

De la primera a la segunda Restauración. El Sector Público y la modernización de la economía española, 1875-1975

Pedro Tedde de Lorca

En este trabajo se intenta ofrecer una visión, a largo plazo, del papel protagonista que ha tenido el Sector Público en el proceso de modernización económica a lo largo del siglo XX, desde las políticas proteccionistas e intervencionistas del primer tercio de la centuria al autoritarismo del prolongado período franquista. Es preciso puntualizar la afirmación de que el Sector Público ha protagonizado el crecimiento económico del presente siglo. En términos del Producto Interior Bruto, el Sector Público ha tenido un tamaño reducido, inferior en todo caso al Sector Privado de la economía, hasta época muy reciente, cuando la dimensión de ambos sectores se ha equilibrado. Sin embargo, desde la Restauración, el Estado comenzó a condicionar e interferir los procesos de formación de capital y distribución de bienes mediante acciones de protección y acuerdos corporativos con grupos empresariales. No ha sido, paradójicamente, hasta los últimos decenios del siglo, con un Gobierno centrista y otro socialista de prolongado mandato, cuando el Sector Privado ha llegado a desvincularse de la tutela estatal. Al mismo tiempo, la dimensión global de las empresas públicas, ha disminuido considerablemente y, en cambio, el Sector Público, en términos presupuestarios, ha llegado a representar la mitad de la Renta Nacional.

1. El difícil camino hacia la ortodoxia

Las guerras coloniales de finales del siglo XIX representaron la oportunidad de llevar a la práctica una demanda ampliamente compartida por los expertos económicos de la época: la reforma del sistema de la Hacienda, vigente desde 1845, que había dado paso, de manera sistemática, a cuatro consecuencias. Eran éstas, en primer lugar, la aparición del *déficit* presupuestario, de manera que entre 1874 y 1900 sólo en dos ocasiones se había conseguido que los ingresos ordinarios del Estado superaran sus gastos ¹. La segunda consecuencia, deducida de la anterior, era la necesidad de buscar en el endeudamiento del Sector Público los recursos con que cubrir dicho *déficit* o desfase entre ingresos ordinarios y gastos totales del Estado. En sólo cinco años, desde 1875 a 1880, la deuda pública existente (incluyendo en dicho concepto la deuda del Estado, tanto interior como exterior, la del Tesoro, esto es, la flotante a corto plazo, así como las deudas especiales) se incrementó en casi un 20 por 100, alcanzando en la segunda de las fechas mencionadas la suma de 13.741 millones de pesetas, la cual, a su vez, superaba en más de un 30 por 100 la cifra del PIB anual ². La importante reforma de la deuda pública llevada a cabo por Juan Francisco Camacho, a comienzos de la década de 1880, redujo la cifra del endeudamiento a casi la mitad: 7.284 millones de pesetas en 1894. Sin embargo, las guerras coloniales hicieron elevar el total de deuda pública a 12.729 millones de pesetas en 1900.

La tercera consecuencia de la política presupuestaria seguida durante la Restauración, en la etapa 1875-1900, también resulta un correlato de las anteriores; el elevado endeudamiento público obligó a un crecimiento desmesurado de los gastos por intereses y amorti-

¹ Nos referimos al *déficit* presupuestario de caja, definido como la diferencia entre ingresos y pagos presupuestarios realizados en el año natural. MARTÍN ACEÑA, P., "Déficit público y política monetaria en la Restauración, 1874-1921", en PRADOS DE LA ESCOSURA, L., y MARTÍN ACEÑA, P. (eds.), *La Nueva Historia Económica en España*, Madrid, 1985, pp. 262-284.

² COMÍN, F., *Fuentes cuantitativas para el estudio del Sector Público en España (1801-1910)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985; PHADOSDELA ESCOSURA, L.; DABÁN SÁNCHEZ, T., y SANZ OLIVA, J., *Long-Run Economic Growth in Spain since the Nineteenth Century: An International Perspective*, Ministerio de Economía, Dirección General de Planificación, Documento de Trabajo DCP-D-92üü6, Madrid, 1992.

zaciones, que si en 1894, es decir, tras el arreglo financiero de Camacho, suponían el 34 por 100 de los gastos totales, ascendieron en 1900 al 45 por 100³. La cuarta y última consecuencia se refiere a la relación existente entre política presupuestaria y política monetaria. Resulta históricamente comprobable cómo la política fiscal deficitaria conduce a una política monetaria permisiva, desde el punto y hora en que el Gobierno, por 10 general mediante el recurso al Banco central o emisor, busca en el sistema crediticio líneas de financiación con las cuales cubrir las pérdidas obtenidas en la gestión del presupuesto. En una primera visión, parece que es esto lo que ocurrió en el período restauracionista, incluso unos meses antes de que dicha época histórica llegara a materializarse. En marzo de 1874, el Ministro de Hacienda, José Echegaray, concedió el privilegio de emisión al Banco de España en todo el territorio nacional, a cambio de un anticipo de 125 millones de pesetas. Con ello se ponía fin a un período de dieciocho años de pluralidad de bancos de emisión, durante el cual el Banco de España había coexistido con bancos provinciales. La mayoría de éstos, a partir de 1874, se convirtieron en sucursales del único emisor; unos pocos permanecieron independientes, pero sin dificultades de poner billetes propios en circulación. Entre 1875 y 1901 la emisión del Banco de España pasó de 128 millones de pesetas a 1.638 millones. La deuda pública en poder del banco pasó entre ambas fechas de 236 a 1.591 millones de pesetas. Parece indudable que existe una correlación directa entre endeudamiento del Estado y creación de dinero. Pero, si observamos la realidad histórica en períodos más cortos, la imagen resulta mucho más matizada.

Entre 1875 y 1885 la deuda pública en la cartera del Banco aumentó un 176 por 100. Entre 1885 y 1895 el incremento fue inferior, del orden del 40,8 por 100, y revela el intento, posterior a la reforma de Camacho, de llevar a cabo una política de aproximación a la ortodoxia financiera, patente, entre otras variables, en la contención, e incluso reducción, del gasto público total, entre uno y otro año. En realidad, el aumento de la oferta monetaria entre 1875 y 1895 creció a una tasa anual media del 1,3 por 100 al año, igual a la tasa de crecimiento medio del Producto Interior entre 1860 y 1890. Esto quiere decir que la cantidad de dinero y la actividad económica

³ TEDDE, P., «El gasto público en España, 1875-1906: un análisis comparativo con las economías europeas», en *Hacienda Pública Española*, núm. 69, pp. 237-265.

real crecieron acompasadamente. De acuerdo con esto, los precios, a lo largo del decenio mencionado, se mantuvieron estables; de hecho, los precios, en el quinquenio 1891-95, eran un 17 por 100 inferiores a los de 1875-79. Por tanto, no cabe hablar entre 1875 y 1895 de una política monetaria expansiva que tuviera efectos inflacionistas. Este hecho adquiere mayor relevancia aún si se tiene en cuenta que la peseta había dejado de estar sometida a la disciplina del patrón oro desde 1883 ⁴.

Este hecho adquiere mayor relevancia aún si se tiene en cuenta que la peseta había dejado de estar sometida a la disciplina del patrón oro desde 1883.

La situación cambió con las guerras que culminaron en 1898. Entre 1895 y 1900 la deuda pública en poder del Banco pasó de 921 a 1.670 millones de pesetas, lo que representaba un aumento del 81 por 100. Paralelamente, la base monetaria se incrementó en 1.131 millones de pesetas, un 43,8 por 100. El índice de precios se elevó un 28 por 100 en el último quinquenio del siglo. En este período puede hablarse, con toda propiedad, de monetización del déficit público. El Estado se endeudaba en razón del conflicto colonial y del enfrentamiento con los Estados Unidos, y era en el sistema bancario interior —no sólo el Banco de España— donde se captaban los recursos necesarios para financiar la guerra. En los años finiseculares, en consonancia con la tendencia inflacionista, alentada por la monetización de la deuda, se experimentaría una devaluación de la peseta del 10 por 100. Se explica, en este contexto, la necesidad de proceder a una reforma de la política económica de carácter estabilizador, que condujera a la contención de los precios, a una apreciación de la peseta, a la suficiencia del sistema fiscal y a la ortodoxia monetaria. Puede decirse que esta política inaugurada en 1900 por Raimundo Fernández Villaverde, y continuada hasta 1908 (o hasta 1913, si se omiten los ejercicios de 1909 y 1910, cerrados con *déficit* en el presupuesto), tuvo un éxito indiscutible. No menos indudable resulta el hecho de que tras la reforma Villaverde puede considerarse que el Estado español lograba alcanzar el nivel de solvencia de las naciones eu-

... ANES, R., *El Banco de España (1874-1914): un Banco Nacional*, en G. TOHTELLA (dir.), 1974, pp. 107-215; MAHTÍN ACEÑA, P., «Desarrollo y modernización del sistema financiero, 1844-1935», en SÁNCHEZ-ALBOHNOZ, N., *La modernización económica en España, 1830-1930*, Madrid, 1985, pp. 121-146; PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *et al.*, *Long-Hun Economic...*, op. cit., Madrid, 1992.

ropeas modernas, dejando atrás la vergonzosa historia decimonónica de repetidas quiebras del Tesoro y repudios de las obligaciones públicas ante los acreedores exteriores e interiores. Si el proceso de modernización financiera del Estado comienza con Camacho, puede decirse que logra culminar y afirmarse con Fernández Villaverde⁵.

Desde 1900 hasta 1908 -y en 1911 y 1912- los ejercicios presupuestarios se saldaron con *superávit*. La deuda del Estado, tras la reforma de Fernández Villaverde, experimentó una contracción próxima a los 3.000 millones de pesetas entre 1900 y 1910, al tiempo que la deuda del Tesoro -la emitida a corto plazo para salvar los desfases entre la realización del gasto y la percepción de ingresos públicos presupuestados- descendía en 2.500 millones de pesetas. La oferta monetaria permaneció estabilizada en torno a los 3.300 millones de pesetas, en el primer decenio del siglo XX, a la vez que los precios mostraron muy leves fluctuaciones. El tipo de interés disminuyó casi en un punto entre 1900 y 1910, y el tipo de cambio mejoró sensiblemente, desde 39,24 a 27,03 pesetas por libra esterlina, entre 1898 y 1910⁶. Acerca de las consecuencias negativas que esta política estabilizadora tuvo, es preciso subrayar que el crecimiento de la renta *per capita* durante la primera mitad del primer decenio del siglo XX fue muy tenue, con una tasa inferior al 0,5 por 100 al año, inferior, de hecho, a las tasas correspondientes a períodos más amplios: 0,83 por 100 al año de crecimiento de la renta *per capita* entre 1890 y 1913, 0,91 por 100 para el período 1860-1913. Puede, por tanto, deducirse que el programa estabilizador de Fernández Villaverde, frente a evidentes ventajas -las mayores fueron la ordenación del sistema presupuestario y la mejora del tipo de cambio- tuvo el coste de una reducción del ritmo de crecimiento, siendo así que el crecimiento económico de España, a finales del siglo XIX y a comienzos del XX, era uno de los más modestos de Europa occidental⁷.

⁵ ANES, R., y TEDDE, P., «La Deuda Pública y el Banco de España (1874-1900)>>, *Hacienda Pública Española*, núm. 38, 1976, pp. 35-50.

⁶ MARTÍN ACEÑA, P., «Déficit público y política monetaria en la Restauración, 1874-1923», en PRADOS DE LA ESCOSURA, L., y MARTÍN ACEÑA, P. (eds.), *La nueva historia económica...*, cit., 1985, pp. 262-284.

⁷ La tasa de crecimiento interanual de la renta *pe. capita* en Italia, entre 1890 y 1913, era del 2,38 por 100, y del 0,91 por 100 entre 1860 y 1913; PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *el al., Long-Run Economic...*, op. cit., Madrid, 1992.

2. Los comienzos del intervencionismo del Sector Público en la economía española (1910-1923)

En torno a 1910 puede observarse una diferencia importante en el comportamiento del Sector Público, consistente en la reaparición esporádica del déficit presupuestario real, aunque sus dimensiones fueran, en principio, modestas (35 millones de pesetas en 1909 y dos millones en 1913, si observamos la realización efectiva del presupuesto), con *superávit* en 1911 y 1912, asimismo de reducido tamaño (tres millones en 1911 y 16 millones en 1912). A partir de 1913, por el contrario, las proporciones del *déficit* llegan a ser considerables: 188 millones de pesetas en 1913 (1,4 por 100 de la Renta Nacional), 658 millones en 1915 (4 por 100 de la Renta Nacional), 949 millones en 1917 (3,7 por 100 de la Renta Nacional), 1.379 millones en 1920 (4,2 por 100 de la Renta Nacional) y 1.299 millones en 1922 (5 por 100 de la Renta Nacional). Es conveniente subrayar el hecho de que, en pesetas constantes, la Renta Nacional experimentó un crecimiento entre un 12 y un 3 por 100 -equivalente a una tasa interanual próxima al 2 por 100- entre 1913 y 1920. Obviamente, el tamaño del *déficit* aumentó más aprisa que el de la economía española en esos años.

La principal razón del aumento del *déficit* presupuestario entre 1913 y 1920 es el crecimiento superior del gasto público al experimentado por los ingresos ordinarios. Si observamos el período final de la Restauración, 1913-1923, podremos comprobar cómo, mientras los ingresos ordinarios se duplicaron, el gasto se incrementó en un 136 por 100. La explicación de la mayor elevación del gasto público ha sido atribuida por Francisco Comín a las transformaciones sociales y políticas que tienen lugar en la etapa final de la Restauración, y que pueden sintetizarse en el progresivo desajuste entre el sistema político creado a partir de 1875 y la sociedad real del primer cuarto del siglo XX. Partidas del gasto público como las de policía, seguridad y reformas sociales hubieron de ser aumentadas. Según el autor mencionado, sería incorrecto, en relación con el *déficit* presupuestario durante el último decenio de la Restauración, presentar una interpretación prekeynesiana de la política fiscal seguida por los gobiernos de la época, tanto liberales como conservadores. Ni unos ni

otros buscaban el déficit de manera deliberada ni perseguían una política fiscal de signo expansivo.

En este punto, sin embargo, cabe hacer matizaciones y, de hecho, hay posiciones divergentes entre los historiadores. 1. Palafox y A. Cubel en diferentes trabajos afirman que puede percibirse una valoración con rasgos más positivos que negativos de la política industrial llevada a cabo durante los últimos años del siglo XIX y primeros del XX s. Otros intérpretes del período -entre los que se encuentra el autor de estas páginas- mantienen una visión más escéptica sobre la contribución de la política presupuestaria de la Restauración al crecimiento o a la modernización de la economía española. Antes de 1907 resultó, en opinión de quien esto escribe, poco eficaz la acción del Sector Público como estimulante del Sector Privado⁹. Probablemente en los años posteriores pueda matizarse esta afirmación. Si atendemos a la clasificación por funciones del gasto público, los servicios económicos del Estado en 1910 suponían el 12,2 por 100 de la Renta Nacional (en 1890 habían representado el 11,3 por 100), mientras que en 1920 dicha proporción aumenta al 26 por 100. En pesetas constantes, dichos servicios en 1920 eran un 35,2 por 100 superiores a los de 1910, mientras que en 1923 habrían triplicado la cifra correspondiente a este último año. Si atendemos a la clasificación económica del gasto público, podrá contemplarse una caída en el valor real de la formación bruta de capital por el Estado, así como de las transferencias de capital a otros sectores entre 1910 y 1917, con un cambio de tendencia a partir de 1920. Lo mismo cabría decir de la compra de bienes y servicios¹⁰. Parece todo ello indicar que, paradójicamente, fue en el momento crepuscular del sistema político de la Restauración cuando hubo una contribución más positiva del Estado al crecimiento económico.

En cualquier caso, la reaparición del *déficit* presupuestario como práctica habitual condujo a una escalada inflacionista a partir de

⁸ PALAFOX, J., *Atraso económico y democracia. La Segunda República y La economía española*, 1892-1936, Barcelona, 1991; CUBEL, MONTESINOS, A., «Gasto público y crecimiento económico en la Restauración (1874-1923)», *Revista de Historia Económica*, núm. 1, 1993, pp. 49-77.

⁹ TEDDE, P., «El gasto público en España, 1875-1906: un análisis comparativo con las economías europeas», *Hacienda Pública Española*, núm. 69, 1981, pp. 237-265.

¹⁰ INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, *Datos básicos para la historia financiera de España, 18.50-1975*, 2 vols., Madrid, 1976.

1913, en la que intervinieron otros factores explicativos, como la escasez de determinados productos en los años de la guerra mundial. Si el índice de precios en 1913 alcanzó un nivel de 100, en 1920 muestra una cota de 227,6. Aunque en años posteriores el índice de precios descendió, en 1923 era un 61 por 100 superior al de diez años atrás. El tipo de interés efectivo subió paralelamente con la inflación sin que ello pareciera tener efectos positivos sobre el aumento de la oferta monetaria. El tipo de interés en 1921 era del 4,72 por 100 —un máximo en la etapa final de la Restauración— frente al 3,98 por 100 en 1913. La oferta monetaria en 1923 ascendía a 11.371 millones de pesetas, mientras que en 1913 estaba situada en 3.827 millones, una tercera parte de la cifra anterior ¹¹. Una razón poderosa, que contribuye a explicar el aumento de los precios en estos años, es la práctica, a partir de 1917, de 10 que se conoce como «monetización indirecta de la deuda pública». Hasta entonces, y ello era habitual desde el siglo XIX, el Gobierno trataba de colocar los títulos de la deuda directamente entre el público, además de colocarla en el Banco —sobre todo, la deuda del Tesoro o deuda a corto plazo—, con lo cual el instituto emisor veía potenciada su capacidad de imprimir billetes y ponerlos en circulación. A eso se le denomina «monetización directa de la deuda pública». Pero, a partir de 1913, la inflación hizo que perdieran atractivo los activos financieros de renta fija, como era el caso de la deuda pública. Por ello, a partir de 1917, se concedió a los bancos comerciales la facultad de pignorar, de manera automática, los títulos públicos de su propiedad en el Banco de España, a un tipo de interés menor del que llevaban incorporado. Con ello se dotaba de un valor suplementario a la deuda pública, más allá de su rentabilidad. La banca privada tendría una mayor preferencia por la adquisición de deuda pública, en tanto podía convertirla en dinero con absoluta fluidez en aquellos momentos en que experimentara necesidad de recursos. En un solo año, los créditos con garantía de valores del Banco de España pasaron de 828 millones de pesetas en 1916 a 1.497 millones en 1917. Naturalmente, la asimilación por esa vía de activos públicos hacía que el Banco de España ampliara su volumen de pasivos, y, en concreto, su capacidad de crear dinero ¹². Son estos primeros decenios del siglo XX una época de cre-

¹¹ SARDÁ, J., *La política monetaria y las fluctuaciones de la economía española en el siglo XIX*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1948.

¹² TEDDE, P., «El Banco de España desde 1782 a 1982», en Banco de España,

cimiento para la banca privada; en especial, para los llamados bancos mixtos que proliferan a partir de los últimos años del siglo anterior y, sobre todo, después de 1900. Se distinguen estos bancos por la multiplicidad de sus negocios —de ahí el apelativo de «mixtos»—, desde la extensión de crédito a corto plazo a la facilitación de préstamos a largo plazo y la promoción directa de inversiones en diferentes sectores de la economía. Otras características de la banca universal mixta es la dimensión, prácticamente sin precedentes, de sus recursos propios, es decir, capital y reservas, así como de los recursos ajenos, depósitos y cuentas de ahorro. Para estimular el crecimiento de este tipo de recursos los bancos mixtos se dedicaron a una activa política de apertura de agencias y sucursales, en todo el territorio nacional. La banca mixta había surgido en Alemania, y más tarde se había establecido en Italia, durante el último tercio del siglo XIX ¹³. En España, los primeros grandes bancos mixtos fueron, en su mayoría, de raíz vasca o madrileña: el Banco de Bilbao (creado como emisor a mediados del siglo XIX), el de Vizcaya, el Crédito de la Unión Minera, el Hispanoamericano, el Español de Crédito y el Banco Central (este último fundado en 1919, con un capital nominal de 200 millones de pesetas). Entre 1915 y 1922 los bancos privados españoles quintuplicaron sus beneficios. Durante la Dictadura de Primo de Rivera, la banca privada experimentará una expansión incuestionable: de 517 oficinas bancarias en 1923 se pasa a 850 en 1926. En este último año, tres entidades —Vizcaya, Español de Crédito e Hispanoamericano— cuentan con 389 sucursales ¹⁴. La banca privada no sólo seguiría, a partir de entonces, un aumento muy notable de su volumen de negocios, y también de beneficios, no exento, dicho proceso, de algunas crisis esporádicas que acabaron con la existencia de determinadas sociedades. También resultan perceptibles una progresiva concentración del sector crediticio, en torno a los bancos de mayor importancia, así como una interrelación creciente entre banca e industria ¹⁵.

El Banco de España. Dos siglos de historia, Madrid, 1982, pp. 17-73.

¹³ TEDDE, P., «Banca privada y crecimiento económico en España (1874-1913)», *Papeles de Economía Española*, núm. 20, pp. 169-184.

¹⁴ GARCÍA DELGADO, J. L., «La industrialización/1 española en el primer tercio del siglo xx», en *Historia de España* (fundada por Ramón MENÉNDEZ PIDAL y dirigida por José María JOVEN ZAMORA), tomo XXXVII, Madrid, 1984, pp. 1-171.

¹⁵ TONTELLA, G., *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, 1994.

La Ley de Ordenación Bancaria de 1921, conocida como Ley Cambó -por el nombre del Ministro de Hacienda que la defendió-, atendió a la regulación de las relaciones entre el Banco de España y la banca privada. Principalmente, quedó el Banco emisor investido como órgano principal de la política monetaria del Gobierno y como banco de bancos, es decir, como prestamista, en última instancia, del sistema crediticio privado. Por otra parte, se mantenía el mecanismo de pignoración automática de la deuda pública, lo cual restaba, evidentemente, eficacia a la política de regulación de la oferta monetaria, que la Ley confiaba, como órgano ejecutivo, al Banco de España.

No sólo en la multiplicación de intermediarios financieros puede observarse el fenómeno del aumento de la formación de capital, que tuvo lugar entre 1900 y 1935. En este período el número de sociedades anónimas creadas en España fue de 13.842 y su capital conjunto 17.846 millones de pesetas. Particularmente intenso fue, en este sentido, el decenio 1916-1925, cuando se fundaron 1.740 sociedades anónimas, con un capital conjunto de más de 6.400 millones de pesetas ¹⁶.

Mención aparte merece el proceso de creación de bancos oficiales, a raíz de varios proyectos redactados en los años de la primera guerra mundial y llevados a la práctica en el decenio de 1920. Así fueron creados el Banco de Crédito Industrial en 1920, el Banco de Crédito Local en 1925 y el Banco Exterior de España en 1929. En 1920 se fundó la Caja General del Crédito Marítimo y Pesquero y en 1925 el Servicio Nacional del Crédito Agrícola. Estas entidades surgieron de la preocupación, por parte de los políticos y expertos de la época, de que España carecía de una banca especializada en la directa promoción de las actividades productivas. Esto justificaría, desde este punto de vista, no el establecimiento de bancos de capital público, sino de sociedades de capital privado bajo la supervisión del estado y organizados según directrices oficiales ¹⁷. Con esta perspectiva de casi tres cuartos de siglo, puede afirmarse que la desconfianza hacia la participación de la banca privada de finales del siglo XIX y comienzos del XX en la modernización de la economía española era

¹⁶ GARCÍA DELGADO, J. L., «La industrialización española...», *op. cit.*, Madrid, 1984.

¹⁷ MARTÍN ACEÑA, P., «Los orígenes de la banca pública», en COMÍN, F., y MARTÍN ACEÑA, P. (dirs.), *Historia de la Empresa Pública en España*, Madrid, 1991.

injustificada¹⁸. Otra cosa es que la aCCIOn de la banca privada acabara reforzando la estructura oligopolista de determinados sectores avanzados de la economía española en el primer tercio del siglo¹⁹.

Probablemente, la visión pesimista acerca de la contribución de la banca a la inversión productiva estaba alentada por las circunstancias de la coyuntura económica anterior a la guerra mundial y desarrollada a lo largo del conflicto, cuando se abrió un ciclo de alteraciones e incertidumbre. En tales circunstancias, algunos sectores de la economía española experimentarían dificultades de abastecimiento y alzas de costes. Otros, por el contrario, se beneficiaron de las necesidades de aprovisionamiento de los países contendientes. En los años previos a la guerra descendieron los recursos ajenos de la banca privada, lo que repercutió, seguramente, de manera negativa sobre los servicios crediticios. Hubo suspensiones de pagos por parte de algunos grandes bancos -aunque se pudo solucionar con rapidez y eficacia la crisis- y los tipos de interés subieron entre 1909 y 1915²⁰.

En cualquier caso, resulta patente la intensificación de la actividad intervencionista y reguladora del Estado en la economía a partir de los primeros decenios del siglo. La visión pesimista de algunos gobernantes de la Restauración sobre la situación social de la época y sobre el avance de organizaciones revolucionarias pudo influir en una actitud favorable a que el Estado sirviera de catalizador en el proceso de modernización económica. Cabe decir, en este sentido, que, desde finales del siglo XIX, se pasa de una política proteccionista, basada fundamentalmente en una estrategia arancelaria, a otra de mayor protagonismo público en la formación de capital. Sin embargo, preciso es recordarlo, el Sector Público trató, en el período de la Res-

¹⁸ TEDDE, P., *La banca privada en la Restauración (1874-1914)*, en C. TOHTELLA (dir.), 1974, pp. 210-551, Y «Banca privada...», *op. cit.*, 1984; MARTÍN ACEÑA, P., Y PRADOS DE LA ESCOSUJA, L., *La Nueva Historia Económica de España*, Madrid, 1985.

¹⁹ ROLDÁN, S., y CARRÍA DELGADO, J. L., con la colaboración de MUÑOZ, J., *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*, Madrid, 1973; MUÑOZ, J.; HOLDÁN, S., y SEHRANO, A., «La involución nacionalista y la vertebración del capitalismo español», *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 5, 1978, pp. 13-221; BEDFOHD, N., «El sistema bancario durante la Dictadura de Primo de Rivera», *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 10, 1979, pp. 227-266.

²⁰ TEDDE, P., «La banca privada...», *op. cit.*, 1974; TOHTELLA, C., y JIMÉNEZ, I. E., *Historia del Banco de Crédito Industrial*, Madrid, 1986.

tauración, de estimular la producción antes por la acción reguladora que por el aumento del gasto público ²¹.

Según una reciente investigación, el arancel de 1891 representó un incremento muy significativo de protección, mientras que los de 1906 y 1922 vinieron, más que nada, a mantener la protección global conseguida por aquél. En 1913, las estimaciones internacionales indican que la protección de España tenía niveles superiores al resto de países europeos. Por otra parte, en el caso de España, la devaluación de la peseta, a finales del siglo XIX y primeros años del XX, introdujo un mecanismo adicional al arancel, que contribuyó a contener las importaciones. Una singular revelación de las investigaciones últimas sobre esta cuestión es la relativa a la protección recibida por los diferentes sectores económicos. De acuerdo con ellas, el arancel de 1891 favoreció sobre todo a la industria de mayor tradición, mientras que el de 1906 otorgó mayor protección a los productos alimenticios, y el de 1922 a las industrias de tecnología más avanzada ²².

Hubo, desde luego, antecedentes de una acción impulsora de la industria por parte del Estado en los últimos años del siglo XIX, como la Ley de Construcción de la Escuadra, de 1887, seguida por el Programa Naval de Maura, de 1907. De 1909 es la Ley de Protección a las Industrias y Comunicaciones Marítimas ²³. En 1917 se redacta el proyecto de Ley -defendido en el Parlamento por Santiago Alba-, considerado el texto normativo más completo y ejemplar, en un sen-

²¹ VARELA ORTEGA, I., *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, 1977, Y «El proteccionismo de los trigueros castellanos y la naturaleza del poder político en la Restauración», *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 6, 1978, pp. 7-46; GARCÍA DELCADO, I. L., «La industrialización...», *op. cit.*, Madrid, 1984; SERRANO SANZ, I. M., *El viaje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895*, Madrid, 1987, Y «La apertura exterior de la economía española en perspectiva (1901-1980)»>, en UNIVERSIDAD COMPLUTENSE (ed.), *Economía española, cultura y sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuentes*, 3 vols., Madrid, 1, 1992, pp. 433-451; FRAILE BALBÍN, P., *Industrialización y grupos de presión*, Madrid, 1991; COSTAS COMESAÑA, A., «Gasto público y regulación económica en España (Una interpretación de las causas del "estilo" intervencionalista de la política y de las actitudes proteccionistas de los empresarios)»>, en UNIVERSIDAD COMPLUTENSE (ed.), *Economía española...*, cit., 1992, pp. 417-432.

²² TENA, A., *La protección nominal en España, 1870-1930: nuevos indicadores e interpretaciones*, Madrid, 1996 (en prensa); PRADOS DE LA ESCOSURA, L., y TENA, A., *Political Economy of Protectionism and Commerce, 18th-20th Centuries*, Undécimo Congreso Internacional de Historia Económica, Milán, 1994, 12-17 de septiembre.

²³ SUÁREZ MENÉNDEZ, R., «La industria militar», en COMÍN, F., y MARTÍN ACEÑA, P., *Historia de la Empresa Pública en España*, 1991, pp. 205-240.

tido proteccionista, del primer tercio del siglo XX, aunque se han valorado menos sus repercusiones prácticas que sus planteamientos teóricos ²⁴. De hecho, el proyecto de Alba sucumbió en las Cortes, pero quedaba expuesta la preocupación de que el Estado no sólo atendiera a la nivelación del presupuesto, sino también a la reconstitución de España, para que no se quedara definitivamente retrasada respecto a la gran transformación que estaba experimentando el mundo ²⁵. Venía Alba a unirse a otros destacados exponentes del proteccionismo industrial y, en general, económico, como Alzola y Minondo o Goicoechea, entre otros representantes del maurismo, o Cambó, quien, paradójicamente, sería el responsable de que el programa de Alba fracasara en el Parlamento. Por lo demás, estos pronunciamientos no eran muy diferentes a los que, por los mismos años, se exponían en otros países próximos, donde el conservadurismo político, y hasta el liberalismo, estaban virando hacia posiciones, en lo económico, nacionalistas y dirigistas ²⁶.

3. Dictadura y República: ¿continuismo o ruptura?

Durante la Dictadura de Primo de Rivera la política económica intervencionista sistematizó las tendencias apuntadas durante los últimos años de la Restauración ²⁷. Hay, no obstante, raíces peculiares de la política primorriverista, como el rescate del regeneracionismo. Su manifestación más evidente fue la cooperación del Sector Público en el proceso de formación de capital. En los ferrocarriles, la Dictadura ayudó a la renovación de las infraestructuras básicas —nuevo material móvil, electrificación de líneas privadas—, además de prolongar la red. Para financiar esta inversión se emitió, con garantía

²⁴ MUÑOZ) J.; ROLDÁN, S., y SEHHANO) A.) «La involución nacionalista...» *oJ*, cit., 1978.

²⁵ CABRERA, M.; COMÍN, F., Y GARCÍA DELCADO, J. L., «La opinión empresarial ante la empresa pública (1898-1936)», en F. COMÍN y P. MAHTIN AEÑA (dirs.), 1991, pp. 375-403; GAHETA LÓPEZ, I., «El programa económico-financiero de Santiago Alba», *Papeles de Economía Española*, núm. 20, 1984, pp. 216-235.

²⁶ KUISEL, R. F., *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, París, 1984 (la edición inglesa es de 1981); TONIOLO, Gianni, *Storia economica dell'Italia liberale, 1850-1918*, Bolonia, 1988.

²⁷ VELARDE, I., *La política económica de la Dictadura*, Madrid, 1968, y «La política económica de la Dictadura, cincuenta años después», *Cuadernos económicos del ICE*, núm. 10, 1979, pp. 83-89.

del Estado, una deuda especial de la Caja Ferroviaria que, entre 1926 y 1929, superó los 1.000 millones de pesetas. Al tiempo, se reforzó el control administrativo sobre las compañías. La importación de la cifra mencionada se pone de relieve si se la contrasta con la emisión en los mismos años de deuda del Estado (más la del Tesoro y las especiales) por un total de 1.500 millones de pesetas²⁸. Hubo también deuda generada por otros organismos autónomos, como las Juntas de Obras del Puerto o la Confederación Hidrográfica del Ebro, aunque por una cifra mucho más modesta, algo más de 160 millones de pesetas hasta el final de la Dictadura. Además, el Estado concedió subvenciones a diferentes empresas navieras y eléctricas, y se otorgaron sendos monopolios a la Compañía Telefónica, con intervención de capital norteamericano, en 1924, y a la compañía encargada de la importación y distribución de petróleo (CAMPSA), en 1927. Esta última concesión tuvo un especial carácter nacionalista, al otorgarse a un consorcio de bancos privados españoles, que sustituyeron al duopolio extranjero -Shell y Standard Oil-, con otras participaciones menores, que hasta entonces había suministrado petróleo a España.

Pero, tal vez, la realización más característica de la Dictadura de Primo de Rivera -**y en** la que sus raíces regeneracionistas pueden detectarse de modo más claro- sea la política de obras públicas. Además de la contribución del Estado a la renovación de las infraestructuras ferroviarias, la Dictadura acometió dos grandes líneas de actuación en este sector. Por una parte, el Patronato del Circuito Nacional de Firms Especiales, creado en 1926, recibió el encargo de reconstruir la red radial de carreteras. Además, el Gobierno llevó a cabo un programa de nuevas carreteras y caminos vecinales.

En cuanto a la política hidráulica, en 1926 se crearon las Confederaciones Sindicales Hidrográficas y, al mismo tiempo, se instituyó la Confederación del Ebro, en la que tendría una participación fundamental el ingeniero Lorenzo Pardo, con la idea básica del aprovechamiento integral del caudal del río. Puede afirmarse que esta iniciativa tuvo unos resultados indiscutibles, tanto desde el punto de vista de los regadíos -**con** un incremento del SO por 100 de la su-

²⁸ COMÍN, F., y MARTÍN ACEÑA, P., «La política monetaria y fiscal durante la Dictadura y la Segunda República», *Papeles de Economía Española*, núm. 20, 1984, pp. 236-261; COMÍN, F., *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, 1988.

perficie regada en cuatro años- como de la producción de energía eléctrica y de la repoblación forestal 29.

Según se ha dicho más arriba, la financiación de la mayor parte de este programa de infraestructuras se llevó a cabo por medio de emisiones de deuda del Estado y de organismos autónomos -como la Caja Ferroviaria-, la cual más tarde, ya en los años treinta, sería asumida por el Estado. El total de deuda pública en circulación -incluyendo la del Estado, la del Tesoro y las deudas especiales- creció a una tasa anual media del 3,5 por 100 en los años de la Dictadura, la misma tasa de aumento que en los años comprendidos entre 1929 y 1935 ³⁰. Durante la época primorriverista, el gasto público se mantuvo con una tasa de incremento medio anual del 2,8 por 100, ligeramente superior a la correspondiente al período 1929-1935, del 2,3 por 100. En cuanto a los ingresos ordinarios del Estado, es decir, excluyendo los ingresos por deuda, crecieron durante los años de la Dictadura a un ritmo anual del 5,7 por 100, muy superior al de aumento de esos mismos ingresos entre 1929 y 1935, del 2 por 100. Esto último queda explicado por el impacto negativo de la crisis económica posterior a 1929 sobre la recaudación tributaria. En los años de la Dictadura, el hecho de que los ingresos ordinarios crecieran más de prisa que los gastos hizo que el tamaño del *déficit* presupuestario disminuyera. Dicho *déficit*, medido en relación con la Renta Nacional de cada año, disminuyó desde el 2,5 por 100 en 1923 al 0,6 por 100 en 1929. Se dio también la circunstancia de que la oferta monetaria creciera acompasadamente con la Renta Nacional entre 1920 y 1930, Y por otro lado la banca privada hizo un uso restringido, en esos años, de la pignoración automática de la deuda pública en el Banco de España. Todo ello repercutió en ausencia práctica de inflación, siendo el índice de precios en 1923 de 76,5 y de 75,1 en 1929 ³¹. En el capítulo de la política fiscal, en estos años, es obligado mencionar la reorganización de las haciendas locales, en consonancia con el Estatuto Municipal de 1924. Asimismo, se reordenó la inspección tributaria, en 1926 y 1927. Este cambio administrativo, junto con la modificación y la elevación de los tipos impositivos en diferentes tri-

²⁹ VELARDE, I., *La política económica...*, op. cit., Madrid, 1968; MALERBE, P., «La Dictadura», en TUÑÓN DE LARA, M. (dir.), *Historia de España*, vol. IX, *La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra*, Madrid, 1981, pp. 9-104.

³⁰ COMIN, F., *Fuentes cuantitativas para...*, op. cit., Madrid, 1985.

³¹ COMIN, F., y MARTIN ACEÑA, P., «La política monetaria...», op. cit., 1984.

butos, explican la arriba mencionada elevación de los ingresos ordinarios del Estado a lo largo de los años veinte.

Puede decirse que la economía española, durante los años de la Dictadura, creció moderadamente a una tasa anual media del 3 por 100, frente a la del 2,4 por 100 para el período comprendido entre 1914 y 1923³². Y también puede argumentarse que dicho crecimiento se produjo sin tensiones presupuestarias y con estabilidad de precios. Sin embargo, los responsables de la política económica de la Dictadura –y, en especial, Calvo Sotelo– debieron afrontar algunas dificultades que no pudieron superar. Una de ellas fue la tenaz oposición de determinados sectores de la sociedad –sobre todo de los propietarios territoriales– a modificaciones profundas en el sistema fiscal vigente, como el proyecto, de 1926, de lucha contra la ocultación de la riqueza territorial, o el anteproyecto de impuesto único progresivo sobre rentas y ganancias. En ambos casos, los intentos de reforma de Calvo Sotelo no llegaron a implantarse en la práctica³³.

El otro flanco en que la acción de política económica de la Dictadura quedó ampliamente derrotada fue el del sector exterior. Hay que recordar que la década de 1920 registró considerables fluctuaciones monetarias en todo el mundo, debido, en algunos casos, a las políticas estabilizadoras que trataban de corregir las tendencias inflacionistas de la posguerra y, en otros, a los intentos de vuelta a la disciplina monetaria del patrón oro. En ese contexto, los capitales a corto plazo se movían, de unas naciones a otras, no sólo atraídos por las variaciones en los tipos de interés, sino también por las expectativas de revalorización de las diferentes monedas. Esto último es lo que ocurrió en España a finales del decenio. En 1928 se crea el Comité Interventor de Cambios que, a partir de 1929, debe combatir –lo que hace infructuosamente– la tendencia a la baja de la peseta, la cual estaba, en el verano de ese año, un 25 por 100 depreciada respecto al valor de preguerra de la libra esterlina. Para entonces, los capitales extranjeros que habían entrado con la expectativa de una pronta revaluación de la peseta estaban abandonando la economía española. Pero las causas de los problemas del valor de la peseta eran, además, otros y más profundos. Así lo dictaminó un Comité, creado en 1929, para estudiar el posible ingreso de España en el patrón oro.

³² PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *Long-Run f.;conomic...*, op. cit., Madrid, 1992.

³³ GARCÍA DELGADO, J. L., *Orígenes y desarrollo del capitalismo en España. Notas críticas*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1975.

De la primera a la segunda restauración

La conclusión del Comité fue negativa. La entrada en el patrón oro no era pertinente mientras subsistieran las dificultades que propiciaban el *déficit* de la balanza comercial, como los diferentes niveles y evolución de los precios españoles respecto a los del resto de Europa. En segundo lugar, a diferencia de los años anteriores, en 1928 y 1929 aumentó la cantidad de dinero. Ambos factores, combinadamente, contribuían a mantener una balanza de comercio desfavorable; a ello se pueden añadir otras circunstancias, como el aumento del endeudamiento público en 1928 y 1929. El fracaso de la política monetaria de Calvo Sotelo forzó su salida del gobierno y fue, seguramente, factor no despreciable en la caída del propio dictador. Hoy la dimensión política otorgada a los problemas monetarios de 1929 parece exagerada, como se lo parecía a un excepcional observador de la realidad española como John M. Keynes³⁴.

En cualquier caso, no debe menospreciarse la localización en el sector exterior de los mayores problemas de que adolecía la economía española a finales del primer tercio del siglo XX. La tendencia favorable al proteccionismo arancelario, en aquella época, implicaba el peligro cierto de que las exportaciones españolas redujeran su importancia en los mercados exteriores, a los cuales, por otra parte, la mayor parte de los productores renunciaban. La relación entre el valor de las exportaciones y la Renta Nacional era, en España, del orden del 9,8 por 100 en 1913, frente al 14 por 100 para el conjunto de Europa. Esta diferencia -5 por 100- aumentó en más de un punto en 1929: 6,6 por 100 para España y 12,4 por 100 para Europa. Estos datos nos indican que, cada vez más, la actividad productiva se alejaba de los mercados exteriores. Entre 1913 y 1929 el volumen de las exportaciones españolas cayó a una tasa anual del 0,5 por 100, mientras que las exportaciones del conjunto europeo crecieron, durante el mismo período, a una tasa anual del 0,7 por 100. Sin embargo, entre 1913 y 1929, y debido, fundamentalmente, a los problemas derivados de la guerra y de la readaptación a la paz, la economía europea creció menos que la española. El Producto Interior de España aumentó a una tasa anual del 2,4 por 100 frente al 1 por 100 para Europa. Estas cifras revelan con claridad cómo, en el primer tercio del siglo, se intensificaba en España la tendencia al crecimiento según un modelo de economía cerrada³⁵.

³⁴ VELARDE, 1, *La política económica...*, op. cit., Madrid, 1968.

³⁵ PRADOS DE LA ECOSURA, L., «La evolución del comercio exterior, 1790-1929»,

La preocupación de los gobertantes de los años veinte no se limitó a la creación del Comité Interventor de Camblos o al del estudio para el ingreso en el patrón oro. En 1923 se celebró el Congreso Español en Ultramar, donde el economista Francisco Bernis criticó repetidamente el proteccionismo implantado en España, a su juicio excesivo en comparación con otras naciones europeas, como en el caso de la agricultura o los productos textiles. Pero muchas opiniones respaldaban el proteccionismo y proponían una mayor presencia comercial en el exterior gracias a una acción intervencionista más intensa por parte del Estado. Lo prueba la creación, en 1928, del Banco Exterior de España, antiguo proyecto irrealizado de Santiago Alba. En la exposición de motivos del Decreto-ley de creación del Banco se afirmaba: «Lo que requiere nuestro comercio exterior no es tanto ser financiado como ser ampliado y fomentado, encontrar nuevos mercados, dar salida a una industria que vive, en gran parte, de la protección oficial, pero donde hay elementos de técnica y de trabajo capaces de competir con los extranjeros»³⁶. Por lo demás, una lectura del Decreto-ley de creación del Banco conduce a reafirmar las notas características de la política económica de la Dictadura, desde el nacionalismo a la intervención reguladora y al corporativismo (en este caso de la banca privada y de otras asociaciones con un banco oficial).

Durante los años de la Segunda República, las preocupaciones por defender el valor de la peseta en el exterior no desaparecieron. De hecho, puede hablarse de continuidad entre la política seguida, a estos efectos, por José Calvo Sotelo y por Indalecio Prieto, en el sentido de que ambos decidieron defender, en los mercados exteriores, la cotización de la peseta. Esta política condujo a frecuentes enfrentamientos entre el Gobierno y el Consejo rector del Banco de España, al pretender el primero que se utilizara parte de las copiosas reservas metálicas del segundo -2.450 millones de pesetas- en dicha estrategia en el mercado monetario exterior. Sin embargo, cuando, en septiembre de 1931, Gran Bretaña abandonó el patrón oro, a consecuen-

Papeles de Economía Española, núm. 20, 1934, pp. 133-150, *Spain's Real Gross Domestic Product, 1850-1990: A new index* (inédito); FRAILE BALBÍN, P., «El fracaso de la revolución industrial en España: un modelo cerrado de industrialización», *Información Comercial Española*, núm. 623, 1935, pp. 97-104, e *Industrialización y...*, op. cit., Madrid, 1991; PALAFOX, I., *Atraso económico...*, op. cit., Barcelona, 1991.

³⁶ BECKER ZUAZUA, F., *El Banco Exterior y su tiempo* (1929-1939), Tesis doctoral inédita, Madrid, 1933; FERNÁNDEZ PÉREZ, I. M., *Francisco Bernis en la historia del pensamiento económico español del primer tercio del siglo XX*, 2 vols., Madrid, 1938.

cia de la depresión económica internacional, y la libra esterlina empezó a fluctuar a la baja, se relajó un tanto la cerrada defensa de la divisa española, especialmente cuando Carner sustituyó a Prieto³⁷. De todos modos, se mantuvo, en 10 sucesivo, el control administrativo de cambios, quedando el franco francés como elemento de referencia de la peseta.

El problema de la política monetaria ha de relacionarse con el más general de la crisis económica surgida después de 1929, y que afectaría a casi todo el mundo hasta bien entrada la década de 1930. Se ha dicho que, en España, el sistema proteccionista, que hacía que la producción se vendiera mayoritariamente en el mercado interior, aisló la economía de los efectos depresivos de la demanda internacional. Esto es cierto para una gran parte del sector agrario, como la agricultura de cereal o para las industrias de consumo, pero no lo era para la agricultura de exportación o para la minería. Habría que analizar con detenimiento las repercusiones que una caída de los sectores afectados por la crisis tuvieron sobre los menos dañados o sobre los no dañados en absoluto. En cualquier caso, las estimaciones más recientes del Producto Interior muestran, para la economía española, un crecimiento casi inapreciable —del 0,1 por 100 al año entre 1929 y 1935, o del 0,7 por 100 entre 1930 y 1935—, pero no evidencian una depresión dramática³⁸.

En la agricultura cerealista se percibe un avance indiscutible en la década de 1930, con un aumento de la superficie sembrada del 2,6 por 100 y con un crecimiento de la cosecha superior al 13 por 100³⁹. De hecho, el índice de producción agrícola se incrementó a una tasa del 3,2 por 100 entre 1930 y 1935, muy por encima de la tasa de crecimiento del conjunto de la economía. Otra perspectiva diferente es la de la modernización y tecnificación de la producción. Frente a dichos procesos, la abundancia de mano de obra disponible representaba un obstáculo, y aunque los gobiernos republicanos previeran subidas salariales, especialmente entre 1931 y 1933, hubo otros factores —políticos y sociales— que pudieron entorpecer la im-

³⁷ MARTÍN ACEÑA, P., *La política monetaria en España, 1919-1935*, Madrid, 1984.

³⁸ PRADOS DE LA ESCOSURA, I., *Long-Run Economic...*, op. cit., Madrid, 1992.

³⁹ NADAL, J.; CARRERAS, A., y SUDRIÀ, C. (comps.), *La economía española del siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, 1987.

portación de maquinaria y fertilizantes, como de hecho ocurrió en la primera mitad de los años treinta⁴⁰.

En la industria, las cifras de producción disponibles no permiten establecer un juicio definitivo sobre las consecuencias de la crisis, salvo en subsectores determinados. También en este aspecto la depresión fue menor que en otros países europeos, aunque es perceptible el estancamiento del sector, con una caída en la cifra representativa de la producción global del 2 al 5 por 100, según las estimaciones⁴¹. Sí sufrieron una caída severa, del 25 por 100 entre 1929 y 1935, las industrias básicas, y la ferroviaria, del 90 por 100⁴². En este punto hay que referirse a un debate abierto sobre la política económica seguida durante la República. Se han vertido críticas a la escasa predisposición de los políticos republicanos a seguir una estrategia expansiva del gasto público con la finalidad de contrarrestar los efectos de la crisis, atribuyendo dicha disposición -ortodoxa, desde un punto de vista financiero- a la prioridad que se dio a la defensa del valor de la peseta⁴³. También se ha afirmado que el abandono de los años treinta de la política de obras públicas emprendida por Primo de Rivera, al menos en determinadas líneas como la inversión ferroviaria, causó graves perjuicios a la industria pesada, en una época en que la inversión privada se había retraído, tanto por causas políticas como económicas. Finalmente, otros autores defienden la continuidad, desde el punto de vista macroeconómico, en el comportamiento del Sector Público. La proporción de inversión pública respecto a la formación bruta de capital de toda la nación -según esta interpretación- fue muy parecida en los años últimos del Directorio civil que en la mayor parte de los años de la República, y de hecho los máximos en dicha proporción corresponderían al trienio 1933-1935. Por otra parte, las posibilidades de acción inversora que permitía el presupuesto del Estado entre 1923 y 1935 eran limitadas, debiendo otor-

...o FONTANA, J., y NADAL, J., "Spain 1914-1970», en CIPOLLA, C. M. (ed.), *The Fontana Economic History of Europe*, vol. 6-2, Glasgow, 1976, pp. 460-529.

...1 PHADOS DE LA ESCOSURA, L., *Long-Run Economic...*, op. cit., Madrid, 1992; CARRERAS, A., "La producción industrial española, 1842-1941: Construcción de un índice anual», *Revista de Historia Económica*, N.º, núm. 1, 1984, pp. 127-157.

...2 COMÍN, F., «La economía española en el período de entreguerras (1919-1935)», en NADAL, J.; CARRERAS, A., y SUDRIÁ, A. (comps.), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, 1987, pp. 105-149.

...3 SAHDA, T., "El Banco de España (1931-1962)>>, en *El Banco de España. Una historia económica*, Madrid, 1970, pp. 419-479.

garse el protagonismo en la iniciativa económica al Sector Privado de la economía. Las actuaciones públicas en economía, al margen del presupuesto, deben también ser subrayadas, como la política salarial o la reforma agraria, pero en algunos casos representan comportamientos que recuerdan a los del Sector Público en épocas pasadas. Sirvan de ejemplo el proteccionismo, frente al exterior, la regulación del mercado interior y los frecuentes acuerdos corporativos entre el Estado y las asociaciones de empresarios 44.

4. Auge y declive de la política autárquica (1940-1950)

Tras el final de la guerra civil, la sociedad española se enfrentó, desde el punto de vista económico, a tres grandes condicionantes: la necesidad de reconstruir las zonas, infraestructuras y sectores destruidos o dañados por la guerra, la recomposición de la normalidad en las relaciones entre los distintos sujetos de la economía y el replanteamiento de los flujos de comercio exterior con un mundo en guerra. Sobre estos condicionantes básicos incidían dos cuestiones de superior importancia. Una era la influencia que tendría en la actividad económica la ideología de los vencedores en la guerra civil. Otra, la trascendencia que sobre esa actividad habría de tener la actitud de los países hostiles al fascismo y que acabarían venciendo la guerra mundial.

Todas estas circunstancias confluyeron en un resultado indudablemente negativo desde el punto de vista del crecimiento económico y del bienestar de la mayor parte de la sociedad española en la década de 1940. La renta por habitante, en pesetas constantes, creció un 0,7 por 100 entre 1940-43 y 1947-49. Si se tiene en cuenta que entre 1927-29 y 1933-35 la renta por habitante tuvo un crecimiento negativo del 0,2 por 100, cabe afirmar que la economía española atravesó un largo período de estancamiento, de treinta años, como lo demuestra el hecho de que la renta por habitante de 1929, en pesetas constantes, no vuelve a alcanzarse hasta mediados de la década de 1950, y la renta por habitante de 1935 no se recupera hasta 1954 ⁴⁵.

⁴⁴ COMÍN, F., y MAHTÍN ACEÑA, P., «La política monetaria...», *op. cit.*, 1984; CABRERA, M.; COMÍN, F., y GARCÍA DELCADO, J. L., *La opinión empresarial...*, *op. cit.*, 1991.

⁴⁵ PRADOS DE LA ESCOSURA, I., *Long-Run Economic...*, *op. cit.*, Madrid, 1992. Para la comparación entre la economía española y otras europeas en la década de 1940 pue-

De los factores que incidían y condicionaban la economía española de los años cuarenta, tuvo una particular importancia la política económica aplicada, inspirada en la ideología de los vencedores de la guerra civil. Puede definirse dicha política de nacionalista y de intervencionista, rasgos que ya estaban presentes en las políticas seguidas a partir de los últimos años de la Restauración. Lo que caracteriza y distingue la política económica del primer franquismo es la intensidad, hasta la exacerbación, de tales componentes. El nacionalismo, en los años cuarenta, derivó hacia la autarquía, reforzada por el aislamiento a que quedó sometida España por el bloqueo de los países aliados, tras su victoria en la segunda guerra mundial. El intervencionismo se hizo integral, y pasó de la reglamentación corporativista al control, por el Sector Público, de casi todas las relaciones de mercado.

La intervención del Estado, abarcando la generalidad de la economía, fue más patente en cinco sectores: agricultura de productos básicos, industria, comercio interior, banca y sector exterior. En la agricultura, el Estado controlaba la producción y los precios de productos alimenticios básicos, a la vez que se renunciaba a cualquier clase de reforma agraria que implicara el cuestionamiento de la propiedad agraria ⁴⁶. En la industria, la política del Nuevo Estado perseguía el protagonismo del Sector Público en la transformación tecnológica y el crecimiento de la producción a través del Instituto Nacional de Industria. Los objetivos básicos del Instituto, creado en 1941, eran la sustitución de importaciones y la dirección estatal del proceso industrializador. Dicha dirección seguía el criterio de aumento de la producción bruta, en una amplia diversidad de subsectores, con el fin de eliminar los desequilibrios de la balanza de pagos y alcanzar la mayor autosuficiencia posible ⁴⁷. En el comercio interior se implantó un sistema de racionamiento de bienes de consumo básico, en su mayor parte alimentos, y se regularon los precios de otros productos. En la banca, la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 -pero con precedentes legales desde el fin de la guerra- determinó el con-

de verse CATALÁN, J., *La economía española y la segunda guerra mundial*, Barcelona, 1995.

⁴⁶ BARCELA, C., *Crecimiento y cambio en la agricultura española desde la Guerra Civil*, en J. NADAL, A. CARRERAS Y C. SUDRIÁ (comps.), 1987, pp. 258-279.

⁴⁷ MARTÍN ACEÑA, P., Y COMÍN, F., *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, 1991.

trol público de los tipos de interés y prohibió la apertura de nuevas entidades crediticias ⁴⁸. En el sector exterior, el Instituto Español de Moneda Extranjera, creado en 1939, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio y, más tarde, del de Comercio, controló la administración de medios de pago internacionales a los españoles e intervino en el mercado exterior de divisas y activos metálicos, al tiempo que el Gobierno definía tipos de cambio múltiples de la peseta.

Entre 1940-42 y 1947-49 el producto agrario creció a una tasa anual media del 0,9 por 100, mientras que el producto de la construcción lo hacía al 1,9 por 100 y el de los servicios al 1,3 por 100 cuando el producto industrial aumentaba un 2,3 por 100 al año ⁴⁹. Parece claro que era el producto industrial el que ascendía, quedando el resto de los sectores en una posición secundaria y, en concreto, el agrario en una situación de claro estancamiento. Otras estimaciones -de A. Carreras- sitúan el ritmo de crecimiento interanual del Índice de producción industrial en el 3 por 100 entre 1941-45 y 1946-50 ⁵⁰. Es ésta una tasa de aumento apreciable, pero inferior al 5 por 100 logrado en el decenio de 1920. Según el mismo autor, el contraste entre esfuerzo industrializador y estancamiento agrario es extremado, si se considera que el Índice de producción agrícola refleja un crecimiento prácticamente nulo a lo largo de la década de 1940, con una tasa interanual del 0,3 por 100.

Si se observan los componentes del Producto Nacional Bruto, destaca la caída, en términos porcentuales del consumo privado entre 1940 y 1944. De representar el 79,8 por 100 del Gasto Nacional entre 1930 y 1935, disminuyó al 70,4 por 100 en la primera mitad del decenio siguiente, y al 73 por 100 entre 1945 y 1949. Paralelamente a la reducción del consumo privado, el consumo público aumentó -en proporción del Gasto Nacional Bruto- del 9,8 por 100 entre 1930 y 1935 al 19,1 por 100 entre 1940 y 1944. La inversión global (11,1 por 100 del Gasto Nacional entre 1940 y 1944 y 13,1 por 100 entre 1945 y 1949) mantuvo la dirección ascendente seguida por esta

⁴⁸ TEDDE, P., «El Banco de España desde 1782 a 1982», *op. cit.*, y PONS BRÍAS, M. A., *La influencia de la legislación en la estructura y el funcionamiento del sistema bancario español, 1939-1975*, tesis doctoral inédita, Universidad de Valencia, 1995.

⁴⁹ PHADOS DE LA ESCOSURA, L., *Long-Run Economic...*, *op. cit.*, Madrid, 1992.

⁵⁰ CARRERAS, A., «La producción industrial!», *op. cit.*, 1984.

magnitud desde 1920, aunque entre 1925 y 1929 había llegado a suponer el 14,2 por 100 del Gasto Nacional ⁵¹.

La caída del consumo privado es congruente con la disminución de la renta *per capita*, el estancamiento de la agricultura (el sector mayoritario en términos de población ocupada), el crecimiento de la población en 2,5 millones de habitantes entre 1920 y 1950 y la fuerte subida de precios, de un 14 por 100 anual entre 1940 y 1951, según el índice de precios al mayor ⁵². En ese contexto de depresión del consumo de las economías domésticas se comprende el recurso al racionamiento de alimentos y otros productos, medida consecuente, por otro lado, con la orientación fuertemente intervencionista y autárquica de la política económica del franquismo en la década de 1940. Hoyes bien conocido el desvío de una cantidad muy importante de bienes de primera necesidad de los circuitos del comercio intervenido y su canalización hacia el mercado negro, lo que, sin duda, debió agravar la capacidad de consumo de las familias dotadas de menos recursos económicos ⁵³.

Puede decirse, de lo expuesto más arriba, que la política económica del primer franquismo estaba inequívocamente dirigida a acelerar el proceso de industrialización, aun a costa de la depresión del consumo privado y del estancamiento de la agricultura, estrategia que recuerda en ese aspecto, al menos, la seguida por otros regímenes autoritarios, como el de la Rusia zarista a finales del siglo XIX o el de la Rusia soviética en el período de entreguerras ⁵⁴. Sin embargo, el esfuerzo industrializador no impidió que se dieran tasas negativas de crecimiento del Producto Interior en varios años.

Particularmente contraproducente para la modernización económica fue el comportamiento del sector exterior. La cobertura de las

⁵¹ CARREHAS, A., *Industrialización española: estudios de historia cuantitativa*, Madrid, 1990.

⁵² GONZÁLEZ, M. J., *La economía política del franquismo (1940-1970)*, Madrid, 1979.

⁵³ BAHIELA; C., «El mercado negro de productos agrarios en la posguerra, 1939-1953», en FONTANA, J. (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona, 1986, pp. 192-205, Y *Crecimiento y cambio...*, op. cit., 1987.

⁵⁴ GERSCHENKRON, A., «Agrarian Policies and Industrialization: Russia, 1861-1917», en POSTAN, M. (ed.), *The Cambridge Economic History of Europe*, vol. VI-II, Cambridge, 1965, pp. 706-800; ZAITBERMAN, A., «Russia and Eastern Europe 1920-1970», en CIPOLLA, C. M., *The Fontana Economic History...*, cit., 6-2, pp. 577-623.

importaciones en la España de la posguerra se realizaba, como es característico de los países en vías de industrialización, con exportaciones de productos sin elaborar y alimentos, que, conjuntamente, llegaban a representar el 60 por 100 del valor total de las exportaciones españolas a finales del decenio. El saldo de la balanza de comercio, salvo en los ejercicios de 1943 y 1945, fue deficitario en toda la década, con unos excedentes negativos más acusados entre 1947 y 1949 por el peso creciente de las importaciones. La entrada de capitales a largo plazo no logró compensar la salida de divisas causadas por el *déficit* de la balanza por cuenta corriente, a partir de 1944. La consecuencia obvia fue la carencia de divisas que ni las complejas y múltiples intervenciones del Instituto Español de Moneda Extranjera -monopolizador de las entradas y salidas de medios de pagos internacionales- ni los estímulos a la exportación arbitrados por el Ministerio de Industria y Comercio consiguieron paliar. De esa manera, el objetivo prioritario de industrializar la economía española quedó en entredicho cuando el Gobierno, dada la escasez de divisas, hubo de discriminar las importaciones, estableciendo entre ellas un orden de preferencia⁵⁵. Los principales problemas de la economía española, como la baja productividad de la agricultura, la elevada inflación o el contraproducente intervencionismo del Gobierno en la asignación de recursos y productos, revirtieron en una balanza de pagos en creciente desequilibrio. A ello se unieron cuestiones específicas del sector exterior, como el mantenimiento de un valor oficial demasiado alto para las pesetas. La situación de las reservas españolas en 1947 revistió tintes dramáticos, cuando los créditos concedidos por la República Argelina estaban casi agotados. Dado el bloqueo impuesto en 1946 por las Naciones Unidas al régimen de Franco, resultaba muy difícil encontrar crédito en otros países, con el inconveniente de que los préstamos argentinos debían ser utilizados para la importación de productos de dicha República, en su inmensa mayoría bienes de consumo, cuando el desequilibrio de la balanza por cuenta corriente estaba siendo progresivamente agravado por la importación de equipo capital y tecnología. En cualquier caso, la firma del protocolo Franco-Perón, en 9 de abril de 1948, y diversas operaciones de crédito con bancos suizos y norteamericanos, además de

⁵⁵ VIÑAS, A. (ed.), *Política comercial exterior en España (1931-1975)*, 2 vols., Madrid, 1979.

acuerdos de comercio bilateral con Gran Bretaña, salvaron *in extremis* una situación que el propio Ministro de Industria y Comercio, Suanzes -quien creara el INI ocho años antes—, llegó a calificar, en enero de 1949, de próxima al colapso. A partir de entonces, la actitud del gobierno norteamericano hacia el de Madrid comenzó a modificarse gradualmente, lo que se puede considerar como el preludio de las facilidades crediticias procedentes de Estados Unidos que tanta importancia revestirían, en los años siguientes, a la hora de equilibrar la balanza de pagos española.

5. La transición económica

Aunque debe definirse la economía española de la década de 1950 como heredera, en gran medida, del sistema autárquico construido tras la guerra civil, es cierto que hay cambios, desde comienzos de los años cincuenta, que permiten identificar a este decenio como un período distinto al precedente. No debe desdeñarse la inclusión en el Gobierno de ministros con un criterio más favorable que sus antecesores en el decenio de 1940 hacia el mercado, como Arburúa en el Ministerio de Comercio -desgajado del de Industria- o Cavestany en Agricultura. Las elevadas tasas de crecimiento del PIB en 1951 y 1952 fueron seguidas por otros incrementos relativos menores, pero -salvo en 1953 y 1955- estos incrementos estuvieron siempre por encima del 4 por 100. Sectores como la energía, las manufacturas, los transportes, la construcción y obras públicas, los servicios, el comercio y el sector financiero aumentaron la pendiente de su crecimiento. En esta época, el progreso de los transportes y de la energía eléctrica facilitó la desaparición de estrangulamientos en la industria. En la década de 1950 crecieron las importaciones de equipo capital, materias primas y productos semielaborados. De 1951 a 1957 las importaciones más que se duplicaron: de 318 a 751 millones de dólares. La ayuda americana -tras los acuerdos con Estados Unidos firmados en 1953- y el aumento de la capacidad financiera de las exportaciones permitieron reafirmar la tecnificación y renovación de la industria española. En otras palabras, el esfuerzo industrializador realizado en la década anterior, a costa de grandes sacrificios para la mayor parte de la población, hubiera sido baldío sin los medios ne-

cesarios para mantener el equipamiento del sector secundario ⁵⁶.

El éxito en la financiación de las nuevas estructuras industriales queda de manifiesto observando la evolución de la producción del sector secundario. Las tasas de crecimiento del índice de producción industrial durante el decenio de 1950 son las más altas que se habían conseguido en España desde 1830: 6,6 por 100 anual desde 1946-50 a 1951-55 y 7,4 por 100 desde 1951-55 a 1956-60 ⁵⁷. A diferencia de lo que había ocurrido en el decenio de 1940, ahora la comparación, en términos de crecimiento relativo, de la industrialización española con la de otros países de Europa no resultaba desfavorable. El índice de producción industrial de España se multiplicó por 1,9 entre 1950 y 1959, frente al 1,8 en el caso de Italia, 2,0 en el de Yugoslavia, 1,6 en el de Francia y 2,1 en el de Grecia. España, como otras economías mediterráneas en proceso de industrialización, presentaba tasas de crecimiento más altas que los países que habían pasado hacía tiempo el umbral de la revolución industrial ⁵⁸.

Otro cambio económico relevante que se dio en esta década fue el crecimiento de la productividad agraria. La producción del sector primario aumentó, en pesetas constantes, a una tasa del 3,9 por 100 al año entre 1951 y 1962. Aún superior fue el grado de crecimiento del producto agrario entre 1955 y 1962, también en pesetas constantes, del 5,7 por 100 al año. A la vez, la población activa en el sector primario bajó de 5,3 millones de personas en 1951 a 4,6 millones en 1962. Este aumento de la productividad aproxima el ejemplo de modernización económica español de la década de 1950 al modelo clásico en el que la agricultura eleva su productividad, y a la vez desplaza recursos a los sectores más dinámicos y estimula, con su demanda, la producción industrial.

Las razones del progreso agrario en el decenio de 1950 -«etapa dorada de la agricultura tradicional» lo llama Carlos Barciela- son diversas. Una de ellas es la rectificación parcial de la política agraria seguida hasta entonces. La entrada en el Ministerio de Rafael Caves-tany, en 1951, significó la presencia en el Gobierno de criterios más acordes con los de la empresa privada y más alejados del interven-

⁵⁶ GONZÁLEZ, M. J., *La economía política...*, op. cit., 1979.

⁵⁷ CARRERAS, A., «La producción industrial!...», op. cit., 1984.

⁵⁸ GARCÍA DELGADO, J. L., «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en J. NADAL, A. CARRERAS Y C. SUDRIÁ (comps.), *La economía española en el siglo XX...*, cit., 1987, pp. 164-189.

cionismo integral, que entorpecía con regulaciones múltiples el desarrollo del sector⁵⁹. No debe pensarse, sin embargo, que desapareciera el intervencionismo del Gobierno en la agricultura; sólo aumentó la flexibilidad de las políticas reguladoras. En cualquier caso, la agricultura aumentó apreciablemente su papel protagonista dentro de las exportaciones españolas a lo largo del decenio de 1950. A gran distancia figuraban los productos intermedios (54,9 millones de dólares en 1958, el 13,7 por 100 del total), y los bienes de consumo (41,6 millones de dólares, el 10,4 por 100 del total). Aunque la industria española realizaba una aportación nada desdeñable a la cobertura de las importaciones, evidentemente, el sector agrario desempeñó en este campo una función muy importante⁶⁰.

Pero, a pesar del esfuerzo explotador, el desequilibrio de la balanza de comercio implicaba una pérdida de divisas no compensada por la entrada de capitales extranjeros y que amenazaba con el agotamiento de las reservas. El complejo sistema de mecanismos de intervención del sector exterior y la fijación de un tipo de cambio irreal dificultaban la fluidez de los movimientos de capitales⁶¹. Aunque la ayuda norteamericana y otros créditos complementarios representaron un recurso de extraordinario valor para reducir la tensión en el sector exterior, hubo otros fenómenos de signo inverso que entre 1956 y 1958 obligaron a los responsables de la política económica a plantearse una reforma profunda del esquema de relaciones económicas entre España y el extranjero⁶². Los precios al por mayor, que en los años 1952-55 habían crecido a un ritmo relativamente moderado, en 1956 experimentaron una elevación del 9,1 por 100, que debe relacionarse tanto con la subida de salarios por encima de la productividad, como con el déficit presupuestario, que se tradujo, desde 1954, en el incremento de deuda pública pignorable automáticamente en el sistema bancario. A esto se añade la rigidez de la oferta de productos alimenticios de alta elasticidad -renta (cárnicos, lácteos, entre otros)-, frente a una demanda en ascenso, y la permisividad del Sector Público en la creación de dinero, auspiciada por el déficit de la Hacienda, tanto por la vía de recurso al Banco de España como por

⁵⁹ BAHIELA, C., *Crecimiento y cambio...*, op. cit., 1987.

⁶⁰ GONZÁLEZ, M. I., *La economía política...*, op. cit., 1979.

⁶¹ VIÑAS, A. (ed.), *Política comercial exterior...*, cit., 1979.

⁶² EGUÍDAZU, F., «La crisis de la peseta y la caída de la Dictadura») *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 10, 1979, pp. 299-352.

la de creación de dinero bancario a través de la expansión del crédito. Esta elevación de precios de 1956, y la que hubo, superior -un 16,6 por 100-, al año siguiente, empeoraron la posición de los productos españoles en el mercado internacional. Quedaba al descubierto la precariedad del sistema comercial, expuesto por cualquier accidente extraordinario (por ejemplo, la pérdida de una cosecha) al agotamiento de la capacidad de compra en el exterior y a la paralización de la producción industrial. Esa es la explicación de las políticas de estabilización de precios y de liberalización del sistema de pagos e intercambios con el exterior que se llevaron a cabo en 1959. Hay que recordar, por otra parte, las medidas previas arbitradas en 1957, tras el cambio de Gobierno que implicó la entrada, entre otros, de Mariano Navarro Rubio en la cartera de Hacienda y de Alberto Ullastres en la de Comercio ⁶³. Destaca entre esas medidas la reforma tributaria de 1957 o la política de descuento del Banco de España en ese mismo año. A éstas, y a otras modificaciones, se las ha criticado por su falta de coordinación y su timidez ⁶⁴. Obviamente, se precisaba una política presupuestaria tendente al equilibrio, al igual que una política monetaria de carácter restrictivo, pero en primer lugar, estas actuaciones debían ser efectivas y convincentes y, en segundo lugar, situarse en un marco más amplio y general de relaciones con el exterior, coherente con el modelo que se delineaba en el resto de Europa occidental. En aquellos años se pactaba la creación de un mercado común sin aranceles, para un grupo importante de economías europeas, y se llegaría, en 1958, al establecimiento de la convertibilidad -siquiera parcial- de las divisas entre la mayoría de las naciones occidentales del Viejo Continente ⁶⁵. Bien es cierto que la apertura de la economía española hacia el exterior ya había empezado con el ingreso, como asociado, de España en la OECE (luego la OECD), en 1957, y en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial, en 1958.

La presencia de España en estos organismos fue esencial para el desenvolvimiento de los cambios económicos de 1959. Hubo, desde luego, un proceso de adaptación de muchas mentalidades en el interior del país a la idea de un cambio eficaz de la política económica exterior, que aproximara España a los países occidentales. Dicho pro-

⁶³ GONZÁLEZ, J. M., *La economía política...*, *op. cit.*, Madrid, 1979.

⁶⁴ FUENTES QUINTANA, E., «Introducción» a SARDÁ, J., *Escritos*, Madrid, 1987.

⁶⁵ SARDÁ, J., «El Banco de España...», *op. cit.*, Madrid, 1970.

ceso, en parte, surgió y se difundió espontáneamente, sobre todo, entre grupos influyentes de funcionarios, empresarios, universitarios y economistas. A la vez, los gobernantes más proclives al cambio transmitieron hábilmente en amplios sectores de la sociedad el mensaje de las ventajas de la apertura al exterior y de la necesaria aceptación temporal de unos costes transitorios. Pero las opiniones de los expertos de los organismos internacionales –y sus dictámenes, diagnósticos y recomendaciones sobre la economía española– fueron igualmente fundamentales a la hora de decidir, tanto al Gobierno en su conjunto como al propio Jefe de Estado, poner en prácticas tales reformas.

El programa de estabilización comprendía varios puntos que –según Juan Sardá, uno de los máximos responsables intelectuales de la reforma, entonces Director del Servicio de Estudios del Banco de España– quedaban recogidos en el *Memorándum* que el Gobierno español envió el 30 de junio de 1959 al Fondo Monetario Internacional y a la ùECD. Eran cinco estos puntos de actuación básica para abrir la economía al exterior: en primer lugar, equilibrio presupuestario, que se lograría tanto por la vía del aumento de los ingresos públicos como por la contención del gasto, y limitación del recurso de la Hacienda al Banco de España a unas cantidades expresamente fijadas. Segundo: establecimiento de un límite máximo al crecimiento del dinero bancario en 1959, flexibilización de los tipos de descuento e interés del Banco de España (que en dicho año experimentaron elevaciones entre el 0,5 y el 1,25 por 100), freno a determinadas líneas privilegiadas de crédito bancario con fines oficiales, depósito previo a las importaciones por un valor del 25 por 100 de las entradas y eliminación de las emisiones de deuda automáticamente pignorable en el sistema bancario. Tercero: liberación del comercio exterior en un régimen de libertad multilateral y flexibilización de las inversiones extranjeras. Cuarto: unificación del cambio exterior de la peseta y establecimiento de una nueva paridad de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, según los valores del mercado libre y la capacidad de compra interior. Quinto: reducción de la actividad reglamentaria del Gobierno en los distintos sectores económicos, liberación de precios y eliminación de controles públicos y rigideces en la contratación de factores productivos. Estas líneas maestras del programas de estabilización y liberación económica fueron convertidas en norma por el Decreto de 17 de julio de 1959 –que declaraba la con-

vertibilidad de la peseta y establecía su paridad- y el Decreto-ley de 21 de julio, de Ordenación Económica, que sancionaba las disposiciones ya emprendidas de carácter liberalizador ⁶⁶.

Se ha destacado cómo, para lograr el éxito de la reforma, los autores del programa -y, en concreto, Juan Sardá- insistieron en tres características: 1) La globalidad de la política económica propuesta, interrelacionando las actuaciones fiscales con las monetarias y las financieras y comerciales. 2) La aprobación en bloque de todas estas medidas, a fin de obtener el máximo partido psicológico y frenar las expectativas de inflación existentes. 3) El logro de financiación exterior, condicionada a la aceptación, por parte del Gobierno, de las medidas liberalizadoras y estabilizadoras recomendadas ⁶⁷. Hay que destacar, en relación con estos objetivos, que, según Manuel Jesús González, la operación estabilizadora, en sentido estricto, estaba hecha antes de 1959, faltando sólo, a mediados de ese año, la liberación económica y el tipo de cambio realista ⁶⁸.

Las principales consecuencias que esta reforma tuvo pueden ser contempladas a corto y largo plazo. A corto plazo, el severo programa de estabilidad monetaria, con un control estricto de la creación de dinero, provocó una recesión en la economía española: la Renta Nacional cayó un 2,7 por 100, en pesetas constantes, en 1959 respecto al año anterior. En 1960 volvió a darse una tasa positiva de crecimiento, aunque modesta, del 1,3 por 100. Pero lo más espectacular fue el aumento del Producto Interior logrado en 1961 y 1962: 12,4 y 10,1 por 100, respectivamente, en pesetas constantes. Puede afirmarse, por tanto, que los efectos temporales negativos sobre el crecimiento económico y el bienestar de los españoles fueron relativamente livianos.

A largo plazo, la reforma de 1959 fue incuestionablemente positiva, destacando las nuevas posibilidades de financiación de las importaciones de equipo capital y tecnología, lo que, en definitiva, posibilitó, a lo largo de los años siguientes, el tan demorado crecimiento económico moderno. No sólo la aproximación a otros países, por medio de la reforma del sistema monetario, y la integración de España en los organismos internacionales facilitaron la entrada de capitales. Además, se ha calificado de brillante el desarrollo del sector

⁶⁶ SARDÁ, J., «El Banco de España...», (1), cit., Madrid, 1970.

⁶⁷ FUENTES QUINTANA, E., «Introducción» a (1), (1), cit., 1987.

⁶⁸ GONZÁLEZ, M. J., *La economía política*, op. cit., Madrid, 1979.

exterior, tras el plan de estabilización. El saldo de la balanza de pagos mejoró notablemente a corto plazo, de manera que los fuertes e insostenibles *déficits* de 1957 y 1958 (55 Y 69 millones de dólares, respectivamente), dejaron paso, en 1959, 1960 Y 1961, a *superávits* de 84, 471 Y 328 millones de dólares, respectivamente. Además de permitir financiar la definitiva modernización económica de España, la estabilización y liberación comercial de 1959 condujo a una paulatina pero progresiva identificación de la sociedad española con los países europeos próximos, gracias, precisamente, a la intensificación de las relaciones comerciales, al desarrollo del turismo, a la emigración de mano de obra y a las inversiones extranjeras. Esta identificación llegó a tener indudables repercusiones sociales e institucionales, y también de adaptación del capital humano a los niveles de exigencia exteriores.

6. El crecimiento con desequilibrio

El Producto Interior, en pesetas constantes, creció una tasa anual media del 6,7 por 100, entre los trienios 1960-62 y 1970-72. Entre 1950-52 y 1960-62 lo había hecho al 4,7 por 100, y entre 1940-42 y 1950-52 al 3,2 por 100. Son años, por tanto, no sólo de incremento real del Producto Interior, sino también de aceleración del crecimiento económico y del bienestar material de los españoles, cuya renta *per capita* se elevó -entre 1960-62 y 1970-72, en pesetas constantes- a una media del 5,6 por 100. Según Leandro Prados, entre 1950 y 1973, el producto real *per capita* de España creció a una tasa anual media del 5,9 por 100, por delante de Portugal (5,5 por 100), Alemania (5,0 por 100) e Italia (4,8 por 100). El comportamiento de la economía española respondía con singular dinamismo a la tendencia expansiva que experimentaban las economías occidentales en aquellos años. En 1973, el producto real *per capita* de España -en dólares norteamericanos de 1970- era de 2.284, lo que representaba el 88,5 por 100 del de Italia y el 55,5 por 100 del de Alemania. En 1950, el producto real *per capita* español supuso el 76,8 por 100 del italiano y el 50,9 por 100 del alemán. Evidentemente, se estaba experimentando un proceso de convergencia⁶⁹.

⁶⁹ PHADOS DE LA ESCOSIIRA, L., «La evolución deL.», *op. cit.*, 1984.

Esta es una de las características más relevantes de la economía española posterior a 1960: su aproximación cada vez mayor a las de Europa occidental. No sólo hay que entender esta aproximación en términos de acercamiento de los niveles de producción y bienestar, sino también de intensificación de los intercambios de bienes y servicios con otros países y en los flujos de recursos -capital y trabajo- entre España y las naciones económicas más avanzadas. José Luis García Delgado ha subrayado cómo las exportaciones fueron el componente más dinámico de la demanda a lo largo de este período. La proporción de las exportaciones sobre el Producto Interior Bruto pasó entre 1967 y 1974 del 4,7 al 8,0 por 100. No menos importante son otras dos consideraciones relativas al comercio exterior durante esta época: en primer lugar, aumentó considerablemente el peso relativo de las exportaciones de bienes de equipo y manufacturas sobre las exportaciones totales (del 13,0 al 22,3 por 100 los primeros, y del 24,5 al 36,0 por 100 las segundas, entre 1967 y 1974). Ello revela, sin duda, la modernización progresiva de la estructura productiva española. En segundo lugar, el aumento de las exportaciones se basó tanto en el crecimiento de la demanda externa como en la mayor capacidad competitiva de la economía española⁷⁰. Las mejoras de la eficiencia marginal de la producción de bienes exportables resultaron, además, potenciadas por la apertura de los mercados europeos a los productos españoles, así como por la mayor competencia de las mercancías foráneas con las nacionales, a raíz del Acuerdo Preferencial suscrito entre España y la Comunidad Económica Europea en 1970. La balanza de pagos española durante el período 1963-75 registró, asimismo, un aumento muy importante de las entradas por turismo, desde 36.663 millones de pesetas a 177.662 millones, y remesas de emigrantes, 15.470 millones de pesetas en 1963 frente a 65.641 millones en 1975. Ambos componentes de la balanza de servicios y transferencias contribuyeron a contrarrestar parcialmente las salidas de divisas por otros conceptos, y en especial el déficit de la balanza de mercancías, de 60.700 millones de pesetas en 1963 y 424.100 millones en 1975. Entre 1965 y 1969 y entre 1974 y 1975 la balanza por cuenta corriente presentó un saldo negativo, pero las

⁷⁰ GARCÍA DELGADO, J. L., *La industrialización y el...*, op. cit., 1987; REQUELMO, J., *Introducción a la balanza de pagos española*, Madrid, 1985.

inversiones extranjeras -que casi se decuplicaron entre 1963 y 1975- compensaron con creces las salidas de divisas ⁷¹.

El reconocimiento del indudable éxito de la transformación experimentada por la economía española, durante el decenio de 1960 y en los primeros años del de 1970, no debe ocultar la existencia de serios desequilibrios, defectos y contradicciones en la política económica desenvuelta en aquellos años. La instrumentación por el Gobierno de la planificación indicativa se tradujo, en la práctica, en una multiplicidad de interferencias en los mercados, juzgada inconveniente por los especialistas, sobre todo si se considera que dicha política de intervención y dirigismo vino a representar una interrupción -en realidad, una regresión- del proceso liberalizador abierto a finales de la década de 1950. Han sido destacados, en este sentido, algunos de los frenos impuestos a la actividad de mercado: la rigidez del mercado laboral, la excesiva regulación pública del sistema financiero y la discrecionalidad del Gobierno en la creación de nuevas industrias ⁷². La formulación de estos juicios adversos sobre la política económica de la etapa desarrollista conducen a la hipótesis histórica contrafactual de que un marco institucional y una actitud del Sector Público más acordes con la libertad de mercado habrían procurado una modernización económica más eficaz. Tal interpretación histórica puede ser planteada, además, no tanto en términos de tasas de crecimiento del Producto Interior o de la renta *per capita*, sino en términos de condiciones institucionales alternativas que, a largo plazo, habrían facilitado la reconversión industrial y la adaptación de la economía española a las nuevas circunstancias surgidas de la crisis internacional de los años setenta. Con un Sector Público menos proclive al protagonismo del crecimiento económico, probablemente se habría evitado -o, al menos, moderado- la aparición de una sostenida tendencia inflacionista a partir de 1971 y a lo largo de quince años. Con un mercado laboral más flexible, con una mayor libertad de demanda y oferta de fondos financieros, y con una política que hubiera sustituido la intervención administrativa por una utilización más ágil de los instrumentos fiscales y monetarios, posiblemente hubiera sido más fácil -o más rápida- la superación de la crisis económica que acompañó la transición política a la democracia ⁷³.

⁷¹ VINAS, A. (dir.), *¿Iloitlea co?, crciai...*, III. cil., 1979.

⁷² FUENTES QUINTANA, E., «Introducción» a..., op. cil., 1987.

⁷³ DONGES, J. B., *La industrialización en España. Djojilicas, logros, perspectivas*,

Los especialistas en este período de la historia económica de España subrayan las razones políticas e ideológicas que explican el apartamiento del proceso liberalizador, sobre todo a partir de mediados del decenio de 1960. Hay coincidencia entre varios autores cuando utilizan expresiones relativas al despotismo ilustrado, al referirse a la política económica de ese período, ejercida, por ejemplo, sobre el sector financiero o sobre las nuevas inversiones en tecnología ⁷⁴. Las referencias a la acción política de los ilustrados del siglo XVIII apuntan, no sólo al autoritarismo como principio general de comportamiento del Estado, sino también a la actitud ambigua consistente en mantener la vigilancia o tutela, por el Gobierno, de la iniciativa de los particulares, al mismo tiempo que desde dicho Gobierno se reconoce y define la superioridad del mercado como sistema económico. La rentabilidad política que tenía el crecimiento económico para los responsables del Estado se traducía, para los sujetos privados, en mayores costes de transacción al tornar decisiones de un mundo lleno de mecanismos de protección y regulación. La economía de los años sesenta y comienzos de los setenta no sólo contaba con un grado de protección aduanera superior a la de Europa occidental, tras el establecimiento del arancel de 1960. Además, había una compleja serie de exenciones tributarias, bonificaciones, derechos temporales, derechos reguladores, créditos preferenciales y líneas especiales de redescuento, entre otros muchos mecanismos de persuasión, orientación y estímulo a los empresarios. Tal grado de complicación y discrecionalidad en la protección del Gobierno llevó a que -como afirma Manuel Jesús González- los diversos sujetos y grupos de intereses competirían, no tanto por la reducción de costes de producción y por las elevaciones de la productividad en los respectivos mercados, sino por la obtención de premios en forma de protección diferenciada ⁷⁵.

Barcelona, 1976, y *La industria española en la transición*, Barcelona, 1985; HOJO, L. A., «La crisis de la economía española (1973-1984)», en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SINDIÁ, *La economía española en el siglo XX*, cit., 1987, pp. 190-200.

⁷⁴ ROS ILOBHAVELLA, J., *Política económica española, 1953-1973*, Barcelona, 1979.

⁷⁵ GONZÁLEZ, M. J., *La economía (1973-1984)*, cit., Madrid, 1979.