

LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERIOR DEL FRANQUISMO: DEL AISLAMIENTO A LA APERTURA

Donato Fernández Navarrete
Universidad Autónoma de Madrid

1. Supuestos de partida

Esta ponencia tiene por objeto realizar un balance general de la política económica exterior del franquismo, política que se extiende a lo largo del periodo 1940-1975. Para poder realizar una aproximación a dicho balance, voy a tomar en consideración los siguientes cuatro supuestos a modo de hipótesis:

En primer lugar, que el franquismo heredó un modelo económico muy cerrado al exterior, ya con claras tendencias autárquicas, que el nuevo Régimen endureció aun mas tanto por propia iniciativa como por el bloqueo económico internacional al que España se vio sometida tras la Segunda Guerra Mundial.

En segundo término, que la política económica seguida por el régimen franquista no fue homogénea. Cabe distinguir, al menos, dos etapas bien diferenciadas: la autárquica (1940-59) y la apertura externa (1960-75).

En tercer lugar, el punto de inflexión entre la Autarquía y la Apertura externa, lo representa un conjunto de reformas que se conocen como Reordenación económica y cuyo eje central fue el Plan de Estabilización de 1959.

En cuarto y último lugar, que el franquismo, tras la apertura económica de los sesenta, apostó por intensificar sus relaciones externas con las Comunidades Europeas.

Estos son las cuatro cuestiones que me propongo desarrollar en lo que sigue.

2. Los antecedentes del franquismo: un mundo económico bilateralizado

Como es sabido, con la restauración borbónica el 29 de diciembre de 1874 se inició en España un modelo económico que se conoce como *La Vía nacionalista del capitalismo español* que finaliza con el Plan de Estabilización de 1959. Ese modelo va a durar más de ochenta años y va a coincidir, en gran parte de su trayectoria histórica, aunque con ciertos desfases, con las mismas tendencias proteccionistas que se dan en los principales países europeos y en Estados Unidos. El modelo comenzó siendo proteccionista (proteccionismo arancelario) y, sin dejar de serlo, derivó hacia un fuerte nacionalismo económico que fue acrecentándose con el tiempo hasta casi asfixiar a la economía española y anular prácticamente el sector exterior.

El proteccionismo arancelario fue la primera de las manifestaciones del modelo de Vía nacionalista. Su objetivo fue la defensa de la producción nacional y su principal instrumento, el arancel de aduanas, cuyas principales reformas tuvieron lugar en 1891, 1906 y 1922.

La dificultad económica por la que atravesaba España derivada en parte de la situación bélica en la que casi de manera permanente vivía y muy particularmente tras la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, acentuaría aun más el repliegue interno en el amanecer del siglo xx. Lo que comenzó siendo en el último tercio del siglo xix un proteccionismo arancelario (aplicado a los principales productos del momento: carbón, cereales, azúcar, carnes, patatas, etc.) se va a convertir, desde los inicios del xx, en un modelo económico cada vez más nacionalista que intentará sustituir la práctica totalidad de las importaciones por producción interna. Esto es lo que se conoce como nacionalismo económico: el proteccionismo se fue haciendo cada vez más nacionalista con la pretensión de industrializar España. Además de proteger la producción nacional frente a la competencia externa vía arancel, se va a iniciar una política económica consistente en aplicar todas las energías y todas las aptitudes a la *regeneración y grandeza de la Patria*¹. Proteger la industria nacional significaba, además de aplicar fuertes barreras arancelarias a las importaciones competitivas, reservar a la producción nacional toda la demanda interna y de manera más específica la que estuviese relacionada con el sector público (transporte por ferrocarril, flota marítima, servicios públicos, etc). Esta era la finalidad declarada de la Ley

¹ Expresión tomada de Santiago ROLDÁN y Angel SERRANO *Cuadernos Económicos de ICE*, n.º 7-8, 1978, pág. 61.

de Bases Arancelarias de 20 de marzo de 1906 y de otras medidas reguladoras de la actividad económica que irían apareciendo en años posteriores. No obstante todo este elenco de medidas proteccionistas y nacionalista, no exista ni una sola que intentase limitar la inversión extranjera.

Aunque la economía española se iba cerrando cada vez más frente al exterior, la eficacia real de las políticas limitadoras de importaciones, no parece que fuese mucha si nos atenemos a la evolución que siguió el coeficiente de apertura de la economía española. Dicho coeficiente no decreció de manera significativa hasta el inicio de los años treinta, con la excepción del periodo bélico de la Primera Guerra Mundial en el que virtualmente desaparecieron las importaciones². La explicación de este hecho, en la que coinciden cada vez más estudiosos de la economía española, reside en que es muy probable que los efectos protectores de la Ley Arancelaria de 1906 y de las restantes medidas que le acompañaron, fueran más bien limitados debido a dos razones: en primer lugar, a que los efectos protectores del arancel fueron en gran medida contrarrestados por un tipo de cambio de la peseta muy apreciado frente a las principales divisas del momento, lo cual contribuía de manera importante a abaratar las importaciones; y en segundo término, a que apenas se asignaron recursos públicos para desarrollar el apoyo que legalmente se había previsto para fomentar la industria.

Cuando, a partir de 1920, desaparecieron las condiciones excepcionales derivadas de la Primera Guerra Mundial, todo el aparato protector —que no había dejado de existir— se reactivó de nuevo. La Dictadura de Primo de Rivera reforzó el control estatal con nuevas medidas de regulación de la actividad económica; en cambio, no incrementó el proteccionismo arancelario —recientemente revisado por Cambó en 1922— por considerarlo innecesario, ni tampoco fue beligerante con la inversión extranjera que, por el contrario, trató de favorecer. La Dictadura puso mucho empeño en la regulación de la economía (*intervencionismo público*) que, naturalmente, era otra forma de protección aunque más inteligente que el recurso al arancel. La práctica totalidad de su política económica fue en esta dirección.

Desde la óptica del sector exterior, la Dictadura de Primo de Rivera comenzó a utilizar un nuevo instrumento de protección que en adelante resultaría básico, aunque por razones diferentes a las inicialmente pre-

² Véase al respecto mi trabajo «El papel del sector exterior de la economía española» capítulo 5 del libro coordinado por Juan Carlos PEREIRA «La política exterior de España (1800-2003)». Ed. Ariel, Barcelona, 2003, págs. 133-34 y 152.

vistas: el tipo de cambio. Y lo hizo con la vana pretensión de garantizar la estabilidad cambiaria de la peseta y de esta forma tratar de ofrecer confianza a los inversores extranjeros planteándose incluso el restablecimiento del patrón oro³. En otros países europeos, la intervención del tipo de cambio se comenzó a utilizar como arma de represalia comercial con el objeto de contrarrestar las fuertes turbulencias monetarias derivadas de la crisis económica de los años treinta.

La República hubo de enfrentarse a la grave crisis económica internacional que se había iniciado en 1929 y que acabó bilateralizando las relaciones económicas entre los países europeos. Forzada por la situación de crisis económica internacional y por los continuos conflictos internos, la República no introdujo medidas tendentes a modificar la política económica exterior que, incluso, se vio reforzada mediante el recurso a un régimen de comercio cada vez más bilateral y por la introducción de un nuevo factor de protección: el control de cambios.

Por Decreto de 23 de diciembre de 1931, el comercio con el exterior pasó a ser bilateral, práctica ya habitual en el resto de los países de nuestro entorno. Se introdujeron los contingentes de importación que pasaron a constituir un arma de defensa de la producción interna y que afectaron a una amplia serie de productos entre los que se encontraban los abonos, automóviles, café, material eléctrico, seda, tabaco, etc.⁴.

Por su parte, el control de cambios lo introdujo la República por Decreto de 29 de mayo de 1931 como respuesta a la crisis económica internacional y a la evasión de capitales que se venía produciendo desde 1930⁵. Con el control de cambios se pretendía no sólo luchar contra

³ La Comisión encargada de su estudio, compuesta por expertos técnicos y representantes de Agricultura, Industria, Comercio y Banca, estuvo presidida por Flores de Lemus. El Informe elaborado por dicha Comisión, conocido como Dictamen de la Comisión del Patrón-oro, fue entregado al gobierno a comienzos de junio de 1929. Este importante Dictamen —que se decantaba por la estabilización del tipo de cambio pero no por el establecimiento del patrón oro por no contar España con una Hacienda saneada— es considerado como el primer modelo econométrico riguroso realizado sobre la economía española y en él ya se hace uso de la técnica estadística de la regresión absolutamente novedosa en aquellos años. Como contraste a este Dictamen, el gobierno encargó otro —muy poco conocido— al técnico del Banco de Francia, Charles Rist, que también rechazaba el retorno de la peseta al patrón oro y también apoyaba la necesidad de actuar contra sus fluctuaciones cambiarias.

⁴ Ramón TAMAMES GÓMEZ. *La República. La era de Franco*. Alianza Universidad, 6.ª edición, Madrid, 1977, págs. 123 a 127.

⁵ Para hablar con todo rigor, la República se limitó a revalidar, con ligeras modificaciones, un Real Decreto sobre el control de cambios de 10 de abril de 1931, cuatro días antes de que fuese instaurada la misma.

la evasión de capitales sino también controlar desde el Estado el régimen de pagos al exterior y centralizar el mercado de divisas en el Centro de Contratación de Moneda⁶. Este Real Decreto clasificaba las operaciones en moneda extranjera en dos tipos: las prohibidas (adquisición de valores mobiliarios extranjeros no admitidos a cotización en España, compra de divisas en el extranjero, posesión de divisas por la banca privada, etc.) y las que necesitaban de autorización previa (adquisición de inmuebles en el extranjero, aportación de capital español a negocios extranjeros, créditos a no residentes, etc).

Los contingentes comerciales y el control del mercado de divisas, añadidos a la regulación de la actividad económica y al viejo proteccionismo arancelario, permitían alcanzar un *proteccionismo integral* del aparato productivo español que, en palabras de Perpiñá, lo convertían prácticamente en un modelo autárquico⁷. «*En general —escribía Perpiñá—, la política económica española ha tenido una sola preocupación: la producción; un solo medio: hacerla toda ella nacional, y un gran error: creer que el consumo español era ilimitado y de condiciones de capacidad adquisitiva en todas las regiones o zonas del territorio: es decir, no preocuparse más que de la producción sin tener en cuenta los problemas de mercado. Ha querido conseguir un pan, una carne, un vestido, un transporte, una casa y un dinero nacionales*»⁸.

Perpiñá analiza con gran simplicidad y rigor el funcionamiento del comercio español para el año 1935, construyendo un modelo que puede considerarse válido hasta el Plan de Estabilización de 1959⁹. Perpiñá

⁶ Juan SARDÁ DEXEUS, *La intervención monetaria y el comercio de divisas en España*. Ediciones Orbis, Barcelona, 1985, pág. 31.

⁷ Román PERPIÑÁ GRAU ha sido uno de los economistas españoles más sagaces y menos reconocidos públicamente a pesar de que algunos estudiosos de la economía franquista han tomado en préstamo muchas de sus brillantes ideas. Decía Perpiñá que España era, a mediados de los treinta, el único país importante que tenía una política económica de clara tendencia autárquica. *De economía hispana*, versión española del artículo publicado en alemán por *Weltwirtschaftliches Archiv*, Kiel, enero de 1935 y reproducido en español sucesivamente por varias editoriales. La versión aquí consultada es la incluida en el libro del autor *De economía hispana. infraestructura. historia*. Ed. Ariel, Barcelona, 1972. págs. 31 y 88-89.

⁸ Román PERPIÑÁ. *De economía hispana*. *Op. cit.* pág. 65.

⁹ Este modelo lo formula R. PERPIÑÁ con gran lujo de detalles en su citado trabajo *De economía hispana* —pág. 25 de la edición consultada— publicado en 1935 y lo actualiza en 1968 con motivo de otra conferencia dada en la misma universidad de Kiel (Alemania) con el título *Entwicklungsprobleme einer Mehrtypenwirtschaft. Der Wirtschaftsbau Spaniens 1935-1967*, publicado por Kieler VORTRAGE. La versión consultada es la publicada

distingue entre mercado interior y exterior y, dentro del primero, entre centro y periferia¹⁰.

A) Por lo que respecta al *mercado interior*, el comercio se daba principalmente entre:

- a) *Interior-periferia*. La corriente comercial era radial: el interior vendía a la periferia productos agrarios (azúcar, cereales, leguminosas, vino, lana, etc.) y minerales; y compraba de la periferia productos industriales: conservas, mueble, maquinaria, textiles, etc.
- b) *Periferia-periferia*. La corriente comercial en este caso era circular: se daba entre la periferia y afectaba a la compra-venta de productos agrarios e industriales.

B) En relación con el *exterior*, las corrientes comerciales podían resumirse así:

- c) *Importación de materias primas*. Se trataba de compras en el exterior de materias primas que realizaba la periferia industrial tales como algodón, tabaco, petróleo, etc. de las que España carecía o su oferta era insuficiente. Tales importaciones se caracterizaban por tener una demanda muy rígida con relación al precio.
- d) *Exportación de excedentes*. Eran exportaciones de productos excedentarios de carácter agrícola (aceite, agrios, arroz, vino, etc.), pesqueros y mineros. La mayoría de ellos procedían de la periferia agraria (principalmente de Valencia, Murcia, Andalucía, etc.) y eran los que proporcionaban las divisas que se empleaban en financiar las importaciones de materias primas para la industria catalana y vasca.

Esta fue la herencia con la que se encontró el franquismo tras el triunfo militar contra la República en la Guerra Civil de 1936-39.

con el título «España una economía heterogénea y ante el mercado común» incluida en el mencionado libro *De economía hispana, infraestructura, historia*. Ed. Ariel, Barcelona, 1972. págs. 174 a 210.

¹⁰ En el modelo Perpiñá, la periferia no es homogénea: existe una periferia agraria en el norte, donde se incluye a Galicia (que produce y vende productos ganaderos y pesqueros) y otra periferia agrícola mediterránea especializada en producciones de exportación tales como los cítricos. Igualmente existe una periferia industrial en el norte (cuyo centro es Vizcaya) especializada en siderurgia y construcciones metálicas y otra mediterránea (la catalana) especializada en productos textiles y químicos.

3. El franquismo autárquico (1940-58): aislamiento internacional e intervencionismo económico

La llegada del franquismo tras el golpe militar de 1936, no sólo supuso acabar con las libertades políticas y sociales sino que también introdujo cambios profundos, mucho más en la política económica interna que en el sector exterior puesto que este último ya estaba fuertemente intervenido. No obstante, la ideología franquista a lo largo de sus treinta y cinco años de existencia, fue menos homogénea en lo económico que en lo político: durante las décadas de los cuarenta y cincuenta, siguiendo la herencia recibida del modelo económico nacionalista y los postulados de la doctrina falangista, fue de rechazo total a todo lo que significase relacionarse con el exterior; desde los inicios de los cincuenta, el falangismo económico fue sustituido, de manera progresiva, por otras ideas también muy conservadoras aunque mucho más abiertas y presentables que las anteriores ante la comunidad internacional.

Lo que se conoce como periodo autárquico de la economía española es el que transcurre entre el final de la Guerra Civil y el Plan de Estabilización; esto es, entre 1940 y 1959. El calificativo de Autarquía fue introducido —y practicado— deliberadamente por el propio Régimen y cuyo mejor ejemplo lo constituye la creación del Instituto Nacional de Industria (INI) por Ley de 25 de septiembre de 1941. El artículo primero de dicha Ley expresa claramente sus objetivos: la creación del Instituto Nacional de Industria pretende propulsar y financiar la creación de industrias que tengan por fin principal servir a las necesidades de la defensa nacional y de la *autarquía económica*.

Pero la Autarquía también fue facilitada por el bloqueo económico al que, por razones políticas, España fue sometida por la ONU entre 1946 y 1950. Ello impidió que España participase en la creación del nuevo orden económico internacional que se fue diseñando en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial en torno a las Naciones Unidas (FMI y BIRF) y del GATT (cooperación en el comercio internacional). España también fue excluida del Plan Marshall en 1948 del que se beneficiaron los países europeos de Occidente y tampoco fue invitada a formar parte en ninguno de los dos procesos de integración que se iniciaron en Europa Occidental a lo largo de la década de los cincuenta y primeros sesenta: las Comunidades Europeas y la Asociación Europea de Libre Cambio.

El periodo autárquico forma parte, a todos los efectos, del modelo económico que se inició a mediados de los setenta del siglo XIX, si bien elevando a sus máximas cotas los conceptos de proteccionismo y na-

cionalismo económicos¹¹. Sus rasgos básicos fueron, según E. Fanjul, los cuatro siguientes: reforzamiento de los mecanismos interventores, nuevo marco económico, político y social; financiación *sui-generis* del sector público; y repliegue y desequilibrio del sector exterior¹². Sin embargo, como hemos dicho, la autarquía económica de hecho ya venía funcionando desde los años treinta como consecuencia de la ola de proteccionismo internacional reinante desde décadas anteriores —sobre todo en Europa— agravada por las dificultades económicas derivadas de la Crisis de 1929. El franquismo acentuó la política intervencionista externa que ya existía añadiendo algunas medidas nuevas entre las que destacaron las tres siguientes: régimen de licencias a la importación y exportación, manipulación del tipo de cambio y la limitación a las inversiones extranjeras. A todas ellas nos referiremos seguidamente.

Comenzando por el comercio exterior, éste se mantuvo en su más estricto bilateralismo y contingentación pasando, en su mayor parte, a ser comercio de Estado o estar fuertemente intervenido mediante un sistema de licencias previas que afectaban a toda exportación e importación de mercancías y que se concedía con carácter discrecional a los empresarios adictos al Régimen. Las dificultades del sector exterior se convirtieron en el principal estrangulamiento de la economía española durante la Autarquía.

En segundo lugar, por lo que respecta al control de cambios, como ya vimos anteriormente, había sido implantado por la República siendo una de sus primeras medidas. El nuevo Régimen lo adaptó a su política por Ley de 5 de agosto de 1939 por la que se creaba el Instituto Español de Moneda Extranjera (IEME) con la finalidad de centralizar la compra-venta de divisas, de oro y plata, los títulos de extranjeros o españoles sometidos a cotización internacional, así como tomar o conceder préstamos en moneda extranjera o abrir cuentas en divisas.

En tercer lugar, el tipo de cambio de la peseta respecto de las principales divisas del momento (libra esterlina, franco francés y dólar estadouni-

¹¹ El intervencionismo del Estado, en todas las facetas de la vida económica, fue uno de los rasgos más definidores de la Autarquía. En el mercado interior se intervino la producción agraria, en particular el trigo, con la creación del Servicio Nacional del Trigo (SNT) que fue un monopolio de compra y distribución de este cereal; la industria también fue sometida a un severo control a través de las leyes de 1939 (de protección de la industria de interés nacional y de ordenación y defensa de la industria) y de la creación del INI; y, así mismo, se intervino la distribución de alimentos a través de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes (creada en 1939) que era la encargada de controlar el racionamiento.

¹² Enrique FANJUL MARTÍN. *Estudio sobre el proceso de apertura al exterior y reordenación de la economía española, 1951-57* (Tesis Doctoral). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Autónoma de Madrid, 1978.

dense) se mantuvo artificialmente muy apreciado durante toda la etapa autárquica y sujeto a toda suerte de manipulaciones¹³. Se comenzó implantando un mecanismo de *cuentas especiales* abiertas a favor de los exportadores e importadores por el que una parte de las divisas obtenidas de la exportación habría de utilizarse para pagar las importaciones. Este rígido mecanismo de cuentas especiales fue sustituido, en 1948, por otro llamado de *cambios múltiples* (que se estuvo vigente hasta 1959), consistente en asignar un tipo de cambio diferente a cada operación de exportación o de importación con el objeto de incentivar o penalizar, según conviniese en cada caso, tales operaciones. La serie de cotización de la peseta con respecto al dólar estadounidense figura en la cuarta columna de la Tabla 3¹⁴.

En cuarto y último lugar, la limitación de las inversiones extranjeras, fue una de las primeras y más novedosas medidas que introdujo el franquismo en sus pretensiones autárquicas. Por primera vez a lo largo de esta larga etapa de Vía nacionalista, hubo una limitación expresa de la inversión extranjera y se contenía en la Ley Ordenación y Defensa de la Industria Nacional de 24 de noviembre de 1939. En su exposición de motivos se dice que con esta Ley se aspiraba a crear una *economía industrial española grande y próspera, liberada de la dependencia extranjera*. Con tal finalidad, la Ley limitaba a la cuarta parte, como máximo, la participación del capital extranjero en el capital social de las empresas españolas; también quedaba limitado, en la misma proporción, el poder de voto del capital foráneo en la toma de decisiones empresariales y ningún extranjero podía ostentar cargo directivo alguno en las empresas españolas participadas.

Como resultado de todo ello, tomando como base los datos que proporciona la balanza de pagos para la fase autárquica (1940-59), podemos hacer las siguientes consideraciones¹⁵:

—Una reducida importancia cuantitativa del sector exterior durante los años cuarenta y cincuenta del pasado siglo (Tabla 1)¹⁶. Efec-

¹³ La cotización oficial de la peseta en dólares fue de 10,95 pesetas por dólar entre 1941 y 1959 (precio de intervención de compra). Esto equivalía entre 2 y 6 veces menos del que operaba en el mercado negro de Tánger.

¹⁴ Para el periodo autárquico, dicha cotización es la media anual del mercado negro de Tánger. A partir de 1960 es la cotización de mercado.

¹⁵ La información estadística disponible sobre el sector exterior del periodo franquista, que hasta hace poco ha sido escasa y fragmentaria para la Autarquía, ha mejorado considerablemente gracias a la elaboración de la balanza de pagos para los años 1940 a 1958 por Santiago Chamorro, Ramón Comendador, Juan José Dorado, Rafael Repullo y Julián Rodríguez «Las balanzas de pago de España. 1940-1958». *Información Comercial Española*, n.º 502, 1975.

¹⁶ Las balanzas de la Tabla 1 se expresan en términos absolutos y a precios corrientes. Cada una de las balanzas es suma de ingresos y pagos.

Tabla 1
Sector exterior economía española (1940-75): Ingresos más pagos
(millones de dólares)

Año	1. Comercial	2. Servicios	3. Trans-ferencias	4. Corriente (1 a 3)	5. Capitales a largo	6. Total (4+5)
1940	288,8	57,7	6,9	353,4	39,9	393,3
1941	286,8	74,9	6,3	367,9	88,3	456,3
1942	324,7	82,6	4,7	412,0	59,5	471,4
1943	493,0	101,1	6,6	600,6	87,9	688,5
1944	487,8	111,9	12,1	611,7	50,7	662,4
1945	473,0	87,6	12,1	572,7	79,8	651,6
1946	506,2	76,1	15,7	597,9	48,2	646,2
1947	634,9	87,5	15,2	737,6	196,0	933,6
1948	814,5	104,5	11,4	930,3	285,0	1.215,3
1949	833,6	105,2	5,9	982,7	108,7	1.053,4
1950	766,2	94,2	2,4	862,8	57,3	920,0
1951	890,0	130,3	5,0	1.025,2	67,4	1.092,7
1952	984,1	162,9	4,3	1.151,3	53,9	1.205,2
1953	1.030,3	212,6	14,1	1.257,0	152,7	1.409,7
1954	1.021,7	242,9	31,4	1.295,9	121,8	1.417,5
1955	1.005,0	283,7	73,7	1.362,3	111,3	1.473,6
1956	1.136,9	364,8	64,5	1.566,1	161,6	1.727,6
1957	1.256,9	341,8	60,2	1.658,9	139,8	1.798,5
1958	1.320,5	336,5	88,0	1.745,0	175,1	1.920,1
1959	1.281,8	409,3	108,9	1.800,0	202,3	2.002,3
1960	1.433,3	602,3	106,1	2.141,7	361,6	2.503,3
1961	1.797,1	727,6	174,6	2.699,3	309,7	3.009,0
1962	2.234,8	978,8	228,5	3.442,1	182,5	3.624,6
1963	2.573,9	1.239,1	271,6	4.084,6	298,8	4.383,4
1964	3.081,0	1.561,6	326,0	4.968,6	297,8	5.266,4
1965	3.774,9	1.918,5	369,5	6.062,9	372,1	6.435,0
1966	4.580,0	2.243,6	428,3	7.251,9	428,4	7.680,3
1967	4.618,6	2.242,6	463,1	7.324,3	610,1	7.934,4
1968	4.882,1	2.527,0	447,7	7.856,8	687,9	8.544,7
1969	5.825,4	2.913,1	591,4	9.329,9	585,4	9.915,3
1970	6.812,7	3.471,5	688,7	10.972,9	919,5	11.892,4
1971	7.555,8	4.257,8	849,9	12.663,5	995,6	13.659,1
1972	10.107,8	5.485,7	1.036,7	16.630,2	1.237,0	17.867,2
1973	14.587,2	7.751,3	1.674,5	24.013,0	1.690,5	25.703,5
1974	23.289,8	7.133,8	1.628,1	32.051,7	2.900,4	34.952,1
1975	22.141,2	8.509,4	1.676,7	32.327,3	3.309,9	35.637,2

Fuente: Elaboración propia tomando como base los trabajos de Santiago Chamorro R.C. y otros «Las balanzas de pago de España, 1940-1958». Para el periodo 1959-1975, la fuente utilizada ha sido las balanzas de pagos que elaboradas por el Ministerio de Comercio.

tivamente, sumadas la balanza por cuenta corriente (resultado, a su vez, de la suma de la comercial, de servicios y transferencias) y la de capitales a largo plazo (lo que en la vieja metodología del FMI se denominaba balanza básica), los intercambios con el exterior no superaron los 1.000 millones de dólares hasta 1948 y alcanzaron los 2.000 millones en 1959.

No obstante esta reducida importancia del comercio exterior, se mantuvo una cierta relación con el exterior, incluso en los momentos más difíciles: entre 1940 y 1950, el coeficiente de apertura (definido como la relación entre la suma de exportaciones e importaciones y el PIB) se situó en torno al 20% de la Renta Nacional y raramente fue inferior al 15%¹⁷. El grado de apertura de la economía española durante la Autarquía fue bastante similar al de la década de los treinta¹⁸.

—Fuerte concentración en el mercado de bienes (Tabla 2). Los intercambios con el exterior se limitaron casi exclusivamente al comercio de bienes: a las importaciones de materias primas y bienes de capital necesarios para la industria y a la exportación de algunos productos agrícolas. Efectivamente, hasta el Plan de Estabilización de 1959, más del 70% de los intercambios con el exterior, se concentraban en el mercado de bienes superando el 80% en la mayoría de los años de la década de los cuarenta y primeros cincuenta (el máximo se consiguió en 1950 con 88,8%). En su mayor parte eran importaciones de materias primas para la industria y exportaciones de excedentes agrarios, lo que confirma plenamente el modelo comercial de Perpiñá. Por lo tanto, durante la Autarquía, el comercio de servicios y las transferencias (corrientes y de capital, tanto públicas como privadas), fueron prácticamente inexistentes¹⁹.

¹⁷ En esta relación hemos tomado como denominador a la Renta Nacional en lugar del PIB debido a disponer de la serie completa de la primera y no del segundo. Por otra parte, las diferencias cuantitativas entre ambas macromagnitudes, no suelen ser significativas.

¹⁸ Las importantes oscilaciones anuales de la renta en dólares durante la década de los años cuarenta y entre 1955 a 1958 que se aprecian en la Tabla 3, obedecen a las también amplias variaciones del tipo de cambio de la peseta en dólares en el mercado de Tánger.

¹⁹ El reducido intercambio con el exterior, tanto en servicios como en transferencias, no sólo se debía a la política autárquica sino que también influyó la escasa relevancia internacional del comercio de servicios —fuertemente monopolizado— así como la práctica ausencia de transferencias internacionales. En el caso de estas últimas, los escasos movimientos que se produjeron durante la Autarquía se debían a transferencias privadas. Las primeras transferencias públicas aparecen en 1954 (ayuda americana) por 7,3 millones de dólares en ingresos, cifra que va oscilando entre 20 y 40 millones en los años siguientes —también de ingresos— hasta alcanzar los 51,1 en 1959.

Tabla 2
Estructura de la cuenta corriente (1940-75)

Año	En porcentajes				B. Cuenta corriente (en millones \$)
	B. Comercial	B. Servicios	B. Trans-ferencias	B. Cuenta corriente	
1940	81,7	16,3	2,0	100,0	353,4
1941	78,0	20,4	1,7	100,0	367,9
1942	78,8	20,0	1,1	100,0	412,0
1943	82,1	16,8	1,1	100,0	600,6
1944	79,7	18,3	2,0	100,0	611,7
1945	82,6	15,3	2,1	100,0	572,7
1946	84,7	12,7	2,6	100,0	597,9
1947	86,1	11,9	2,1	100,0	737,6
1948	87,6	11,2	1,2	100,0	930,3
1949	84,8	10,7	0,6	100,0	982,7
1950	88,8	10,9	0,3	100,0	862,8
1951	86,8	12,7	0,5	100,0	1.025,2
1952	85,5	14,1	0,4	100,0	1.151,3
1953	82,0	16,9	1,1	100,0	1.257,0
1954	78,8	18,7	2,4	100,0	1.295,9
1955	73,8	20,8	5,4	100,0	1.362,3
1956	72,6	23,3	4,1	100,0	1.566,1
1957	75,8	20,6	3,6	100,0	1.658,9
1958	75,7	19,3	5,0	100,0	1.745,0
1959	71,2	22,7	6,1	100,0	1.800,0
1960	66,9	28,1	5,0	100,0	2.141,7
1961	66,6	27,0	6,5	100,0	2.699,3
1962	64,9	28,4	6,6	100,0	3.442,1
1963	63,0	30,3	6,6	100,0	4.084,6
1964	62,0	31,4	6,6	100,0	4.968,6
1965	62,3	31,6	6,1	100,0	6.062,9
1966	63,2	30,9	5,9	100,0	7.251,9
1967	63,1	30,6	6,3	100,0	7.324,3
1968	62,1	32,2	5,7	100,0	7.856,8
1969	62,4	31,2	6,3	100,0	9.329,9
1970	62,1	31,6	6,3	100,0	10.972,9
1971	59,7	33,6	6,7	100,0	12.663,5
1972	60,8	33,0	6,2	100,0	16.630,2
1973	60,7	32,3	7,0	100,0	24.013,0
1974	72,7	22,3	5,1	100,0	32.051,7
1975	68,5	26,3	5,2	100,0	32.327,3

Fuente: Elaboración propia tomando como base las fuentes de la Tabla 1. Los porcentajes se han calculado a partir de la suma de ingresos y pagos de cada una de las balanzas tomando como base 100 la cuenta corriente.

- Déficit permanente de la balanza comercial. Dicho déficit ha sido una de las características estructurales de la economía española a lo largo de todo el siglo XX —y por supuesto también del actual—. También se dio durante la Autarquía, aunque en proporciones mucho menores de las que habría a partir del Plan de Estabilización. La razón es obvia: las relaciones comerciales exteriores durante la Autarquía fueron de tipo bilateral y tendían al equilibrio ya que no existían los mecanismos de compensación de saldos que se darán a partir de 1960, como veremos más adelante (Véase gráfico 1). Esto explica que hasta mediados de los años cincuenta, las exportaciones de bienes financiaran más de las tres cuartas partes del valor de las importaciones, proporción que no se dará en años posteriores y mucho menos a medida que se fue contando con otros recursos externos como ocurrió a partir de los años sesenta (véase última columna de la Tabla 3).
- Cese de las inversiones extranjeras. Durante la etapa autárquica apenas hubo inversión extranjera en empresas españolas y en cambio sí se produjeron algunas desinversiones sobre todo entre

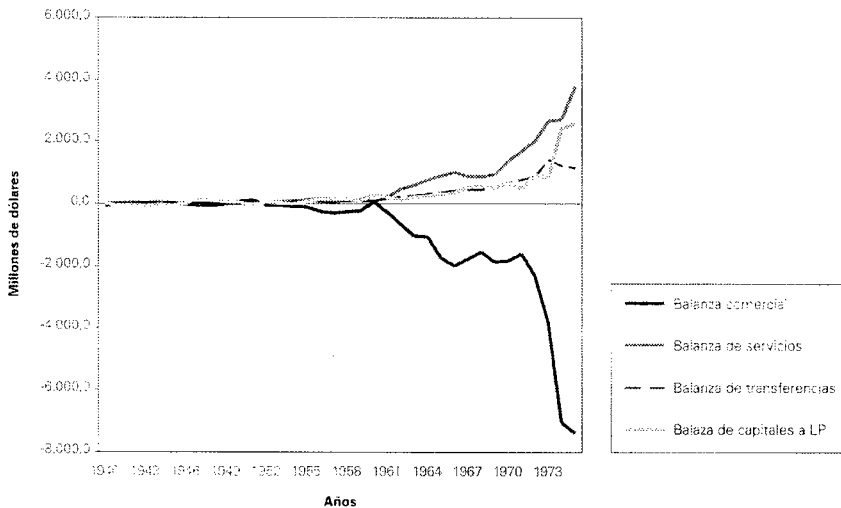


Gráfico 1
Saldos balanzas de pagos economía española

Tabla 3
Renta nacional y ratios del sector exterior del periodo franquista

Año	Renta Nacional		Tipo de cambio pta/dólar (1)	Coeficiente de apertura (X+M/100)*100	Tasa de cobertura comercial (X/M*100)
	En millones de dólares	En miles de millones de ptas.			
1940	1.833,4	44,9	—	18,9	63,5
1941	2.314,0	56,7	24,5	15,6	94,8
1942	4.369,6	65,5	15,0	9,3	104,1
1943	5.192,5	68,8	13,3	11,4	96,7
1944	4.924,4	74,9	15,2	12,2	115,8
1945	3.740,0	79,7	21,3	15,0	102,1
1946	4.354,1	110,9	25,5	13,4	88,1
1947	3.911,0	132,7	33,9	18,5	77,2
1948	4.147,6	141,1	34,0	22,2	77,2
1949	3.750,6	151,4	40,3	25,0	83,8
1950	3.465,3	182,0	40,3	24,8	99,6
1951	4.704,5	241,2	51,3	21,7	120,1
1952	5.288,4	256,7	48,5	21,7	78,9
1953	6.295,6	272,6	43,3	19,7	79,1
1954	6.859,0	294,8	43,0	18,4	75,6
1955	7.592,7	327,7	43,2	17,0	72,3
1956	8.335,9	376,7	45,2	18,0	57,7
1957	8.146,4	439,5	54,0	19,6	55,0
1958	9.247,1	508,5	55,0	17,9	55,7
1959	8.807,9	523,1	59,4	19,2	63,0
1960	8.841,5	532,7	60,3	23,0	100,6
1961	10.116,2	609,5	60,3	25,0	65,0
1962	10.850,4	709,6	59,9	29,6	46,9
1963	14.054,5	841,3	59,9	27,1	37,6
1964	15.806,9	946,2	59,9	29,4	42,3
1965	18.673,4	1.117,8	59,9	30,5	32,0
1966	21.275,2	1.274,6	59,9	32,1	34,9
1967	20.120,7	1.400,8	69,6	34,1	40,0
1968	22.265,1	1.552,1	69,7	33,3	45,1
1969	24.399,2	1.707,7	70,0	35,8	44,9
1970	27.402,7	1.907,5	69,6	37,5	50,3
1971	32.045,4	2.160,5	67,4	36,9	59,2
1972	39.705,4	2.520,5	63,5	39,3	56,1
1973	53.414,2	3.039,8	56,9	41,8	53,9
1974	65.015,9	3.672,1	56,5	46,8	45,9
1975	86.096,6	5.134,8	59,6	35,6	47,3

- (1) Para hacer comparables los tipos de cambio a lo largo de todo el periodo franquista, para los años 1941 a 1959, hemos tomado la cotización media de la peseta en el mercado de Tánger.

Fuente: Elaboración propia tomando como base los siguientes trabajos:

- Balanza de Pagos: Santiago Chamorro R.C. y otros. «*Las balanzas de pago de España, 1940-1958*» y Ministerio de Comercio para el periodo 1959 a 1975.
 - Renta Nacional: Julio Alcaide «*La renta nacional de España 1940-1974*» Madrid 1975 citado por Jordi Maluquer «*Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*». Fundación Banco Exterior de España, 1989, págs 552 a 555. La Renta para el año 1975 procede de la «*Renta Nacional de España y su distribución Provincial*». Servicio de Estudios del Banco de Bilbao.
 - Tipo de cambio de la peseta en dólares: está tomado de Pablo Martín Aceña «*Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*». Fundación Banco Exterior de España, 1989, págs. 391 y 392.
-

1941 y 1945. Las únicas entradas de capital a largo plazo de cierta importancia durante la década de los cuarenta, fueron los SKF que participó con 65 millones de dólares en la creación de la Empresa Nacional de Rodamientos. A mediados de los cincuenta, se produjeron algunas inversiones de capital extranjero de cierta importancia, principalmente en la industria de la automoción (creación de SEAT, Renault y Citroen), en la petroquímica, etc.

Aunque toda la etapa autárquica fue muy dura, en los años cincuenta el contexto político internacional fue mucho más favorable para la economía española —y para el Régimen— que el de la década precedente. Ello se debió a que se levantaron las sanciones políticas y económicas a la que unos años antes había sido sometido lo que permitió que se abriesen tímidamente las relaciones con el exterior. En 1953 el gobierno español firmó dos importantes acuerdos internacionales: el Concordato con la Santa Sede, el 27 de agosto de dicho año, y un mes después, el 26 de septiembre, los Pactos de Madrid con el gobierno de Estados Unidos sobre Ayuda para la Mutua Defensa y el Convenio de Ayuda Económica. Ambos acuerdos fueron muy importantes para el Régimen, sobre todo el de Estados Unidos, que suponía el reconocimiento internacional del mismo por parte de la principal potencia mundial. Por los Pactos con Estados Unidos se le cedía a este país el uso de cuatro bases militares en territorio español a cambio de una ayuda financiera —conocida como Mini-Plan Marshall— que ha sido estimada por E. Fanjul en 625 millones de dólares para el periodo 1951-57 que si bien era pequeña en relación con la que habían percibido algunos paí-

ses del Plan Marshall, era muy importante para España dadas las necesidades del momento²⁰.

4. La apertura externa (1959-1975)

Los problemas del sector exterior en un contexto de economía internacional cada vez más abierta que el franquismo se negaba a reconocer, terminaron por asfixiar a la economía española. Como consecuencia de la relativa bonanza de los primeros años cincuenta, las importaciones de bienes y servicios se incrementaron a ritmos muy superiores al de las exportaciones sin que hubiese otras fuentes financiadoras del déficit diferentes a las reservas acumuladas que el Estado fue perdiendo hasta su casi total agotamiento en 1958 (que quedaron reducidas a sólo 64 millones de dólares).

Cuando un Estado amenaza insolvencia internacional, como era el caso de España en 1958, los gobiernos claudican con independencia de cual sea su ideología. Esa fue la razón por la cual el franquismo se vio obligado a realizar una apertura externa de la economía española que se inició en 1958 y concluyó en 1960²¹. A esta fase transitoria entre la Autarquía y la Apertura externa, es lo que se conoce como Reordenación económica y cuyo elemento central lo constituye el Plan de Estabilización de 1959.

En 1958 se tomaron una serie de medidas tendentes a contener la inflación que tuvieron escaso éxito y también se llevó a cabo una reforma fiscal —la de Navarro Rubio— con el objeto de financiar el déficit presupuestario que se había iniciado en 1956 tras varios años de superávit. Sin embargo, el núcleo importante de las reformas se contenía en el Decreto-Ley de Ordenación Económica de 21 de julio de 1959 —conocido como Plan de Estabilización— que daba por finalizada la Autarquía y con ella la Vía nacionalista del capitalismo español²². Formal-

²⁰ Sobre el significado de dicha ayuda véase Enrique FANJUL MARTÍN. «El papel de la ayuda americana en la economía española, 1951-1957». *Información Comercial Española*, n.º 577, 1981.

²¹ La apertura económica que implicó el Plan de Estabilización no fue seguida de un cambio paralelo en el orden político, que continuó siendo la misma dictadura que reprimía las libertades básicas. El Régimen no creía en las medidas económicas liberales que las condiciones internacionales —carencia de reservas e ingreso de España en organismos internacionales— le obligaban a emprender.

²² El Plan de Estabilización fue obra de los profesionales de la economía del FMI y de España, desatancando entre estos últimos los ministros del Opus Dei Mariano Navarro Ru-

mente la Reordenación económica se cerró con el nuevo arancel de aduanas de 1960, aunque la apertura externa continuó progresando en las décadas siguientes y se consolidó de manera definitiva con el ingreso de España en las Comunidades Europeas en 1986.

La apertura económica prosiguió durante el resto del periodo franquista y proporcionó a España 15 años de intenso crecimiento económico. El sector exterior jugó un papel básico puesto que proporcionó financiación suficiente para adquirir todo tipo de bienes y servicios, comprar tecnología y atraer capitales para financiar las cuantiosas inversiones internas. La apuesta por Europa, también fue evidente.

4.1. *La reordenación económica: El Plan de Estabilización de 1959*

Tras el escaso éxito de las medidas preestabilizadoras de 1958 y el deterioro cada vez más acentuado de las cuentas exteriores, el gobierno, con la iniciativa, el apoyo financiero y el asesoramiento técnico del FMI y de la OECE, llevó a cabo, por Decreto-Ley de Ordenación Económica de 21 de julio de 1959, el Plan de Estabilización. Este es considerado como la operación de política económica más importante que realizó el franquismo y una de las principales que se han llevado a cabo en España a lo largo del siglo xx²³.

El Decreto-Ley de Ordenación Económica de 1959 contenía el programa de reformas que se fue concretando en una serie de medidas específicas sobre la liberalización interna y externa de la economía española tendentes a la *normalización* de la misma. Efectivamente, en la exposición de motivos del mencionado Decreto-Ley se dice que superadas las circunstancias excepcionales (de reconstrucción interna y las derivadas de la Segunda Guerra Mundial) que habían obligado a tomar, con carácter transitorio, medidas restrictivas de emergencia había llega-

bio (Hacienda) y Alberto Ullastres (Comercio) y los técnicos Juan Sardá (Banco de España), Manuel Varela (Ministerio de Comercio), etc. Véase al respecto el artículo de E. Fuentes Quintana *El Plan de Estabilización económica de 1959, veinticinco años después*. ICE, agosto-septiembre de 1984.

²³ Las grandes líneas de la estabilización económica fueron negociadas y parcialmente redactadas por Juan Sardá (Banco de España) y Gabriel Ferras, representante de la misión del FMI. A. Viñas y otros *Política comercial exterior en España (1931-1975)*. Banco Exterior de España, Madrid, 1979, tomo 2, págs. 1.124 y siguientes. Para un estudio completo del Plan de Estabilización, de la normativa que lo regula así como el Memorándum que elevó el gobierno al FMI y a la OECE, véase el n.º 311 de ICE, de julio de 1959, dedicado monográficamente a dicho Plan.

do el momento de colocar a nuestra economía en una situación de más amplia libertad. El propio Régimen calificaba al periodo autárquico —que había impuesto a la sociedad española nada menos que por veinte años— como una solución de emergencia.

Los dos grandes objetivos que perseguía el Plan de Estabilización eran los de conseguir el equilibrio interno y externo de la economía española. Para ello se requería, como condición imprescindible, la liberalización del mercado interior y exterior.

Para alcanzar el equilibrio interno los instrumentos que se utilizaron fueron básicamente de tres órdenes: congelación de los salarios, política monetaria restrictiva y presupuesto público saneado. En el frente externo, que es el que aquí nos interesa y en el que se acometieron las reformas más importantes, los instrumentos que se arbitraron fueron los siguientes: nuevo tipo de cambio para la peseta, liberalización de las importaciones de bienes y de las inversiones extranjeras. Estas tres grandes medidas se completaban con otras dos de vigencia transitoria: depósito previo a las importaciones y amnistía fiscal y monetaria a los capitales que se repatriasen.

En cuanto al nuevo tipo de cambio de la peseta, éste se estableció oficialmente ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) el 19 de julio de 1959, dos días antes de promulgarse el Decreto-Ley de Ordenación Económica. Siguiendo las normas de Bretton Woods por las que se regía el FMI, la paridad de la peseta fue declarada en términos de oro (la paridad de la peseta equivalía a 0,0148112 gramos de oro fino) y en dólares de Estados Unidos (a razón de 60 pesetas por dólar). Este nuevo tipo de cambio de la peseta frente al dólar significaba de hecho una depreciación de la misma respecto de dicha divisa, lo cual permitía contener las importaciones y favorecer las exportaciones²⁴.

El Decreto-Ley de Ordenación Económica también regulaba, en su artículo 6, el control de divisas estableciendo que los residentes españoles (personas físicas y jurídicas) venían obligados a vender en el mercado de cambios —a través de la banca— las divisas que poseyeran, cualquiera fuese su origen o título de pertenencia.

²⁴ Hasta 1967, la peseta vivió unos años de estabilidad. En dicho año, con el propósito de contener la demanda interna, la peseta fue devaluada en un 14,30% frente al dólar pasando su cotización oficial a 70 pesetas por dólar. Como consecuencia de la no convertibilidad del dólar en oro a partir de 1971, la peseta entró en flotación en 1974 y fue devaluada un año después, en 1975, en un 11% frente al dólar con motivo de la crisis económica internacional y el correspondiente encareciendo del petróleo y pérdida de competitividad internacional de la economía española.

La segunda de las medidas del Plan de Estabilización relacionada con el sector exterior, se refiere al comercio exterior de mercancías. Con el Plan de Estabilización, aproximadamente la mitad de las importaciones de bienes se liberalizaron y la otra mitad quedaron en régimen de comercio global, bilateral y de Estado²⁵.

En estrecha relación con la liberalización del comercio, del cual fue una consecuencia directa, está el nuevo arancel de aduanas de 1960 que venía a sustituir al de Cambó de 1922²⁶. Con el Arancel de 1960 se pretendía dar por finalizadas toda una serie de prácticas corruptas relacionadas con el comercio exterior provenientes de la Autarquía como ocurría con el sistema de licencias previas para acogerse a los cupos de importación²⁷. El comercio libre se establecía con los países que admitían la convertibilidad de las divisas en las que se pagaban las exportaciones españolas (fundamentalmente, los de la OECE) y el comercio de Estado, se aplicaba, sobre todo, a productos de primera necesidad, entre los cuales estaban los alimenticios y los procedentes de países no miembros de la OECE, etc.

La tercera de las medidas del Plan de Estabilización relativas al sector exterior, era la liberalización de las inversiones de capital extranjero. Fue regulada por Decreto-Ley de 27 de julio de 1959 con la finalidad de incrementar la capitalización de las empresas españolas. A tal efecto se derogaba la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional de 1939 y se permitía que la participación de la inversión extranjera en el capital social de las empresas españolas pudiese alcanzar hasta el 50%, e incluso superar dicho límite mediante la correspondiente autorización del Consejo de Ministros²⁸. La liberalización alcan-

²⁵ El año tomado como base para efectuar los cálculos fue 1958.

²⁶ Dicho arancel fue aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1960. Siguiendo a los Estados que ya formaban parte de las Comunidades Europeas, España adoptó la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas mediante su incorporación, en 1960, al convenio de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA).

²⁷ El nivel de protección media del arancel de 1960 superaba el 16% aunque se fue reduciendo algo en años posteriores. Este proteccionismo se incrementaba por otra serie de medidas fiscales que le acompañaban como era el caso del Impuesto de Compensación de Gravámenes Internos (ICGI), gravamen que recaía sobre las importaciones con el propósito de equipararlas a los que soportaban los productos equivalentes obtenidos en el interior. Por lo que respecta a las exportaciones, también resultaban favorecidas ya que al deducirse en frontera el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (IGTE), hacía prácticamente imposible conocer la carga fiscal que soportaba el consumidor final.

²⁸ Las inversiones extranjeras se clasificaban en dos categorías (A y B) en función de que se hiciesen o no en empresas seleccionadas como prioritarias para la modernización o ampliación de las instalaciones existentes, teniendo las primera derecho ilimitado de trans-

zaba a la mayoría de los sectores, quedando excluidas expresamente las empresas directamente relacionadas con la defensa nacional, la información pública y la prestación de servicios públicos; estaban limitadas y sujetas a su propia legislación, las inversiones realizadas en empresas mineras, de investigación y extracción de hidrocarburos, cinematográficas, banca y seguros y navieras. La liberalización de las inversiones fue una medida acertada puesto que en esos momentos España se convirtió en un destino muy apetecible para los inversores extranjeros tanto de Europa Occidental como de Estados Unidos.

Finalmente, entre las medidas complementarias prevista por el Decreto-Ley de Reordenación Económica, deben citarse las dos siguientes: la amnistía fiscal y monetaria y el depósito previo a las importaciones. La primera pretendía facilitar el retorno a España de las divisas extranjeras no declaradas; la segunda obligaba a los importadores a constituir, por un periodo de seis meses y sin retribución, un depósito previo en pesetas del 25% del valor de la mercancía importada para evitar que éstas crecieran a cotas no deseadas.

Los efectos del Plan de Estabilización sobre el sector exterior, a corto plazo, fueron inmediatos: se logró que la balanza por cuenta corriente tuviera superávit en los ejercicios de 1960, 1961 y 1962, e incluso también la comercial que lo obtuvo en 1960²⁹; las reservas de divisas comenzaron a incrementarse de forma importante a partir de 1959 año en que lo hicieron en 119 millones de dólares. A largo plazo, las reformas introducidas prepararon a la economía española para una senda de crecimiento sostenido que duraría hasta la crisis económica de los setenta lo que permitió transformar de manera profunda la vieja estructura económica y social española.

A partir del Plan de Estabilización se fueron produciendo transformaciones estructurales tan profundas en el sector exterior que lo convirtieron en la gran palanca del crecimiento y modernización de la economía española³⁰. A diferencia de la etapa autárquica, todos los componentes de la balanza de pagos comenzaron a rellenarse: el sector exterior aportó fi-

ferencias al exterior de los beneficios obtenidos en tanto que las segundas lo tenían limitado hasta un máximo del 6% del capital invertido.

²⁹ La balanza comercial ha sido positiva en solo siete ejercicios a lo largo de todo el siglo XX —y ninguno después de 1960—: de 1915 a 1919, en 1942 y en 1960 y en todos los casos por circunstancias históricas excepcionales.

³⁰ A este respecto debe citarse el artículo pionero de Santiago ROLDÁN y José L. GARCÍA DELGADO «Hacia un nuevo equilibrio del sector exterior. El crecimiento de la economía española, 1960-73». *Cuadernos para el Diálogo* número —Extraordinario— XXXVIII, diciembre, 1973.

nanciación para adquirir todo tipo de bienes y servicios, de tecnología y también puso las bases para que entrara capital en la economía española que tan necesitado estaba de él. Estos recursos permitieron que se abasteciese el mercado español de una serie de productos de primera necesidad de los que carecíamos, que se importase tecnología, de la que también carecíamos, y que se mantuviese un elevado ritmo de inversiones cuya propensión media fue de alrededor de un 25% del PIB y que algunos años no pudieron financiarse sólo con el ahorro interno. Las inversiones privadas extranjeras afluyeron en gran cantidad dirigiéndose prioritariamente hacia las ramas química, metalúrgica, papel y artes gráficas, minería, alimentación, inmobiliaria, comercio, etc. Las reservas de divisas se consolidaron: pasaron de 1.067 millones dólares en 1962 a 6.025 en 1974.

La estructura que comenzaron a presentar las cuentas exteriores de la economía española, a partir de 1960, tal y como representa con toda claridad el gráfico 1, puede resumirse así³¹: una balanza comercial crecientemente deficitaria como consecuencia de un incremento de las importaciones muy superior al de las exportaciones (véase la segunda columna de la Tabla 4): mientras que éstas pasaron de 745,2 millones de dólares en 1960 a 7.265,1 en 1974 (se multiplicaron por 9,7), las importaciones lo hicieron de 688,1 a 14.249,8 millones de dólares (se multiplicaron por 20,7). Este abultado y creciente déficit no planteaba problemas para su financiación puesto que era cubierto por los restantes componentes de la cuenta corriente o, en su caso, por el capital extranjero a largo plazo³². Los grandes mecanismos compensadores del déficit comercial eran los siguientes:

- En primer lugar, la balanza de servicios (véase tercera columna de la Tabla 4) que siempre ha presentado superávit debido al despegue del turismo que pasó a convertirse a partir del Plan de Estabilización en la actividad más dinámica de nuestra economía (los ingresos por turismo y viajes pasaron de 296.5 millones de dólares en 1960 a 3.221 en 1974 en tanto que los pagos por el mismo concepto lo hicieron de 50 a 413.5 millones de dólares, respectivamente).
- En segundo lugar, la balanza de transferencias (en particular las privadas) cuyo saldo también era positivo como consecuencia de

³¹ Donato FERNÁNDEZ «El papel del sector exterior de la economía española» en Juan Carlos PEREIRA *La política exterior de España (1800-2003)*, ob. c. Pág. 146.

³² El primer autor que cita los mecanismos compensadores del déficit comercial español es Perpiña en su trabajo ya mencionado: «España, una economía heterogénea y ante el mercado común» en de *Economía Hispana ...*, ob.c. pág. 204.

Tabla 4Sector exterior economía española (1940-75): Saldo de las balanzas de pagos
(millones de dólares)

Año	1. Comercial	2. Servicios	3. Trans- ferencias	4. Corriente (1 a 3)	5. Capitales a largo (privados y públicos)
1940	-72,8	6,9	6,8	-59,0	14,8
1941	-13,6	29,5	5,5	21,5	-64,3
1942	17,1	38,6	4,1	60,0	-32,1
1943	-13,1	25,9	6,2	19,0	-69,3
1944	30,4	45,1	11,9	87,3	-30,5
1945	-8,6	25,2	11,7	28,7	-52,0
1946	-26,4	6,9	14,9	-4,5	4,0
1947	-55,7	-2,3	14,6	-43,4	170,4
1948	-62,5	-3,2	10,4	-55,3	80,9
1949	-15,2	-15,7	5,4	-25,4	61,3
1950	62,0	-11,0	2,3	53,0	36,3
1951	116,8	-7,5	4,6	11,4	-32,1
1952	-52,3	10,5	4,1	-37,7	34,6
1953	-56,5	64,0	13,9	21,4	11,1
1954	-91,3	87,1	31,0	26,9	-12,2
1955	-112,4	118,7	73,3	79,7	67,4
1956	-250,9	172,6	64,1	-14,1	133,2
1957	-303,7	132,0	58,8	-111,9	121,0
1958	-258,5	105,5	87,6	-168,4	138,5
1959	-235,2	134,9	72,9	-27,4	97,6
1960	57,1	250,1	90,1	397,3	245,0
1961	-278,7	219,0	162,6	102,9	210,3
1962	-637,8	467,2	220,9	50,3	120,9
1963	-1.033,3	589,7	257,8	-185,8	218,6
1964	-1.055,7	768,2	320,8	33,3	254,2
1965	-1.736,7	890,5	359,9	-486,3	308,7
1966	-1.991,8	1.009,0	418,7	-564,1	343,6
1967	-1.781,6	875,0	450,3	-456,3	533,5
1968	-1.547,9	858,4	447,7	-241,8	581,1
1969	-1.870,6	945,1	532,0	-393,5	505,7
1970	-1.837,7	1.361,3	658,5	182,5	669,1
1971	-1.599,0	1.687,6	767,2	855,6	499,1
1972	-2.316,5	2.017,2	866,1	566,6	931,6
1973	-3.864,0	2.668,1	1.413,9	238,0	833,9
1974	-7.069,1	2.711,2	1.221,7	-3.136,2	2.407,5
1975 (1)	-7.390,2	3.785,7	1.142,9	-2.461,6	2.590,6

(1) Los datos aparecen en pesetas. Para pasarlos a dólares se ha aplicado un tipo de cambio de 1 \$ = 57,4 ptas.

Fuente: Elaboración propia tomando como base los trabajos citados en la Tabla 1.

la corriente migratoria que se inició hacia los países europeos (unos 200.000 emigrantes de media anual entre 1961 y 1973) que, por así decirlo, fue también una medida implícitamente prevista por el Plan de Estabilización. El saldo neto en transferencias (totales) pasó de 90 millones de dólares en 1960 a 220 en 1962, a 420 en 1966 y a 1.414 en 1973 (cuarta columna de la Tabla 4).

Finalmente, si a pesar de los factores compensadores antes citados, la cuenta corriente se cerraba con déficit, lo que era bastante frecuente, aún restaban las entradas de capital a largo plazo —básicamente inversiones privadas— que lo compensaban con creces. Según la última columna de la Tabla 4, a partir del Plan de Estabilización el saldo de la balanza de capitales a largo plazo fue siempre positivo y creciente y, normalmente, superior al que ofrecía la cuanta corriente lo que implicaba que las entradas de capital a largo plazo —mayoritariamente inversiones privadas— además de financiar una parte significativa de las inversiones españolas dejaban un remanente para incrementar las reservas de divisas.

En resumen, el Plan de Estabilización inserto en una excelente coyuntura económica de los países de Europa Occidental, posibilitó que España aprovechara su buena renta de situación (su proximidad a la Europa desarrollada). El comercio exterior se abrió y diversificó, la mano de obra excedente pudo emigrar a Europa Occidental y España, dotada de excelentes condiciones para el turismo, una gran riqueza cultural y un coste de vida barato, se fue convirtiendo en el lugar de vacaciones de muchos europeos. Todo ello se completaba con la afluencia de capitales extranjeros que encontraban un terreno abonado: un mercado por abastecer, escasa presión fiscal y una mano de obra abundante, barata y no conflictiva al tener impedido legalmente el derecho de huelga.

Entre 1960 y 1975 las transformaciones de la economía española fueron tan profundas, que España dejó de ser un país atrasado. A esta etapa boyante de la economía española se le conoce como *Desarrollismo* o también como *Milagro Económico Español*. En ningún otro momento de la historia contemporánea, España ha tenido un periodo tan intenso y prologando en crecimiento económico como el habido entre 1960 y 1975 (véase columnas 2 y 3 de la Tabla 3)³³.

³³ La caída de renta en dólares del año 1967, respecto de 1966, obedece a la depreciación de la peseta en dicho año. Por su parte, el incremento tan espectacular de la renta en dólares que se aprecia a partir de 1971, se debe a dos factores: una parte, a la elevada tasa de crecimiento de la economía española; y la otra, a la fuerte apreciación de la peseta frente al dólar durante el primer quinquenio de los setenta.

El desarrollismo franquista, inspirado por la planificación indicativa de la economía que impulsara López Rodó y cuyo horizonte temporal de crecimiento parecía ilimitado, se embarcó en algunos proyectos faraónicos que requerían grandes inversiones y que eran muy poco competitivos internacionalmente³⁴. Todo ello se derrumbó con la crisis económica de la setenta. Hasta esos momentos, España vivía del modelo diseñado por el Plan de Estabilización de 1959 que tenía como principales objetivos el crecimiento económico y el pleno empleo, sacrificando a tales fines, si era necesario, la inflación. Dicho modelo económico se fundamentaba en una cierta apertura externa aunque protegiendo los productos y servicios más sensibles a la competencia; una energía dependiente del exterior —petróleo— pero barata; un turismo floreciente; la exportación a Europa Occidental de los excedentes de mano de obra e incentivos generosos a las inversiones extranjeras. Este modelo es el que puso en entredicho la crisis económica de los setenta que España padeció de forma más acentuada que otros países industrializados porque económicamente era más vulnerable y también porque coincidió con la crisis política del final del franquismo.

4.2. *El franquismo frente a Europa*³⁵

4.2.1. LAS PRETENSIONES FALLIDAS

Cuando en marzo de 1957 se firmaron los Tratados de Roma sobre la Comunidad Económica Europea y el Euratom, España se encontraba envuelta en una grave crisis económica que recordaba a la década de los cuarenta. El gobierno franquista formado en febrero de dicho año y al que acababan de acceder algunos ministros que posteriormente se les conocería como los tecnócratas del Opus Dei —caso de Navarro Rubio y Ullastres—, comenzaba a preocuparle lo que se estaba cocinando al otro lado de los Pirineos. A mediados de 1957, el gobierno decidió crear una comisión interministerial para estudiar las repercusiones que para

³⁴ Entre 1964 y 1975 se programaron tres planes de desarrollo (I Plan-1964/67, II Plan-1968/71 y III Plan (1972/75) aunque de hecho el III Plan dejó de funcionar a partir del asesinato de Carrero Blanco en 1973.

³⁵ En este epígrafe sigo las ideas básicas expuestas en mi trabajo «España en la Unión Europea. Antecedentes, negociaciones y consecuencias económicas de la integración», capítulo 17 de *Historia de la España actual 1939-2000. Autoritarismo y Democracia* (en colaboración con José R. DÍAZ, Manuel J. GONZÁLEZ, Pedro A. MARTÍNEZ y Alvaro SOTO). Ed. Marcial Pons, Madrid, 2001, págs 428 a 431.

la economía española podrían derivarse de la creación de las Comunidades Europeas y qué medidas deberían tomarse al respecto.

A comienzos de la década de los sesenta, la entonces Comunidad Económica Europea formalizó los primeros acuerdos de asociación con dos países Mediterráneos: con Grecia, en 1962, y con Turquía, en 1963. La mayoría de los países de Europa occidental estaban en esos momentos comenzando a tomar posiciones para participar en alguna de las dos áreas de integración económica de reciente formación: las Comunidades Europeas y la EFTA. España era el único estado grande de Europa Occidental que quedaba descolgado de estas alianzas.

El futuro incierto de la EFTA, cuyo principal promotor, el Reino Unido —junto con otros miembros de la misma organización—, había solicitado el ingreso en las Comunidades Europeas y la puesta en marcha, por parte de esta última, de una Política Agraria Común muy proteccionista y perjudicial para los intereses españoles, fue lo que definitivamente decantó al gobierno español en favor de solicitar el ingreso como Estado asociado de la CEE. El 9 de febrero 1962, el gobierno español a través del ministro de asuntos exteriores, José María Castiella, dirigió al entonces presidente del Consejo de Ministros de las Comunidades, Maurice Couve de Murville, una carta solicitando formalmente iniciar negociaciones entre España y la CEE para una eventual «... asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración ...». Las razones que se exponían en dicha solicitud en favor de la petición, eran los cinco siguientes: vocación europeísta de España, continuidad geográfica con la Comunidad, la aportación que España podría realizar a la cohesión europea derivada de su situación geográfica, el éxito del Plan de Estabilización de 1959 y las exportaciones agrícolas españolas a la Comunidad.

La acogida que recibió la solicitud española por parte de las instituciones comunitaria y de los Estados miembros de las Comunidades fue, en opinión de Tamames, *muy fría* por evidentes razones políticas³⁶. Casi un mes después, el 6 de marzo de 1962, la presidencia comunitaria se limitó a enviar al gobierno español un simple acuse de recibo sin especificar nada sobre futuras negociaciones. Este silencio fue interpretado como un bloqueo comunitario a las pretensiones españolas. Dos años después, en febrero de 1964, el gobierno español volvió a dirigirse al Consejo de Ministros de las Comunidades para recordarle la petición que había realizado mostrándose abierto a cualquier tipo de acuerdo.

³⁶ Ramón TAMAMES. *La Comunidad Europea*. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1987, pág. 482.

La solicitud española levantó una considerable polémica en las instancias comunitarias tales como los sindicatos, partidos políticos y el Parlamento Europeo. En este último se produjo una agraria intervención del diputado socialista italiano, Willy Birkelbach, en contra de la carta de Castiella. Precisamente había sido dicho diputado el que el 15 de enero de 1962 —menos de un mes antes de la petición española— había presentado un Informe ante el Parlamento Europeo que se convertiría en la doctrina oficial comunitaria para la admisión de nuevos socios: en él se decía que al examinar una solicitud de admisión de un nuevo miembro, no sólo debía tenerse en cuenta las condiciones geográficas y económicas del candidato, sino también, y muy especialmente, su situación política³⁷.

La oposición política española al franquismo, también contribuyó a reforzar y justificar la postura comunitaria en contra de la solicitud. Esto quedó bien patente en las conclusiones y manifestaciones realizadas en junio de 1962 en el Congreso del Movimiento Europeo que se celebró en Munich³⁸.

Las críticas desde todos los frentes a la pretensión española, es la que explica la tardanza del Consejo de Ministros comunitario en responder al gobierno español. Finalmente, el 2 de junio de 1964, cuando ya habían transcurrido dos años y medio desde la primera solicitud, el presidente de las Comunidades, Paul H. Spaak, respondió en nombre de la CEE autorizando a la Comisión para estudiar los problemas que la creación de la Comunidad Económica Europea planteaban a España.

³⁷ El texto concreto de la Resolución del PE, era el siguiente: *«El régimen político de un país que solicita entrar en la Comunidad no podrá dejar a esta indiferente. Al examinar una demanda de adhesión, será preciso preguntarse si, a más de las condiciones geográficas y económicas, la estructura política del país en cuestión no constituirá un cuerpo extraño en el seno de la Comunidad. La garantía de la existencia de una forma de Estado democrático en el sentido de una organización política liberal es una condición para la adhesión. Los Estados cuyos gobiernos no tienen legitimación democrática y cuyos pueblos no participan en las decisiones del gobierno, ni directamente ni por representantes elegidos libremente, no pueden pretender ser admitidos en el círculo de los pueblos que forman las Comunidades Europeas»*.

³⁸ Los españoles asistentes a este Congreso fueron, en su mayoría, políticos muy conocidos, cuyas ideologías abarcaban desde los socialistas a la democracia cristiana pasando por los monárquicos del Conde de Barcelona. Con la excepción de los comunistas que no fueron invitados —por estar en contra de la integración comunitaria en el Congreso de Munich estaba representada toda la oposición al franquismo tanto la del exterior como la del interior incluidos algunos grupúsculos situados ideológicamente en los confines del franquismo. Esta presencia, y en general la celebración del Congreso, produjo una profunda irritación en el Régimen que no dudaría en calificarlo como el *Contubernio de Munich*.

En el Informe que la Comisión elevó al Consejo, se avanzaba la posible fórmula de acuerdo que la CEE estaba dispuesta a negociar con España: un acuerdo exclusivamente comercial siguiendo la vía establecida por el art. 113 del Tratado CEE. Como en los acuerdos comerciales apenas existían implicaciones políticas, se aceptó la propuesta española para que dicho acuerdo fuese de carácter preferencial, fórmula que también se aplicó al que en esos momentos se estaba negociando con Israel. En consecuencia, se buscó una fórmula que permitiese compromisos económicos para ambas partes, que fuese admitida por el GATT —como excepción a la cláusula de la nación más favorecida— y que no tuviese implicaciones políticas para la CEE. Esas fueron las líneas maestras del Acuerdo entre la CEE y España que pasamos a analizar seguidamente.

4.2.2. ACUERDO COMERCIAL PREFERENCIAL DE 1970

En los primeros años sesenta, la entonces CEE comenzó firmando acuerdos de asociación con Grecia, Turquía y con los Estados Africanos y Malgache Asociados y, posteriormente, en 1969, con Marruecos y Túnez. Consciente de la importancia que para la CEE tenía el Área mediterránea, ésta se planteó la necesidad de redefinir sus relaciones mediterráneas para darles un carácter más homogéneo. En esos momentos estaban a punto de cerrarse las negociaciones con España e Israel y también otros países del área también estaban tratando de conseguir acuerdos similares (Argelia, Egipto, Jordania, Portugal y Siria).

Las negociaciones entre la CEE y España sobre el Acuerdo Comercial Preferencial, se desarrollaron desde julio de 1967 hasta su conclusión con la firma en Luxemburgo el 29 junio de 1970. El Acuerdo entró en vigor el 1 de octubre de dicho año³⁹. La fórmula seguida consistió en articular un procedimiento de fases cerradas y bloqueadas que no admitía el paso automático de una a otra ni conducía a una unión aduanera o zona de libre cambio entre la UE y España. Desde el ángulo económico, el Acuerdo era de carácter sectorial y, desde el plano legal, se acogía al art. 113 del Tratado de la CEE (que se ocupaba de la política comercial común).

Desde el plano político, los acuerdos comerciales de la CEE con terceros países no obligaban a éstos a ser democráticos. En terminolo-

³⁹ Por parte de España, el artífice del mismo —como antes lo fuese del Plan de Estabilización— fue Alberto Ullastres, en esos momentos embajador de España ante las Comunidades Europeas.

gía comunitaria, dichos acuerdos encajaban en lo que hoy se conoce como de primera generación para diferenciarlos de otros posteriores (segunda y tercera generación) que sí han contemplado compromisos de apertura democrática (cláusula política). Así pues, un acuerdo comercial, en nada prejuzgaba el régimen político de un país tercero ni comprometía los principios democráticos que la Comunidad debía exigir a sus Estados miembros. El acuerdo firmado entre la CEE y España, se inscribía en esta línea y no contenía nada que rebasase el ámbito estrictamente comercial, razón por la cual no tuvo que ser consultado el Parlamento Europeo ni ratificado por los parlamentos nacionales.

Mientras que para la CEE el Acuerdo que firmaba con España era estrictamente comercial y de importancia menor, para el franquismo era crucial tanto desde el punto de vista político como económico ya que permitía a España relacionarse institucionalmente con la CEE y presentarlo en el interior como un gran triunfo político.

El Acuerdo constaba de 20 artículos en los que se contenía el desarme arancelario y contingentario, la regulación del comercio, las cláusulas de salvaguardia, el órgano de seguimiento y control (una Comisión Mixta compuesta a partes iguales entre representantes comunitarios y españoles), etc. Su duración era ilimitada y se dividía en dos etapas: la primera, de seis años de duración, concretaba con precisión las concesiones recíprocas a las que se obligaban las partes; la segunda, en cambio, quedaba totalmente abierta a negociaciones posteriores pudiendo ser bloqueada por cualquiera de ellas baza que, en principio, se reservaba la CEE por si las circunstancias políticas aconsejaban su aplicación. Esta inconcreción equivalía de hecho a dejar el Acuerdo en la más pura indefinición futura.

Las concesiones arancelarias que España hacía a la CEE, eran escasas: se limitaban a productos industriales y el desarme arancelario se escalonaba a lo largo de los seis años de la primera etapa (hasta el 1 de enero de 1977). Según estimaciones de Tamames, las mayores reducciones arancelarias, que llegaban hasta el 60 por 100 (lista A del Anejo II), se limitaban a una serie de productos que ya contaban con muy escasa protección y que no suponían más del 4 por 100 del total de las importaciones españolas procedentes de las Comunidades (tomando como base el año 1968); un segundo bloque (listas B y C), para el que se establecía una reducción del 25 por 100, sí era ya muy sensible para la producción interna tanto por la protección que se les dispensaba como por el valor de las importaciones del área comunitaria (57 por 100 en 1968); finalmente, para el resto de los productos, entre los que se encontraban la mayoría de los agrarios, quedaban excluidos de reducciones arancelarias.

rias. El Acuerdo también preveía una cierta reducción en los contingentes de los productos que estaban sometidos a los mismos⁴⁰.

Por parte de la CEE, el desarme arancelario para la importación de productos industriales españoles era prácticamente total: para la mayoría llegaba hasta el 60 por 100 en tres años (1970-73); para el resto, entre los que se encontraban los textiles y el calzado, sólo se llegaba al 40 por 100 al final del periodo citado. En definitiva, la casi totalidad de las exportaciones industriales españolas a las Comunidades quedaban prácticamente liberalizadas.

Por lo que respecta a los productos agrarios, las concesiones obtenidas de la CEE fueron escasas puesto que quedaban excluidos casi todos los subsectores en que las importaciones comunitarias estaban sometidas a exacciones variables en frontera (*prélèvements*) ya que no se podía establecer concesiones de tipo arancelario. Para los productos agrarios sujetos a arancel, que eran pocos aunque muy significativos para España, las reducciones llegaban hasta el 40 por 100 en los cítricos y entre el 25 y 50 por 100 para algunos frutos secos.

En fin, si bien el Acuerdo de 1970 no tenía un gran alcance económico para ninguna de las partes, sí dejaba muchas puertas abiertas para productos industriales que España supo aprovechar muy bien. De hecho, puede afirmarse, que con él se iniciaba la integración económica de España en la CEE como lo corrobora la evolución seguida por la balanza comercial que llegó a tener superávit con los Estados miembros de las Comunidades en los años previos a la integración (1983, 1984 y 1985). Como es lógico, otros factores también contribuyeron a esta favorable evolución como fueron la mejora en la productividad de la economía española, el favorable tipo de cambio de la peseta, las desgravaciones fiscales a la exportación, la necesidad de búsqueda de nuevos mercados como consecuencia de la crisis económica, etc.

5. Conclusión

El franquismo no fue ni singular ni homogéneo en la aplicación de su política económica exterior. Por el contrario, dicha política se vio sometida a cambios profundos a finales de los años cincuenta del siglo precedente.

⁴⁰ Ramón TAMAMES. *Acuerdo preferencial CEE/España y preferencias generalizadas*. Dopesa, 1972, págs 15 a 56.

El franquismo no introdujo modificaciones profundas en el modelo económico que heredó sino que, por el contrario, le dio continuidad y reforzó sus mecanismos protectores frente al exterior con medidas claramente autárquicas. La Autarquía puede considerarse como la última fase del modelo de Vía nacionalista que se iniciara en las últimas décadas del siglo XIX y era coherente con la ideología franquista.

La política económica exterior del franquismo, tampoco fue homogénea a lo largo de sus 35 años de existencia. A la Autarquía le sucedió una fase de apertura externa de la economía española que se fue profundizando con el tiempo. La Apertura externa que inició el franquismo con el Plan de Estabilización de 1959, supuso romper con el modelo económico anterior e incorporar España al nuevo orden económico internacional de la segunda postguerra mundial y prepararla para el ingreso en los grandes organismos económicos internacionales y en las Comunidades Europeas.