

I. LA MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA (1929-2004)

Ramón Tamames Gómez

LA AUTARQUÍA ESPAÑOLA Y LAS RÉMORAS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO POSTERIOR

Este artículo analiza la etapa de autarquía que vivió la economía española, fundamentalmente, entre los años 1939 y 1959. Para ello, se examinan las bases de las que partió la industrialización en España y la evolución que siguió ésta hasta 1936, en el marco de un proteccionismo con graves secuelas monopolísticas, que serían un campo abonado para la ulterior fase de autarquía. A ello se sumaría la destrucción de una parte del equipo industrial del país durante la Guerra Civil, así como la instauración de un modelo económico intervencionista.

Palabras clave: política económica, autarquía, proteccionismo, desarrollo industrial, España, 1900-1959.
Clasificación JEL: E65, O14, O52.

1. La tardía y lenta industrialización de España

El presente ensayo sobre la autarquía sería insuficiente si, con carácter previo, no dedicáramos un cierto espacio a la evolución de la economía desde los tiempos de la revolución industrial. Sencillamente, porque la diferente forma de producirse los hechos económicos en España por comparación con la Europa más progresiva, es lo que explica por qué calaron tan profundamente el proteccionismo primero, y la autarquía después en esta parte de la Península Ibérica y sus dos archipiélagos. Por ello, entiendo que si bien el artículo se alargará un tanto con esa previa exposición, ganará en profundidad.

En la dirección apuntada, habremos de recordar que, como puso de relieve Arthur Shadwell, la expresión «revolución industrial» no es la más apropiada para el fenómeno que pretende expresar. Porque una revolución es un acontecimiento más o menos corto, y

lo que de hecho se conoce con tal denominación no fue un breve episodio, sino todo un largo y complejo proceso histórico, que tuvo su escenario fundamental —en Inglaterra, primero, y luego en otros países europeos— en las últimas décadas del siglo XVIII y a lo largo del XIX¹. En ese sentido, la revolución industrial significó el paso de una economía predominantemente agrícola a otra industrial; mutación que se produjo con distinto grado de velocidad según los países, en función de una serie de factores que impulsaron o frenaron su respectivo devenir histórico².

¹ Arthur SHADWELL, «History of industrialism», en *Encyclopedia of Industrialism*, citado por Pei-Kang CHANG en *Agricultura e industrialización*, versión española, FCE. México, 1951, página 96.

² Pei-Kang CHANG, *Agricultura e industrialización*, ob. cit., páginas 101 y siguientes. En realidad, en vez de dividir los factores en generadores y limitativos, como lo hace el autor indicado, creemos que todos pueden tener uno y otro carácter, según su mayor o menor intensidad.

Esos factores cabe relacionarlos como: espíritu de empresa, nivel de la técnica, disponibilidad de capital real (recursos productivos y energéticos), capital financiero (necesario para movilizar los recursos reales y cubrir el fallo de algunos de los restantes factores), y nivel de demanda. Un modelo que parece bien concebido para interpretar la precocidad de determinadas naciones en el inicio de su industrialización; o el retraso y la lentitud de su desarrollo en otras³.

En otro lugar (*Estructura Económica de España*, Alianza Editorial, desde su 1.ª edición en 1960 hasta su 24.ª edición, en 2000) he examinado con cierta extensión esos cinco aspectos, pudiendo comprobar cómo las escaseces que en ellos se apreciaron fueron el origen del retraso industrial español.

Por lo demás, desde una perspectiva histórica global, está perfectamente claro que la revolución industrial no podía funcionar sin una previa revolución burguesa contra la estructura política absolutista y semifeudal imperante en España hasta el segundo tercio del siglo XIX. Lo cual determinaba un bajo nivel de consumo imputable a la extremada concentración de la propiedad de la tierra en las manos muertas y a una rigidez muy acusada al empleo de la fuerza de trabajo a causa de los gremios. Además, existía un grave anquilosamiento de los mecanismos comerciales, debido a las reminiscencias de los monopolios mercantilistas. Previa a la industrialización eran necesarias, pues, operaciones como la desamortización, la libertad industrial, y el comercio más libre.

Es cierto que desde mediados del siglo XVIII, con los Borbones, se había iniciado en España un movimiento de renovación, que incluso llegó a denominarse *revolución*⁴, discretamente animada por Carlos III y sus mejo-

res ministros, pero esa tendencia se vio detenida con Carlos IV, por el ambiente de reacción y recelo que en España produjo el comienzo de la Revolución Francesa⁵.

El movimiento de renovación pudo haberse puesto en marcha nuevamente con la aplicación de las leyes y decretos emanados de las Cortes de Cádiz de 1812 y 1813. Sin embargo, la realidad fue muy otra⁶. Fernando VII, con su golpe de Estado de 1814, derogó las disposiciones de abolición de los gremios y La Mesta, así como la desamortización emanadas de las Cortes. Y con ello frenó en seco durante casi cinco lustros el verdadero arranque del cambio económico. Solamente cuando el liberalismo político comenzó a abrirse paso al final de la década de 1830, pudo iniciarse en España, muy tímidamente, el movimiento de industrialización que no culminaría, en términos competitivamente mediocres, sino con el proteccionismo de la Restauración.

En cierto modo, ese retraso hizo pasar a España —la tesis es de Nicolás Sánchez Albornoz— «de una economía de tipo antiguo, pero de condiciones y niveles europeos, a una subdesarrollada *avant la lettre*»⁷. En otras palabras, el país se adentró en el siglo XIX en una senda de subdesarrollo por comparación con los países europeos más avanzados.

⁵ Vid. los testimonios que de ello aporta Gonzalo ANES en «Algunos datos y documentos sobre la influencia inmediata de la Revolución francesa en España», en *Cuadernos de Historia de España*, 1962.

⁶ Marx supo ver las razones profundas de la falta de aplicación de las leyes emanadas de las Cortes gaditanas: «Sólo bajo el gobierno de la Junta Central habría sido posible fundir las necesidades y exigencias de la defensa nacional con la transformación de la sociedad española y la emancipación del espíritu nacional; sin lo cual toda constitución política no podía sino disolverse como un fantasma al más ligero choque con la vida real. Las Cortes se encontraron ya en circunstancias completamente distintas, reducidas a un aislado rincón de la Península, separadas del cuerpo principal del reino durante dos años por el acoso del Ejército francés, representando, en suma *la España ideal*; mientras la España real se encontraba en plena lucha de guerrillas o había sido ya conquistada. En el momento de las Cortes, España estaba dividida en dos partes. En la isla del León, ideas sin acción; en el resto de España, acción sin ideas». Vid. Karl MARX y Friedrich ENGELS, *Revolución en España*, traducción española, Madrid, 1960, páginas 108 y 109.

⁷ SÁNCHEZ ALBORNOZ, N., *España hace un siglo: una economía dual*, Ediciones Península, Barcelona, 1968, página 26 (reedición en Alianza Editorial, Madrid).

³ Sobre la industrialización en España, debemos citar, por lo menos, tres obras ya clásicas: Gabriel TORTELLA CASARES, *Los orígenes del capitalismo en España*, Tecnos, Madrid, 1973; Jordi NADAL, *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*, Ariel, Barcelona, 1975; *La modernización económica de España, 1830-1930*, compilación de Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ.

⁴ Richard HERR, *The Spanish Revolution of the Eighteenth Century*. Existe versión española de Ed. Aguilar. Madrid, 1962.

2. El mecanismo del desarrollo industrial hasta 1900

El desarrollo industrial sólo pudo iniciarse con el ya aludido cambio en las circunstancias políticas⁸, y con la entrada desde el exterior de los elementos de los que más fuertemente se carecía: espíritu de empresa, técnica y capital, así como el desarrollo de los ferrocarriles, de la minería metálica, de algunos servicios públicos, y la iniciación de la industria química; todo lo cual, en muy buena parte, sólo fue posible por las inversiones extranjeras.

Pero, con todo, la nueva industria destinada a cubrir la demanda de un estrecho mercado interior sólo se desarrolló tras la larga polémica librecambio-proteccionismo. Así, al presentar los presupuestos de 1899-1900 a las Cortes, el ministro Raimundo Fernández Villaverde pudo manifestar, sin faltar a la verdad: «... el estado anormal de nuestra Hacienda pública, el déficit, la penuria de nuestro Tesoro, no proviene felizmente de decadencia de la riqueza pública, de empobrecimiento del país ni de desmayo de las fuerzas productoras. Este medio siglo de apuros financieros y de angustia fiscal para la riqueza del Estado ha sido un período de florecimiento para la riqueza general del país, de portentoso desarrollo para la riqueza fabril y comercial, y en los nuevos cultivos, aun para la riqueza agrícola de España»⁹. Aunque es comprensible que, en aquellas circunstancias, Villaverde iluminase el cuadro con todo interés personal, sus palabras no estaban carentes de una cierta razón.

⁸ Estos cambios pueden enumerarse así: abolición de la Inquisición, de la Mesta y de los Gremios; desamortización y establecimiento de las bases para la integración fiscal y monetaria de las distintas áreas territoriales de los anteriores reinos. Todos estos cambios no acaecieron efectivamente hasta después de la muerte de Fernando VII (1833) con lo que Artola ha llamado *la burguesía revolucionaria*, y su consolidación aún llevaría tiempo a lo largo del atormentado siglo XIX. Para una síntesis mi libro «Una idea de España», Plaza y Janés, 3.ª edición, Barcelona, 1986.

⁹ FERNÁNDEZ VILLAVERDE, R., «Discurso de defensa de los presupuestos de 1899-1900», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1899.

En resumen, puede decirse que hasta principios del siglo XX, la única política de industrialización consistió en no poner trabas a la inversión extranjera y en instaurar la protección arancelaria. Sólo con el comienzo del siglo XX se emprendió una política de apoyo directo que sería un primer precedente de lo que luego habría de llegar con la autarquía.

3. Las leyes de protección y fomento de la industria nacional hasta 1900

Esa política directa de fomento de la industria se inició con la Ley de 14 de febrero de 1907, de contratos por cuenta del Estado, en los cuales sólo habían de admitirse artículos de producción nacional¹⁰, para lo cual, se publicaba anualmente en la *Gaceta de Madrid* la lista limitativa de los artículos de necesaria concurrencia de la industria extranjera; y como órgano encargado de velar por el cumplimiento de disposiciones tan restrictivas se creó, en mayo de 1907, la *Comisión Protectora de la Producción Nacional*, que colaboró en la preparación de una serie de leyes proteccionistas, empezando por la de 14 de julio de 1909, dictada para el fomento de las comunicaciones marítimas e industrias navales.

Posteriormente, llegarían las leyes de 2 de marzo de 1917, de *protección a las industrias nuevas y desarrollo de las ya existentes*; la de 22 de julio de 1918, de ordenamiento y nacionalización de industrias; y la de 22 de abril de 1922, de autorizaciones arancelarias. Legislación que surgió como consecuencia de las dificultades de suministro originadas por la Primera Guerra Mundial, que promovieron todo un movimiento de sustitución de importaciones a base de esas *nuevas industrias*. Y pre-

¹⁰ Comisión Protectora de la Producción Nacional: *Ley de 1907; reglamentación para su ejecución y relación de artículos para 1923*, Madrid, 1923, páginas 10 y siguientes. Al crearse en 1925, ya en tiempos de la Dictadura de Primo de Rivera el Consejo de Economía Nacional, la Comisión fue absorbida por la Sección de Defensa de la Producción del nuevo órgano consultivo, en José CASTEL GONZÁLEZ AMEZÚA, *Legislación protectora de la producción nacional*, Madrid, 1936, páginas 33 y 34.

cisamente para asegurar la continuidad de las mismas, se publicó la mencionada Ley de 2 de marzo de 1917, reglamentada ya en tiempos de Primo de Rivera, por el Decreto-ley de 30 de abril de 1924, e incluso con una nueva redacción de ambos textos en la Ley de 31 de diciembre de 1927, verdadero antecedente de la ulterior legislación del régimen de Franco.

Todo ese proteccionismo surgió en el contexto de una más alta muralla arancelaria —el «Arancel Cambó» de 1922—, coincidiendo con una fase favorable de la coyuntura internacional. Hechos que en su conjunto impulsaron un notable desarrollo de la industria durante la Dictadura de Primo de Rivera claramente corporativista y bien registrado por el Profesor Velarde en su libro *Política Económica de la Dictadura* (1968), en lo que muchos han identificado claramente como una suerte de prefascismo español.

Pero con los cambios de la *Gran Depresión* iniciada en 1929 y con el paso de la Monarquía a la República, a partir del 15 de abril de 1931 toda la legislación industrial anterior fue derogada. Y por Orden de 15 de agosto del mismo año se anuló la tramitación de expedientes de auxilio incoados al amparo de la normativa corporativista¹¹.

4. La industrialización desde 1939 a 1959: la política de autarquía

En los previos apartados del presente artículo, se han examinado las bases de las que partió la industrialización en España y la evolución que ésta siguió hasta 1936, en el marco de un proteccionismo con graves secuelas monopolísticas, que serían un campo abonado para la ulterior fase de autarquía, a lo cual contribuyó también la destrucción de una gran parte del equipo industrial del país durante la Guerra Civil de 1936-1939, en una especie de cruento pliopolio.

Sin embargo, desde 1939, la protección arancelaria quedó en segundo término, por las severas restricciones cuantitativas (régimen de licencias de importación, contingentes y controles de cambios), que significaron una protección mucho mayor frente al exterior que la de un simple arancel. Así las cosas, desde 1939 el mercado interior quedó prácticamente cerrado a los productos industriales que ya fabricaba la industria nacional, o cuya fabricación se emprendió a partir de entonces.

La consiguiente falta de competencia internacional que motivaron esas restricciones comerciales —agudizadas desde el 1 de septiembre de 1939 por el comienzo de la Segunda Guerra Mundial— fueron la razón explicativa de un proceso de industrialización lleno de problemas, y en medio de toda clase de dificultades. Las cortapisas de los intercambios con el extranjero actuaron como principal acicate para crear nuevas industrias; pero también de freno de la expansión industrial.

Pero aparte de todo lo dicho, la autarquía no fue un *accidente de política industrial* de carácter inesperado. Había en la España de 1939 toda una fuerte tendencia de nacionalismo de corte fascista, en la línea de lo expuesto por Paul Sweezy en su *Teoría de desarrollo capitalista*; en cuanto que el régimen de Franco utilizó un amplio repertorio de medidas para evitar el avance político de las clases populares y sus necesarias reformas económicas progresivas; a base de suprimir la democracia, el derecho de sufragio, los partidos políticos, los sindicatos libres, las autonomías regionales, etcétera. Todo lo cual se hizo sistemáticamente durante los primeros años de la dictadura, para afianzarse el *Caudillo* en el poder, con la oligarquía que *representaba*; tras la más cruenta de las muchas guerras civiles que en España han sido.

En definitiva, en la etapa que se abrió en 1939, el Estado mantuvo y exacerbó la política de fomento industrial de todo el largo período anterior, de lo que Santiago Roldán, Juan Muñoz y otros llamaron el *nacionalismo económico español*. Y, además, el Estado pasó a tener una intervención directa mucho más importante, a través de las leyes industriales de 1939 y el Instituto Nacional de Industria (INI).

¹¹ CASTEL GONZÁLEZ AMEZÚA, J., *Legislación protectora de la producción nacional*, ob. cit., páginas 21 y siguientes.

Con las leyes industriales de 1939 se sentaron las nuevas bases de la industrialización privada, que el Estado pudo modelar con sus extensas facultades administrativas, y vía concesión de garantías y otros beneficios. El objetivo principal no era otro que la *consecución de un elevado grado de autarquía económica*, en el sentido de Mussolini, postulador de esa política económica en Italia, al afirmar que la «autodeterminación de los pueblos no se comprende si no está respaldada por la independencia de su economía respecto del mercado exterior»¹². Dicho de otra forma, se trataba de desarrollar los recursos económicos en los puntos disponibles, hasta alcanzar una amplia autosuficiencia económica frente al exterior. Al mismo tiempo, se perseguía explícitamente el fortalecimiento de la defensa nacional, mejorando las industrias de guerra, o las de obtención de las materias primas más indispensables¹³.

Ese espíritu autárquico se correspondía con la estructura oligárquica que integraban militares más o menos impregnados de fascismo, así como empresarios y técnicos que querían un Estado más fuerte, con grandes manifestaciones industriales; del tipo, *servata distantia*, de la Volkswagen en la Alemania del III Reich, o del IRI en Italia. Siendo los dos países citados los que entre 1939 y 1942 sirvieron de modelo a la España de Franco; con notables consecuencias que se prolongarían hasta el Plan de Estabilización de 1939. Ésa fue precisamente la actitud de José Antonio Suanzes, verdadero paradigma de la autarquía, como primer presidente del INI, que en muchos casos, al surgir iniciativas privadas (del tipo de CASA, Construcciones Aeronáuticas, o de SEAT, Automóviles de Turismo) no reparó en imponer en ellas una presencia prevaleciente del Estado.

5. El mecanismo de las leyes industriales de 1939

Con las ya citadas leyes proteccionistas de 1939 (la de 24 de octubre, de *protección y fomento de la industria nacional*, y la de 24 de noviembre, del mismo año, de *ordenación y defensa de la industria nacional*) se perseguían fundamentalmente los objetivos ya señalados: aumentar el grado de autarquía en la economía española y contar con industrias de guerra. Más concretamente, en la primera de las dos leyes se promovió un conjunto de auxilio a las empresas, que se resumen en las ventajas inherentes a la declaración de «industria de interés nacional» a favor de una empresa o un sector:

— Facultad de expropiación forzosa para los fines de la empresa.

— Reducción en un 50 por 100 de todos los impuestos durante un plan de 15 años, prorrogable por sucesivos períodos de cinco años cada uno.

— Garantía de un rendimiento mínimo del 4 por 100 del capital invertido hasta un tope de 1.000 millones de pesetas.

— Disminución o exención de los derechos de Aduanas a pagar por la importación de las instalaciones, maquinaria o utillaje no fabricable en España.

— Eventualmente, imposición al consumo nacional de una cantidad mínima del producto fabricado por la empresa a un precio determinado.

La concesión de esos beneficios comportaba la designación por el Gobierno de un interventor y un consejero delegado en la industria declarada de interés nacional¹⁴.

¹² Citado por ROBERT, A., *Un problema nacional; la industrialización necesaria*, Madrid, 1943, página 126.

¹³ Ello se expresa bien claramente en la exposición de motivos de la Ley de 24 de octubre de 1939, en el artículo 3.º de la Ley de 24 de noviembre de 1939, y en el artículo 2.º de la Ley de 25 de septiembre de 1941.

¹⁴ Al respecto, hay que citar el Decreto de 10 de febrero de 1946, instrumento para la realización del llamado Plan del Nitrógeno, en el que se ofrecían desgravaciones tributarias, exenciones arancelarias, y protección contra el *dumping* extranjero. El desarrollo que tuvo la industria del nitrógeno como consecuencia de aplicarle la declaración de «industria de interés nacional», puede verse en el capítulo XVIII. Otro ejemplo de Decreto, por el que se declaró de «interés nacional a toda una industria, fue el de 14 de marzo de 1940, que promovió el desarrollo parcial del Plan de Fibras Textiles Artificiales (de SNIACE y FEFASA)». El Decreto de 5 de abril del mismo año protegió de modo análogo el tratamiento industrial de textiles de tallo producidos en España, y fue, por tanto, complemento del de 14 de marzo. Otras

Esos beneficios sirvieron de acicate para el establecimiento en España de industrias prácticamente inexistentes; y asimismo para ampliar otras que ya contaban con cierta actividad.

En cuanto a las facetas de *ordenación e intervención* de la industria, se regularon, como ya se ha indicado, por la Ley de 24 de noviembre de 1939, con toda una rigurosa normativa sobre instalación, ampliación y traslado de fábricas; decisiones, todas ellas, que habían de ser autorizadas por el Ministerio de Industria, que disponía del absoluto control, y también de la responsabilidad del desarrollo industrial en cuanto a la localización, dimensión de las empresas, y escalonamiento de la industrialización¹⁵.

Un segundo aspecto era la intervención del Ministerio de Industria en todo lo concerniente a la concesión de cupos de materias primas, tipificación de productos y fijación de precios cuando la industria trabajase en situación de monopolio en el mercado interior.

En definitiva, en las dos leyes industriales de 1939, la política autárquica quedó planteada. Con la creación del INI ese proceso se vio muy reforzado, según pasamos a ver.

6. El Instituto Nacional de Industria (INI)

Con la ya citada Ley de 25 de septiembre de 1941 se creó el INI, con la finalidad, se decía en ese texto legal, de:

«Propulsar y financiar, en servicio de la nación, la creación y resurgimiento de nuestras industrias, en especial de las que se propongan como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país o que se dirijan al desarrollo de nuestra autarquía económica,

ofreciendo al ahorro español una inversión segura y atractiva.»

Los objetivos, pues, eran los ya repetidamente citados de apoyo a la defensa nacional y desarrollo de la autarquía económica¹⁶. Ambos había de acometerlos el INI cuando la iniciativa privada se mostrase ausente, bien por el volumen de inversiones precisas o por la expectativa de escasos beneficios; o bien colaborando con la iniciativa privada cuando los medios de ésta resultasen insuficientes.

Con tales premisas el INI se configuró como un organismo con capacidad económica, y con personalidad jurídica propia (adscrito a la Presidencia del Gobierno hasta 1968, y desde entonces, al Ministerio de Industria), y que para sus empresas utilizaría los métodos de las sociedades anónimas. El INI era, en definitiva, un grupo industrial-financiero o *holding estatal*.

En virtud de su Ley Fundacional, el INI debía realizar los trabajos preparatorios para la creación de industrias que, «una vez en funcionamiento normal, podrían pasar al sector privado». Así, en principio, el Instituto sólo debería mantener el control absoluto de las empresas con un interés especial para el Estado por razones militares o de la autarquía económica. Sin embargo, el Instituto siguió una técnica muy distinta, caracterizada por la *socialización de pérdidas* (casos de HUNOSA, ASTANO, etcétera) y de *privatización de ganancias* (SEAT en su segunda fase, sistema ancilar de las eléctricas estatales, etcétera).

La dotación inicial del INI fue de 50 millones de pesetas, además de la transferencia por parte del Estado de sus valores mobiliarios; excepto los de CAMPSA, Tabacalera y Compañía Telefónica Nacional de España, que siguieron directamente vinculados al Estado a través del Ministerio de Hacienda (Dirección General del Patrimo-

muchas empresas de distintos sectores industriales se beneficiaron de esta Ley: navales, químicas, etcétera.

¹⁵ También quedaba prohibida la participación extranjera por más del 25 por 100 del capital social; pero de todo lo referente a ello se trata en el Capítulo XXXII.

¹⁶ «Para respaldar nuestros valores nacionales y realizar los programas de nuestro destino histórico», decía la exposición de motivos. El reglamento provisional del Instituto fue publicado por Decreto de 22 de enero de 1942.

nio del Estado). Asimismo, se le fijaron como fuentes de ingresos las cantidades que fueran asignándose vía presupuestaria, o con aportaciones del Tesoro (hasta 1958 provenientes en su mayor parte de la emisión de Deuda Pública amortizable y pignorable). Asimismo, estaban los créditos otorgables por el Banco de España, las utilidades provenientes de sus propias empresas, y los fondos obtenidos por la transferencia de una parte o del todo de alguna de éstas al sector privado. Finalmente, también se concedió a las empresas del INI la facultad de emitir obligaciones, siempre garantizadas con el aval del Estado.

En cuanto a *objetivos*, tradicionalmente mencionados como propios del INI (autarquía, apoyo a la defensa nacional, ruptura de los monopolios privados, y aumento acelerado de la producción) solamente el cuarto se cumplió en cierta medida. En otras palabras, el INI no resolvió los problemas de abastecimiento más elementales, y su aporte en armamento y equipos de guerra fue más simbólico que otra cosa. Pero sí que fue reduciendo el poder de algunos monopolios (aluminio, acero, fertilizantes, etcétera), con aumentos significativos en esas producciones.

En lo relativo a *organización*, en su momento se criticaron una serie de aspectos del INI. En este sentido, cabe poner de relieve los extremos siguientes:

— El INI como *holding* estatal, fue desarrollándose no conforme a un plan estratégico sino de acuerdo con las circunstancias de cada momento, y bajo las presiones personalizantes más dispares.

— Si bien la mayoría de las sociedades del INI llevaban el título de «Empresa Nacional», la realidad es que de nacionales tenían más bien poco. Su creación se guió en bastantes ocasiones por un dudoso principio de subsidiariedad; en realidad, anticipándose a la iniciativa privada.

— Las empresas nacionales tampoco se distinguieron en una serie de áreas en las que podrían haber sido verdaderas avanzadas de la economía española. Se hizo poco en cuanto a incorporación de tecnología española, de modo que la mayoría de las sociedades del INI trabajaron con patentes y licencias extranjeras. Y en

un esfuerzo de máximo ingenio, a partir de 1982, lo que se hizo fue buscar un socio exterior dominante; o vender las empresas después de reflotarlas a base de recapitalizarlas con ingentes asignaciones de fondos públicos (SEAT, ENASA, etcétera).

— La planificación brilló por su ausencia, debiendo subrayarse al respecto que si la planificación indicativa tuvo un primer exponente de éxito dentro del sistema capitalista, ese fue el *Plan Monnet* de modernización de la economía francesa (1946-1950), basado en los principios de las empresas públicas, cosa que en España no sucedió.

7. Una estrategia para la empresa pública

El autor del presente artículo, refiriéndose al INI expuso en su libro *Estructura Económica de España*, a partir de 1971 una serie de esquemas de posible organización de la empresa pública con una nueva estrategia:

— Acometer proyectos económicos de gran envergadura y riesgo, pero que sean absolutamente necesarios para la economía nacional.

— Abordar los temas de seguridad nacional y de servicio público.

— Gestión más flexible de los monopolios públicos naturales (telecomunicaciones, transporte ferroviario, etcétera).

— Sustitución con gestión pública de los monopolios privados de hecho, nacionales o extranjeros.

— Forzar la producción de los sectores en que la iniciativa privada nacional no se mostrara suficientemente activa.

— Promover la concentración industrial en los sectores en que, por excesiva fragmentación, la mayoría de sus empresas, no podían percibir los benéficos efectos de las economías de escala.

— Promover, la participación de obreros y técnicos, evitando su burocratización y la conversión del INI en un mosaico de piezas de un pernicioso capitalismo de Estado.

— Promover la investigación aplicada y el desarrollo efectivo de una tecnología propia o de cooperación a

escala internacional, para competir de manera más intensa en los mercados exteriores.

— Contribuir al desarrollo regional, a fin de amortiguar la desequilibrada distribución espacial de la renta.

— Constituir el núcleo de la planificación económica, especificando de forma nítida los sectores prioritarios de actuación de la empresa pública y los mecanismos concretos para ello.

— Generalizar los *contratos programas* para todas las grandes empresas públicas, como expresión jurídico-económica-técnica de las relaciones con los ministerios económicos y técnicos y con la sociedad en general.

8. Intentos frustrados de reforma

Siempre resulta difícil apreciar cuándo termina una época y empieza otra, en la línea de la conocida expresión de Antonio Gramsci, de que «lo viejo no acaba de morir, y lo nuevo no acaba de nacer». Y en esa dirección, en la historia de la España de la pretransición, hay que preguntarse cuándo finiquitó la autarquía. Está claro que su prevalencia ya se vio reducida por el Plan de Estabilización de 1959. Pero todavía hubo mucha autarquía, pudiendo asegurarse que su sombra sólo desapareció definitivamente con el ingreso de España en la CE.

En esa línea de cambio, en los Pactos de La Moncloa, y a iniciativa del Grupo del PCE, con Ramón Tamames y Tomás García a la cabeza, fue objeto de atención la idea de un *Estatuto de la Empresa Pública*. Sin embargo, ese propósito no llegó a convertirse en realidad. Tal compromiso se mantuvo en el calendario legislativo aprobado por el Consejo de Ministros en febrero de 1980, y el por entonces director general del Patrimonio del Estado, Arturo Romaní, afirmó: «España va a tener el primer estatuto de la empresa pública del mundo»; e incluso llegó a concretar que «el *holding* único INI-Patrimonio debería ser empresarial y no burocrático». Vanas promesas que se disolvieron como un azucarillo.

El Estatuto no se publicó ni por UCD hasta 1982, ni por el PSOE después. Ello se debió, básicamente, a la

renuencia de los sucesivos gobiernos a «atarse las manos» con una reglamentación estricta del comportamiento a observar en el manejo de la empresa pública. Un estatuto habría hecho obligatoria una transparencia total en cuanto al uso de los recursos financieros, impidiendo el fácil mecanismo del prebendismo y el nepotismo en las empresas públicas; habría obligado a una mayor participación de los trabajadores facilitando la crítica de los consumidores y de los contribuyentes. Y todas esas posibilidades, en vez de verse como un conjunto de factores positivos para el desarrollo económico del país, desde determinadas órbitas del poder se conceptuaron como cortapisas inaceptables.

En realidad, el ingreso de España en la CE en 1986 sería el verdadero desamarre para un cambio total de la situación, con la supresión de los monopolios públicos y las demás privatizaciones.

9. Una apreciación de la política de autarquía

Con una cierta perspectiva histórica, cabe enjuiciar globalmente la autarquía, pudiendo comenzar con la constatación de que el estallido de la Segunda Guerra Mundial el 1 de septiembre de 1939 explicaba, efectivamente, la inevitabilidad de buscar una mayor autosuficiencia ante la dificultad de los suministros procedentes del extranjero. Y al propio tiempo, explicaba el objetivo de fortalecimiento de los medios de defensa, frente a un entorno en un medio hostil al franquismo, sobre todo a partir de 1942 cuando la derrota de las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial ya se vio como inevitable. Sin embargo, lo que coyunturalmente resultaba bastante lógico desde las coordenadas del franquismo, significó la puesta en marcha de un programa de industrialización cuya realización iba a ser larga y costosa.

Objetivamente y con base en la *teoría de los costes comparativos*, la aplicación de una política de autarquía no tiene base racional, especialmente en los países más pequeños. Podía aspirarse a un alto grado de autosuficiencia en áreas como EE UU y la URSS, por contar

con una gama extraordinariamente variada de recursos y vastos mercados interiores. Con todo, ni EE UU ni la URSS, en condiciones normales, podían aspirar a la autarquía.

La experiencia, y con más precisión la estadística, demuestran que cuando un país se industrializa, lejos de disminuir sus necesidades de importación, aumentan. Así, por ejemplo, en la línea de reducir la importación de abonos nitrogenados, que pueden fabricarse con materias primas nacionales, se nacionaliza esa fabricación; y la agricultura, mejor abastecida de fertilizantes, obtiene mayores beneficios. Ello impulsa la mecanización del campo, y entonces es preciso aumentar la importación de tractores. Inmediatamente se piensa en la fabricación nacional de los tractores, y construidas las fábricas para ello, resulta indispensable aumentar la importación de caucho, aceros especiales, cobre y otras materias primas, así como de petróleo, para obtener los carburantes precisos.

En definitiva, la autarquía resulta irrealizable: las metas perseguidas van alejándose cada vez más, hasta que un día se tiene que renunciar definitivamente a alcanzarlas (en el caso de España con el Plan de Estabilización de 1959). Y lo grave es que al llegar esa renuncia, hay una serie de realizaciones erróneas difíciles de corregir. Como son las empresas antieconómicas por su dimensión extremadamente reducida, planeadas para cubrir las necesidades del mercado interior en un momento muy coyuntural; con las explotaciones que más o menos tarde hay que abandonar por ser antieconómicas, dado el proceso tecnológico seguido (*Ersatzindustrie*, o industrias de sucedáneos). Y por último, lo que es aparentemente menos costoso de desmontar, pero igualmente grave, el descrédito de la empresa pública y los prejuicios generalizados contra la planificación del desarrollo económico por el Estado.

Todo lo cual se imbricó en el caso particular de España con el proceso de financiación seguido. De modo que cuando se presionó desde 1939 hasta 1958, con el ahorro forzoso inflacionista, se redujo el nivel de consumo de las clases trabajadoras y me-

dias. Con la secuela de que después del sacrificio soportado durante muchos años por la mayor parte de la población, lo logrado resulta mucho menos útil de lo que se pensaba.

Pero históricamente sería un tanto simplista despachar el tema de la autarquía con un exordio *ex post*, con una crítica más o menos basada en una concepción aperturista de la economía, incluso de *laissez faire*. Si hubo autarquía entre 1939 y 1951, con toda una serie de reminiscencias hasta 1959 (Plan de Estabilización) e incluso hasta 1986 (ingreso de España en la CE), ello fue inevitable. El régimen de Franco salido de la Guerra Civil 1936-1939 funcionó con pautas políticas directamente tomadas de la Alemania nazi y la Italia fascista; que ya habían adoptado el sistema de autarquía económica como instrumento de búsqueda del pleno empleo tras el paro masivo del período 1929-1933, y también para la reparación de una guerra de grandes dimensiones.

En el caso de España la adopción de esa política no fue, pues, autónoma, sino derivada. Es decir, Franco no parece que se propusiera nunca una política consciente de pleno empleo; a pesar de que una de sus frases preferidas era la de «ni un hogar sin pan, *ni un obrero sin trabajo*». Pero, seguramente, el *Caudillo* no sabía quién era Keynes, no obstante su visita a Madrid en 1930.

Y lo del *pan* era un *desideratum* que surgía del ensueño de acabar un día con el racionamiento de alimentos, instaurado en la zona republicana desde 1937, y para todo el país en 1939. Sin que la odiosa cartilla de racionamiento pudiera suprimirse hasta 1951, cuando confluyeron coyunturalmente los primeros créditos comerciales del Reino Unido, Bélgica y sobre todo EE UU. Y la gran cosecha de aquel año: todo lo cual compuso un *grand tournant*, un punto de inflexión hacia arriba de la economía española. Sin embargo ello no significó el golpe decisivo para la autarquía, que en sus patrones fundamentales siguió funcionando hasta el Plan de Estabilización 1959/1961, por lo menos.

10. Formación y crisis del modelo autoritario

Cualquier visión de conjunto del funcionamiento del sistema social español entre 1939 y 1977 exige un esfuerzo de modelización, de representación esquemática de la estructura social; cuestión a la que me he referido con cierta extensión en otro lugar¹⁷, por lo cual no voy a insistir aquí más de lo indispensable.

Durante varios decenios (1939-1975) prevaleció en España un modelo de sociedad con sus particularidades en lo político y en lo económico, que históricamente fue de claro autoritarismo. Socialmente, su rasgo fundamental consistió en que hizo posible la dominación absoluta de la burguesía y sus aliados (clases dominantes) y, más en concreto, el control de la estructura económica por la oligarquía financiera.

En esas condiciones, el *submodelo político* conformado entre 1936 y 1939, se caracterizó por la supresión de prácticamente todas las libertades públicas que había comportado la República: la disolución oficial de los partidos de izquierda —con la posterior unificación de los de derechas en el Movimiento Nacional en 1937—, la abolición de las autonomías regionales, y la repulsa de cualquier órgano legislativo de elección popular. Ese submodelo se consolidó y tendió a perpetuarse tras el 1 de abril de 1939, mediante la más formidable represión: ejecuciones, encarcelamiento, exilio, depuración de funcionarios, persecución policial, censura; combinándose esos aspectos de exterminio de la oposición con una serie de situaciones prebendarias y de permisividad de corrupción para los adictos al Régimen.

Claro es que no todo cabe explicarlo por los procedimientos referidos. La *permanencia del franquismo*, como sostuvo acertadamente en 1974 el sociólogo Amando de Miguel, en el célebre *Informe Foessa* (cuya versión oficial no incluyó esas observaciones), se debió en gran medida a una protección heteronómica. Es de-

cir, aunque se destruyeron los sindicatos de clase y las demás organizaciones obreras, sin embargo se garantizó en todo momento la fijeza del empleo; aunque fuera a niveles muy bajos de productividad y de salarios. Además, se establecieron las Magistraturas de Trabajo, que normalmente daban la razón a los *productores* en los pleitos laborales. Y sobre todo, a través del *camarada Girón*, se hizo algo que la Segunda República no fue capaz de desarrollar: la Seguridad Social. Mientras los burgueses y conservadores republicanos se limitaron a promulgar la *Ley de Vagos y Maleantes* en 1933, una década después, ya en pleno franquismo, empezó a funcionar el seguro de enfermedad, acompañado de otras medidas en cuanto a jubilación, viudedad, orfandad, maternidad, etcétera. A todo lo cual ha de agregarse la política de vivienda iniciada en 1956, con el *Plan de urgencia social de Madrid*, que después se tradujo en los sucesivos planes de vivienda, que paliaron uno de los más graves problemas sociales. Todo eso, junto con la política hidráulica, la forestal, la relativa modernización de la agricultura, etcétera, hizo más digerible el franquismo para los españoles.

En cualquier caso, el submodelo político autocrático surgido en 1939 con toda una serie de ajustes más que nada semánticos, culminó en 1967 con el llamado *desarrollo político*, que venían prometiendo los tecnócratas del Régimen. Paralelamente al crecimiento económico, iniciado con fuerza en 1959, se dijo que habría un desarrollo político, y que éste se haría a partir de la publicación de la Ley Orgánica del Estado (LOE). Pero a la postre, el prometido desarrollo político hizo crisis, para en 1974 dar paso al *pacato aperturismo* de Arias Navarro, que en su gran conjunto de contradicciones puso de relieve que el franquismo no podía ir más allá de lo que permitía su «código genético», basado en la fuerza y en la concentración autocrática del poder.

En resumen, puede afirmarse que el 20 de noviembre de 1975, a pesar de algunas diferencias secundarias, el submodelo político vigente era básicamente el mismo de 1939. Con rasgos bien claros de ser *oligárquico*, des-

¹⁷ R. TAMAMES, *¿A dónde vas, España?*, Planeta, 7.ª edición, Barcelona, 1977, páginas 48 y siguientes.

de el punto de vista de la concentración del poder en la clase política dirigente de origen franquista; *históricamente anacrónico*, al hallarse anclado en un ya lejano pasado, ampliamente superado por la inmensa mayoría de la población; y técnicamente *obsoleto*, por resultar incapaz de atender a las necesidades de una sociedad y de una economía mucho más complejas y diversificadas en 1975 que en los años cuarenta o cincuenta.

En cuanto al submodelo económico surgido de la Guerra Civil de 1936-1939, que podemos calificar de autárquico, era plenamente coherente con la estructura político-autocrática ya examinada; sus rasgos básicos pueden agruparse en cuatro categorías¹⁸.

— Propósito de *autoabastecimiento* como respuesta al colapso del comercio exterior que se originó como consecuencia de la Guerra Civil de 1936-1939; no sólo por el estallido de la Segunda Guerra Mundial, sino también a causa del sistema político franquista, que marginó a España de buena parte de sus anteriores relaciones internacionales.

— *Supresión de numerosas libertades en el área de la economía*, mediante toda clase de intervencionismos, como los definidos en las ya analizadas leyes industriales de 1939.

— Intervención directa *del Estado en el sistema productivo*, a través del INI.

— *Control y explotación de las clases trabajadoras*. Al margen de declaraciones programáticas claramente inspiradas en el fascismo italiano (como el Fuero del Trabajo, basado en la mussoliniana *Carta di Lavoro*), pronto se vio cuál sería el «nuevo orden laboral»: disolución de los sindicatos y organizaciones de clase, sindicato vertical único, supresión del derecho a la huelga, encarcelamientos, exilio, y repetición del servicio militar

para la mayoría de los trabajadores que ya habían servido en las filas del Ejército Republicano.

En definitiva, la autarquía significó una regresión total respecto de las transformaciones estructurales planteadas en los años treinta (reforma agraria, autonomías regionales, sindicalismo libre, etcétera). Al propio tiempo, la autarquía hizo posible un intenso grado de acumulación capitalista, y no precisamente por la senda de un crecimiento rápido, sino merced a fuertes tasas de plusvalía conseguidas por la sincronización de precios altos y salarios bajos durante todo un prolongado período de estancamiento (1939-1951), con las clases trabajadoras debatiéndose entre la represión y toda clase de penurias.

Pero, lógicamente, el modelo autárquico no podía mantenerse a perpetuidad. Desde 1956, resultó notorio que las presiones políticas y sociales hacían imposible la persistencia de la autarquía, y que no bastaría con introducir unos simples retoques. Así, desde 1957 (febrero), se entró en todo un proceso de ruptura del modelo autárquico, que culminó en el Decreto-ley de Nueva Ordenación Económica de julio de 1959, que comportó la efectiva realización de un *Plan de Estabilización* con una serie de cambios importantes:

— La intensificación de las relaciones con el exterior, al liberalizarse las importaciones, la inversión de capital extranjero y otras transacciones.

— La supresión del intervencionismo de la economía, merced a una mayor libertad de precios y a la disolución de una larga serie de organismos intervencionistas.

— La erradicación de una de las principales causas de la inflación del período autárquico, al prohibirse la emisión de deuda pública pignorable.

— Asimismo, la economía española experimentó lo que en la terminología ulterior llamaríamos su «homologación exterior». En otras palabras, se aceptaron diversas disciplinas internacionales: fijación de la paridad de la peseta en el Fondo Monetario Internacional, consolidación parcial del Arancel de Aduanas en el GATT, compromiso de liberalizar las transacciones y los pagos exteriores conforme a los códigos de la OECE.

¹⁸ Puede verse más detenidamente en *¿A dónde vas España?*, ob. cit., páginas 56 a 58. Por otra parte, son de indudable interés los dos trabajos que seguidamente citamos: Carlos BERZOSA, «La acumulación de capital en el período autárquico franquista», *Negaciones*, número 3, mayo de 1977, páginas 197-209; y Joan CLAVERA, «El estraperlo en los años cuarenta», en *Información Comercial Española*, número 514, junio de 1976, páginas 91-97.

El modelo económico liberalizado, si bien no llegó a identificarse totalmente con el de la OECE (siguió sin haber sindicalismo libre, derecho de huelga, etcétera), sí que supuso un cambio importante en la situación, al liberarse las fuerzas productivas antes trabadas por miles de rigideces e intervencionismos.

Las consecuencias de la nueva situación fueron importantes. El crecimiento acelerado comportó la dinamización de la sociedad española, con cambios en el comportamiento social y en las actitudes políticas. En definitiva,

el nuevo modelo económico llevaba en su matriz la necesidad del profundo e inevitable cambio político a largo plazo. Tal eventualidad, que estuvo clara para muchos ya en los años sesenta, empezó a hacerse evidente al comenzar la década de los setenta, cuando la economía y la sociedad españolas, más complejas y diversificadas, entraron en contradicción profunda y creciente con el submodelo político, ya incapaz de todo punto para atender las necesidades económicas y sociales¹⁹. La Democracia, llegada en 1977, era inevitable.

¹⁹ En 1976 y 1977 fueron muchos los trabajos sobre el final del modelo autoritario. Entre ellos —artículos y libros— debemos citar: Carlos ELORDI, «La inviabilidad del reformismo: la economía exige democracia. Mesa redonda con cinco economistas de la oposición, Boyer, Fernández Ordóñez, Merigó, Serra y Tamames», *Triunfo*, número 699, 19 de junio de 1976, páginas 31-35; Ramón TAMAMES, «La economía en un futuro democrático», *Triunfo*, número 676, 10 de enero de 1976, páginas 42-45, y el ya citado libro *¿A dónde vas, España?*; Luis LERENA, «La crisis de la planificación española», *Actualidad Económica*, número 932, 27 de enero de 1976, páginas 14-17; Manuel MARTÍN, «El ciclo económico en España: apuntes para una crisis», *Económicas y Empresariales*, número 2, enero-abril de 1976, páginas 64-66; Luis GÁMIR, «¿Planificación RIP? Los planes fueron una operación política», *Informaciones Económicas*, número 400, 15 de junio de 1976, páginas 5.