica aparecerán así concretadas en un documento suscrito por el Gobierno y el conjunto de fuerzas políticas parlamentarias. Pero además los cambios institucionales afectarán a uno de los pilares del proceso político de la transición política española: la configuración de instituciones autonómicas de gobierno a nivel subestatal dotadas de autonomía política y de competencias económicas importantes. La redefinición de los mecanismos de control de la política económica alcanzaría así incluso al propio modelo centralizado, como a continuación se analizará. Por lo tanto, los Acuerdos de la Moncloa contienen un pacto político que viene a definir las bases institucionales de la democracia, el control de la economía y la construcción del sistema autonómico.

---

143 VII, 4<sup>o</sup>.

144 VII, 8<sup>o</sup>.

145 VI, E, 3<sup>o</sup>.

146 IX, B, 6<sup>o</sup>.

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

El cambio en la estructura administrativa del Estado, con la inclusión de un nuevo nivel de administración dotado de autonomía política correspondiente a las futuras Comunidades Autónomas, quedará recogido en el título X de los Acuerdos de la Moncloa, dedicado específicamente a definir los criterios para la adaptación a las instituciones autonómicas. En distintos epígrafes de los Acuerdos se incluirán también referencias concretas a la descentralización del Estado y la asunción de competencias económicas por las futuras instituciones autonómicas. Se trata pues de aceptar la existencia de un nuevo marco institucional que venía a romper con el tradicional centralismo del Estado, anunciando la existencia de competencias económicas en las futuras instituciones autonómicas. Este título X de los Acuerdos de la Moncloa constituye la primera manifestación del pacto histórico de todas las fuerzas políticas para definir una nueva estructura en el reparto de poderes del estado, que quedaría definitivamente consagrada con la aprobación del Título VIII de la Constitución de 1978. El texto del título X finalmente aprobado dice así:

"El desarrollo de este Acuerdo se acomodará a la legislación vigente en cada momento relativa a instituciones autonómicas provisionales, a los efectos de adecuar la instrumentación prevista a la distribución de competencias que se establezca en dicha legislación, y todo ello en un marco de unidad de la política económica española" 147.

La inclusión en los Acuerdos de la Moncloa de compromisos referidos al funcionamiento de las Instituciones autonómicas provisionales - que no estaba prevista en el documento inicial del PSRE - constituye la primera concreción de un compromiso político de todas las fuerzas políticas para la institucionalización de las futuras Comunidades Autónomas, y refleja la preocupación política por dotar de contenido económico a las instituciones autonómicas. Este proceso de incorporación en los Acuerdos de las instituciones autonómicas provisionales estará impulsado inicialmente por los representantes socialistas catalanes, teniendo como marco político la negociación para la recuperación de las instituciones de autogobierno de Cataluña, que estaban llevando a término el Presidente Suárez y el Presidente de la Generalitat de Catalunya en el exilio, Josep Tarradellas. El proceso de negociación de este epígrafe de los Acuerdos coincidirá con el viaje del Presidente Tarradellas a Madrid, que se producirá el día 20 de octubre de 1977, al día siguiente de la publicación en el

---

147 X, primer apígrafe.

B.O.E. del Decreto que venía a nombrarle Presidente de la Generalitat de Catalunya 148 .

Las negociaciones del epígrafe X de los Acuerdos acerca de la adaptación de su contenido a la legislación vigente sobre instituciones autonómicas provisionales se producirán coincidiendo con el viaje de Tarradellas a Madrid. Si bien en el primer redactado secreto de los Acuerdos de la Moncloa no se incluye ninguna referencia explícita a esta cuestión, en el segundo borrador de los mismos existe ya un contenido específico referido a los "Criterios de Ordenación Autonómica"

=

Su contenido era el siguiente:

#### "X. CRITERIOS DE ORDENACION AUTONOMICA

El reconocimiento y desarrollo de regímenes autonómicos que permitan el autogobierno de los pueblos que forman España, además de ser un aspecto esencial de la consolidación de la democracia, ha de permitir una gestión de la Administración Pública y una prestación de servicios más eficiente y más cercana a los ciudadanos.

El proceso de institucionalización autonómica debe ir acompañada de un traspaso de funciones y competencias con sus correspondientes recursos financieros. Dicho traspaso se realizará a través de Comisiones mixtas y paritarias entre el Gobierno y las diversas instituciones autonómicas provisionales. En el Presupuesto General del Estado se establecerán mecanismos flexibles que permitan las transferencias de partidas y recursos y el control de los mismos por los entes autonómicos. Estos principios serán aplicados en el marco global del Acuerdo Programático" 149.

Esta propuesta contiene la estrategia básica que predominará a lo largo de la transición política española acerca de la institucionalización de las Comunidades Autónomas, constituyendo un precedente importante a lo que con posterioridad sería recogido en el Título VIII de la Constitución de 1978. La insistencia en asegurar la financiación de los traspasos y en postular la idoneidad de las instituciones autonómicas como prestadoras de servicios públicos demuestra una especial sensibilidad por los problemas económicos y hacendísticos en los impulsores de esta propuesta 150 .

---

148 Véase el Programa del viaje a Madrid y Barcelona del Presidente de la Generalitat de Catalunya Josep Tarradellas, Documento 009.

149 Primera Redacción de los Acuerdos de la Moncloa, segundo borrador, pág. 40,

150 Si bien el título X de los Acuerdos no figuraba entre

Con independencia de la negociación de este nuevo título X, a lo largo de las negociaciones de los nueve restantes títulos, en las respectivas subcomisiones, habían aparecido referencias de contenido autonómico, que serían incorporadas en el texto final. Los campos previstos específicamente en el articulado de los Acuerdos son los siguientes:

- especificación territorial de la asignación de recursos presupuestarios 151;
- incorporación en todos los niveles educativos de las distintas lenguas y contenidos culturales, en colaboración con las distintas instituciones autonómicas 152;
- participación de las instituciones autonómicas en la elaboración de los criterios de ordenación de cultivos 153;
- desarrollo por las instituciones autonómicas de los principios de una nueva Ley de Reforma y Desarrollo Agrario 154;
- regionalización de la actividad pesquera y marisquera 155.

Como se puede deducir del contenido de estos compromisos, no se había negociado en el conjunto de los Acuerdos un contenido importante en materia de institucionalización de las autonomías en el campo económico. La incorporación del título X de los Acuerdos

---

los criterios previos aprobados el día 9 de octubre, sería introducido en las negociaciones de la Comisión General e incorporado sólo a partir del segundo borrador de los Acuerdos de la Moncloa. La iniciativa política correspondió a los socialistas catalanes 150 y recibió un inmediato apoyo por parte de los representantes comunistas y de Miguel Roca i Junyent. Las negociaciones Suárez-Tarradellas que culminarían en el reconocimiento de Josep Tarradellas como Presidente de la Generalitat de Catalunya serían pues paralelas a las negociaciones sobre el contenido autonómico de los Acuerdos de la Moncloa. La concreción del acuerdo final sobre los criterios para la adaptación a las instituciones autonómicas sería fruto de las negociaciones entre Fernando Abril Martorell, por parte del Gobierno, y de Ernest Lluch, por parte de los Socialistas de Catalunya.

151 III, 2<sup>o</sup>.

152 IV, 3<sup>o</sup>, a y b.

153 VIII, A, 2<sup>o</sup>.

154 VIII, E.

155 VIII, política pesquera, 2<sup>o</sup> c.

vendría a paliar esta situación, exigiendo la adecuación en el desarrollo de los mismos a las futuras instituciones autonómicas. Se daría así un paso decisivo en la adopción de una nueva estructura de reparto de poderes en el Estado, al admitir todas las fuerzas políticas parlamentarias la futura existencia de instituciones autonómicas dotadas de contenido económico. Se crea así una nueva instancia de elaboración de política económica de carácter participativo, y por lo tanto, anticorporativo.

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

Una vez diseñado el marco institucional jurídico-político es posible definir la estrategia de redistribución a través del Estado sobre la que se asentará la política de rentas. La debilidad de las instituciones de redistribución pública existentes en España a mediados de los años setenta obligará a negociar en esta etapa de la transición política los fundamentos institucionales o compromisos de redistribución a través del Estado. Sobre la base de la profundización de la democracia y el desarrollo del Estado del Bienestar se podrá alcanzar un compromiso acerca de la redistribución de la renta en la esfera de las empresas.

La hipótesis fundamental sobre la que se asienta esta nueva dirección de la política económica española responde a la planteada por Assar Lindbeck para el caso sueco <sup>156</sup>: una mayor igualdad económica puede aumentar la estabilidad política, económica y social de una sociedad, lo que puede considerarse como una mejora en la eficiencia del sistema económico. De acuerdo con la interpretación de Lindbeck no es posible llevar a término una estrategia redistributiva pública a través de un sólo instrumento, por lo que un programa redistributivo debe adoptar simultáneamente varios instrumentos de política económica. Esta hipótesis, que subyace en la política económica defendida por Fuentes Quintana <sup>157</sup> y el conjunto de economistas del consenso que participaron en el proceso de elaboración de los Acuerdos de la Moncloa, permite explicar el contenido redistributivo del

---

<sup>156</sup> Véase Capítulo I, Epígrafe 1.2.5.

<sup>157</sup> Véase Capítulo II, Epígrafe 1.1.

documento final. Aislaremos a continuación el contenido de las reformas económicas de carácter redistributivo incluidas en los Acuerdos, para llegar a la conclusión de que en ellos se contienen las bases institucionales para el desarrollo del Estado del Bienestar en España 158 .

La estrategia redistributiva planteada se puede interpretar a partir del estudio de la cadena secuencial de intervenciones de política económica con contenido redistributivo que vincula la renta obtenida por los factores productivos con el bienestar. Esta cadena está compuesta por tres grandes anillos que contienen distintos instrumentos públicos de carácter redistributivo y que serán objeto de negociación en los Acuerdos de la Moncloa, tanto para su reforma estructural, o rediseño institucional, como en su aplicación a corto plazo. El primero de ellos vincula la renta factorial con la renta monetaria disponible por las familias, y contiene fundamentalmente dos instrumentos redistributivos: los impuestos directos sobre las familias y los pagos directos por transferencias, fundamentalmente por cuotas a la seguridad social. Para obtener una medida más próxima del bienestar efectivo de la población no nos basta con detenernos en la renta monetaria disponible, ya que por medio de subsidios (como el de desempleo) y pensiones, impuestos indirectos (como los que gravan el consumo), gastos públicos redistributivos (sanidad, educación, etc.) y controles directos (sobre precios agrarios, alquileres, etc.), se puede modificar la renta monetaria disponible para alcanzar la renta real. La aproximación al bienestar efectivo de la población - el objetivo último - escapa en buena parte a los indicadores económicos disponibles, siendo de muy difícil medición, e incluye la disponibilidad y capacidad de utilización de los recursos humanos, la disponibilidad de los recursos financieros y el acceso efectivo al consumo de determinados bienes básicos (nutrición, condiciones de vivienda, ocio y recreo). Esta última categoría compondría el tercer y último eslabón que une la cadena entre renta de los factores que intervienen en la producción y bienestar. La metodología que empleamos en el análisis de la redistribución pública está extraída de la experiencia sueca. El contenido redistributivo de los Acuerdos de la Moncloa alcanzará a las más importantes políticas redistributivas hasta aquí expuestas, y además lo hará no de modo coyuntural sino estructural o de asentamiento de sus principios e instituciones.

En efecto, la estrategia redistributiva pública ocupa el grueso del contenido final de los Acuerdos de la Moncloa. Está plasmada en los títulos I (Política de saneamiento económico, apartados A, C, D, y E), II (reforma fiscal), IV (política educativa), V (política de

---

158 Como consecuencia del desarrollo de estas bases institucionales se asistirá a una ampliación muy importante del gasto público de contenido redistributivo a lo largo de la transición política.

urbanismo, suelo y vivienda) y VI (reforma de la Seguridad Social). Así, el desarrollo de las instituciones pactadas en los Acuerdos de la Moncloa permitirá sentar las bases para la extensión del Estado del Bienestar en España. La dirección de estas reformas es claramente favorable a una redistribución a través del Estado de porciones crecientes de la renta generada por los factores productivos. Destacaremos a continuación las reformas más significativas.

En primer lugar es de destacar la inclusión de la reforma fiscal en el texto de los Acuerdos. Desde la vertiente de la imposición directa, la reforma fiscal introduce el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con carácter global, personal y progresivo 159, el Impuesto sobre el Patrimonio, así como la reforma del Impuesto sobre Sucesiones y donaciones y del Impuesto sobre Sociedades. Es de destacar que la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal constituirá la primera ley aprobada por las Cortes constituyentes 160. La inclusión en los Acuerdos de la Moncloa de estas reformas profundas en las instituciones fundamentales de la imposición directa facilitará su aprobación en el Parlamento, acelerando su puesta en vigor. Respecto a la estructura recaudatoria que se derivaría de la reforma fiscal se incluyeron en los Acuerdos unos objetivos a corto plazo, tendentes a igualar las recaudaciones por imposición directa con las por recaudación indirecta ya en el ejercicio de 1978, y de proseguir avanzando en los sucesivos ejercicios con el incremento de la progresividad fiscal.

El segundo gran apartado redistributivo que afecta a la renta generada por los factores productivos se refiere a los pagos directos a la Seguridad Social. La

---

159 2, A), 1o.

160 Es significativo el hecho de que el día 17 de junio de 1977, el Presidente de las Cortes Antonio Hernández Gil ordenara la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes del Real Decreto-ley 35/1977 de 13 de junio sobre política monetaria, en el que se venía a regular el procedimiento - y la cuantía - para la conversión en anticipos del Tesoro de los créditos concedidos por el Banco de España a Organismos y Empresas Públicas. El descontrol financiero de los mecanismos de financiación del crédito oficial, con mecanismos tan extendidos durante largas etapas del régimen como eran el de la pignoración automática de fondos públicos, créditos o efectos especiales venía a regularse precisamente el mismo día en que se realizaban las primeras elecciones democráticas. El primer proyecto de Ley que entró en las Cortes democráticas fue el de medidas fiscales urgentes, que introducía el delito fiscal - y la moratoria fiscal - y eliminaba el secreto bancario a efectos tributarios. La financiación monetaria del régimen corporativo contrastará con la financiación impositiva del régimen democrático.

estructura recaudatoria de la Seguridad Social se basaba fundamentalmente en las cuotas provenientes de las empresas y de los trabajadores, siendo muy reducida la aportación del Estado. Esta estructura recaudatoria sería objeto de críticas sistemáticas por las organizaciones empresariales a lo largo de la transición política española. En los Acuerdos se adquiere un doble compromiso sobre esta materia. Desde el punto de vista de la reforma del sistema de financiación de la seguridad social se acordó que el Estado aumentaría su aportación a la misma de acuerdo con el ritmo de aumento de sus ingresos, pasando de un 3,5 por 100 en 1977 a un 8,2 por cien en 1978 161, hasta alcanzar un 20 por cien en 1983. Además se estableció el principio de que el sistema de cotización se basaría en criterios de progresividad, eficacia social y redistribución. Por lo que a la política de cotizaciones a corto plazo, el criterio fundamental sería el de que contribuyeran a moderar el incremento de los costes salariales, adquiriendo el compromiso de que las cuotas a la Seguridad Social no podrían crecer en más del 18 por cien en 1978, es decir, por debajo del conjunto de costes salariales. Es de destacar que a lo largo del período 1970 - 1977 la progresión de las cotizaciones sociales había sido muy superior al del conjunto de costes salariales. Los Acuerdos de la Moncloa contendrán así objetivos de saneamiento y reforma económica que afectan de manera muy profunda al funcionamiento de los dos mecanismos de redistribución de la renta generada por los factores productivos. Pero la profundización del Estado del Bienestar no se detiene en ambas reformas.

Las principales contrapartidas a corto y medio plazo de la política de rentas acaso se encuentren en el eslabón que une la renta monetaria disponible por las familias con la renta real. En particular en las políticas de gasto público en sanidad y seguridad social, educación y otras formas de consumo e inversión públicas, pero también en los cambios en la estructura de recaudación indirecta y en determinadas políticas de controles directos que afectaban a los precios agrarios, alquileres, etc. Los cambios introducidos en estas políticas afectarán en lo sucesivo a la estructura general de los Presupuestos del Estado, incrementando progresivamente el peso del Sector Público en términos de P.I.B. Entre dichas contrapartidas destacaremos las siguientes:

\* seguro de desempleo

- extensión progresiva de la cobertura de desempleo a todos los parados 162

---

161 Este compromiso referido a 1978 sería incorporado en las últimas negociaciones sobre el texto final, no estando recogida en los borradores finales de los Acuerdos de la Moncloa.

162 I, A, 9a.

- financiación progresivamente a cargo del Estado
- ampliación de los plazos de prestación para ciertas categorías de trabajadores
- cuantía de las prestaciones tendente a asegurar que no serán inferiores al salario mínimo interprofesional
- tope máximo a la prestación por desempleo 163

\* pensiones

- incremento para 1978 de la masa global de pensiones en un 50 por 100, y distribución de dichos aumentos de forma que incida progresivamente en las más reducidas 164

\* seguridad social agraria

- compromiso de equiparar en un futuro el Régimen de la Seguridad Social Agraria al Régimen General 165

\* prestaciones farmacéuticas y asistencia sanitaria

- recomendación de crear servicios de orientación familiar y de incluir la psiquiatría dentro de las prestaciones de la Seguridad Social 166
- revisión del sistema de prestaciones farmacéuticas, para frenar el consumo innecesario 167, autorizándose el despacho directo de productos farmacéuticos básicos en los recintos de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social

\* educación 168

- gratuidad progresiva de la enseñanza, incluyendo en los centros públicos que concentran alumnos con residencia muy alejada la posibilidad de financiar los servicios de comedor y transporte
- revisión del sistema de financiación de los

---

163 VI, G.

164 VI, G.

165 VI, I.

166 VI, J.

167 En realidad esta recomendación se traduciría en un incremento de los gastos farmacéuticos a cargo de las familias.

168 Título IV completo, dedicado a la política educativa.

centros privados subvencionados

- mejora de la retribución del profesorado

\* imposición indirecta

- racionalización de la estructura tributaria que grava el consumo y las transmisiones de bienes, alineando el sistema fiscal español con el Comunitario incluyendo la introducción del IVA cuando las circunstancias económicas fueran favorables 169

\* controles directos con contenido redistributivo

- política de precios agrarios dirigida a asegurar que los niveles de renta del sector agrícola no se alejaran de los existentes en el conjunto de sectores productivos 170

- contratación temporal de los acogidos al subsidio de paro sin pérdida de sus derechos, satisfaciendo el Estado con cargo a los recursos de la Seguridad Social el 50 por 100 de las cotizaciones sociales

- admisión de la contratación temporal por un plazo máximo de dos años para los empleos derivados de los nuevos puestos de trabajo creados a partir del 1 de noviembre de 1977, siempre que los mismos se cubrieran con personas que desempeñaran por primera vez un trabajo, satisfaciendo el Estado el 50 por 100 de las cotizaciones que devengasen 171.

Finalmente, el último eslabón de la cadena que une la renta con el bienestar está compuesto por un conjunto de determinantes de difícil medición y que afectan a la calidad de vida de la población. Su situación es a menudo fruto del trabajo acumulado durante generaciones y conciernen a la disponibilidad efectiva de los recursos de capital humano (educación, salud y condiciones familiares), a la efectiva capacidad de utilización de los recursos humanos (empleo y actividad política) y de los recursos financieros, y al consumo efectivo de determinados bienes básicos (nivel de nutrición, condiciones de la vivienda, ocio y recreo) 172. Aunque los efectos de las políticas redistributivas públicas sobre estos determinantes se registran a medio y largo plazo, los Acuerdos de la Moncloa contienen una

---

169 II, B, 2o.

170 VIII, C, 2o.

171 I, E, 2o.

172 Véase Assar Lindbeck (1984, pág. 129-136) y epígrafe 1.2.5.

política específica destinada a evitar que una parte importante de la renta real disponible por las familias sea absorbida por motivos especulativos. Se trata de los compromisos de modificación de la política urbanística, de suelo y vivienda en los que se fija el principio de que el plusvalor del suelo urbano es fundamentalmente de la colectividad <sup>173</sup>. En general, las políticas redistributivas a través del gasto público que acabamos de examinar se deberán manifestar a medio y largo plazo en la modificación del conjunto de determinantes del bienestar que componen el último anillo de la cadena de redistribución a través del Estado.

---

<sup>173</sup> Véase Epígrafe 4.1.3.4.

4. 4 34. Como se ha examinado con anterioridad, el documento final de los Acuerdos de la Moncloa presenta cambios importantes en tres ámbitos fundamentales: la liberalización financiera, la liberalización del mercado de trabajo y la liberalización del sector exterior. El PSRE presentaba el proceso de liberalización como un requisito para mejorar la eficiencia del sistema económico, en el marco de una "economía de mercado socialmente avanzada en el que bajo los principios de libertad y respeto a la iniciativa privada ... el sector público desempeñe un papel substancial corrigiendo las distintas desigualdades, garantizando la estabilidad, impulsando el desarrollo y suministrando libremente aquellos bienes que por sus características intrínsecas no puedan ser suministrados por las empresas privadas a través del mercado" 170. Los Acuerdos de la Moncloa no incluirán finalmente aspectos sustantivos de la liberalización financiera, el cambio de modelo salarial y el cambio en la estructura arancelaria. Esto no significará detener el proceso de liberalización que se estaba desarrollando en estos ámbitos, pero sí que se puede interpretar como una ausencia de consenso entre las distintas fuerzas políticas sobre el alcance de las reformas económicas en aspectos cruciales del funcionamiento de la economía española.

De este modo, la estrategia inicialmente diseñada por Fuentes Quintana consistente en proceder simultáneamente a ajustar la economía y profundizar en el proceso de liberalización quedará seriamente afectada. En este sentido los Acuerdos de la Moncloa diferirán del Plan de Estabilización de 1959. Contendrán compromisos importantes para asegurar un papel creciente del sector público en el proceso de redistribución de la renta, sentando las bases del Estado del Bienestar y definiendo los mecanismos institucionales anticorporativos necesarios para gobernar la economía sobre bases democráticas. Posibilitarán así un proceso de ajuste económico rápido fundamentado en una política de rentas de segunda generación. Pero no agilizarán la reforma en los ámbitos financiero, laboral y arancelario, ni preverán mecanismos específicos de reestructuración industrial. De este modo, el proceso de adaptación de la economía española a las nuevas circunstancias derivadas de la crisis económica se deberá llevar a término bajo unas condiciones de funcionamiento de los agentes económicos y de los mercados que seguían alejadas de la competencia.

Al eliminarse estas reformas del contenido de los Acuerdos de la Moncloa se estaba demorando la introducción de mecanismos competitivos en sectores tan básicos como el del crédito, y en el mercado de trabajo,

o impidiendo que a través del arancel se forzara un nuevo marco general de mayor competitividad para el conjunto de la economía. En realidad, las consecuencias a corto plazo derivadas de la exclusión de estas reformas residirían en el reforzamiento de la situación proteccionista y no competitiva existente en importantes mercados que determinaban la estructura de costes del conjunto de la economía. Este hecho condicionaría la aplicación de políticas instrumentales contempladas en el programa en un horizonte temporal inmediato, como es la política monetaria y la política salarial. Estas políticas tendrán que demostrar su efectividad en unas condiciones muy alejadas de la competencia 171 .

---

171 Véase Capítulo I, Epígrafes 1.2.2.2. y 1.2.6.

4.5.2. 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.

Los Acuerdos de la Moncloa constituyen un caso especial de política de rentas de segunda generación. Incluyen un objetivo de crecimiento de los salarios de acuerdo con la inflación esperada y no con la inflación pasada, en el marco de un proceso de negociación de la política económica general del Gobierno. La especificidad de los Acuerdos reside no tan solo en el hecho de que en su elaboración no participaran directamente ni los sindicatos ni las organizaciones empresariales, sino también en cuanto a la articulación de esta política de rentas con el conjunto de políticas instrumentales, y singularmente, con la política monetaria. Si la debilidad institucional de las fuerzas sociales impedía la conclusión de un acuerdo social tripartito convencional, la inexistencia de determinadas condiciones de desarrollo institucional o de condiciones de mercado en sectores estratégicos afectaría la estrategia negociadora, surgiendo unas contrapartidas inusuales en el conjunto de experiencias europeas de política de rentas de segunda generación, que han sido estudiadas con anterioridad.

Sostenemos pues que la política salarial contenida en los Acuerdos de la Moncloa permite caracterizarlos como una experiencia de política de rentas de segunda generación, aun cuando aparezcan contradicciones entre esta política de rentas y la política monetaria finalmente adoptada. En la medida en que la estrategia del consenso y la estrategia del control monetario constituyen dos vías distintas que llevan a soluciones de ajuste con costes distintos, podremos sostener la existencia en los orígenes de la economía de la transición de dos procesos distintos y simultáneos de ajuste de la economía española a las nuevas circunstancias derivadas de la crisis económica.

Si en las experiencias de políticas de rentas europeas de segunda generación la consecución de un acuerdo en torno al crecimiento de los salarios se entiende como una vía de ajuste alternativa a la vía clásica de contención de la demanda por medio de políticas restrictivas de naturaleza monetaria o fiscal, en la estrategia defendida en los Acuerdos de la Moncloa la política monetaria adquiere el papel de pieza de cierre de todo el entramado estabilizador. En el supuesto de que la norma salarial de referencia fuera superior a las negociaciones entre empresarios y trabajadores, entonces la política monetaria actuaría "provocando tensiones financieras" <sup>1</sup>, con unas consecuencias imprevisibles sobre el conjunto del sistema económico. En este sentido, los Acuerdos de la Moncloa optan por una

---

<sup>1</sup> FSRE, pág. 41.

estrategia alternativa respecto a la planteada en otras economías como la italiana con el Accordo Programmatico de julio de 1977 <sup>2</sup>.

#### 4.3.1.1. Política salarial.

La política salarial pactada en los Acuerdos de la Moncloa es esencialmente la misma que estaba diseñada en el Programa de Saneamiento y Reforma Económica, siendo desarrollada posteriormente por un Real Decreto-Ley sobre política salarial y empleo, de 25 de noviembre de 1977 <sup>3</sup>. En el curso de las negociaciones no se alterarían los objetivos iniciales de fijación de unos aumentos de los costes salariales nominales de acuerdo con los objetivos previstos de crecimiento de los precios. Por primera vez desde el inicio de la crisis, se establecía el principio de fijar los incrementos salariales en función de un objetivo preestablecido de crecimiento de los precios, rompiendo con la tendencia histórica de fijar dichos aumentos a partir de los resultados de inflación registrados en el período anterior. Este planteamiento permitía situar como objetivo inmediato de la política de rentas a la inflación, aunque en la medida en que se establecía como objetivo global de la política económica el de alcanzar una determinada tasa de crecimiento de la renta disponible, se estaba asignando indirectamente como objetivo de la política de rentas una determinada tasa de crecimiento de las remuneraciones de los asalariados y, en consecuencia, una determinada distribución funcional de la renta. En la medida en que la tasa de crecimiento del conjunto de las remuneraciones de los asalariados fuera inferior a la tasa de crecimiento de la renta nacional, entonces nos encontraríamos ante unos objetivos propios de la política de rentas de segunda generación.

La tasa de crecimiento prevista en el conjunto de las remuneraciones de los asalariados era del 21 por 100, prácticamente igual que el crecimiento esperado en la renta total, el 21,6 por 100. En este sentido, los Acuerdos de la Moncloa plantean unos objetivos muy modestos de contención salarial, aunque rompen con la tendencia histórica de incremento de la participación de las remuneraciones de los asalariados en la distribución funcional de la renta. Nos encontramos por tanto ante un supuesto de política de rentas de segunda generación de carácter blando en cuanto a sus objetivos, pero con un claro contenido innovador en cuanto a los instrumentos y medidas adoptados. Su principal efecto consistiría en romper con la espiral precios-salarios, evitando el

---

<sup>2</sup> Véase Anexo IV - I. "El "Accordo Programmatico italiano como antecedente inmediato de los Acuerdos de la Moncloa", Apartado 1.

<sup>3</sup> Real Decreto-Ley 43/1977. B.O.E. núm. 283, de 26 de noviembre de 1977.

mecanismo de la escala móvil, lo que abriría la posibilidad de aplicar en lo sucesivo políticas de rentas negociadas a partir de objetivos de inflación anual progresivamente descendentes.

La estrategia global de los Acuerdos de la Moncloa consiste en trasladar la lucha por la distribución de la renta desde el ámbito empresarial o privado al ámbito público, asociando a la política salarial un conjunto de políticas redistributivas públicas - o contrapartidas - de naturaleza fiscal, presupuestaria, monetaria, etc. Le ahí que el objetivo de crecimiento de los salarios adoptado en los Acuerdos, si bien representaba una ruptura en la espiral precios-salarios, no tenía que implicar necesariamente una pérdida de posiciones en la distribución personal de la renta.

La política salarial adoptada se fundamenta en el seguimiento de objetivos definidos en términos de masa salarial bruta para cada empresa pública o privada, incluyendo los impuestos directos sobre la nómina de los salarios y las cargas de seguridad social de todo género. El crecimiento de la masa salarial (por trabajador empleado) de cada empresa se sitúa en un 20 por 100 durante 1978, de forma que incorporando los aumentos por antigüedad y ascensos, se alcanzara un crecimiento máximo total del 22 por 100. Estos objetivos salariales son coactivos para el conjunto del sector público (Administraciones públicas, Empresas públicas, Organismos autónomos e Instituciones financieras públicas), e indicativos para el sector privado, aunque se previeran dos mecanismos dirigidos a asegurar su verificación por parte del sector privado: la retirada de todas las ayudas fiscales y crediticias para las empresas que no respetaran la norma salarial; y la autorización de reducir la plantilla hasta en un 5 por cien en aquellas empresas que tuvieran que ceder a la presión sindical e incrementasen los salarios en mayor cuantía 4 .

También se incluía una recomendación consistente en asignar el incremento de la masa salarial en cada empresa de forma que al menos la mitad de dicho incremento se distribuyera linealmente entre los trabajadores de cada empresa 5 .

---

4 Esta cláusula es de difícil - o imposible - aplicación, en la medida en que si la empresa no ha podido ceder a la presión de los sindicatos en el momento de la negociación salarial difícilmente podrá llevar a cabo políticamente una medida tan drástica como el despido de trabajadores.

5 Aunque en el texto de los Acuerdos se dota de carácter voluntario este incremento lineal de salarios, el artículo cuarto del Real Decreto-Ley sobre política salarial y empleo especifica que " El incremento de la masa salarial bruta...deberá distribuirse entre los trabajadores de forma que beneficie especialmente a los perceptores de salarios más bajos, de modo que, como mínimo, el cincuenta por ciento del referido incremento

Se establecían dos mecanismos de adaptación a la evolución de la inflación. En primer lugar se preveía la aplicación para el resto del año 1977 de un crecimiento de los salarios en términos anuales del 15 por 100, siempre que los precios no excedieran de dicha cifra, preveiéndose la posibilidad de nuevos ajustes en el supuesto de que la inflación a finales de año excediera del 26 por 100. Además se establecía una cláusula de revisión de los salarios a partir del 30 de junio de 1978 si los precios al consumo en el primer semestre superaban el 11,5 por 100 respecto a principio de año, excluyendo para el cómputo de la inflación los aumentos derivados de tres causas: variaciones significativas del tipo de cambio, repercusiones de aumentos en los precios internacionales de la energía y efectos negativos de excepcionales circunstancias agrícolas.

La cuestión de la retroactividad de estas normas salariales para aquellas empresas o sectores que ya hubieran pactado condiciones salariales para 1978 no quedaba específicamente resuelta en los Acuerdos de la Moncloa, siendo objeto de duras discusiones desde el mismo momento de su aprobación. El Decreto-Ley de 25 de noviembre venía a concretar esta cuestión al suspender la vigencia de las cláusulas automáticas de revisión salarial que afectaban al periodo comprendido en los Acuerdos en la medida en que estas cláusulas implicasen crecimientos salariales superiores a los previstos en los Acuerdos 6 .

Junto con la política salarial, los Acuerdos de la Moncloa incluyen tres disposiciones referentes a política de fomento del empleo (contratación temporal para jóvenes y para acogidos al subsidio de desempleo, y construcción y mejora de centros docentes a través de un plan extraordinario) así como un amplio conjunto de medidas de política de precios en determinados productos estratégicos o en sectores monopolistas.

Nos encontramos por tanto ante un ejemplo de política de rentas de segunda generación no tanto por la intensidad de la política de contención de los salarios reales (que prácticamente no sufren variación en términos reales) como por la existencia de un amplio conjunto de instrumentos y medidas similares a otras experiencias europeas coetáneas. El marco institucional existente impedirá que el acuerdo sea multilateral (con sindicatos

---

se reparta en forma lineal entre todos los empleados y trabajadores de la Empresa".

6. Artículo noveno del Real Decreto-Ley/40 1977. Las cláusulas afectadas se refieren tanto a los convenios colectivos como a decisiones arbitrales, laudos, normas de obligado cumplimiento o disposiciones análogas. La suspensión de las cláusulas salariales no invalidaba el resto de cláusulas o condiciones.

y organizaciones empresariales negociando con el Gobierno la orientación de la política económica), aunque los sindicatos con mayor implantación aceptaran los resultados del acuerdo.

#### 4.2.2.2. Articulación con la política monetaria

Como se ha puesto de relieve con anterioridad <sup>7</sup>, los Acuerdos de la Moncloa contienen como pieza de cierre de todo el entramado de la política coyuntural de ajuste una política monetaria restrictiva definida en términos ambiguos como de "moderación del avance de las magnitudes monetarias" en torno a un senda de crecimiento cuyo punto medio se aproximaría al 17 por 100 anual para el ejercicio de 1978. Este objetivo monetario sería con posterioridad concretado formalmente por el Vicepresidente segundo del Gobierno Fuentes Quintana definiéndolo en términos de Disponibilidades Líquidas, de acuerdo con los criterios que venía aplicando el Banco de España desde mediados de 1977.

La opción por este objetivo de política monetaria vendría a condicionar el conjunto de intervenciones de naturaleza coyuntural a lo largo del período de vigencia de los Acuerdos de la Moncloa. Al no tomar en consideración variables crediticias (como el crédito interno en el caso italiano) u otras variables intermedias de naturaleza monetaria (como la M2 ampliada en Japón, la M2 estricta en Francia, la base monetaria en Suiza y la RFA, o cambiaria (como en Canadá, Suecia, Bélgica, Holanda -con el crédito interno- y Reino Unido, con la base monetaria), España se alineaba en parte con Estados Unidos, que ha tomado como variables intermedias tanto a M2 como a M2<sup>8</sup>.

Esta opción situará a la política monetaria en una posición crucial en el proceso de ajuste de la economía española durante la transición, invirtiendo la función que cumplía en otras experiencias de políticas negociadas como en el caso italiano en que se establecía formalmente un trade off entre ajuste monetario y ajuste salarial pactado. En la medida en que los factores autónomos de creación de dinero (los activos exteriores y los activos frente a las administraciones públicas) se comportaran de forma expansiva (como consecuencia respectivamente de la devaluación de la peseta y la expansión de los gastos públicos por encima de los ingresos), entonces el crédito disponible por el sector privado tendría que comprimirse, lo que afectaría negativamente el proceso de financiación de la inversión, y, por tanto, frenaría el proceso de acumulación y elevaría el nivel de paro.

<sup>7</sup> Véase epígrafe 4.2.2.3. (y 4.2.2.1.).

<sup>8</sup> Javier ARIZTEGUI (1988, pág. 914).

Se daría así una asociación de la estrategia de negociación global de los incrementos salariales con una estrategia monetaria definida no en términos de crédito interno sino de disponibilidades líquidas. La moderación salarial podría así diluirse en forma de unos mayores costes financieros para las empresas, como consecuencia del incremento en los tipos de interés que necesariamente debía darse ante una disminución del crédito disponible por el sector privado. La estrategia del consenso y la estrategia del control monetario aparecerán de modo simultáneo desde los mismos inicios de la política económica de saneamiento y reforma, y perdurarán a lo largo de la crisis económica.

A N E X O    I V - I  
=====

EL "ACCORDO PROGRAMMATICO" ITALIANO COMO ANTECEDENTE  
INMEDIATO DE LOS ACUERDOS DE LA MONCLOA

## CAPITULO IV

### ANEXO IV - 1

#### EL "ACCORDO PROGRAMMATICO" ITALIANO COMO ANTECEDENTE INMEDIATO DE LOS ACUERDOS DE LA MONCLOA

El Accordo Programmatico fra i partiti dell'arco costituzionale italiano constituye el antecedente de política económica pactada más inmediato a los Acuerdos de la Moncloa. Fue firmado el 4 de Julio de 1977 por los seis partidos políticos del arco constitucional (Democracia Cristiana, Partido Comunista, Partido Socialista, Partido Social Demócrata, Partido Republicano y Partido Liberal) después de más de un trimestre de negociaciones. El estudio del proceso de elaboración y discusión política, y el análisis de su contenido y estrategia económicos nos permitirá detectar paralelismos y divergencias entre el Accordo Programmatico italiano y los Acuerdos de la Moncloa españoles. Ambos acuerdos situarán en un marco esencialmente político la negociación de medidas de política económica destinadas a modificar la evolución de variables macroeconómicas. Los paralelismos entre ambos acuerdos se centran básicamente en el proceso de elaboración de la política económica. No existen antecedentes equiparables en la moderna intervención gubernamental sobre la actividad macroeconómica en ningún país de la OCDE. Las excepcionales circunstancias políticas y económicas que afectaban a ambas economías llevarán a la firma de unos acuerdos políticos similares a mediados de 1977. Sin embargo aunque su contenido presenta también importantes paralelismos, la estrategia económica fundamental será bien distinta.

#### A.IV.1.1. El proceso de convergencia programática y sus principales factores condicionantes

A mediados de los años setenta el objetivo político prioritario en Italia consistía en conseguir un consenso entre los partidos políticos parlamentarios en torno a un programa de política económica capaz de afrontar los problemas económicos derivados de la crisis económica internacional. Cuando al filo de la medianoche del 28 de Junio de 1977, treinta y cinco delegados de los seis partidos políticos del arco constitucional alcanzaban un acuerdo sobre el programa económico que debía aplicar el gobierno monocolor democristiano presidido por Giulio Andreotti se había dado un paso importante en la estrategia de "convergencia programática", postulada desde 1974 por Aldo Moro. Por primera vez en treinta años todos los partidos políticos del arco constitucional se ponían de acuerdo en torno a un programa económico capaz de afrontar una situación de verdadera emergencia económica. Esto significaba plantear un nuevo sistema de funcionamiento de la vida política italiana que acababa con una situación de aislamiento político del PCI y se alcanzaba un compromiso de corresponsabilización de todas las fuerzas políticas democráticas en torno a unas reglas de funcionamiento de importantes instituciones económicas. El Accordo Programmatico<sup>2</sup> vino a suponer un primer intento de funcionamiento pactado de un sistema sociopolítico pluralista bajo las nuevas circunstancias derivadas de la crisis.

El Presidente de la Democracia Cristiana Aldo Moro y el Secretario General del Partido Comunista Italiano Enrico Berlinguer fueron los protagonistas principales de este proceso de negociación política basado en la búsqueda de un amplio consenso en objetivos de carácter económico, pero que afectaba al núcleo mismo del proceso general de toma de decisiones. Berlinguer mantenía como objetivo político la participación del PCI dentro de un gobierno de concentración democrática en el supuesto de que las elecciones generales anunciadas para finales de 1977 confirmaran el avance electoral comunista. Por otra parte toda la estrategia política italiana estaba orientada por una línea de acción que había explicitado repetidamente Aldo Moro desde 1974 según la cual, al estar vigente un sistema de tipos de cambio flexibles, el objetivo de estabilizar los cambios para contener la inflación y el objetivo de sostener

---

1 Vid. "Accordo Programmatico fra i partiti dell'arco costituzionale", Mondo Economico, 9 de Julio de 1977, págs. 49 a 55.

2 Aldo Moro, Il Sole-24 ore, 31 de Diciembre de 1974.

la demanda para mantener el empleo sólo podían ser conciliados si se alcanzaba una estrecha coordinación entre la política económica del Gobierno y la estrategia reivindicativa de los sindicatos<sup>3</sup>. Y esta coordinación difícilmente era imaginable sin la participación de las fuerzas políticas afines a los sindicatos en la toma de decisiones de política económica.

La negociación del contenido del Accordo Programmatico se prolongó por un lapso de tres meses y medio, en un contexto de violencia terrorista dramática, con atentados muy sangrientos en Roma, Bolonia y Milán. La búsqueda del compromiso fue particularmente difícil<sup>4</sup>, registrándose más de cien encuentros bilaterales, colegiados o "reservados" entre las distintas fuerzas políticas.

Así se alcanzó finalmente un amplio consenso entre todas las fuerzas políticas significativas en torno a un programa de gobierno, cuyo contenido central era de política económica, y que sería ejecutado por un gobierno monocolor minoritario, pero con el apoyo parlamentario de esta nueva amplia mayoría. No se trata por tanto de un pacto social, pues en su negociación no han participado ni centrales sindicales ni organizaciones empresariales. Es un pacto programático que afecta al proceso de toma de decisiones de política económica, fijando objetivos, criterios e incluso medidas concretas de carácter económico. Pero no es un pacto político de gobierno en la medida en que la ejecución de la

---

<sup>3</sup> Sobre el papel de Aldo Moro en este proceso de aproximación entre DC y PCI, y el trágico desenlace a raíz de su secuestro por las Brigadas Rojas (cuando se dirigía a la Cámara de Diputados el día 16 de Mayo de 1978) Leonardo SCIASCIA ha escrito: "El punto sólido del drama, el motivo por el que a Moro hay que 'recompensarlo' con la muerte, estriba precisamente en esto: en que ha sido el artífice del regreso, después de treinta años, del Partido Comunista a la mayoría gubernamental. Y las Brigadas Rojas no se limitan a acusarlo explícitamente en sus comunicados sino que con fúnebre osadía organizan la solemne y simbólica representación de hacer que su cuerpo se encuentre entre la calle Botteghe Oscure, donde tiene su sede central el PCI, y la Piazza del Gesù, en que se encuentra la Democracia Cristiana". Leonardo SCIASCIA El caso Moro. Análisis del secuestro y muerte de Aldo Moro, de los personajes y de la situación, Ed. Argos Vergara, S.A., Barcelona, Enero de 1979, pág. 143. El gobierno presidido por el honorable Andreotti obtuvo la confianza del parlamento aquel mismo día 16 de Mayo de 1978 con una amplia mayoría que incluía también al Partido Comunista.

<sup>4</sup> El senador Spadolini declaró en los momentos finales: "C'è un'atmosfera kafkiana, ma si procede".

política económica corresponde a un gobierno monocolor. De ahí que el intercambio político propio de toda negociación se refleje de manera central en el contenido mismo del programa consensuado, y no en el reparto de poder ejecutivo típico en un pacto político de gobierno de coalición clásico.

Para comprender el alcance del Accordo Programmatico italiano es preciso aislar tres factores que condicionan fuertemente su contenido de política económica, y que explicarán la distinta estrategia económica adoptada en relación a la pactada en los Acuerdos de la Moncloa españoles. Se trata de la situación económica exterior italiana existente a mediados de la década de los setenta y los compromisos adquiridos por el gobierno italiano con organismos económicos internacionales; de la existencia de unas excepcionales condiciones políticas favorables a un acuerdo programático y que compartían sectores muy distantes; y de la negociación paralela de un Accordo Confindustria-Confederazione Sindacale que afectaba a las relaciones laborales y a la scala mobile.

La irrupción de la crisis energética desde finales de 1973, llevaría a la economía italiana a una situación crítica en sus intercambios con el exterior<sup>5</sup>. Italia se vería forzada a acordar a principios de 1977 con el Fondo Monetario Internacional una carta de intenciones -lettera d'intenti<sup>6</sup> por la cual se fijaban unos vínculos restrictivos de política económica dirigidos a corregir básicamente los desequilibrios externos de su economía. Es necesario remarcar la estrecha relación existente entre las crecientes dificultades del sector exterior de la economía italiana y la adopción de la estrategia política de acuerdos programáticos.

En efecto, a finales de 1971 Italia encontraba serios obstáculos para asegurar nuevas fuentes de financiación exterior habiendo recurrido a la concertación directa de préstamos oficiales primero con el Bundesbank alemán (en 1974 se concertó un préstamo de 2.000 millones de dólares, con la garantía de 500 toneladas de oro depositadas en Estados Unidos y que vencían en 1976), después con las Comunidades Europeas (diferentes préstamos a corto plazo durante 1975 y 1976, que totalizaban 2.700 millones de dólares) y finalmente con el Fondo Monetario Internacional

---

5 Paolo GARONNA, Paolo GUERRIERE, Andrea JOVANE, Andrea LAZZERINI y Paolo LEON, La politica economica italiana degli anni '70. Un'analisi critica, Marsilio Editori, Venezia, 1979.

6 Lettera d'intenti del Gobierno Italiano con el Fondo Monetario Internacional.

(1.150 millones de dólares de un crédito stand by y 1.600 millones de dólares del fondo especial para ayudar a financiar los déficits producidos por el encarecimiento del petróleo)<sup>7</sup>. En la renovación del préstamo alemán se estipuló que Alemania compraba el oro a Italia, con el compromiso de reventa al cumplirse el plazo de dos años. Debe tenerse en cuenta que Italia disponía de un importante volumen de reservas en oro, pero que el precio del oro se desplomó durante 1974-1976 por la política de subastas seguida por el FMI. Todo ello conducía a una situación sumamente difícil para las autoridades económicas italianas; la gravedad de la situación provenía más de la dificultad de concertar nuevas operaciones de endeudamiento con el exterior que del monto total de la deuda viva italiana. De ahí que las autoridades italianas se vieran obligadas a aceptar condiciones respecto a objetivos de política monetaria, presupuestaria y financiera interiores para así conseguir los flujos de financiación exterior necesarios para cubrir sus déficits en la balanza por cuenta corriente. En particular los compromisos adquiridos con el FMI por la Lettera di intenti exigían alcanzar los siguientes objetivos: un crecimiento máximo del Crédito global interno de 30 billones de liras entre el 31-3-77 y el 31-3-78 y de la misma cantidad para el conjunto de 1978; un déficit máximo del Tesoro de 4'8 billones y un máximo de Gasto Público estatal de 55 billones de liras para el año 1977; un superávit de la balanza por cuenta corriente de 500 millones de dólares en 1977 y de 1.000 millones de dólares para 1978. Estos vínculos venían a endurecer los contraídos anteriormente en similares circunstancias con la Comunidad Económica Europea<sup>8</sup> y bajo cuyas condiciones Italia había obtenido los préstamos oficiales más arriba indicados.

Es bajo estas excepcionales condiciones exteriores en las que se debían mover las autoridades económicas italianas donde surge un ambiente general favorable a soluciones negociadas de política económica. Así Guido Carli, ex-gobernador de la Banca de Italia y Presidente de la Confindustria, se mostraba partidario a finales de 1976 de la participación de todas las fuerzas políticas en la tarea de llevar a la economía italiana hacia una situación de equilibrio. Ante el Plan de Austeridad propuesto por el tercer Gobierno Andreotti<sup>9</sup>, Carli argumenta que su éxito

---

<sup>7</sup> Datos procedentes de la Oficina Comercial de España en Roma. Véase: "La deuda exterior italiana: renovación del préstamo alemán". en ICE (semanal) Núm. 1541, 14 Octubre 1976.

<sup>8</sup> Fuente Ministerio del Tesoro y Paolo GARONNA y otros, op. cit. pág. 68, Cuadro 1.

<sup>9</sup> Véase "Programma del Governo Andreotti" en mondo

dependerá de la "autoridad política, y no de la eficiencia técnica en la elección de la política económica; y esto requiere la participación de todos los partidos, gobierno y, sindicatos, incluyendo específicamente al Partido Comunista, y a los sindicatos a él afines<sup>10</sup>. Para Carli la burguesía productiva italiana "nunca ha pensado seriamente sobre su política de alianzas"<sup>11</sup>. Precisamente la nueva situación económica exigía un cambio de rumbo en la dirección seguida por esta burguesía en terrenos como la fiscalidad, el crédito y las condiciones de competencia. Desde su punto de vista "la austeridad de vida que impone la actual coyuntura podría ser una ocasión preciosa si fuera entendida y afrontada con este espíritu, si llegase a ser el inicio de una renovación general en el modo de vivir, de producir, de repartir la riqueza, de proceder en el desarrollo económico y civil".<sup>12</sup>

Por su parte Enrico Berlinguer, secretario general del PCI, el 13 de Mayo de 1976 -a un mes vista de las elecciones generales- presentaba ante el Comité Central un largo informe que contenía como propuesta central que Italia fuera dirigida "por una amplia y unitaria coalición de gobierno que comprendiera todos los partidos democráticos y populares, incluyendo el PCI"<sup>13</sup>. Se trataba de una modificación de la estrategia del "compromiso histórico", o pacto entre las grandes corrientes populares italianas (comunista, socialista y católica) en torno a un proyecto común a largo plazo. En este caso se proponía la constitución de un gobierno fundado sobre el consenso más amplio posible de fuerzas democráticas y que debía estar en vigor por un periodo de tiempo limitado. Para Berlinguer "salvar y sanear el país es la condición para ir hacia una organización de la sociedad distinta a la existente"<sup>14</sup>. El propio Aldo Moro había utilizado expresiones similares ante la Cámara de Diputados cuando hablaba de la necesidad de encontrar "una vía de salvación para la economía y el desarrollo social"<sup>15</sup>.

---

Economico, Núm. 51-52, 21 Agosto 1977.

<sup>10</sup> Entrevista a Guido Carli, International Herald Tribune, 10 de Noviembre de 1976.

<sup>11</sup> Guido Carli, Intervista sul capitalismo italiano a cura di Eugenio Scalfari, Laterza, Junio 1977, pág. 120.

<sup>12</sup> Ibidem, pág. 125.

<sup>13</sup> "La proposta Berlinguer" en Mondo Economico, Núm. 20, 11 Mayo 1976, pág. 32.

<sup>14</sup> Ibidem, pág. 34.

<sup>15</sup> Citado por Enrico Berlinguer, Ibidem, pág. 34.

La austeridad era entendida por Berlinguer como "una opción obligada y duradera y, al mismo tiempo, una condición de salvación para los pueblos de Occidente, en general, y especialmente para el pueblo italiano"<sup>16</sup>. Pero era concebida también como "el medio de impugnar de raíz y sentar las bases para la superación de un sistema que ha entrado en una crisis estructural"<sup>17</sup>. Si la austeridad era una opción forzosa, se trataba de convertirla en una ocasión para transformar la sociedad italiana <sup>18</sup>. El PCI recogería ya en su manifiesto electoral de mayo de 1976 esta nueva estrategia, titulando su programa "Por un gobierno unitario de salvación y de renacimiento del país"<sup>19</sup>.

De este modo la "convergencia programática" defendida por Aldo Moro encontraba el soporte de los líderes de la patronal y del principal partido de la oposición. Pero para comprender el contenido del Accordo Programmatico es preciso examinar la negociación paralela que estaban llevando a cabo sindicatos y patronal a finales de 1976 y principios de 1977, y que desembocaría en un acuerdo social firmado el 26 de Enero de 1977 por la Confindustria y la Federazione Sindacale Unitaria que agrupa a los tres sindicatos mayoritarios CGIL, CISL y UIL<sup>20</sup>. Los tres sindicatos mantenían una posición común de defensa del mecanismo de la scala mobile (vigente desde Febrero de 1975 por un acuerdo entre Confindustria y Federazione Sindacale) en virtud del cual las empresas debían proceder a un aumento automático de las remuneraciones de los asalariados que compensara el incremento del coste de la vida. Ante la evidencia de que no sería factible una modificación substancial de este mecanismo, el presidente del Consejo de Ministros Giulio Andreotti a principios de Noviembre de 1976 había decidido dejar autonomía a las partes sociales en la negociación de decisiones sobre reducción del coste del

---

<sup>16</sup> Entico Berlinguer: "Conclusiones ante la convención de intelectuales", Roma, Teatro Eliseo, 15 de Enero de 1977, en E. Berlinguer, Austeridad. Una ocasión para transformar Italia, Ed. Materiales, Barcelona, Enero 1977, pág.

<sup>17</sup> Ibidem, pág. 56.

<sup>18</sup> Enrico Berlinguer, "Conclusiones a la Asamblea de los obreros comunistas lombardos", Milán, Teatro Lírico, 30 de Enero de 1977.

<sup>19</sup> "Programma elettorale PCI (sezioni economiche)" en Mondo Economico, Núm. 20, 22 Mayo 1976.

<sup>20</sup> "Accordo Confindustria-Federazione Sindacale unitaria de 26 de Enero de 1977" reproducido en Mondo Economico 5 de Febrero de 1977.

trabajo y aumentos de productividad<sup>21</sup> Confindustria y Federazione Sindacale aceptaron este criterio<sup>22</sup>. Así el Accordo entre sindicatos y patronal de 26 de Enero de 1977 recogerá el principio de contención del coste global del trabajo y de incremento de su productividad, pero no modificará substancialmente el contenido básico del mecanismo de la scala mobile.

Se contenían en cambio modificaciones en las relaciones laborales en un sentido flexibilizador en materias como turnos de trabajo, trabajo extraordinario, movilidad interna, días festivos y determinados efectos anómalos de la scala mobile.

Pero aunque el contenido del Accordo entre Confindustria y sindicatos fuera limitado, tenía un enorme valor político y social al situar a los sindicatos en una negociación global sobre el funcionamiento del conjunto del sistema productivo. En la declaración pública de los sindicatos a raíz de la firma de este acuerdo, si bien se afirma que es objetivo prioritario de los sindicatos la salvaguardia de la scala mobile, se recoge un conjunto de propuestas de política económica general de gran alcance<sup>23</sup>. Entre ellas es de destacar la necesidad de una política industrial de reconversión productiva, una fuerte reducción del coste del dinero lograda por medio de una política seleccionada del crédito, así como una selección del gasto público dedicado a evitar despilfarros. Del mismo modo Guido Carli declaraba inmediatamente después de la firma del Accordo que si bien era cierto que las partes sociales deben ser libres para definir sus pactos, "el gobierno también debía ser libre en la valoración de las consecuencias de tales efectos sobre el sistema, es decir, sobre el nivel de

---

21 Sobre la posición de Giulio Andreotti en relación al contenido del Accordo Confindustria-Sindacati y a la estrategia negociadora véase su artículo sobre "l'Accordo" en Il Sole-24 ore, 25 de Enero de 1977, en el que afirma que pese a su decisión de dejar autonomía negociadora entre las partes sociales, creía que era imprescindible "mantener un diálogo triangular entre fuerzas políticas, fuerzas sindicales y fuerzas empresariales que debe llegar a cualquier precio a un punto satisfactorio de solución".

22 En el Acuerdo Confindustria-sindacati se recoge esta idea central en el párrafo inicial de definición de objetivos cuando se afirma que "el contenido de las relaciones laborales es y debe seguir siendo materia de competencia exclusiva de las partes sociales y su definición debe realizarse mediante el acuerdo entre las mismas".

23 "Dichiarazione dei sindacati", Mondo Economico, 5 de Febrero de 1977.

formación y distribución de la renta; el gobierno tiene un poder-deber de intervención"24. Un ejemplo de práctica de este poder de intervención estatal sobre el ámbito empresarial lo constituye la elaboración y posterior aprobación de la ley 675 de Reconversión Industrial de 1977 que preverá programas específicos -con reducción de puestos de trabajo- en los sectores de la siderurgia electrónica, química de base, textil-vestido, papel y agroalimentario, proponiéndose además un programa específico de expansión industrial para el sector de mecánica instrumental.

Este conjunto de antecedentes inmediatos condicionaban fuertemente el contenido de un acuerdo programático como el propuesto por Aldo Moro, en la línea de convergencia programática entre las fuerzas políticas del arco constitucional. Por una parte los compromisos con el FMI y la CEE exigían la adopción de objetivos restrictivos de política monetaria y presupuestaria. Por otro lado, el pacto Confindustria-Federazione Sindacale mantenía el mecanismo básico de la scala mobile, impidiendo por tanto una acción gubernamental directa sobre política de salarios. Además había un acuerdo general en priorizar la política de reconversión industrial, que se estaba definiendo en el Congreso de forma ampliamente negociada. El núcleo duro de la política económica parecía así extraído de la negociación entre las fuerzas políticas. Andreotti podía así presentar como restricciones a la política económica estos compromisos "exteriores". En este sentido el Accordo Programmatico italiano se distingue claramente por su contenido de los Acuerdos de la Moncloa españoles. Estos últimos definirán una estrategia mucho más global al tener que situar como elemento central de la negociación tanto la política monetaria como la política de rentas, con un vacío impresionante en lo que concierne a la estrategia de reconversión industrial. Del estudio del contenido del Accordo Programmatico se deduce además una separación clara entre ambas estrategias económicas. Los paralelismos se encuentran básicamente en el carácter pactado de la política económica, es decir, en una parte central del proceso de toma de decisiones.

A.IV.1.2. Contenido del Accordo Programmatico: un antecedente a los Acuerdos de la Moncloa construido sobre bases alternativas

El Accordo Programmatico fra i partiti dell'arco costituzionale, también denominado Intesa programmatica o

---

24 Citado en el editorial de Mondo Economico: "Del patto sociale", 5 Febrero de 1977.

Accordo a sei, se compone en su parte central dedicada a la política económica de diez apartados. En ellos se tratan los siguientes capítulos: peligros de la situación económica; objetivos y compromisos de la política económica; saneamiento de la Hacienda Pública; inversión y empleo con particular atención al Mezzogiorno; Intervenciones prioritarias; política activa para la empresa, participaciones estatales; cooperativismo; productividad de los recursos, movilidad y costes por unidad de producto; y política para la exportación y política de precios. En algunos epígrafes como el dedicado a examinar el coste del trabajo, no existe unanimidad entre los diferentes partidos. El texto económico del accordo es ligeramente más extenso que el Programa de Saneamiento y Reforma Económica de los Acuerdos de la Moncloa, si bien no dispone de un articulado con un nivel de precisión como el alcanzado en el caso español. Su ámbito temporal de referencia es, como en los Acuerdos de la Moncloa variable: por lo que conviene a medidas coyunturales alcanza al propio año 1977 y básicamente contiene compromisos para 1978. Las decisiones de carácter estructural no van acompañadas de compromisos temporales precisos. Ambos tipos de medidas se presentan en el documento final de modo intercalado.

El documento se inicia con un diagnóstico de la situación económica que es en parte coincidente con el aprobado tres meses más tarde por los partidos políticos españoles en los Acuerdos de la Moncloa, incluso en alguna de sus expresiones literales. Los cuatro fenómenos que se aíslan como definitorios de la situación son los siguientes:

- " 1) La persistencia de una tasa de inflación muy elevada.
- 2) El fuerte déficit de las cuentas con el exterior, el pesado endeudamiento con el exterior y la fragilidad de las reservas de divisas.
- 3) El déficit del conjunto del sector público.
- 4) La dinámica absolutamente insatisfactoria, aunque compartida por la mayor parte de países europeos de la tasa de inversión bruta y del empleo, en especial el juvenil, con riesgo de una caída de los niveles de empleo existentes".<sup>25</sup>

Es preciso contrastar este diagnóstico con el recogido en el documento final de los Acuerdos de la Moncloa:

- "1) Una persistente y aguda tasa de inflación.
- 2) Un desarrollo insatisfactorio de la producción con una caída importante de las inversiones, lo que ha

---

<sup>25</sup> Accordo programmatico fra i partiti dell'arco costituzionale, op. cit., Capítulo 1.

generado unas cifras de paro elevadas con repartos geográficos, por edades, por sexos y por ramas de actividad muy desiguales y ha agudizado los problemas que la misma plantea.

3) Un fuerte desequilibrio en los intercambios con el extranjero".<sup>26</sup>

La influencia del Accordo Programmatico italiano en el diagnóstico de la situación española es más aparente o literaria que efectiva. De hecho ni en el primer redactado secreto de los Acuerdos de la Moncloa ni en el Programa de Saneamiento y Reforma Económica que sirvió de documento de base para la negociación, figura en los términos del documento final. En cambio el orden de presentación de estos problemas coincidirá en los tres documentos españoles y, como es patente, difiere del expuesto en el caso italiano. Si para la economía española el orden de los objetivos es el de inflación, paro, desequilibrio exterior, para el caso italiano se convierte en inflación, déficit exterior, déficit público y paro. Existe pues coincidencia en que el objetivo prioritario es la inflación, pero se constata una clara diferencia en la ordenación del resto de objetivos económicos, lo que se traducirá en distintos contenidos (instrumentos y medidas) y, en definitiva, en distintas aproximaciones de política económica.

El acento de la política de estabilidad contenida en el Accordo Programmatico de Julio de 1977 recae en la política presupuestaria y en la política fiscal. La política monetaria y la política salarial están sólo indirectamente aludidas en dicho acuerdo en la medida en que se aceptan como una restricción de la política económica italiana los vínculos impuestos por la lettera d'intenti firmada con ocasión del préstamo concertado con el Fondo Monetario Internacional. De ahí que al definirse en la lettera d'intenti los objetivos de política monetaria en los términos típicos del FMI, es decir, adoptando como variable-objetivo la del "crédito global interno", en realidad se estuviera situando en un lugar central los objetivos de política presupuestaria. El saneamiento de la hacienda pública italiana constituye el primer objetivo del Accordo Programmatico y al que se dedica el capítulo de mayor extensión y concreción.

Las interacciones entre política monetaria y política presupuestaria adquieren en este contexto una dimensión claramente diferente de la que se deduce del modelo español pactado en la Moncloa. En efecto, en el caso italiano al adoptarse el crédito interno como variable objetivo de la política monetaria se sitúa al gobierno en una posición central respecto a la consecución del objetivo

---

<sup>26</sup> Los Factos de la Moncloa, páo. 25.

final; de sus decisiones presupuestarias y fiscales se deducirá el volumen de crédito disponible por el sector privado. En realidad al adoptar este variable objetivo se sitúa como prioritario el objetivo de equilibrio exterior, pues se independizan los resultados en la balanza de pagos (que ya no aparecen como factor determinante de creación de dinero). De este modo si el gobierno consigue imponer una política de contención del gasto público o/y una política fiscal o de tarifas públicas destinada a incrementar los ingresos, la política de restricción monetaria se puede progresivamente aligerar, fijándose tasas superiores de expansión del crédito bancario. En este sentido la situación preeminente del gobierno italiano respecto a la autoridad monetaria se hace patente en el Informe del Gobernador de la Banca d'Italia Paolo Baffi, presentado en la Comisión de Finanzas y Tesoro del Senado el día 27 de Octubre de 1976, cuando afirmaba:

"La autoridad monetaria, en el cumplimiento de su deber de defender la moneda, debería en estas condiciones de crecimiento del déficit público negar al sistema todos los medios monetarios necesarios para la financiación de opciones inflacionistas. Pero las decisiones que la colectividad adopta a través de sus representantes, en materia de gasto público y de exacciones tributarias determinan condiciones en las que es el mismo presupuesto del Estado el que crea aquellos medios monetarios".<sup>27</sup>

En sentido inverso, la adopción de las Disponibilidades Liquidas como variable-objetivo de la política monetaria sitúa a la autoridad monetaria en un papel central en la implementación de la política monetaria, y al sistema financiero en una posición crucial en la regulación económica <sup>28</sup>.

El planteamiento implícito en el Accordo Programmatico consistirá en postular la existencia de una alternativa dura y difícil a la política monetaria como instrumento estabilizador. Se trataría de recurrir al pacto político precisamente para impedir la adopción de la política monetaria como principal y costoso instrumento de estabilización. El trade off o intercambio entre política de acuerdos programáticos y política monetaria restrictiva como instrumento estabilizador será la consecuencia teórica de este nuevo planteamiento. Se trata de decidir si se acepta que el mecanismo de regulación de la actividad económica e

---

<sup>27</sup> Texto integrale della "audizione" del Governatore della Banca d'Italia alla Commissione Finanza e Tesoro del Senato, 27 ottobre 1976, epigrafe VI.

<sup>28</sup> Vid. Infra, Anexo IV.2.

través de los mercados monetarios y financieros puede ser sustituido por un nuevo contrato social o político. Se trata también de decidir si se acepta que el mecanismo de transmisión de la política monetaria sobre las variables reales bajo condiciones de estabilización, es o no preferible a un mecanismo de negociación en el que intervengan representantes políticos y sociales.

Esta perspectiva permitirá situar a la actividad empresarial italiana en una posición de no supeditación respecto a la actividad financiera o de intermediación monetaria. De ahí que el Accordo Programmatico insista en la necesidad de definir una política de "reestructuración financiera de las empresas que permita restablecer su papel y su autonomía, y para conseguir que se conviertan, en el marco de la programación, en un lugar de innovación, de acumulación y de empleo nacional de los recursos disponibles" 29.

Todo el conjunto de intervenciones previstas en este acuerdo se orientan hacia esta dirección empresarial productiva: la reducción del déficit del sector público, el desplazamiento de recursos del consumo a la inversión, la reducción de los costos por unidad de producto, la eliminación de derroches con el fin de utilizar de modo más productivo todos los recursos disponibles del país así como la remoción de los obstáculos estructurales y coyunturales que se opongan a tal utilización 30.

Para apoyar esta hipótesis de existencia de trade off entre política monetaria y política de regulación a través de acuerdos programáticos para el caso italiano, y contraponerlo con la paralela experiencia programática española, debemos remitirnos a la aproximación a la cuestión de la productividad y el papel del coste del dinero tanto en el Accordo Programmatico como en el Accordo Confindustria-Federazione Sindacale. En el primer caso se explicita que para conciliar el objetivo de crecimiento económico con las restricciones impuestas por la lettera d'intenti sobre precios y balanza de pagos, es preciso disminuir fuertemente los costes por unidad de producto. Para ello se destacan tres líneas de acción: la reducción del coste del dinero, el aumento de la productividad de los recursos y la reducción del coste del trabajo por unidad de producto 31. Estas tres líneas de acción serán excluidas en el contenido final de

---

29 Accordo Programmatico, op. cit. Capítulo V.

30 Ibidem, Capítulo II (objetivos y restricciones de política económica).

31 Ibidem, Capítulo IX (Productividad de los recursos, movilidad y costes por unidad de producto).

los Acuerdos de la Moncloa.



A N E X O    I V - 2  
=====

LA NUEVA POLITICA MONETARIA ESPANOLA: EL PUNTO DE VISTA  
DEL BANCO DE ESPANA.

A.IV.2.1.El proceso de transformación del instrumental  
monetario y el cambio de objetivos.

A.IV.2.2. Los dos niveles del nuevo sistema de control  
monetario.

## CAPITULO IV

### ANEXO IV - 2

#### LA NUEVA POLITICA MONETARIA ESPAÑOLA: EL PUNTO DE VISTA DEL BANCO DE ESPAÑA.

##### A.IV.2.1.El proceso de transformación del instrumental monetario y el cambio de objetivos

Hasta el verano de 1977 el Banco de España no consiguió implementar una política monetaria activa y continuada. A partir de entonces basó su intervención en la persecución de unos objetivos intermedios de crecimiento de la cantidad de dinero. Se abandonaba así de manera definitiva una larga etapa de inspiración keynesiana en la que se había articulado la intervención de las autoridades monetarias en términos de tipos de interés o de disponibilidades de crédito. Este viraje en la política monetaria española la situará desde entonces como guía de acción básica para la política económica española, condicionando decididamente el resto de políticas económicas instrumentales practicadas desde entonces. De este modo, el sistema de control monetario adoptado en España se alinearán con las aproximaciones no-keynesianas que irrumpían con fuerza a mediados de los años setenta en el pensamiento económico monetario. Siguiendo los trabajos de B.M. Friedman 1 y W. Poole 2, los economistas Luis Angel Rojo y José Pérez, desde el Servicio de Estudios del Banco de España influirán de manera decisiva en el cambio de orientación 3. En

---

1 B.M. Friedman, "Targets, Instruments and Indicators of Monetary Policy" en Journal of Monetary Economics, Octubre 1975, págs. 443 a 473.

2 W. Poole, "Optimal Choice of Monetary Policy instruments in a Simple Stochastic Macro Model" en Quarterly Journal of Economics, Marzo 1971, págs. 197-216.

3 Véase el trabajo central en el que se argumentan las líneas maestras del cambio de política monetaria en Luis Angel Rojo y José Pérez, La política monetaria en España, Banco de España (Servicio de Estudios), Estudios Económicos, Serie I, nº 10, 1977. Este trabajo se encuentra reproducido en la recopilación verificada por el profesor Antonio Argandoña: Banco de España, Política monetaria: el punto de vista del Banco de España, Ediciones Orbis, S.A., Barcelona, 1986 (Presentación de Antonio Argandoña). Véase también la versión original

análisis de la causalidad existente entre variables monetarias y reales les conduce a aceptar que los impulsos monetarios transmiten sus efectos sobre las variables reales (actividad y precios) 5.

El cambio de política monetaria arrancaba de hecho de finales de 1969. Luis Anjel Rojo desde la privilegiada atalaya del Servicio de Estudios del Banco de España impulsaría la transformación del instrumental de control monetario. Desde allí se realizarán también estudios e investigaciones tendientes a reforzar las bases analíticas de la nueva instrumentación. A partir de 1970, los informes anuales del Banco de España recogerán la nueva estrategia.

Para implementar la nueva política monetaria era imprescindible construir nuevos instrumentos de control. Los principales momentos de este proceso son los siguientes. En primer lugar, Diciembre de 1970, con la introducción de un coeficiente legal de caja para la banca 6, que un año después sería extendido también a las

---

sintética presentada por L.A. Rojo y J. Pérez al "Seminaire des Banques Centrales et des Institutions Internationales" bajo el título de Monetary Policy in Spain: Targets and Instruments, París, Abril 1977. Como trabajo pionero sobre la crítica de la política monetaria practicada con anterioridad es de destacar el excelente texto de Raimundo Poveda Anadón, La creación de dinero en España, 1956-1970. Análisis y política, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972. También J. Pérez, La demanda agregada de depósitos: algunas estimaciones, Banco de España, Servicio de Estudios, Documento Interno ES/1974/22; J. Pérez Fernández, Un modelo para el sector financiero de la economía española, Banco de España, Servicio de Estudios, Estudios Económicos, Serie A, nº 9. Ver también K. Holbrook y H. Shapiro, "The Choice of optimal intermediate Monetary targets" en American Economic Review, Mayo 1970, págs. 40-46; V. Argy, "An Evaluation of Financial targets in Six Countries." en Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Marzo de 1974, págs. 28-50.

4 José Pérez, Dinero, crédito, tipos de interés, actividad y precios. Un análisis de causalidad, Banco de España, Servicio de Estudios, E/30 de Septiembre de 1977/43. Este último trabajo, presentado en el Simposio sobre Inflación de la Universidad Autónoma de Barcelona constituye un punto de referencia importante para separar la nueva aproximación del monetarismo friedmanita. Los impulsos monetarios, según Fercz, transmiten sus efectos sobre actividad y precios, a través de su influencia sobre el grado de racionamiento y los tipos de interés, lo que constituye un análisis de causalidad cercano a las posiciones neoclasicistas, pero con instrumentos monetarios próximos a los propuestos por monetaristas.

5 C.A. Sims, "Money, Income and Causality" en American Economic Review, Septiembre 1972.

cajas de ahorro 7. Sin este instrumento no era posible plantear una eficaz política monetaria basada en el control de la liquidez bancaria.

En 1971 se suprimen también los créditos especiales para financiar el redescuento automático de determinados efectos, a través de la cual se expandía la cantidad de dinero existente en el sistema, sin un control efectivo por parte de las autoridades monetarias 8. La creación de base monetaria a través del redescuento automático cumplió en los años sesenta un papel similar a la vía anteriormente transitada de continua ampliación de la pignoración de valores en el Banco de España por parte de la banca española. En ambos casos, se trataba de posibilitar una importante expansión monetaria que financiase el proceso de desarrollo económico sin trabas monetarias 9.

A partir de entonces el Banco de España trataría de controlar la creación de dinero por estos cauces, a través de la fijación de límites en el redescuento ordinario.

---

6 Sobre las medidas antecedentes a la nueva política monetaria vid. José Manuel Ullarra Jiménez, Medidas de política monetaria adoptadas en el período 1957-1976, Banco de España, Servicio de Estudios, Estudios Económicos, Serie A, nº5, 1976. La introducción del Coeficiente de Caja, por Orden Ministerial de 2-XII-70, afectaba inicialmente a la banca comercial. El nivel al que se situó fue de 7,9%, posibilitándose un período de adaptación de tres meses y encomendado al Banco de España la tarea de cambiar su nivel entre los límites del 6 al 9%. Los activos computables en el coeficiente eran la caja (con excepción de monedas y billetes extranjeros) y los depósitos y disponibles en el Banco de España. Los pasivos computables eran los depósitos a la vista, de ahorro y a plazo, exceptuando las cuentas en divisas o en pesetas convertibles y los saldos interbancarios.

7 El coeficiente de caja para las cajas de ahorro se fijó por Orden Ministerial de 15 de Diciembre de 1971 en el 4%, permitiéndose al Banco de España su modificación entre los límites máximo y mínimo del 4 y el 6%.

8 La Ley de Crédito Oficial de 19 de Junio de 1971, dispuso la amortización progresiva de las líneas especiales de redescuento a medida que vencieran los efectos en ella incluidas. Alternativamente se ordenó la creación del coeficiente de inversión, que incluía fondos públicos no pignorados, y créditos o efectos especiales hasta un límite fijado por el Ministerio de Hacienda, que podía llegar al 25% de los recursos ajenos. El coeficiente de inversión quedó fijado en el 22% para los bancos comerciales y en el 7% para los bancos industriales, según Decreto del Ministerio de Hacienda de 9 de Julio de 1971. La misma Ley suprimía los coeficientes de liquidez y fondos públicos.

9 Vid. Raimundo Poveda Anadón, op. cit. págs. 265 y ss.

Como señalan Rojo y Pérez tanto el coeficiente legal de caja como la fijación de límites variables en el redescuento ordinario eran instrumentos eficaces para el control de la liquidez pero adolecían de una característica negativa: su acción se verificaba con carácter discontinuo 10. Con este importante, pero limitado instrumental, el Banco de España tuvo que hacer frente a partir de entonces con las graves oscilaciones de los factores autónomos de creación de dinero. Primero durante el periodo de 1970 a 1973, con la crisis del sistema monetario internacional y la devaluación del dólar que condujo a España a una situación excedentaria en su balanza de pagos, lo que motivó una expansión de la base monetaria paralela al acelerado incremento en el nivel de reservas de divisas. A partir de Diciembre de 1975, la crisis energética daría al traste con este proceso, pero, como Rojo y Pérez manifiestan "la intensa expansión de las magnitudes monetarias durante el periodo de 1971-1973 suscitó en España, como en otros países, un interés nuevo por su regulación" 11.

Si la necesidad de controlar las magnitudes monetarias surgió en España de una situación de fuerte expansión económica, la concreta implementación de esta política surtiría sus primeros efectos en una coyuntura bien distinta. En efecto, sería a mediados de 1977, antes incluso de la negociación de los Acuerdos de la Moncloa, cuando se iniciaría una dura política monetaria restrictiva con el objetivo de disminuir el ritmo ascendente de los precios. Entre Diciembre de 1975 y Junio de 1977 las autoridades monetarias no utilizaron con criterios restrictivos estos instrumentos de control monetario. Para el profesor Argandoña "l'objectiu global, fins 1977, fou finançar la inflació sense combatre-la per temor a agreujar l'atur" 12. Cabe preguntarse por las

---

10 Vid. L.A. Rojo y J. Pérez, op. cit. pág. 15.

11 Ibidem. pág. 15.

12 "El objetivo global, hasta 1977, fue el de financiar la inflación sin combatirla por temor a agravar el paro", extraído de Antoni Argandoña, "Análisis económico y política monetaria en els informes del Banc d'Espanya 1977-1983", ponencia presentada en las "Trobades d'economistes" de la Universitat Catalana d'Estiu, Sant Feliu de Guíxols, Septiembre 1984. Reproducido en las Actas de la Trobada "Els economistes catalans i la intervenció pública en l'activitat econòmica", Societat Catalana d'Estudis Jurídics, Econòmics i Socials, 110è de l'Institut d'Estudis Catalans en Anuari de la Segona d'Economia, Barcelona, 1986; págs. 61 a 63, editada por Mariluz Méndez, en su obra El proceso de ajuste de la economía española, Banco de España, Servicio de Estudios, Estudios Económicos, nº 25, 1982, págs. 50 y ss., extendiendo esta actitud contemporalizadora de las autoridades monetarias al conjunto del periodo 1974-1980, señalando

causas de tan dilatado periodo de falta de rigor. Sin duda los condicionantes políticos influyeron decisivamente en esta dirección.

Si hasta 1973 el Banco de España no podía practicar una política monetaria activa y continuada basada en el control de los agregados monetarios a causa del aún incipiente desarrollo del instrumental monetario, de 1974 a Junio de 1977 la causa de dicha inactividad obedecería a la incapacidad de las autoridades monetarias de vencer los obstáculos institucionales de naturaleza política que predominaban 13.

Como ejemplo de estos obstáculos institucionales Raimundo Poveda y José Pérez destacan la prohibición expresa del Ministerio de Hacienda Monreal Luque a que el Banco de España en su Informe Anual correspondiente al año 1971 reconociera que la tasa de inflación que se experimentaba en dicho año de fase expansiva del ciclo económico era considerablemente más elevada que la observada en fases 14.

Durante el periodo 1974-1976 el Banco de España fue perfeccionando el instrumental monetario necesario para alcanzar objetivos en términos de cantidad de dinero. Los problemas de discontinuidad del coeficiente de caja 15 llevarían a desarrollar un nuevo instrumento de control de liquidez: los bonos del tesoro. Estos

---

que "Es una coincidencia divertida la de que, sin ninguna razón preconcebida a favor de un "monetarismo" simplista, como objetivos de crecimiento monetario se fijaran, a lo largo de esos años, en unas tasas prácticamente invariables del 18-20% y que, además, se tuviera un éxito muy aceptable en alcanzarlos".

13. Vid. Raimundo Poveda y José Pérez, "La política monetaria como instrumento de estabilización: la experiencia de los años setenta" en ICE semanal, num. 1582, 20 de Julio de 1977, págs. 2241 a 2251. Este artículo tendrá una influencia destacada en el debate sobre política monetaria que se desarrollaría durante el verano y el otoño de 1977 entre los economistas de las distintas fuerzas políticas. Para Poveda y Pérez, la incapacidad de los ejecutores de la política monetaria para superar el marco político adverso e imponer la nueva estrategia estabilizadora el único tipo de política monetaria que hubiera podido contribuir a torzar el curso de los acontecimientos y enderezar la "conjuntura económica" habría conducido a la economía nacional a un "mas quezo" desde 1969. Una visión alternativa se encuentra en Pedro Martínez Mendel, El proceso de ajuste..., op. cit., pag. 50.

14 B. POVEDA y J. PÉREZ (1977, pag. 2241, nota 1).

15 La pretendida discontinuidad de la implementación de políticas monetarias a través de coeficientes de caja es discutida por Raimundo Poveda y José Pérez en ibidem, pag. 2245.

bonos, que fueron creados por la Ley de Presupuestos para 1973, eran subastados de manera continua por el Banco de España entre las instituciones financieras. Pensados como mecanismo de minoración de excesos de liquidez en los momentos de rápida creación de base monetaria por parte del sector exterior, no cumplían un papel relevante en momentos de deterioro de los factores autónomos. De ahí que en el verano de 1974 se creará un nuevo mecanismo: los préstamos de regulación monetaria 16 basados en la existencia de un rápido y preciso mecanismo de información de la liquidez existente en el sistema, puesto a punto por el Banco de España 17.

De esta forma el Banco de España abandonaría los objetivos referidos a tipos de interés -que se empezaban a liberalizar- o a las disponibilidades crediticias, centrando su atención en los objetivos de cantidad de dinero. Con ello no hará más que alinearse -e incluso avanzar- a una tendencia generalizada entre los Bancos Centrales de los principales países de la OCDE. Si durante la larga etapa keynesiana que siguió a la II Guerra Mundial los Bancos Centrales habían destinado el grueso de su actuación a asegurar la existencia de una situación financiera estable, a partir del desmontaje del sistema de Bretton Woods con los acuerdos smithsonianos de 1971 y la crisis de 1972 se abría paso a una nueva etapa de gran inestabilidad financiera. Hyman Minsky ha caracterizado aquella etapa de base keynesiana como una excepción a la regla general del funcionamiento ineluctable de las economías 18.

Como consecuencia de ello, la búsqueda de una política económica "de precisión" (fine tuning) en unos momentos de gran inestabilidad financiera como los que se sitúan a mediados de los años setenta sólo podía conducir a resultados insatisfactorios. La creciente importancia de las actividades financieras especulativas, frente a las normales de cobertura, ponía de manifiesto la consolidación de un sistema financiero con tendencia a la crisis. La elevación permanente de los tipos de interés que se desprendería de una estrategia monetaria de ajuste, conduciría a la aparición de actividades

16 Circular num. 91 del Banco de España, de 4 de julio de 1974. Los préstamos para regular la liquidez bancaria eran un nuevo tipo de créditos personales que el Banco de España ofrecía a las instituciones financieras diariamente en función de las necesidades de inyectar o retirar liquidez del sistema, y de acuerdo con los recursos propios de cada entidad.

17 Vid. Banco de España, Informe Anual 1974, Madrid, 1975.

18 Vid. Hyman P. Minsky: "La hipótesis de la inestabilidad financiera: una interpretación de Keynes y una alternativa a la teoría generalmente aceptada" en Cuadernos Económicos de Información Comercial Española, nº 2, 1985; págs. 97 a 107.

financieras de alto riesgo 19 en las que se hace frente a crecientes costes financieros incrementando la deuda viva de las empresas. Estas prácticas financieras harán su aparición tanto en el mercado financiero interior como a escala internacional, con la multiplicación de la deuda viva de los países endeudados del Tercer Mundo.

Desde entonces las autoridades monetarias españolas centrarán su atención prioritaria en el logro de las condiciones institucionales y en el perfeccionamiento de los instrumentos necesarios para alcanzar objetivos predeterminados de crecimiento de la cantidad de dinero, relegando a un segundo plano la tarea de supervisión de la estabilidad financiera de las instituciones privadas y arrumbando de paso la idea keynesiana de la gestión monetaria par alcanzar la plena ocupación 20.

La intensificación del control monetario pondrá a prueba la solidez financiera de estas instituciones, lo que conduciría a la formación de las condiciones necesarias para desencadenar una grave crisis bancaria, en un contexto de elevados y crecientes tipos de interés.

El intento de incrementar la tasa de ahorro agregada por medio de alzas en su retribución conducirá inexorablemente a la disminución drástica del ritmo de crecimiento de las economías. Pero el estancamiento económico será incompatible con la generación de ahorro ya que la propensión al ahorro estaba adaptada a altos ritmos de crecimiento de la renta 21

#### A.IV.2.2. Los dos niveles del nuevo sistema de control monetario.

---

19 Charles Ponzi -como bona Branca de uporto- practicaba la política de pagar altos tipos de interés para atraer dinero, con el que afrontaba los pagos de los intereses de operaciones vivas anteriores.

20 Vid. Josef Steindl y Amit Bhaduri, "One can die to a revival del monetarismo" en Mondoperato, nº10, octubre 1983.

21 Sobre las relaciones entre crecimiento del ahorro y crecimiento del producto vid. Josef Steindl, "Stagnation theory and stagnation policy" en Cambridge Journal of Economics, nº 3, 1979, págs. 1 a 4. Son también referencias clásicas las siguientes: Josef Steindl, Monetary and Stagnation in American Capitalism, Oxford, Basil Blackwell, 1952 (reimpreso por Monthly Review Press, Nova York, 1975); Roy F. Harrod, Towards a Dynamic Economics, McMillan, Londres, 1948. Sobre la generación de ahorro en la economía española véase: Antoni Garrido, Esteve Sanromà y Joan Guillen: "Algunas consideraciones sobre la evolución del ahorro en la economía española (1964-1981)" en Papers de Seminari, nº 22, 1984, Primer semestre, págs. 15 a 219.

A partir de 1973, el sistema de control monetario del Banco de España descansa sobre dos niveles bien precisos. En una primera etapa, a partir de determinadas hipótesis sobre la evolución esperada del PIB real y del crecimiento esperado de los salarios nominales y los precios, se estima económicamente la tasa del crecimiento del PIB nominal para el conjunto del ejercicio de referencia 1974. De acuerdo con estos objetivos macroeconómicos y partiendo de una determinada evolución esperada de la velocidad-venta del dinero en relación con los tipos de interés, se fijan unos objetivos de crecimiento de los agregados monetarios en torno a un punto central determinado. De este modo se determina la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero compatible con los niveles esperados de crecimiento de la actividad económica y de los precios. Este objetivo intermedio de la política monetaria no puede ser alcanzado directamente a través de los instrumentos de política monetaria disponible. Es preciso definir una variable operativa a través de la cual se consigue alcanzar aquel objetivo intermedio. Esta variable operativa tiene que ser controlable a través de los instrumentos disponibles por las autoridades monetarias. El control de la variable operativa constituye el segundo nivel del proceso de control monetario.

Las autoridades monetarias españolas seleccionaron como variable objetivo intermedio de política monetaria del nuevo sistema la persecución de un determinado ritmo de crecimiento anual de las denominadas Disponibilidades Líquidas y como variable operativa optaron por controlar el volumen de crecimiento de los Activos Líquidos del Sistema Bancario.

1.- Disponibilidades Líquidas- o M<sub>2</sub> incluye un concepto de agregación monetaria más amplio que el de la oferta monetaria, definida como variable instrumental por los monetaristas. La oferta monetaria o M<sub>1</sub> incluye el dinero legal en manos del público más los depósitos a la vista del público en pesetas interiores en el extranjero.

2.- Sobre la implementación de la nueva política monetaria véase Luis Ángel Lobo y José Pérez, La política monetaria en España: objetivos e instrumentos, (1977) págs. 1 a 45. Vid. también Raimundo Foyada y José Pérez, La política monetaria como instrumento de estabilización (1977) págs. 246 y ss.; Olin, Four to five percent: the stabilite des prix (Rapport McGreiffen, serie 1977) págs. 25 a 29; Grupo de Estudios Financieros del Centro de Estudios de Planificación, "Los objetivos de la política monetaria en España. Instrumentos de control en Ceiza de Tensiones, Marc Economic, 1980, págs. 1 a 47; Frederic Segura Foda, La nueva política monetaria española. Un análisis crítico, Servicio de Estudios de Barcelona del Banco Urquijo, En. Moneda y Crédito, Madrid, 1979. Caps. I y II.

del sistema bancario.  $M_2$  incluye además de estos dos conceptos definitorios de la oferta monetaria al conjunto de depósitos de ahorro que el público mantiene en el sistema bancario.  $M_3$  es el concepto de mayor magnitud de los tres, agregados monetarios puesto que incluye además del dinero legal en manos del público y de los depósitos a la vista y a plazo del sistema bancario, al conjunto de depósitos a plazo del público en el sistema bancario.

Las autoridades monetarias optaban pues por un sistema de control monetario basado en un agregado monetario muy amplio, renunciando así a dos de las principales alternativas como objetivos intermedios: los tipos de interés y algún tipo de variable que reflejara el crédito disponible en el interior de la economía española. Tan importante decisión se fundamentaba en un doble razonamiento 23.

En primer lugar, era preciso dilucidar la capacidad efectiva de control sobre la variable instrumental por parte de la autoridad monetaria. A mediados de los años setenta se argumentaba que no era posible conocer con precisión los niveles reales que existían en los tipos de interés efectivamente verificados por los agentes del mercado, dado que proliferaban los extratipos en el conjunto del sistema bancario. Además, se argumentaba que no existían unos mecanismos ágiles que ligaran el mercado de dinero con el mercado de capitales. Frente a la dificultad de conocer con precisión tanto el crédito realmente disponible por los particulares en el conjunto del sistema bancario como el nivel real de los tipos de interés se optó por elegir la cantidad de dinero como objetivo intermedio. Este criterio pragmático reflejaba una visión del control de la actividad económica más cerca de la autoridad monetaria que de las autoridades rectoras de la política económica general. La discusión sobre la pertinencia de las Disponibilidades Líquidas como variable objetivo de la política monetaria no fue muy intensa. De hecho los modelos econométricos que avalaban la dirección de causalidad desde las variables reales hacia las monetarias fueron dados a conocer con posterioridad a la selección de  $M_3$  como variable intermedia 24.

Pero el segundo criterio declarado para optar por algún tipo de agregado monetario frente a la opción alternativa de los tipos de interés se refería a la relativa estabilidad de las relaciones que vinculaban a la correspondiente variable intermedia con la variable final elegida (la renta nacional) 25. El argumento

23. Vid. L.A. López y C. Pérez, La política monetaria en España, op. cit., page. 16 y ss.

24. Vid. José Pérez, Dinero, crédito, tipos de interés, actividad y precios. Un ensayo de causalidad, Banco de España, Servicio de Estudios, EC/1977/45, 30 de Septiembre.

aducido por los artifices de la nueva política monetaria para adoptar la  $M_2$  como variable intermedia frente a los tipos de interés se basaba en la existencia de suficiente estabilidad en la función de demanda de dinero 26. Rojo y Pérez argumentan que la inestabilidad observada para la economía española sería mayor en la función que vincula el ahorro con la inversión a través de los tipos de interés que en aquella función de demanda del dinero.

Pero, como más adelante se argumentará, la elección de  $M_2$  como variable intermedia descansaba en una hipótesis de estabilidad o predictibilidad de la función de demanda de dinero que la realidad se encargaría de refutar. Tanto los procesos de innovación en los instrumentos de financiación 27 como las relaciones de causalidad entre las variables monetarias respecto a las reales apuntaban hacia la necesidad de cuestionar cualquier agregado monetario como una guía fija capaz de dictar el rumbo de la política económica española.

Cabe preguntarse en qué medida la elección de este sistema de control monetario por parte del Banco de España se alineaba con las tesis defendidas por las principales organizaciones económicas internacionales, en particular las que defendían en aquellos momentos la OCDE y el FMI.

Uno de los estudios que mayor influencia ejerció durante el proceso de construcción del nuevo sistema de control monetario en España a partir de Junio de 1977 es el denominado Rapport McCracken, que plantea una estrategia conjunta para los principales países de la OCDE con el fin de llevar a la economía mundial hacia un nuevo camino de estabilidad y crecimiento económico. Se trataba de conseguir llevar a las mayores economías

25 Vid. L. A. Rojo y J. Pérez, op. cit. pág. 17.

26 Sobre las bases teóricas del nuevo sistema de intervención monetaria véase:

- C. A. Sims: "Money, Income and Causality" en American Economic Review, Septiembre 1982.

- J. Tobin: "Money and Income: Post Hoc Ergo Propter Hoc?" en Quarterly Journal of Economics, Mayo 1970.

- N. Balcer: "The New Monetarism" en Lloyd's Bank Review, Julio 1970.

- J. Boyer: "La interacción entre procesos monetarios y reales: la controversia teórica y la evidencia empírica en el caso español" en L.A. Rojo (ed.), El nuevo monetarismo, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977.

- José Pérez, Dinero, crédito, tipos de interés, ahorro y precios. Un análisis de causalidad, Banco de España, Servicio de Estudios, EC/1977, Septiembre de 1977.

27 Vid. M.H. Afchar, "Financial Innovation and the Implications for Monetary Policy: an International Perspective" en DIS Economic Paper, nº 10, Octubre 1981, Bank for International Settlements, Basilea.

occidentales por un "sendero estrecho" pero transitable de crecimiento por medio de políticas de regulación de la demanda que consiguieran acercarlos hacia un techo superior de bienestar. Para conseguir que el crecimiento se realizara en un contexto de estabilidad, los ocho miembros de este Grupo de Expertos aconsejan a los gobiernos que uno de los medios más eficaces de expresar su determinación en esta dirección consistía en anunciar públicamente los objetivos de tasa de crecimiento de la masa monetaria, incluso si para este fin se puedan proveer otros medios; en las circunstancias actuales sería preciso plantearse la reducción progresiva de estos objetivos a medida que la tasa de inflación fuera reconducida hacia niveles aceptables" 28.

Pese a esta declaración genérica, el Rapport McCracken no se pronunciaba con unanimidad respecto a la elección de la variable intermedia de la política monetaria 29. La elección final entre tipos de interés o cantidad de dinero dependería de las circunstancias concretas en cada situación y del comportamiento en cada país de determinadas variables económicas y financieras. En general la OCDE destaca que si una economía adolece de importantes perturbaciones de carácter estocástico que tengan por origen al sector financiero, las autoridades deberían perseguir objetivos relacionados con los tipos de interés y no con algún indicador de cantidad de dinero.

En cambio, una economía en la que el sector real aparezca con mayor inestabilidad que el sector financiero debería plantearse objetivos intermedios de política monetaria relacionados con la cantidad de dinero ya que las indicaciones suministradas por algún tipo de agregado monetario serán de mejor calidad o estabilidad que los provenientes de los tipos de interés 30.

Los redactores del Rapport McCracken, que se planteaban el objetivo general de asegurar una mejor regulación de la demanda agregada, admitían que la fijación de objetivos cuantitativos de crecimiento monetario tenía una ventaja adicional: la de ser comprendida fácilmente por el hombre de la calle 31.

En este sentido de consolidación de las expectativas, McCracken y sus colaboradores plantean la persecución de estos objetivos cuantitativos tanto en orden a la consecución de una superior estabilidad económica como en cuanto a la búsqueda de un reanamiento expansivo. En este último sentido el

28. *Ibidem*, págs. 110 y 111. Establecido por el op. cit. págs. 114 y 115. Subrayado en el original.

29. *Ibidem*, págs. 110 y 111.

30. *Ibidem*, págs. 114 y 115.

31. *Ibidem*, págs. 115 y 116.

Rapport afirma que:

"El objetivo monetario juega en los dos sentidos: en efecto, si la demanda cae por debajo del nivel previsto, se esperará ver a la política monetaria relanzar la expansión, ya que los bancos centrales deberán relajar las condiciones del mercado monetario para alcanzar sus objetivos". Por lo tanto "la proposición según la cual si los poderes públicos emiten demasiado dinero hay inflación y, si emiten demasiado poco, hay paro es sin duda uno de los raros principios económicos que aparecen de forma evidente al hombre de la calle" 33.

Sin embargo, el Rapport McClracken recomendaba a los gobiernos anunciar los objetivos en materia monetaria no con la fijación de un único valor determinado sino definiendo una banda de crecimiento con un límite superior y un límite inferior. Esta banda podría ir cerrándose en la medida en que las autoridades y los mercados se fueran familiarizando con este enfoque de la política monetaria. Precisamente durante la discusión de la ejecución de los Acuerdos de la Moncloa en materia de política monetaria se recogería la propuesta -que los socialistas habían lanzado sin éxito en el proceso negociador- consistente en la aplicación de una banda de +/- 0,5% en torno al objetivo central 34.

Por lo que al Fondo Monetario Internacional se refiere, su posición en materia de política monetaria consiste en seguir objetivos de crecimiento del crédito interno, en lugar de objetivos de cantidad agregada de dinero o de tipos de interés. En esta recomendación subyace una cuestión estratégica: el comportamiento del sector exterior como factor autónomo de creación de dinero en el supuesto de avances en el volumen de exportaciones o en la entrada de capitales. Obsérvese que, en general, todo incremento en el volumen de reservas se traduce en un paralelo incremento en la creación de dinero. En la medida en que se controle un agregado monetario que no incluya estos efectos se tiende a perder las exportaciones, que es el objetivo estratégico defendido por este organismo internacional 35.

33. Ibidem, págs. 234 y ss.

34. Vid. Intervención del Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía, Sr. Fuentes Quintana, en el debate de la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados en la sesión informativa nº 1 de 26 de Enero de 1977 así como el debate que siguió entre E. Fuentes Quintana y E. Eluch Martín. Recogido en Ministerio de Economía, Política Monetaria I, Ejecución de los Acuerdos de la Moncloa, 561, 1976.

35. El objetivo intermedio "credito interno" es defendido por J.J. Polack y V. Augy en "Credit Policy and the Balance of Payment" en IMF Staff Papers, 1972. Vid. en

En conjunto las autoridades españolas recogerán en cierta medida una parte de las propuestas de la OLDE que consiste en el esquema básico del sistema de intervención monetaria aunque no se utilizará a efectos de expandir la economía sino de ajustar los ritmos de crecimiento de los precios. Rechazará así las tesis del Fondo Monetario Internacional en cuanto a la elección formal de la variable intermedia pero respetará la lógica interna de su aproximación.

En efecto, en el anexo al Acuerdo de Derecho de Giro enviada por el Vicepresidente del Gobierno Enrique Fuentes Quintana al Fondo Monetario Internacional el día 28 de Noviembre de 1977 se recogen las condiciones que presenta España para su consideración, incluyendo cláusulas monetarias que exigen modificar la visión común de las disponibilidades líquidas como guía de acción única para las autoridades.

Las propuestas del Fondo Monetario Internacional 35 serían recogidas por los gobiernos de Italia y la Gran Bretaña en el contexto de la negociación de préstamos urgentes para el logro de ajustes en los sectores exterior e interior de dichas economías 36. Sin embargo el Banco de España no seguirá las pautas marcadas por el Fondo -en relación al crédito interno como objetivo intermedio de la política monetaria- al Banco de Italia y al Banco de Inglaterra, ni cuando se firmo el Acuerdo Stand by ligado a los Acuerdos de la Moncloa 37.

En efecto, el programa de política económica que España presentó al FMI diferirá en su vertiente

---

este sentido, L.A. Rojo y J. Pérez, La política monetaria ..., op. cit. pág. 20.

35 Vid. D. Azqueta, "El Fondo Monetario Internacional y el problema del reciclaje" en Investigaciones Económicas, Enero-Abril 1980. Christopher Browne y Leo Van Houtven, "The Evolution of Monetary Instruments and Policy in Spain", Staff Papers, Marzo 1974. Traducción castellana: "La evolución de la política e instrumentos monetarios en España" en Información Comercial Española, Agosto-Septiembre 1975.

36 Vid. F. Garonna, F. Guerrieri, G. Jovane, G. Lazzarini, F. Leon: La política económica italiana degli anni 70. Un'analisi critica, Marsilio editori, Venecia, 1979, en especial Cap. 11: "Il costo del lavoro e la bilancia dei pagamenti nelle tesi del Fondo monetario Internazionale".

37 Vid. "texto del Acuerdo de Derecho de Giro ('Stand by Arrangement') a favor del gobierno español aprobado por el Directorio Ejecutivo del FMI en su sesión del 6 de Febrero de 1978". Decision n° 5.648 (78/71) de 6-11-78. Vid. también "Anexo al Acuerdo de Derecho del Giro" enviado por el Gobierno Español al FMI el 28 de Noviembre de 1977. Reproducido de J. Muns, op. cit. págs. 336 y 337.

monetaria del acordado por el Fondo con Italia en 1976 siguiendo la denominada "lettera d'intenti". En el caso italiano se fijaron objetivos de control rígido de la expansión crediticia, de crecimiento del conjunto del crédito total interno. En este caso, en la medida en que el déficit público generase unas necesidades de financiación crecientes, se agravarían las dificultades de financiación para el sector privado, independientemente de la evolución del sector exterior de la economía. Como consecuencia de esta elección de objetivo intermedio, y en un contexto de debilidad del sector exterior de la economía, el control del crédito se traduce en un freno a la demanda de importaciones, por medio del cual se alcanza el equilibrio de la balanza comercial. Pero se alcanza al precio de la contracción de la inversión y la comprensión del conjunto de la actividad económica 38. La estrategia de ajuste monetario basada en el crédito interno en vez de forzar a las economías a seguir por sendas de crecimiento equilibrado las puede conducir en determinadas circunstancias hacia fórmulas de equilibrio sin desarrollo 39. Un pacto social o un acuerdo programático entre las fuerzas políticas, en la medida en que consiga frenar las necesidades de financiación del sector público, permite liberar recursos crediticios netos al sector privado, lo que posibilita una reactivación de la inversión privada 40 \*

La estrategia monetaria defendida por las autoridades españolas al presentar al FMI el Programa Económico de los Acuerdos de la Moncloa es bien distinta. En el anexo al Acuerdo de Derechos de Giro de Noviembre de 1977 se indica (apartado 3) que entre los principales aspectos del programa para 1978 está en primer lugar, "una política financiera restrictiva" 41. Más adelante se afirma que:

"Habida cuenta de la necesidad de conseguir una reducción sustancial en la tasa de inflación, la política monetaria en 1978 se dirigirá a limitar el 17% el crecimiento de las disponibilidades líquidas. Este crecimiento es menor que el 19% estimado para 1977 y considerablemente más bajo que el 21,5% de aumento previsto en el PIB, en términos monetarios

38 Vid. P. Garonna et alii, págs. 58-59.

39 En el extremo de esta interpretación estaría la visión de Faldor sobre los efectos de dichas políticas en la Gran Bretaña: "han creado un desierto y le llaman estabilidad" Vid. Nicholas Faldor, The Economic Consequences of Mrs. Thatcher, Speeches in the House of Lords (1979-1980), Serol Duclworth Ed., Londres, 1981. Cap. XIX: "An Epitaphi".

40 Véase Anexo II al Capítulo IV.

41 "Anexo al Acuerdo de Derechos de Giro", punto tercero, op.cit., pág. 338.

para 1978. Las autoridades de acuerdo con este objetivo, y con el de la balanza de pagos próxima al equilibrio, pretenden limitar el incremento total al crédito interior del sistema bancario a 1.290 miles de millones de pesetas durante 1978, de los que 46.000 millones serán crédito al sector público. Si el crédito interno pasa de 2.500 miles de millones de pesetas a final de Septiembre de 1977 y alcanza 8.000 miles de millones de pesetas a final de Diciembre de 1978, la tasa de crecimiento del crédito interior en 1978 significará aproximadamente un 16% frente a un incremento estimado para 1977 de casi un 22% " 42 .

En el mismo apartado el gobierno declara su intención de proseguir con la política de liberalización de todos los tipos de interés de préstamo y depósitos bancarios, alcanzando en esta declaración a aquéllos con vencimiento a más de un año, y manifiesta el propósito de continuar en el futuro con las medidas de liberalización de tipos de interés.

Esta declaración constituye una prueba de la posibilidad -o de la necesidad- de traducir los objetivos intermedios de cantidad de dinero a objetivos determinados de crédito interno en el contexto de una evolución del sector exterior precisa y estable. Se trata en realidad de presentar la política monetaria española de acuerdo con las pautas marcadas por el FMI en un contexto de restricción monetaria de gran dureza. Demuestra también la insistencia con la que las autoridades económicas mantenían las Disponibilidades Líquidas como objetivo intermedio del nuevo sistema de control monetario en España.







UNIVERSITAT AUTÒNOMA  
DE BARCELONA

BIBLIOTECA T UAB  
959

REG. 19957

SIG. \_\_\_\_\_

REF. 125

