

España y la economía internacional

Jordi Palafox Gámir

Universidad de Valencia

Uno de los acontecimientos decisivos en la evolución de la historia española del siglo xx ha sido la incorporación de España al proceso de consolidación del área económica y política supranacional de la Unión Europea. Aunque los avances en la unificación política y social han sido más lentos, y no pueden darse por concluidos, la realidad económica europea al comienzo del siglo xxi -como la presencia de España en este proceso- representa un marcado contraste con lo ocurrido durante gran parte de la historia contemporánea.

La presencia de España dentro del grupo inicial de países participantes en la unión monetaria, tras completar con éxito la integración económica, constituye un hito dentro del largo proceso de apertura al exterior. Es un hito, sin duda, de cara al futuro por cuanto esta presencia española implica una alteración profunda, y una drástica reducción, de los instrumentos de política económica a disposición de las autoridades españolas. Y, al mismo tiempo, es un hito desde la perspectiva histórica. La participación de España en este proceso implica una profunda alteración en el funcionamiento y la estructura de su economía respecto a su trayectoria a lo largo de la mayor parte del siglo xx. Porque durante buena parte del mismo ésta siguió la tendencia inversa: la de reducir su nivel de integración con el exterior, en todo momento predominantemente europeo, mediante la puesta en práctica de un variado conjunto de medidas para obstaculizar la entrada de bienes procedentes de otras economías. Desde esta segunda vertiente, la integración de la economía española

en un marco supranacional de actuación constituye un cambio radical cuya importancia no disminuye por el hecho de que ésta afecte a otros países del continente cuya relación con los mercados exteriores ha sido históricamente superior.

Estas páginas están dedicadas al análisis del extenso período previo al que se acaba de aludir, roto con la firma del Tratado Preferencial con la CEE en 1970. Su objetivo principal es mostrar las profundas diferencias existentes en el grado de relación de la economía española con el mercado exterior entre el medio siglo previo a la guerra civil de 1936 y los años del primer franquismo que, en el terreno económico, finalizan con el Plan de Estabilización de 1959. Como se intenta mostrar, durante la etapa autárquica el número y magnitud de las trabas, y sus diferencias con las aplicadas hasta entonces, son de suficiente entidad para poner en duda la existencia de una línea de continuidad, como se ha venido defendiendo en una parte de la historiografía. Así, en las páginas que siguen se argumenta que ni las medidas principales ni sus consecuencias sobre la tasa de aumento del producto fueron las mismas ¹, sin que ello implique defender que las restricciones puestas en práctica antes de 1939 fueran inexistentes ni positivas para la competitividad exterior.

El artículo está organizado de la forma siguiente. En el primer apartado se realiza una brevísima síntesis introductoria de la apertura comercial abordada en la etapa previa a lo que se ha venido denominando como el giro proteccionista de la Restauración, que tuvo lugar en 1891. El objetivo es mostrar que, en contra de lo que en no pocas ocasiones se argumenta, desde la consolidación del Estado liberal la tendencia española siguió las pautas dominantes en el panorama europeo. En el segundo se valora el cambio de política comercial iniciado con el Arancel canovista de 1891, punto de partida, en la interpretación más tradicional, de la tendencia hacia la autarquía seguida por España hasta 1959. Y en el tercero se enumeran brevemente los principales vectores de la política comercial e industrial puestas en prácticas por los vencedores en la guerra civil, con el objetivo de establecer algunos puntos de comparación respecto a la tendencia anterior.

¹ Un excelente resumen de la apertura limitada y contradictoria de estos años puede verse en VIÑAS, A.; VIÑUELA, J.; EGUIDAZU, F.; FERNÁNDEZ PULGAR, C., y FLOREN SA, S.: *Política comercial exterior en España (1931-1975)*) vol. 2, cap. IX, Madrid, Banco Exterior de España, 1979.

Tiene interés señalar que, para facilitar su lectura, se ha optado por no incluir en el texto argumentaciones derivadas de las aportaciones de la teoría económica sobre las ventajas o inconvenientes del proteccionismo o el librecambio ni, tampoco, información cuantitativa detallada. En uno y otro caso, el lector interesado puede encontrar la información en la bibliografía citada a pie de página. Igualmente es conveniente subrayar que estas páginas no pretenden ser un ejercicio de historia comparada, aunque sí se ha intentado enmarcar lo ocurrido en España dentro de las principales tendencias de la política arancelaria de Europa.

El abandono del prohibicionismo en España en una perspectiva comparada 0820-1969)

Abordar una síntesis de las relaciones económicas de España con los mercados exteriores durante el siglo xx hace conveniente, como se ha apuntado, enmarcarla en la perspectiva más general de su evolución previa, durante el siglo xix, dado que fue durante el mismo cuando las relaciones comerciales entre países se consolidaron bajo nuevas pautas. Dentro de esta centuria, es ya clásica una división de la misma en dos grandes períodos². El primero, desde el comienzo del siglo hasta 1870, de avances hacia el librecambio, especialmente intensos en los decenios posteriores a 1850 cuando muchos países siguieron el ejemplo británico de reducir las restricciones a la libertad de entrada de las mercancías procedentes de otros países. El segundo, desde fines de la década de los setenta hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial, durante el cual, y frente a la etapa anterior, aumentarían las restricciones comerciales, de forma que se consolidó el predominio de las relaciones bilaterales asentadas en los tratados comerciales. Por ello, la etapa comprendida entre fines de los sesenta y 1914 es caracterizada como proteccionista.

Dentro de la primera de estas dos grandes etapas que acabo de mencionar, se suele considerar a 1846 como la fecha más emble-

² Ésta es una distinción ya clásica en el siglo xix retomada por BAIROCH, P.: *Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIX siècle*, París-La Haya, Mouton, 1976. Más recientemente puede encontrarse en la introducción de Capie al volumen de recopilación de artículos (CAFIE, F. H.: *Proteccionism in the World Economy* Londres, Edgar Arnold, 1992).

mática. En ese año, Gran Bretaña abandonó las Leyes del Grano, unas disposiciones fuertemente proteccionistas sobre la importación de cereales. Junto al mismo, la firma del Tratado Cobden Chevalier en 1860 entre Francia y Gran Bretaña es otro hito fundamental dentro de este avance hacia el intercambio comercial libre de trabas, por cuanto en el mismo los derechos arancelarios fueron sensiblemente reducidos en ambos países.

Sin embargo, en el relato habitual de esta progresión hacia el librecomercio por parte de la primera potencia industrial se suele insistir muy poco en algunos de sus rasgos fundamentales. Y éstos son relevantes desde la perspectiva española. De entre todos ellos cabe destacar dos: en primer lugar, el carácter gradual del triunfo del librecomercio en el primer país industrializado del mundo. En segundo lugar, la trascendencia de la situación presupuestaria de la Hacienda Pública a la hora de adoptar las sucesivas reducciones de derechos arancelarios, hasta prácticamente abolirlos. Una vinculación entre medidas arancelarias e ingresos fiscales, también perceptible en la política arancelaria de España, como en la de Alemania o Estados Unidos, a la cual no siempre se ha concedido la atención que merece a la hora de comprender por qué los gobiernos españoles adoptaron determinadas medidas. No debe olvidarse que la renta de aduanas era en el siglo XIX, ante todo, un impuesto decisivo para las arcas públicas y más fácil de recaudar que otros, al generar, por su carácter indirecto, una menor resistencia fiscal y ser más fácil su control.

Así, al hacer referencia al triunfo del librecomercio en Gran Bretaña, la historiografía española casi nunca destaca que éste fue resultado de un avance muy lento desde finales del siglo XVIII, cuando la situación seguía dominada por los planteamientos mercantilistas. Ni tampoco se suele subrayar el claro paralelismo temporal entre la moderación de las restricciones comerciales, hasta su anulación prácticamente total en 1860, y la consolidación de la supremacía económica y financiera de la Gran Bretaña industrial. Un paralelismo igualmente observable, ya en el siglo actual, en el caso de los Estados Unidos, el cual durante el siglo XIX, y buena parte del XX, ha seguido una política de fuertes restricciones a la entrada de mercancías del exterior. Esta gradualidad es bien conocida³ y, sin embargo, desaparece habitual-

³ Una cuantificación de la relevancia hasta los años sesenta de los ingresos aduaneros sobre el total importado puede encontrarse en NYE, J. V.: «The Myth

mente en los relatos en donde se integra la trayectoria española en una perspectiva comparada.

Los avances de Gran Bretaña hacia el librecambio se prolongaron durante casi un siglo y, por consiguiente, no pueden considerarse un proceso súbito, ni siquiera rápido. En este gradualismo desempeñó un papel de primera magnitud la evolución de los ingresos fiscales y, de forma más específica, la capacidad para sustituir los obtenidos mediante los derechos arancelarios. Como señaló con contundencia Charles Kindleberger⁴, hasta comienzos de la década de los cuarenta, los sucesivos gobiernos no tuvieron la fuerza suficiente para aprobar medidas fiscales con las cuales sustituir los casi cinco millones de libras anuales recaudados con los derechos sobre las importaciones. Sólo cuando se combinaron las repercusiones de la difusión de los resultados del Informe de la Comisión sobre Derechos a la Importación, de que tan sólo un grupo reducido de mercancías eran relevantes desde el punto de vista de los ingresos presupuestados, y las graves repercusiones de la recesión de 1841-1842 se adoptaron medidas alternativas de índole fiscal. Tras la aprobación de la imposición directa sobre la renta, fue en el presupuesto de 1842 cuando se incorporó por primera vez una reducción sensible de los derechos a la importación. Y hasta 1860, casi dos décadas después, éstos no quedaron prácticamente abolidos.

La estrecha relación entre ingresos fiscales y derechos aduaneros no es un rasgo exclusivo de Gran Bretaña ni de esta primera gran etapa de la historia arancelaria del siglo XIX. Una vinculación similar puede encontrarse en Alemania, Italia y, sobre todo, en Estados Unidos, en donde el carácter fiscal de las barreras arancelarias constituyó un elemento casi permanente en los debates de las sucesivas leyes aprobadas durante la centuria⁵. El *Zollverein* supuso, sin duda, una

ofFree-Trade Britain and Fortress France: Tariffs and Trade in Nineteenth Century», en *Journal Of Economic History*, núm. 1 (1991), pp. 23-46. Otros ejemplos sobre el conocimiento de la lentitud del proceso en FUCHS, C. G.: «La política commerciale del Regno Unito della Gran Bretagna ed Irlanda», en *Biblioteca dell'Economista*, 1, 1.^a, 1896; ASHLEY, P.: *Modern TariffHistory: Germany, United states, France*, 3.^a ed., Londres, John Murray, 1920; KINDLEBERGER, Ch. P.: «The Rise of Free Trade in Western Europe», en *Journal Of European Economic History*, 1975, pp. 20-55, Y MATHIAS, P.: *The First Industrial Nation. An Economic History Of Britain*, Londres, Methuen, 1969-1972, pp. 299 Y ss.

⁴ KINDLEBERGER, Ch. P.: «The Rise of Free Trade in Western Europe...», *op. cit.*, pp. 50 y ss.

⁵ Una excelente y clarificadora síntesis en ASHLEY, P.: *Modern Tariff History: Germany, United States, France*, 3.^a ed., Londres, John Murray, 1920.

disminución muy notable, aun cuando también progresiva, de las barreras a la libre circulación de las mercancías. Pero ello no siempre estuvo acompañado de una liberalización similar frente a terceros. Las largas y conflictivas negociaciones con Austria, de las que Ashley ofrece una síntesis ilustrativa, constituyen un excelente ejemplo de la trascendencia de los ingresos fiscales a la hora de avanzar hacia el librecomercio.

Desde la perspectiva de este artículo, el aspecto a destacar es que España, a pesar de la inestabilidad política y las negativas consecuencias económicas de la independencia de las repúblicas americanas o de los conflictos carlistas, realizó un considerable esfuerzo de apertura exterior durante esta primera gran etapa que finaliza en los años setenta. Desde la entrada en vigor del Sistema General de Aduanas en 1820, por el que se abolieron las aduanas interiores y se estableció un arancel único para todo el país, hasta la reforma arancelaria de Figuerola, concretada en el Arancel de 1869, la reducción de las trabas a la entrada de mercancías procedentes de otros países fue muy importante. Frente a una evidente influencia mercantilista del Arancel de 1820, en el cual se prohibía la entrada de 675 partidas que comprendían casi todos los productos importantes, el Arancel de 1869, culminación final de un proceso en el cual las leyes arancelarias de 1841 y 1849 representan avances importantes en la integración española dentro de la economía internacional, era extraordinariamente moderado en su nivel de protección.

Éste, denominado Arancel Figuerola debido al ministro de Hacienda que lo impulsó, constaba tan sólo de 300 partidas, muchas menos de las aprobadas en el de 1849, y su puesta en práctica coincidió con la supresión del derecho diferencial de bandera y el fin de la prohibición a la entrada de cereales excepto en coyunturas excepcionales que, dada la situación de la agricultura, no habían sido infrecuentes. Los derechos se subdividían en tres tipos: de balanza comercial, fiscales y protectores. Los dos primeros afectaban a algo más de un tercio de las partidas y los derechos establecidos eran inferiores al 15 por 100. Los protectores, por su parte, quedaron fijados en el 30 por 100, que podía elevarse hasta el 35 por 100 para aquellas mercancías de importación prohibida hasta entonces, entre las que habían estado, excepto en circunstancias extraordinarias, el trigo y la harina, así como otros cereales y algunos tejidos.

y junto a esta reducción generalizada, la disposición establecía en su base V una progresiva moderación de los derechos arancelarios

a partir de 1875 hasta igualarlos finalmente a los fiscales en 1881. La descripción de las características de este proceso de desarme arancelario tiene interés para recordar el esfuerzo que España se comprometía a realizar. Éstas eran las siguientes: en primer lugar, los derechos superiores al 15 por 100, pero inferiores al 20 por 100, se reducirían al 15 por 100 a partir del 1 de julio de 1875. En segundo lugar, los demás derechos, a partir del 20 por 100, se irían reduciendo hasta este 15 por 100 en tres etapas: la primera el 1 de julio de 1875, la segunda dos años después y la tercera el 1 de julio de 1881. Y en tercer lugar, los derechos sobre las partidas restantes, en especial los que afectaban a la base IV, cuya función eran fundamentalmente recaudadora (como los llamados productos coloniales), se disminuirían o no «según entonces aconseje la conveniencia».

La cuantía de esta reducción arancelaria se pone de relieve al compararla con algunos de los aspectos fundamentales del Tratado Cobden Chevalier firmado por Francia y Gran Bretaña nueve años antes y que, como he señalado, es considerado uno de los hitos del triunfo del librecambio. Porque en el artículo 1 del mismo se establecía que los derechos a la entrada de productos británicos en Francia, con la excepción del carbón, acordados como compensación a la rebaja arancelaria a sus vinos, no fueran superiores al 30 por 100 (*ad valorem*) hasta el 1 de octubre de 1864, a partir de cuando no podrían superar el 24 por 100. Como puede comprobarse, los máximos de protección negociados por dos de las principales potencias de Europa de aquel momento no eran tan diferentes de los establecidos en el Arancel español, aunque, ciertamente, es imprescindible reconocer la mayor rapidez del desarme y, sobre todo, que en las negociaciones bilaterales para la fijación definitiva de los derechos sobre cada partida se moderaron estos máximos hasta establecer, en opinión de Fuchs, la media de la protección francesa en el 15 por 100 y para muchos artículos del 10 por 100⁶.

Por consiguiente, la apertura comercial exterior española hasta 1869, más lenta sin duda que la de otros países con mayor nivel de renta por habitante, un sector industrial más poderoso y mayor competitividad general de sus economías, fue también evidente. Y sus efectos tuvieron que ser importantes porque de otra manera

⁶ FUCHS, C. G.: «La política commerciale del Regno Unito della Gran Bretagna...», *op. cit.*, pp. 537 y ss.

resulta imposible explicar la trayectoria expansiva del comercio exterior durante el XIX. Las estimaciones que realizara Prados de la Escosura muestran el fuerte crecimiento del mismo tanto de las exportaciones como, lo que es más importante desde la perspectiva de estas páginas, de las importaciones. Un aumento sostenido de las compras al exterior, en especial a partir de los años cuarenta, y sólo detenido durante el decenio comprendido entre 1865 y 1874, cuyo valor, a precios constantes de 1854, quedó más que quintuplicado entre la media de 1825-1834 y la de 1875-1884. En mi opinión, la magnitud del aumento no permite defender la conclusión de que España tenía, a finales del XIX, una economía cerrada.

La intensidad del proceso de liberalización del comercio español, siempre difícil de cuantificar, y mucho más de comparar, dada la extrema complejidad y heterogeneidad de las estructuras arancelarias de cada país, queda confirmada al considerar dos aspectos complementarios. El primero, el coeficiente de apertura ⁷ de la economía española en términos comparados ⁸. El segundo, la cuantía de las reducciones en los derechos a la importación, deducible tanto de la información recopilada por el *Board of Trade* británico ⁹ como de los derechos arancelarios españoles ¹⁰. Aun considerando los resultados como meros indicadores de orden, dadas las variaciones en la composición de las partidas en cada ley arancelaria, no deja de resultar significativo que el coeficiente de apertura de la economía española en 1869 no fuera muy diferente del de Italia y Francia, y sensiblemente superior al italiano en 1890. La conclusión que se impone parece, pues, evidente: al igual que el resto de los países que intentaban acortar distancias respecto a la primera potencia en aquellos momentos, España se integró en la corriente de moderación a las restricciones comerciales dominante, no sin matices, en la historia arancelaria del siglo XIX hasta finales de los años setenta.

⁷ El coeficiente o grado de apertura es el cociente entre la suma de exportaciones e importaciones y el PIE de una economía. Es el indicador más sintético de su nivel de relación con el mercado exterior.

⁸ La información procede de TENA, A.: «Comercio exterior», en CARRERAS, A. (coord.): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*, Fundación Banco Exterior, 1989, pp. 327-362.

⁹ BOARD OF TRADE, FOREIGN IMPORT DUTIES, *Return of the Rates of Duty Levied on certain Articles Imported in the Principal European Countries ADN. The United States in each of the years 1859-1879*, Londres, House of Commons, 1879.

¹⁰ Los datos de éstos proceden de ÁLVAREZ, L.: *La política comercial española, 1849-1891*, Memoria de Licenciatura, Valencia, 1985.

El proteccionismo de la Restauración

Las vicisitudes de la política de obstaculización a la entrada de bienes procedentes de otras economías durante el medio siglo que transcurre entre la suspensión de la base V del Arancel Figuerola y la caída de la dictadura de Primo de Rivera han sido objeto de una considerable atención durante los últimos años ¹¹. Del amplio debate historiográfico emerge con contundencia la conclusión de que las barreras a la integración de España en el mercado internacional aumentaron repetidamente a lo largo del período.

Debe subrayarse, sin embargo, que la aprobación del Arancel Figuerola tuvo lugar cuando estaba a punto de iniciarse la segunda gran etapa de la historia de la política arancelaria europea, mencionada al comienzo del apartado introductorio. Esto, en el momento en que se iniciaba el retroceso del impulso hacia el librecambio dominante en las décadas anteriores, ante las consecuencias económicas negativas de la disminución en los costes de transporte tanto terrestres como marítimos. El aumento de los obstáculos a la libre entrada de mercancías desde el exterior en España no puede aislarse de este proceso generalizado, del que muy pocas economías del viejo continente quedaron fuera.

En el caso español, dentro del conjunto de relevantes aportaciones publicadas en los últimos años, el esfuerzo de A. Tena ¹² debe ser destacado: permitió conocer su tendencia general y distinguir las diferencias sectoriales con un soporte cuantitativo, sin duda discutible, pero muy superior al del resto de las contribuciones. Por primera vez, tras muchos años de controversia, su investigación ofreció una visión global de la evolución de la protección nominal tanto agregada como sectorial mediante el uso de un grupo diferenciado de indicadores. Su principal conclusión es que sobre un nivel nominal apre-

¹¹ Entre las aportaciones destacan las de TIRADO, D.: «La protección arancelaria durante la Restauración. Nuevos indicadores», en *Revista de Historia Económica*, núm. 6 (1994), pp. 183-203; SABATÉ, M.: *El proteccionismo legitimado. Política arancelaria española a comienzos del siglo*, Zaragoza, Civitas, 1996, y TENA, A.: «Un nuevo perfil del proteccionismo español durante la Restauración», en *Revista de Historia Económica*, núm. 3 (1999), pp. 579-621.

¹² Sintetizado en el apéndice de TENA, A.: «Un nuevo perfil», *op. cit.*, pp. 619-621.

ciable en 1875, éste aumentó sostenidamente hasta 1926, llegando prácticamente a duplicarlo.

Además de corroborar cuantitativamente la conclusión tradicional sobre el grado de protección durante la etapa de la Restauración y, más todavía, durante la dictadura de Primo de Rivera e, implícitamente, su papel como freno a la integración de la economía española en los mercados internacionales, las cifras elaboradas por Tena ponen de relieve las asimetrías sectoriales de esta creciente obstaculización a la competencia exterior. Lo cual permite aproximarse a los rasgos diferenciales del proteccionismo español, elemento clave, en mi opinión, para valorar su contribución negativa a la modesta expansión económica de España durante esta etapa. Porque, como se acaba de indicar, con muy contadas excepciones el conjunto de países continentales mantuvieron barreras relevantes a la entrada de mercancías.

De su análisis se deducen diversos rasgos de gran interés para comprender las limitaciones impuestas por la política arancelaria al crecimiento¹³. El primero de ellos es, sin duda, la elevada protección obtenida por los combustibles, léase el carbón asturiano. Junto al hierro y acero, textiles y prendas de vestir, además de los alimentos, fueron los más claramente favorecidos por el Arancel Cánovas. En este punto, su investigación corrobora la exactitud de la conclusión tradicional acerca de qué grupos económicos tuvieron mayor capacidad para imponer sus intereses en los decenios finales del XIX, aun cuando la fuerza de la minería del carbón ha sido menos destacada que la de los trigueros o la de los siderúrgicos vascos y los algodoneros catalanes. Por contra, sectores de elevada potencialidad de crecimiento, como maquinaria y, sobre todo, química, bienes de consumo duradero y otros productos industriales y semimanufacturados, obtuvieron en el viraje proteccionista de 1891 un nivel de protección media inferior.

Dentro de esta tendencia es importante subrayar, sin embargo, el cambio sustancial provocado por la modificación de la ley arancelaria de 1906. En el año anterior al inicio de la Primera Guerra

¹³ Rasgos no del todo coincidentes con las conclusiones obtenidas por Tena, para quien «contrariamente a lo que se ha venido manteniendo últimamente, toda la evidencia aportada tiende a confirmar la idea de que la protección española tuvo en gran medida un sesgo industrial desde los inicios del período restaurador» (cfr. TEI/A, A.: «Un nuevo perfil», *op. cit.*) p. 615).

Mundial, cuando los efectos de la modificación de Salvador estaban plenamente vigentes, los alimentos, dentro de los cuales el trigo era la partida principal, tenían un nivel de protección superior al de cualquier otro grupo de productos aun cuando los combustibles estuvieran muy próximos a ellos. Esto indica, por tanto, que tras 1906 parece haberse reforzado, y no reducido ¹⁴, la situación de privilegio de los productores de alimentos. Dado que el siguiente punto de comparación disponible corresponde a 1926, cuando la importación de trigo se encontraba prohibida excepto en circunstancias extraordinarias ¹⁵, se podría concluir que durante el primer tercio del siglo, el cultivo más importante del sector agrario fue el principal favorecido por la tendencia proteccionista de la política arancelaria en España. La capacidad de presión de los grupos industriales, por tanto, no debería llevar a ignorar los beneficios obtenidos por los trigueros a la hora de evitar la competencia de la producción exterior.

A su vez, la situación existente en 1926 y su comparación con la de los años anteriores arroja luz sobre la profunda modificación del marco arancelario debida, con toda probabilidad, al Arancel de 1922. A diferencia de la situación de 1913, un grupo de industrias se sitúan en una posición más favorable que los alimentos. Parece posible afirmar, por tanto, que con el denominado Arancel Cambó se produjo la recuperación del sesgo industrialista de la protección española. Entre todos los sectores sobresale la siderurgia y, en menor medida, los combustibles, que ceden su primacía de comienzos de siglo a los productos de hierro y acero.

La justificación inicial de los contemporáneos de esta elevación sustancial de los obstáculos a la entrada de productos extranjeros mediante las tarifas fue inseparable de los rasgos dominantes del contexto internacional ante el nuevo marco impuesto por la revolución en los transportes y la modificación del papel del sector público en la economía. Lo cual, merece la pena destacarlo desde ahora, supone una diferencia más con la etapa autárquica. Después de 1945 el comercio internacional estuvo dominado por un proceso de libe-

¹⁴ Un resultado que pone en cuestión la conclusión de que el denominado Arancel Salvador (1906) supone una reorientación industrialista de la política arancelaria defendida en las aportaciones recientes de M. Sabaté.

¹⁵ En una de las pocas medidas de regulación completa de las importaciones adoptadas antes de 1939 (vid. PALAFOX, J.: *Atraso económico y democracia. La II República y la economía española, 1892-1936*, Barcelona, Crítica, 1991, p. 83).

ralización sin precedentes impulsado por los Estados Unidos, mientras las autoridades económicas del primer franquismo trataban de alcanzar la autosuficiencia. Por contra, entre 1875 Y 1929 la política comercial española siguió la pauta europea general

A diferencia de lo ocurrido durante la denominada «edad de oro del capitalismo» iniciada tras la Segunda Guerra Mundial, desde los años setenta del siglo XIX, el objetivo de fomentar la equiparación con los niveles de renta por habitante de Gran Bretaña, entonces primera potencia industrial y financiera, llevó a un buen número de países a aumentar la intervención pública, siendo la modificación de la tendencia librecambista seguida en los decenios anteriores uno de sus elementos más destacados. Sería sólo el comienzo de la etapa caracterizada por la elevación de las tarifas y el predominio de las relaciones bilaterales conocida como la Era de los Tratados.

La caída de los precios agrarios desde comienzos de los años ochenta ante la expansión de la oferta desde Estados Unidos y Rusia, y la espectacular caída de los fletes, provocó un aumento de las importaciones por parte de los países de Europa y, como consecuencia, graves dificultades en sus sectores primarios. Las presiones de los afectados para reducir la oferta exterior condujeron a que la mayor parte de los gobiernos del continente elevaran las tarifas arancelarias. La incorporación de España a esta tendencia fue el Arancel Cánovas de 1891. La denominada «tendencia nacionalista del capitalismo español», iniciada con el denominado viraje proteccionista de 1891, habría quedado consolidada en 1906 al aprobarse unas nuevas tarifas todavía más elevadas. Esta interpretación ha formado parte hasta hace poco de una explicación de la historia de la economía española en la cual la defensa de la producción nacional frente al exterior habría sido un factor fundamental, incluso decisivo, de su atraso relativo.

Sin embargo, dado el carácter general de las medidas de corte proteccionista puestas en práctica en casi todos los países continentales durante esta etapa, el rasgo diferenciador de la situación española respecto a los países industrializados, con la única gran excepción relevante de Gran Bretaña, no pueden ser sus aranceles. Los rasgos diferenciales del proteccionismo español residieron, por un lado, en su intensidad y, por otro, y muy especialmente, en su estructura interna. Ésta dificultó el aumento del tamaño del sector secundario y especialmente de aquellas actividades con mayor contenido tecnológico cuya expansión podía dar como resultado un crecimiento económico mayor.

Desde esta perspectiva, el elemento principal a considerar es que la defensa frente a la competencia exterior encareció, en términos relativos y de forma muy notable, *inputs* básicos para el crecimiento industrial: trigo, carbón y productos siderúrgicos. En consecuencia, la protección arancelaria conseguida a partir de 1891 por el sector productor de alimentos, en especial el cultivo cereal, el carbón, fuente energética principal, y unos bienes fundamentales para el desarrollo de un sector secundario moderno como el hierro y el acero debe ser considerada uno de los factores determinantes de las limitaciones del crecimiento económico español no sólo hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, sino durante todo el primer tercio del siglo:xx.

Esta estructura de la protección provocó que la industria y la creciente población urbana se vieran obligadas a consumir productos (*inputs* energéticos y productos siderúrgicos la primera, alimentos la segunda) a precios mucho más elevados que los del mercado internacional y superiores también a los existentes en otros países. Con lo cual, los costes de producción fueron mayores y la renta disponible para demandar bienes no alimenticios por parte de la población o de otras industrias menor. Y ello sin que, como contrapartida, los precios elevados de los alimentos determinaran aumentos destacados en la demanda de bienes manufacturados por parte del sector agrario, dada la distribución de la renta en el mismo y el exceso de oferta en el mercado de trabajo, en especial el no cualificado, que llevó a crecimientos salariales modestos ¹⁶.

A pesar de ello, y como ocurriría de forma mucho más acusada durante la etapa final de la industrialización durante los años sesenta, cuando se mantuvo un elevado nivel de protección frente a la competencia exterior, la economía experimentó un proceso de transformación apreciable, modificándose su estructura en detrimento del sector primario y haciendo posible aumentar la renta por habitante. Además, la creciente protección arancelaria no redujo sustancialmente el coeficiente de apertura de la economía española, el cual, dentro de unas fuertes oscilaciones anuales, mantuvo hasta 1930 una tendencia sólo ligeramente decreciente y un valor mucho más elevado que durante la etapa autárquica.

Estos efectos modestos sobre el grado de apertura de la tendencia proteccionista seguida por España durante el primer tercio del siglo

¹⁶ PALAFOX, J.: *Atraso económico y democracia...*, op. cit.) cap. 2.º

invitan a moderar la relevancia atribuida en la historiografía a los obstáculos arancelarios en el mantenimiento del atraso relativo. De hecho, cuando estas trabas fueron más elevadas, durante la dictadura de Primo de Rivera, fue cuando la economía no sólo creció a un ritmo más elevado, sino también cuando modificó más profundamente su estructura en favor de sectores con mayor contenido tecnológico¹⁷, aceleró la acumulación de capital en maquinaria y bienes de equipo¹⁸ y convergió con las economías más avanzadas del continente¹⁹. Ello invita a moderar las consecuencias negativas reales de la copiosa normativa aprobada para «nacionalizar» la producción.

Fuera por la dificultad de su aplicación, fuera por su lentitud en adaptarse –y aplicarse– sobre los nuevos productos que surgieron durante estos años, lo que parece evidente es que el mantenimiento del atraso relativo de la economía española durante el medio siglo anterior a la guerra civil tuvo causas mucho más complejas que las barreras para dificultar la entrada de productos desde el exterior. Unas barreras que, de nuevo a diferencia del primer franquismo, afectaron en muy escasa medida a los movimientos de capital, a la capacidad de los agentes económicos para invertir en otros mercados.

La ruptura del franquismo

La victoria de Franco en la guerra civil supuso una ruptura en la historia económica de España, sin duda la más brutal de las ocurridas en el siglo xx. La plasmación económica de los planteamientos

¹⁷ BETRÁN, C.: «La diversificación industrial en España durante el primer tercio del siglo xx. 1914-1929», en *Revista de Historia Industrial*, núm. 11 (1997), pp. 119-148.

¹⁸ CUBEL, A, y PALAFOX, J.: «El stock de capital de la economía española, 1900-1958», en *Revista de Historia Industrial*, núm. 12 (1997), pp. 113-46.

¹⁹ Tal y como muestran las estimaciones de Prados de la Escosura y Carreras. [CARRERAS, A: «Gasto Nacional Bruto y Formación de Capital en España, 1849-1958: primer ensayo de estimación», en PRADOS DE LA ESCOSURA, L., y MARTÍN ACEÑA, P. (eds.): *La nueva historia económica en España*, Madrid, Tecnos, 1985, y PRADOS DE LA ESCOSURA, L.: *Spain's Gross Domestic Product, 1850-1993: Quantitative Conjectures*, Universidad Carlos III, 1995]. Esta falta de correspondencia, como ha señalado Cubel, podría ampliarse al conjunto de la intervención del sector público. *Vid.* CUBEL, A: *La intervención del Estado en los mercados. Regulación arbitraria y restricción de la competencia*, mimeo., 1999.

ideológicos de los vencedores²⁰ tendría repercusiones económicas muy negativas, lastrando durante decenios el ritmo de crecimiento. A corto plazo, la puesta en práctica de sus ideas económicas provocó la etapa de estancamiento más prolongada del siglo xx ante la ineficiencia en los mecanismos utilizados para asignar los recursos²¹. En el largo plazo, la discrecionalidad de las autoridades, cuando no la pura arbitrariedad, modificó profundamente la estructura de la economía y las pautas de comportamiento de los agentes. En el caso de éstos, contribuyó decisivamente a difundir como elementos relevantes de su actuación la especulación, el tráfico de influencias -disfrazado bajo justificaciones ideológicas- y, en no pocas ocasiones, la corrupción. En relación con la segunda, la intervención dictatorial hizo posible no ya el mantenimiento de actividades surgidas antes de 1936 claramente incapaces de llegar a ser competitivas, sino la ampliación de su número y su importancia.

La trascendencia de la ruptura de la política económica autárquica en relación con el intervencionismo presente en la etapa anterior a la guerra civil queda al descubierto al tomar en consideración sus dos ejes básicos. En primer lugar, el más directamente vinculado al grado de integración en la economía internacional: el férreo control del comercio exterior sometido a un régimen de completa intervención administrativa. Y, en segundo lugar, una política industrial en la cual el sector público pretendió sustituir al privado, articulada a través del IN!. Una actuación pública, en donde las consideraciones de costes cedieron ante el objetivo político de lograr la autosuficiencia y en donde las mejoras en la productividad se vieron sometidas a numerosas distorsiones por el intervencionismo regulador.

Así, en las relaciones con el exterior, durante la etapa de la autarquía todas las peticiones para importar debieron contar con una autorización previa cuya concesión siempre fue discrecional. Y las ope-

²⁰ Sintetizados en 1938 por el propio Franco en su entrevista con Henri Massis en Candide al afirmar: «España es un país privilegiado que puede bastarse a sí mismo. Tenemos todo lo que nos hace falta para vivir, y nuestra producción es lo suficientemente abundante para asegurar nuestra propia subsistencia. No tenemos necesidad de importar nada» (FRANCO, F.: *Palabras del Caudillo*, Madrid, Ediciones de la Vicesecretaría de Educación Popular, 1943, p. 453).

²¹ De forma que la recuperación del nivel de actividad previo a la guerra civil fue incomparablemente más lento que en los países contendientes en la Segunda Guerra Mundial (vid. CATALÁN, J.: *La economía española y la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, Ariel, 1995).

raciones sólo pudieron realizarlas los importadores inscritos en un registro especial, regulado en enero de 1940, y posteriormente en 1942, para lo cual fue necesario presentar un certificado de adhesión al Movimiento Nacional. Un sistema parecido se estableció en el caso de las exportaciones, cuya realización exigía también autorización administrativa previa de la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria. En este caso, sin embargo, el deseo de fomentarlas para aumentar los recursos en divisas condujo al establecimiento de diversos incentivos, de dudosa eficacia en el fomento de la actividad productiva. Y todo ello enmarcado dentro de una política de tipo de cambio no menos interventora, en donde la cotización de la peseta fue establecida en un nivel claramente irreal.

El segundo gran eje de la política económica de la primera etapa del franquismo, muy vinculado al anterior, fue el fomento público de la industria, con el objetivo de lograr la industrialización, claramente orientada hacia las actividades de interés militar. Se trataba de impulsar la producción interior para lograr la autosuficiencia frente al exterior. Esta política industrial fue articulada a través del INI, dentro de un marco legal en el cual el Estado se otorgó la potestad de autorizar la creación de empresas o establecer monopolios²². Como Suanzes señaló reiteradamente, su principal objetivo al frente del poderoso **INI** fue alcanzar un poder suficiente para asegurar la independencia militar y política del Nuevo Estado, ante su desconfianza en la capacidad de la iniciativa privada para impulsar el crecimiento. Desde un inicio, la actuación del Instituto se orientó a impulsar las industrias de bienes de inversión a partir del ejemplo de la Alemania nacionalsocialista y de la Italia fascista para nacionalizar la producción, y lograr el inalcanzable objetivo de la autosuficiencia frente al exterior. Unidas a la actividad del gran número de organismos autónomos y de empresas públicas y a las cortapisas a la libre actuación del sector privado, su funcionamiento alteró profundamente la estructura del sector secundario. La contrapartida fue un continuado desequilibrio exterior²³ y la expansión, mediante financiación pública, de las empresas no competitivas. Como se señalaba en un informe del

²² SAN ROMAN, E.: *Ejército e Industria: el nacimiento del INI* Barcelona, Crítica, 1999.

²³ Por cuanto determinadas importaciones, como las de petróleo, no podían sustituirse, mientras el aumento de costes derivado del intervencionismo obstaculizaba el aumento de las exportaciones.

gobierno británico de 1948, «los costes de producción de estas nuevas iniciativas son extremadamente elevados (hasta dos o tres veces los costes internacionales y en ocasiones incluso más) y a muchos proyectos antieconómicos se les da completa protección»²⁴.

Ninguna de estas dos orientaciones instauradas tras la guerra civil tienen contrapartida en la política de intervención y regulación desarrollada durante el medio siglo anterior, cuando la economía española aumentó el nivel de protección arancelaria, al tiempo que crecía la regulación pública, si bien la escasez de recursos presupuestarios y la escasa eficiencia de la administración hicieron que, en no pocas ocasiones, los deseos del regulador no tuvieran efectos prácticos. La política comercial puesta en práctica durante la autarquía no fue una política proteccionista, ni siquiera protectora: fue una política de regulación completa de las transacciones exteriores, sometidas a la arbitrariedad de los administradores que se arrogaron también el monopolio de la gestión de los medios de pago fijando un tipo de cambio de la peseta considerablemente sobrevalorado.

El comercio exterior durante la primera etapa del franquismo estuvo en todo momento sometido a un régimen de autorización previa que abarcaba tanto las transacciones de mercancías como la totalidad de las operaciones financieras. Es importante recalcarlo, porque, a diferencia de la Restauración, lo que se produjo no fue una distorsión de precios de un grupo amplio de bienes a través de tarifas arancelarias, con efectos generalmente negativos sobre la tasa de crecimiento; lo que el franquismo impuso fue la anulación del mecanismo de fijación de precios, sustituido por las licencias administrativas y la discrecionalidad en la provisión de medios de pago para comerciar con el exterior.

La misma consideración cabe hacer sobre la política industrial. La similitud de algunas de las medidas legales aprobadas durante el primer franquismo con las vigentes antes de 1936 no puede llevar a oscurecer la tajante diferencia entre una etapa y otra. Las consideraciones de carácter militar fueron utilizadas repetidamente durante los primeros decenios del siglo para articular sistemas protectores, como en la minería del carbón²⁵, o para apoyar la con-

²⁴ BOARD OF TRADE, *Spain. Economic and commercial conditions in Spain*, Londres, HMSO, 1949.

²⁵ Vid. PERPIÑÁ, R.: *Memorandum sobre la política del carbón*, Valencia, Patronato del Centro de Estudios Económicos Valencianos, 1935.

solidación de nuevos sectores, como la industria naval²⁶. Pero estas actuaciones en ningún caso pueden ser comparadas con las vigentes durante el franquismo. Al menos por dos razones. En primer lugar, por la amplitud de objetivos y recursos con que se dotó al INI²⁷, «organismo encargado -por acción directa e indirecta- de garantizar, dentro de su esfera de actuación, el cumplimiento, en tiempo oportuno, de los programas económico-industriales del Gobierno»²⁸. La actuación del «instrumento básico del Estado para la industrialización del país», como lo definiera su consejo de administración, alcanzó una relevancia muy superior a la de cualquiera de los instrumentos de intervención creados durante los cuatro primeros decenios de la centuria.

Y, en segundo lugar, no pueden ser comparadas por cuanto la regulación efectiva de los mercados afectó al conjunto de la economía y no a un número limitado de sectores. En una de las primeras medidas de carácter económico aprobadas tras el fin de la guerra se estableció la exigencia de una autorización del ministerio de Industria y Comercio para crear cualquier tipo de empresa industrial o para ampliar o transformar las existentes. Poco más tarde, mediante la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional, de 24 de noviembre de 1939, se limitaba la presencia extranjera, estableciéndose un máximo del 25 por 100 del capital de las empresas, sólo ampliable hasta el 45 por 100 a través de complejas gestiones administrativas, de resultado siempre discrecional. En esta norma, por la cual se estableció una clasificación de los sectores en cuatro

²⁶ GÓMEZ MENDOZA, A.: «Government and the development of modern shipbuilding in Spain», en *Journal Of Transport History*, marzo de 1988, pp. 19-36, Y CUBEL, A.: «Los efectos del gasto del Estado en la construcción naval militar en España. 1887-1936», en *Revista de Historia Industrial*, núm. 5 (1994), pp. 93-118.

²⁷ Los principales presupuestos ideológicos de su creación fueron cuatro. En primer lugar, la necesidad de acometer por parte de! Estado un esfuerzo industrializador a gran escala para superar el atraso de la economía española. En segundo lugar, la necesidad de vincular este esfuerzo a la defensa militar para «respaldar nuestro valores raciales con el apoyo de una potente industria [...] si hemos de realizar los programas que nuestro destino histórico demanda». En tercer lugar, la incapacidad del sector privado para realizar esta tarea «que rebasa el marco de las iniciativas particulares». Y en cuarto lugar, la inexistencia de instituciones financieras mediante las cuales obtener los recursos imprescindibles para todo ello (cfr. COMÍN, F., y MARTÍN ACEÑA, P.: *El INI. 50 años de industrialización en Elpaña*, pp. 79 y ss).

²⁸ COMÍN, F., y MARTÍN ACEÑA, P.: *El INI!...*, op. cit., p. 88.

grupos en función de su interés nacional y claramente volcada hacia las necesidades militares, se otorgaba al Estado la capacidad de establecer monopolios y de fijar las condiciones de producción.

Como no podía ser de otra manera, el coeficiente de apertura reflejó con contundencia esta nueva situación de ruptura en el grado de integración exterior provocada por la autarquía. Las dudas acerca de la exactitud de las cifras del comercio exterior, del propio PIB, o la propia tosquedad del indicador no oculta la drástica ruptura de la etapa autárquica en las relaciones económicas con el exterior. Que la trayectoria durante la Restauración y durante los años de la recesión internacional de los años treinta, coincidentes en España con la II República, no fuera brillante no permite equiparar lo ocurrido entre 1892 y 1936 con la trayectoria del período 1939-1959. A la vista de la evolución del coeficiente, y de las diferencias mencionadas en la política comercial e industrial, parece arriesgado considerar la política económica puesta en práctica durante el primer período como precedente de los dos ejes centrales del segundo. Sus consecuencias, en todo caso, fueron profundamente diferentes.

De esta forma, el coeficiente de apertura hasta 1930 mantuvo una suave tendencia descendente, pero su valor medio se mantuvo muy por encima al del período 1940-1958 (20,3 por 100 frente a 12 por 100). El año en el que, en el primer período, se alcanzó el mínimo (1914, con un 15,1 por 100) presenta un ratio entre relaciones comerciales con el exterior y producto interno sólo superada en contadas ocasiones durante la autarquía. Desde 1959 el indicador experimenta una continuada elevación, reflejo en parte del cambio de metodología en la contabilización de las cifras del comercio exterior y en parte también de los positivos efectos de las medidas de liberalización de ese año. Pero es importante subrayar que, al menos con la información cuantitativa de la que disponemos, el nivel previo a 1930 no quedó superado. De hecho, hasta diez años después del Plan de Estabilización no se supera la media de la etapa 1892-1930. Sólo a partir de 1973, seguramente a consecuencia del Tratado Preferencial firmado con la CEE²⁹, el coeficiente de apertura supera con claridad los valores máximos de la etapa de la Restauración, y no sin importantes altibajos hasta 1979.

²⁹ En la elevación del cociente influyó también la elevación del precio del crudo -a1 aumentar el valor de las importaciones y, por tanto, del numerador- y la contracción del ritmo de expansión del PIE, que reduce el denominador de la ratio.

Así pues, aun con todas las reservas impuestas por las dudas acerca de la exactitud de las cifras utilizadas para elaborar el indicador, la evolución descrita invita a moderar dos conclusiones habituales, por más que no siempre explícitas, sobre el grado de relación de la economía española con el exterior durante el siglo xx. Por una parte, la supuesta continuidad entre la tendencia existente antes de 1936 y la etapa autárquica. Por otra, la contraposición entre un primer tercio de siglo dominado por la reducción de las relaciones con el exterior y la etapa final de la industrialización española, que transcurre entre el Plan de Estabilización y el comienzo de la crisis económica de los años setenta, en donde la rapidez de la liberalización es considerada una característica fundamental.

Estas últimas constataciones no tratan de contraponer el intervencionismo autárquico del franquismo, o la multiplicidad de restricciones al libre comercio presentes en los años sesenta, a una política arancelaria librecambista durante el resto del siglo. Como se ha intentado mostrar, desde la larga etapa de la Restauración, y más todavía durante la dictadura de Primo de Rivera, las relaciones con el exterior estuvieron dominadas por el proteccionismo, eje fundamental de una política económica en la cual la regulación de la competencia interna alcanzó un carácter puntual. Pero su amplitud, profundidad y consecuencias fueron muy diferentes a las provocadas por la política autárquica. Y quizá, aun cuando puede que sea aventurado afirmarlo con la información hoy disponible, con mayores similitudes a las presentes en los años sesenta y comienzos de los setenta.

La positiva evolución de la economía durante la Restauración y la dictadura de Primo de Rivera contrasta, igualmente, con la de la etapa autárquica. Porque a pesar de los cuantiosos recursos utilizados y de la férrea legislación, el objetivo de las autoridades vencedoras en la guerra civil de alcanzar la autosuficiencia frente al exterior y de industrializar España fueron un fracaso. Desde muy pronto, las malas cosechas y la arbitraria política de precios obligaron a aumentar las importaciones de alimentos. Por otro lado, dada la dotación de recursos de la economía, ésta era incapaz de abastecerse en el interior de bienes imprescindibles para su funcionamiento como, por mencionar sólo dos ejemplos, petróleo o algodón.

El ideal de la autosuficiencia completa frente al exterior, ausente de la política económica previa, tuvo que ceder muy tempranamente ante una tozuda realidad, haciendo imprescindible dedicar buena

parte de los escasos medios de pago a abastecerse de alimentos. Ya en marzo de 1939 se firmó un convenio con Argentina para la importación de 200.000 tm. de trigo. Fue el primero de una serie de acuerdos de compensación con la república gobernada por el general Perón. En 1941 se firmó un nuevo convenio por el cual el mismo país se comprometía a seguir suministrando grandes cantidades de este producto básico en la dieta de los españoles, que la agricultura interior no producía debido a las medidas impuestas por los vencedores en la guerra civil. Estas importaciones, y las facilidades crediticias otorgadas por el régimen argentino, fueron, durante gran parte de la década, el elemento principal de moderación del hambre y de las alzas de precios. Aproximadamente la cuarta parte del total de lo importado entre 1940 y 1944 fueron alimentos, cuando entre 1931 y 1935 la proporción apenas había superado el 17 por 100³⁰.

De esta forma, los sucesivos cambios de orientación de la política económica del primer franquismo fueron el resultado de las graves crisis provocadas por las decisiones previamente adoptadas. Lo cual constituye otra diferencia apreciable con lo sucedido durante el primer tercio del siglo. Y además, cuando, obligado por las circunstancias, el régimen optó finalmente en 1959 por una moderada liberalización exterior y la estabilización interna, lo hizo manteniendo no pocas trabas al funcionamiento competitivo de los mercados y no menos situaciones de privilegio sin justificación económica desde la perspectiva de la eficiencia o la equidad. Aun así, y sin duda ayudado por la expansiva coyuntura internacional, la relajación de las restricciones interiores y exteriores permitieron un crecimiento económico sin precedentes.

Si a partir de 1950 la situación mejoró, lo hizo ayudada por la fuerte devaluación de la peseta de finales de los años cuarenta, cuando la modificación de los tipos de cambio para las diferentes mercancías depreció acusadamente el tipo ponderado³¹, y el aban-

³⁰ Mientras, entre 1946 y 1959, la cuota de divisas dedicada a las compras de bienes de consumo y alimentos alcanzó aproximadamente el 35 por 100 de media anual. Cfr. MARTÍNEZ, E.: *Sector exterior y crecimiento en la España autárquica*) mimeo., 2000, p. 11.

³¹ SERRANO SANZ, J. M.a, y ASENSIÜ CASTILLO, M.a].: «El ingenierismo cambiario. La peseta en los años del cambio múltiple, 1948-1959», en *Revista de Historia Económica*) núm. 3 (1997), pp. 545-573.

dono de algunas de las principales líneas de intervención seguidas hasta entonces. Como es conocido, el inicio de esta década marca un cambio significativo en la evolución política del régimen, también perceptible en el terreno económico. A partir de entonces, y además de una alteración en la estructura administrativa, se abandonó el lenguaje autárquico de la década anterior y empezaron a difundirse intenciones liberalizadoras por parte de los nuevos ministros. Ya en 1949, en su discurso de inauguración de la tercera legislatura, Franco había alterado su criterio sobre la irrelevancia de las importaciones afirmando que no se trataba de «pretender una autarquía (...) sino de nivelar nuestra balanza de pagos con el exterior y acrecentar este comercio»³².

Sin embargo, al relajar los controles sobre el comercio exterior, el déficit de la balanza comercial aumentó debido a la insuficiente expansión tanto de las exportaciones como de las entradas de capital con las que poder financiar las compras al exterior. El gobierno no cumplió en su totalidad el contenido de la declaración de intenciones liberalizadoras realizada al firmar el convenio de ayuda con los Estados Unidos, y gran parte de la agricultura continuó siendo un lastre para la favorable evolución del resto de la actividad productiva. Los efectos de la unificación del tipo de cambio y la devaluación de la peseta aprobada a comienzos de la década fueron distorsionados al poco tiempo por una serie de disposiciones de fomento a la exportación, con las cuales, de hecho, se restableció el sistema de cambios múltiples.

No puede sorprender que el informe elaborado por dos expertos de la OCDE en diciembre de 1958 fuera taxativo acerca del callejón sin salida en el que se encontraba la economía: agotamiento de las reservas de divisas y urgente necesidad de un cambio sustancial en la política económica para hacer posible la estabilización financiera interior y una reforma general del sistema de intercambios y de pagos con el exterior. Resultado de la difícil situación creada por la sucesión de errores fue el Plan de nueva ordenación económica de julio de 1959, más conocido como el Plan de Estabilización, cuyo contenido se correspondía con las directrices habituales del FMI para el tipo de situaciones en la que se encontraba en aquellos momentos la economía española.

³² Citado en VIÑAS, A.; VIÑEJELA, J.; EGIJIDAZU, F.; FERNANDEZ PULGAR, C., y FLORENZA, S.: *Política comercial exterior en Elpaña...*, op. cit., vol. 1, p. 593.

Sin duda, su entrada en vigor implicó una modificación muy apreciable de las relaciones de España con la economía internacional. El cambio en los precios relativos de las importaciones, al desaparecer las fuertes trabas discrecionales aplicadas hasta entonces, favoreció el avance hacia una mayor eficiencia del sistema productivo. Pero con toda su trascendencia, el Plan no liberalizó la movilidad de capitales, ni acabó con la intervención pública ni, muchos menos, con la obstaculización a la entrada de productos desde el exterior, que fueron elevadas con la entrada en vigor del Arancel de 1961. Su éxito, por otro lado, no puede entenderse sin tomar en consideración dos factores. En primer lugar, y sobre todo, la fase expansiva dominante entonces en los principales países europeos. En segundo lugar, aunque no por ello menos importante, de la tradición industrial interna consolidada a lo largo de un dilatado período previo a 1939, durante el cual se acumuló *stock* de capital, tanto físico como humano, capaz de aprovechar las oportunidades de un contexto internacional favorable.

Lo señalado hasta aquí revela el esfuerzo de liberalización llevado a cabo por la economía española durante gran parte del siglo xx. Como se ha intentado mostrar, durante la mayor parte de la centuria las principales directrices de la política económica se enmarcan dentro del panorama fijado por los principales países industrializados³³. La excepción, brutal por otro lado, la constituyen los años de la autarquía. Por ello, las restricciones al comercio exterior durante buena parte del mismo no implica la existencia de una línea de continuidad ni en los instrumentos utilizados ni en sus consecuencias.

Durante sus cuatro primeras décadas, las tarifas arancelarias fueron la principal, casi única, herramienta. Sólo de manera muy puntual el Estado reguló el funcionamiento de la actividad productiva, y ni siquiera durante la dictadura de Primo de Rivera existieron cortapisas legales en la obtención de medios de pago para financiar el comercio exterior ni se obstaculizó la libre circulación de capitales. Por contra, durante los dos decenios posteriores a la guerra civil, la regulación de la actividad exterior fue total y la producción fue, igualmente, sometida a un férreo control administrativo. De esta forma, mientras durante la Restauración y la dictadura de Primo de Rivera el coeficiente de apertura apenas se modificó y el **PIB** por habitante creció

³³ Con la evidente excepción de Gran Bretaña, cuyo ritmo de crecimiento, sin embargo, fue mucho más modesto que el de sus principales competidores.

modesta pero sostenidamente, durante la etapa autárquica la integración de España en la economía internacional sufrió un importante retroceso, mientras que el PIB aumentó con lentitud. Sólo con el abandono de las directrices básicas impuestas por los vencedores en la guerra civil y de manera mucho más clara a partir de la firma del Tratado Preferencial con la CEE en 1970, la economía volvería a integrarse dentro de las líneas dominantes determinadas por las principales economías. Por todo ello, si se trata de buscar una línea de continuidad en la vinculación económica de España con el exterior a lo largo del siglo xx, tal vez podría defenderse con mayor rigor que fue a partir de 1959 cuando ésta quedó restablecida, tras un paréntesis de dos décadas, cuyas negativas consecuencias económicas tardaron muchos más años en llegar a ser superadas.