

Jaime Requeijo González

LA ERA DEL QUANTUM: 1960-1974

El período 1960-1974 queda marcado, en la evolución de la economía española, por tres acontecimientos importantes: el abandono del modelo autárquico, la puesta en práctica de planes de desarrollo indicativos y el choque externo que supuso la primera crisis energética. El presente trabajo resume la razón y el alcance del Plan de Estabilización de 1959, una operación ambiciosa que pretendía estabilizar y abrir la economía española; analiza el por qué y el cómo de los planes de desarrollo; y pone de manifiesto que, detrás del elevado crecimiento del período, se escondían rigideces y debilidades que dificultarían la adaptación de la economía a las turbulencias globales de la segunda mitad de los setenta y primera de los ochenta.

Palabras clave: política económica, estabilidad económica, planificación del desarrollo, asignación de recursos, turismo, inversión extranjera, eficiencia técnica, España, 1960-1974.

Clasificación JEL: E65, O21, O52.

1. Introducción

Cuando, tras las medidas adoptadas en 1957, el Gobierno español comprobó que, a 31 de diciembre de 1958, sus reservas exteriores sólo suponían 45,4 millones de dólares, cifra inferior a la deuda exterior a corto plazo¹, intuyó, también, que el modelo autárquico se había agotado y que, para crecer, era preciso desprenderse de las tres características que habían marcado el período que comenzara en 1939: la inflación, la protección y la continua intervención pública en la asignación de recursos². Lo que no podía intuir es que se abría el período de mayor crecimiento histórico de la economía española dado que, de 1960 a 1974, el PIB real aumentaría

al ritmo medio de 7,02 por 100, lo que daría lugar a una profunda transformación económica y social³.

El propósito de este trabajo no es analizar, pormenorizadamente, el Plan de Estabilización de 1959 y los Planes de Desarrollo que le siguieron puesto que la literatura económica española los ha desmenuzado y valorado sobradamente⁴; de lo que se trata, en reali-

³ Datos del trabajo de ALCAIDE, J. (2000): «Series históricas españolas 1898 a 1998», en J. VELARDE (coord.): *1900-2000. Historia de un esfuerzo colectivo. Cómo España superó el pesimismo y la pobreza*, Cuadro 25, Madrid, Planeta.

⁴ Sin ánimo exhaustivo, véanse: FUENTES QUINTANA, E. (1980): «La crisis económica española», *Papeles de Economía Española*, número 1. (1989): «Tres decenios largos de economía española en perspectiva», en GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.), *España, Economía*, Espasa Calpe. MARTÍ, L. (1975), «Estabilización y desarrollo», *Información Comercial Española*. SÁNCHEZ LISSEN, R. (2000): «Los modelos de política económica protagonistas del gran despegue: del de sustitución de importaciones (1948) al Aznar-Rato» en VELARDE, J. (coord): *1900-2000 Historia de un esfuerzo colectivo*, Planeta. GÁMIR, L. (coord.) (1975): «Política económica de España», capítulos V y VI, Madrid, Guadiana. VARELA, M. (1989-1990): «El Plan de Estabilización como yo lo recuerdo», *Información Comercial Española*,

¹ REQUEIJO, J. (1987): *Introducción a la Balanza de Pagos de España*, Cuadro 5.2, Madrid, Tecnos.

² VARELA, M. (1985): «Así empezó la marcha hacia Europa», *Diario* 16, 12-5-1985.

dad, es de elucidar las razones que llevaron a adoptar tales medidas y de ponderar sus efectos. De ahí que el apartado 2 se dedique a examinar el trasfondo del Plan de Estabilización; que el apartado 3 valore el por qué y el cómo de los Planes de Desarrollo; y que el apartado 4 sopesa los objetivos alcanzados y las secuelas que se advertirían a partir de 1974, cuando las dos crisis energéticas de los setenta y la complicada transición política harían aflorar las debilidades de la economía española.

2. La crisis de 1958 y el Plan de Estabilización de 1959

A finales de 1958, y pese a las medidas adoptadas en 1957, la reserva de divisas estaba, ya se ha dicho, casi agotada y suponía una cantidad bastante inferior a la deuda a corto plazo de la economía española. Irrumpía, con crudeza, la fase final de una larga crisis de balanza de pagos. Porque de eso se trataba: de una crisis de balanza de pagos⁵. Sólo que la crisis española de entonces difería bastante de las crisis modernas porque nuestra economía estaba aherrojada por las intervenciones que, precisamente, tenían su traducción última en la pérdida continuada de reservas exteriores. Veamos por qué.

De forma simplificada, la función que relacionaba, en los años cincuenta, la evolución de las reservas con el resto de partidas importantes de la balanza de pagos puede expresarse de la siguiente forma:

$$\Delta R = \Delta (X.P_x - M.P_m) + \Delta ID$$

diciembre-enero. GONZÁLEZ, M. J. (1979): *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos.

⁵ Los datos de las balanzas de los años cincuenta figuran en MARTÍNEZ RUIZ (2003): *El sector exterior durante la autarquía. Una reconstrucción de las balanzas de pagos de España (1940-1958)* (Edición revisada), Banco de España.

siendo:

- R : Reservas exteriores;
- X : Exportación de bienes;
- M : Importación de bienes;
- P_x : Precio de las exportaciones;
- P_m : Precio de las importaciones;
- ID : Inversión extranjera directa, como variable representativa de las entradas de capital extranjero.

Dado el empeoramiento tendencial de la relación real de intercambio —acentuado por los cambios múltiples— y la disminución relativa de la inversión directa —fruto de una legislación muy restrictiva— al estudiar la variación temporal, tendremos:

$$\frac{dR}{dt} = \frac{d(X.P_x - M.P_m)}{dt} + \frac{dID}{dt}$$

siendo:

$$\frac{d(X.P_x - M.P_m)}{dt} < 0$$

y también:

$$\frac{dID}{dt} < 0$$

luego $\frac{dR}{dt} < 0$, R será decreciente, supondrá la pérdida continuada de reservas y anunciará la crisis de balanza de pagos.

¿Razones de esa tendencia? Tres y las tres sólidas. Primera, el modelo autárquico requería de crecientes importaciones de bienes de capital y materias primas, para producir, internamente, un abanico cada vez mayor de bienes de consumo, lo que, unido, en el caso español, a una oferta exportable de carácter predominantemente primario, generaba un desfase cada vez mayor entre exportaciones e importaciones; segunda, ese desfase se acentuaba, además, por el empeoramiento tendencial de la relación real de intercambio, especialmente castigada por el meca-

nismo de cambios múltiples aplicado en el período 1949 a 1957 y pensado, en teoría, para potenciar la exportación y la producción nacionales; y tercera, porque las entradas de capital, especialmente en forma de inversiones directas, apenas tenía lugar por la existencia de normas muy limitativas de la inversión exterior, de una moneda no convertible y de un férreo control de cambios. De ahí la pérdida continuada de divisas que presagiaba, a muy corto plazo, la suspensión de pagos internacionales; pérdida y amenaza que forzaron el cambio de política económica. Es más, sin la asfixia exterior y la sombra de la suspensión de pagos, no parece difícil aventurar que el modelo autárquico, caro a la ideología de un Régimen creyente en las virtudes omnímodas del Boletín Oficial del Estado, generador de una enorme pléyade de buscadores de rentas y con escaso aprecio por los mercados abiertos y competidos, hubiera pervivido durante bastantes años más.

Por eso, las medidas adoptadas en 1959 iban más allá de una estabilización en el sentido prístino del término —búsqueda del equilibrio interno y externo— y configuraban un plan de transformación estructural: se trataba no sólo de restablecer los equilibrios sino, además, de abandonar el modelo de desarrollo hacia adentro y de incorporar la economía española a los mercados internacionales. Recordémoslas.

En 1958, España había pasado a formar parte de la OECE, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial y, a mediados de 1959, el Gobierno español envió, a la OECE y al FMI un Memorándum explicativo de las medidas que se proponía poner en práctica para efectuar el cambio de rumbo⁶. Son, en síntesis, las siguientes:

- *Sector público*: elevación de una serie de impuestos indirectos y freno el gasto público total, a corto plazo, y, a medio, intención de que el gasto no desborde los ingresos presupuestarios. En suma, búsqueda del equilibrio presupuestario de las Administraciones Públicas.

- *Política monetaria*: puesto que una de las corruptelas del modelo autárquico había consistido en emitir fondos públicos automáticamente pignorables en el Banco de España —lo que dotaba de recursos al sector público, al tiempo que espoleaba la inflación— la nueva política monetaria se proponía cegar esa vía de monetización del déficit y flexibilizar los tipos de interés y descuento en tanto que instrumentos de política monetaria.

- *Flexibilidad de la economía*: las promesas que se incluían en ese apartado del Memorándum eran muy amplias y abarcaban desde la supresión de las intervenciones, sobre los productos cuya importación quedase liberalizada, hasta eliminar rigideces derivadas de la legislación laboral y de las restricciones a la competencia.

- *Apertura exterior*: es en este terreno donde las medidas propuestas alcanzaban una dimensión mayor y las que debían provocar un cambio sustancial del modelo de desarrollo económico, al engarzar la economía española con los mercados internacionales.

De un lado, se pretendía establecer una única paridad de la peseta, fijada de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, y eliminar, consecuentemente, todo el sistema de cambios múltiples, concebido para primar o gravar los flujos de comercio. La peseta, por otro lado, sería convertible para no residentes y se reinstauraría el mercado de divisas, que debía operar a través de bancos autorizados. El objetivo perseguido consistía, por tanto, en liberalizar los pagos exteriores, aunque se limitase, en principio, a los países OECE y asimilados, y en permitir que los cambios reflejaran la tensión existente en los mercados de cambios.

Por otro lado, se anunciaba la apertura comercial, que debía suponer la renuncia, siquiera limitada, a la panoplia de fórmulas protectoras que, hasta ese momento, separaban los mercados españoles de los internacionales y que se concretaban en licencias, comercio de Estado y cuotas. Desde el principio se trataba de una apertura limitada porque, pese a las buenas intenciones plasmadas en el Memorándum, referidas a la liberalización de importaciones, no se prescindía de los instru-

⁶ OFICINA DE COORDINACIÓN Y PROGRAMACIÓN ECONÓMICA, «Memorándum que el Gobierno español dirige al FMI y la OECE» (1959), Madrid.

mentos protectores que, de hecho, sólo se eliminarían al incorporarse España, en 1986, a las Comunidades Europeas.

En tercer lugar, se recuperaba el arancel como elemento protector, un arancel que, según el Memorándum, no debía desvirtuar el efecto de la liberalización de importaciones.

Finalmente, se estimularía la inversión extranjera en empresas españolas y la repatriación de activos exteriores propiedad de residentes en España. Para lograr el primero de los propósitos se eliminarían, en principio, las restricciones a la repatriación de capital y rentas; para alcanzar el segundo, se anunciaba una amnistía de seis meses sin penalización alguna.

La traducción legislativa del Memorándum se llevaría a cabo a través de una serie de disposiciones, no demasiado ordenadas, y entre las que destacan el Decreto Ley de Ordenación Económica de 21-7-1959, que abarca el cuerpo fundamental de las medidas liberalizadas, al que había precedido el Decreto de 17 de julio (nueva paridad de la peseta: 60 pesetas por dólar, lo que significaba una devaluación del 42,8 por 100 respecto del anterior cambio oficial de 42 pesetas por dólar) y el Decreto Ley de 6 de julio (nuevo tratamiento de las inversiones extranjeras) y al que seguiría el Decreto de 28 de julio por el que se modificaban los derechos del Arancel Cambó de 1922.

Como se ha señalado anteriormente, el Plan de Estabilización se proponía algo más que perseguir el reequilibrio interno y externo: era, por un lado, una operación de ajuste de balanza de pagos y, por otro, un intento de convertir la muy intervenida economía española en una economía de mercado.

El ajuste seguía muy de cerca el enfoque absorción, basado en la idea de que, por sí sola, la devaluación no surte efectos si no va acompañada de un recorte del gasto interno. Y menos los podía surtir en una economía como la española lastrada por una elevada tasa de inflación que traía causa de los continuos desbarajustes fiscales y monetarios: de no contenerse la inflación, la devaluación sólo produciría un impacto limitado porque, en

poco tiempo, el tipo de cambio real se apreciaría y obligaría a efectuar nuevas devaluaciones nominales. Razón por la cual la devaluación se acompañó de medidas fiscales y monetarias destinadas a contener el gasto agregado.

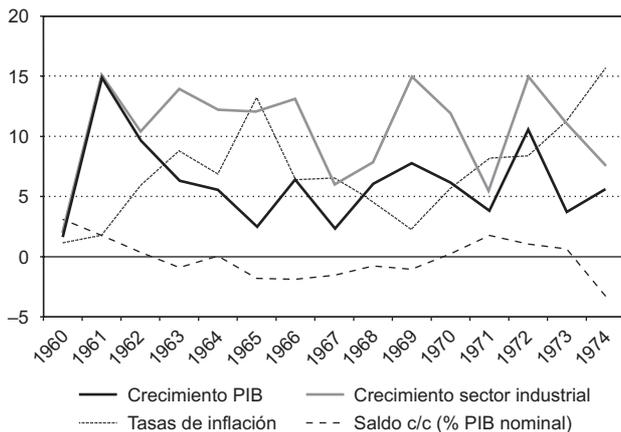
La modernización de la economía, el segundo de los objetivos, debía lograrse a través de la flexibilización de los mercados internos y, sobre todo, por medio de una liberalización exterior que insuflara, en esos mercados, dosis crecientes de competencia y provocara transformaciones importantes en la estructura productiva. ¿Qué debía suceder si la moneda no quedaba encadenada a un tipo de cambio irreal decidido por los poderes públicos; si se liberalizaban las importaciones; si las empresas extranjeras se interesaban por un mercado, como el español, poco desarrollado y con gran potencial de crecimiento y podían invertir y repatriar con relativa facilidad? Lo normal es que, de un lado, las empresas nacionales pudieran racionalizar sus procesos productivos, al ser capaces de suministrarse, sin demasiadas trabas, en los mercados exteriores, lo que, además, impulsaría las exportaciones; y que, del otro, la inversión extranjera complementase la nacional, con los consiguientes efectos de arrastre y modernización.

Pero ese doble propósito, buscado por algunos de los diseñadores del Plan de Estabilización de 1959, que no de todos, obtuvo dos resultados diferentes: se consiguió el ajuste exterior, con relativa facilidad, pero la transformación se quedó a medio camino puesto que no era lo mismo hacer frente a una posible suspensión de pagos exteriores, de amplias consecuencias, que reconducir una economía asentada sobre bases autárquicas. La voluntad política era manifiesta en el primero de los casos pero no parecía serlo, tan claramente, en el segundo porque las resistencias al cambio, en especial la de muchos sectores productivos, resultaban patentes.

Por lo que se refiere al ajuste, el Gráfico 1, que muestra la evolución de algunas variables clave de 1960 a 1974 permite valorar el impacto de las medidas y el reequilibrio efectuado.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: TASAS DE VARIACIÓN DE ALGUNAS MAGNITUDES Y RESPUESTA DEL SECTOR EXTERIOR



FUENTE: Datos del trabajo de Julio ALCAIDE: «Series históricas 1898 a 1998», en Juan VELARDE (coord.): *1900-2000. Historia de un esfuerzo colectivo. Cómo España superó el pesimismo y la pobreza*, Planeta, Madrid, 2000.

Las reservas habían comenzado a crecer ya en 1959 y siguieron su trayectoria ascendente hasta 1964, habida cuenta del signo positivo de la cuenta corriente de 1960 a 1962. La crisis de balanza de pagos había, por tanto, sido superada, sin recurrir apenas a los créditos contingentes del Fondo y la OECE; la inflación se mantenía, en esos primeros años, en niveles mucho más tolerables y, tras el bache de 1960, la economía empezó a mostrar un considerable dinamismo. Ciertamente es que la contracción de 1960 fue objeto, en años posteriores, de no pocas críticas, por considerar que se había contado con recursos suficientes⁷ para lograr un proceso de

ajuste más lento y menos doloroso, una ducha fría menos helada y una reactivación más temprana⁸; pero no es menos cierto que el éxito de un plan de estabilización depende, en buena medida, de su contundencia, deseada entonces por todos los responsables políticos, porque yugular la inflación requiere de medidas creíbles amén de la imposibilidad de prever los efectos que las medidas adoptadas podían surtir en términos de crecimiento. En suma, si lo que deseaba era restablecer los equilibrios externo e interno, el Plan fue un éxito por muchos que sean los matices que se examinen⁹.

No ocurrió lo mismo con la modernización de la economía porque, como ya se ha indicado, las resistencias fueron múltiples y múltiples los expedientes utilizados para frenar el proceso liberalizador¹⁰. Modernizar la economía, más allá de las declaraciones de principio contenidas en el Memorandum, supondría derribar, progresivamente, los pilares autárquicos y, por tanto, poner en peligro una serie de intereses económicos y políticos. Mal iba la mayoría del empresariado a aceptar la pérdida de la reserva de mercado que, inevitablemente, se produciría al abrir el comercio exterior; tampoco los trabajadores, pese a estar agrupados en sindicatos afectos al régimen y escasamente representativos, iban a tolerar, de buen gusto, que se flexibilizaran los mercados laborales y que los puestos de trabajo dejaran de ser fijos; ni tampoco era plausible que el propio Régimen viera con buenos ojos una serie de transformaciones que, en el mejor de los casos, darían lugar a conflictos sociales de alcance imprevisible y, en el peor, a su propia desnaturalización y posterior desaparición. Muchas eran las resistencias, pues, que levantaron los planes de modernización y múltiples las barreras que los obstaculizaron, empezando por el arancel.

⁷ SARDÁ, J.: «El Banco de España 1931-1962». En BANCO DE ESPAÑA (1970): «El Banco de España. Una Historia Económica», Madrid. Unos 544 millones de dólares puestos a disposición del Gobierno español por diversas instituciones internacionales, por gobiernos occidentales, en especial el de USA, y por la banca privada norteamericana, página 473.

⁸ RUBIO, M. (1968): «El Plan de Estabilización de 1959», *Moneda y Crédito*, julio.

⁹ VARELA, M. (1989-1990), «El Plan de Estabilización como yo lo recuerdo», *ICE*, 676-677, diciembre-enero.

¹⁰ FUENTES QUINTANA, E. (1993): «Tres decenios largos de economía española en perspectiva», en *España, economía*, GARCÍA DELGADO, J. L. (Coord.), Espasa Calpe.

El arancel revitalizado en 1960 —y que debía constituir el elemento protector que no frenase el proceso liberalizador— ofrecía una serie de características que desvirtuaban, claramente, esa intención: protección elevada, variabilidad y disociación respecto del arancel CEE.

La media de los derechos realmente aplicados era, en 1960, del 23,75 por 100 pero esa medida resultaba escasamente representativa porque abundaban las posiciones arancelarias libres de derechos o con derechos mínimos¹¹, lo que encubría, sin duda, protecciones muy elevadas, tan pronto como se tuviesen en cuenta las protecciones efectivas.

Para calcular la protección que otorga un derecho arancelario no basta con valorar el arancel que grava al producto final; conviene, asimismo, tener en cuenta los correspondientes a las materias con las que el producto se fabrica, siempre bajo el supuesto de que los precios internos se igualan a los internacionales más los aranceles. Llegamos así al concepto de protección efectiva o protección al valor añadido representada, inicialmente, por la fórmula:

$$Z_i = \frac{V_i - V_i'}{V_i}$$

Siendo Z_i la protección efectiva del bien i , V_i el valor añadido a precios internos y V_i' el valor añadido internacional.

La idea que subyace bajo ese concepto de protección es muy simple: puede ocurrir que el arancel de un producto elaborado parezca, en principio, reducido y que, sin embargo, encubra una protección muy elevada al fabricarse con materiales (*inputs*) que apenas cuentan con protección; o, al revés, una protección muy elevada puede resultar mucho menor si los componentes están, a su vez, muy protegidos arancelariamente. Concepto, por otra parte, que ha perdido actualidad al incorporarse

España a las Comunidades Europeas, eliminarse los aranceles frente a sus socios y aceptar la Tarifa Exterior Común. Pero concepto de especial importancia durante muchos años, los que estamos analizando, porque el arancel español incorporaba, por entonces, dosis elevadas de protección efectiva en los sectores industriales dado que la media simple de esos niveles alcanzaba el 77,22 por 100 en 1962¹².

Pero la protección dispensada por el arancel no terminaba ahí porque había que añadir un expediente protector adicional: el ajuste fiscal en frontera o la suma de impuestos indirectos que, en principio, debía equiparar las mercancías nacionales a las importadas y que, calculados por exceso, reforzaban la protección, como ocurrió con el Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores establecido en 1964, en sustitución de la hasta entonces tarifa fiscal.

Ha sido proverbial la variabilidad del arancel español instaurado en 1960 y que, hasta la incorporación a las Comunidades, fue objeto de más de 1.000 decretos de modificación arancelaria¹³. Modificaciones que, por lo general, respondían a solicitudes de los sectores productivos, hasta el punto de poderse identificar, con nombres y apellidos, muchas de ellas. Con sectores industriales formados, en parte, por empresas escasamente competitivas, no resultaba nada extraño que la liberalización exterior, por lento que resultara el proceso, amenazase con desplazar del mercado a muchas de ellas y provocase reclamos protectores continuados, entre ellos la elevación de los aranceles. Elevación que no solía tener en cuenta, pese a lo complejo de los estudios y trámites, el impacto que la modificación del derecho podía causar en otros sectores lo que, con frecuencia, aumentaba la descoordinación del arancel. Tanto es así que, todavía en 1984, cuando la incorporación a las Comunidades Europeas se avecinaba, las distribuciones

¹¹ Vid. PINO, F. (1963): «Tres años de modificaciones arancelarias. El Arancel de 1960, hoy», *ICE*, septiembre.

¹² GÁMIR, L. (1989-90): «Política arancelaria», *ICE*, números 676-677, Cuadro 3. Incorporaba ya el efecto del ICGI, en la medida en que no fuera neutral, diciembre-enero.

¹³ *Ibidem*.

por promedio de secciones de los aranceles español y TEC presentaban disparidades notables, con coeficientes de asimetría y curtosis muy distintos¹⁴.

Pero el arancel no constituía la única fórmula protectora porque el mercado interno quedaba, también, amparado por los regímenes especiales de comercio —globalizado, bilateral y comercio de Estado— que afectaban, en 1963, a un 40 por 100 aproximado del valor total de la importación y que, diez años más tarde, al final del período analizado, significaban todavía el 30 por 100¹⁵. En suma, las barreras que separaban el mercado español de los internacionales siguieron, durante muchos años, reduciendo, considerablemente, la competencia exterior.

3. Los planes de desarrollo

Las autoridades políticas y económicas del momento tropezaron, a principios de los años sesenta, con dos dilemas espinosos. Primer dilema: ¿Cómo lograr crecimientos elevados sin abordar reformas económicas que pudieran poner en peligro la suma de intereses creados por 20 años de autarquía? Segundo dilema: ¿Cómo asentar un régimen que sólo lograría aceptación amplia, nacional e incluso internacional, si los niveles de vida media experimentaban crecimientos continuados? Los dos dilemas apuntaban a una única solución: el crecimiento dirigido. De poderse alcanzar una expansión continuada, bajo supervisión estatal, los objetivos mencionados se cumplirían.

Como en otras encrucijadas, los gobiernos españoles miraron hacia Francia, el país que más ha influido en muchas de nuestras decisiones políticas, para bien o para mal. Y en Francia flameaba, por aquel entonces, la planificación indicativa sugerida por Jean Monnet y apoyada, con entusiasmo, por De Gaulle, quien años más

tarde, en su segunda etapa, se referiría a ella como «ardiente obligación»¹⁶. Frente a un país semidestruido por la guerra, la planificación francesa buscaba armonizar las decisiones privadas y públicas en pos de la pronta recuperación económica, para lo cual se creaba una Comisaría del Plan, con Jean Monnet al frente, y se aprobaba un primer plan cuatrienal para el período 1947-1950, centrado en la expansión de la industria pesada. ¿En qué debía consistir la planificación indicativa? En que el Gobierno, a través de la Comisaría del Plan, trazase unos objetivos preferentes y convenciese a la iniciativa privada, por concesión de una serie de privilegios, en su mayoría financieros y fiscales, para que siguiese las líneas de la acción pública cuyo broche de oro incluía los polos de desarrollo, definidos por Perroux como «conjunto de unidades motrices que genera efectos de arrastre sobre otro conjunto económico o territorial definido»¹⁷. En suma, el Gobierno fijaba y cuantificaba unos objetivos prioritarios, concentraba los esfuerzos en determinadas zonas y sectores, que no otra cosa suponían los polos de desarrollo, y convencía a los empresarios privados, mediante ayudas públicas, para que se sumasen a sus proyectos.

¿Quién podría oponerse a un modelo de actuación que, sin menoscabar la iniciativa privada, eliminaba incertidumbres, tanto de mercado —productores y consumidores desconocen el comportamiento futuro de demandas y ofertas— como de entorno —evolución de las variables exógenas— y debía facilitar la toma de decisiones de los agentes económicos¹⁸.

¹⁶ Discurso de 8 de mayo de 1961. Repetirá la expresión en el capítulo dedicado a la economía de «Mémoires d'espoir», Plon, 1970, página 147. El entusiasmo planificador de De Gaulle no es sino el correlato de su declarada aversión al funcionamiento de la economía de mercado, explicitado en ese mismo capítulo.

¹⁷ PERROUX, F. (1965), *L'économie du XX^e siècle*, PUF, tercera edición de 1969, página 670. Su defensa de la planificación figura en su libro (1965), *Les techniques quantitatives de la planification*, PUF. Existe traducción al español (1967): *Técnicas cuantitativas de la planificación*, Ariel. Una descripción más detallada de la planificación francesa figura en CAIRE, G. (1967), en el capítulo II de *La planification*, Cujas.

¹⁸ Vid. MEADE, J. (1970): *The Theory of Indicative Planning*, Manchester University Press, capítulo I.

¹⁴ Vid. REQUEIJO, J. (1985): «Introducción a la Balanza de Pagos de España», Madrid, Tecnos, páginas 93 y 94.

¹⁵ *Ibidem*, página 91.

La planificación francesa, escasamente criticada en Francia, tal vez porque, para muchos de sus ciudadanos, forma parte de su cultura social y es, por tanto, un producto nacional, facilitó, sin duda, la larga etapa de expansión que marcó el período 1950-1973, con dos subperíodos: 1950-1958, con crecimiento medio del PIB del 4,3 por 100 acumulativo; y 1958-1973, con tasa de crecimiento medio del 5,2 por 100¹⁹. Ahora bien, esos años gloriosos, incluidos en los 30 de Fourastié²⁰, no deben hacer olvidar la importancia de otros factores que, sin duda, afirmaron la expansión. Empezando por la ayuda Marshall.

De 1948 a 1950, el Plan Marshall transfirió unos 13.000 millones de dólares a las economías de Europa occidental devastadas por la guerra, entre las que se encontraba Francia, en forma de donaciones y préstamos a largo plazo. Su objetivo principal era de índole política, puesto que se trataba de contener el avance soviético, pero esa ayuda financiera no sólo permitió acelerar la formación de capital y elevar la producción industrial sino que, muy probablemente, surtió un efecto lateral enormemente positivo: asegurar la estabilidad financiera y liberalizar producciones y precios²¹. De esos 13.000 millones de dólares, un 20 por 100 correspondió a Francia²² y sería difícil negar sus efectos positivos.

La firma, primero, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1948, embrión de la formación de la Comunidad Económica Europea en 1958, pese a tratarse de medidas también de raíz política —evitar los repetidos conflictos entre Alemania y Francia— supusieron, tanto para Francia como para los

otros cinco países, un notable cambio de horizonte económico. Para un país recogido en sí mismo, como lo era Francia, con un coeficiente de apertura exterior todavía del 26 por 100 en 1960²³ el tránsito hacia la Unión Aduanera, que duraría hasta 1967, introdujo, en su economía, dos impulsos dinamizadores de primer orden: competencia y economías de escala. El tejido productivo francés tuvo que adaptarse a un entorno económico mucho más competido, con los consiguientes efectos sobre la inversión y la innovación; y en su favor contó con la ampliación de mercados que facilitaba la consecución de economías de escala. No es posible, tampoco, desconocer, sobre todo en ese primer período, los efectos dinámicos de la integración²⁴.

El ansia por recuperar el tiempo perdido (*rattrapage* o *catching up*) jugó, también, un papel importante al terminar la guerra: a partir de 1929, la economía francesa se había retrasado con respecto a las de los otros países industriales, y el deseo de colmar esa brecha dinamizó todas las energías sociales, dinamización que encontró sus mejores exponentes en la tasa de inversión y el aumento de la productividad: de 1949 a 1969 pasó, paulatinamente, del 19,7 al 25 por 100 del PIB, en términos reales, y la productividad en el sector de manufacturas se multiplicó por 2,35²⁵.

No es fácil determinar, por tanto, qué papel jugaron los planes de desarrollo en la transformación de la economía francesa pero sí puede afirmarse que, en esa transformación, otros factores de impulso tuvieron una destacada presencia.

Como ya se ha señalado, la planificación española siguió muy de cerca a la francesa, tanto en el esquema organizativo, como la creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo y el nombramiento de un Comisario del

¹⁹ SICSCI, P. y WYPLOSZ, Ch. (1995): «France 1945-92», en *Economic Growth in Europe since 1945*, CEPR, Cambridge University Press, Cuadro 8.1.

²⁰ FOURASTIÉ, J. (2004): *Les trente glorieuses*, Hachette, Poche. Edición primera de 1979, en Fayard.

²¹ Efectos destacados por EICHENGREEN, B. y UZAN, M. (1992): «The Marshall Plan: economic effects and implications for Eastern Europe and the former USSR», *Economic Policy*, abril. Las cifras más reveladoras pueden consultarse en el mismo trabajo.

²² Vid. KUNTZ, D. (1997): *The Marshall Plan Reconsidered. A Complex of Motives*, Foreign Affairs, mayo/junio.

²³ «Importaciones y exportaciones de bienes y servicios sobre PIB», *European Economy*, 6, 2004, Cuadros 3, 36 y 40.

²⁴ SICSCI, P. y WYPLOSZ, Ch., art. cit.

²⁵ CARRÉ, J.; DUBOIS, P. y MALINVAUD, E. (1972): *La croissance française*, Seuil, datos del Cuadro 5 (cap. 4), y anexo X. Curiosamente, la tesis del «rattrapage» no parece convencer a sus autores.

Plan, cargo que desempeñaría, de 1962 a 1973, Laureano López Rodó, como en modos de previsión y actuación: puesto que de lo que se trataba era de crecer, se partía de una tasa esperada de crecimiento, encuadrada dentro de un cuadro macroeconómico, se diseñaban los objetivos principales de la acción pública, mediante un conjunto de programas sectoriales ensamblados, y se fijaba un programa de inversiones públicas; todo ello a partir de los trabajos de ponencias —de ámbito horizontal— y comisiones —de índole sectorial; el plan debía ser vinculante para el sector público y de libre adhesión para el sector privado. Para facilitar esa adhesión voluntaria se operaba a través de las acciones concertadas: compromisos adquiridos por una empresa o grupos de empresas respecto de volúmenes de producción, puestos de trabajo, exportaciones previsibles y otra serie de variables y concesión de una serie de beneficios por parte de la Administración Pública. Acogidos buena parte de los beneficios a la Ley 152/1963 de Protección y Fomento de la Industria Nacional²⁶ que preveía la declaración de interés preferente de un sector industrial o de preferente localización de una zona geográfica, situaciones en las que se otorgaban, por Decreto, una serie de ventajas que podían abarcar desde la expropiación forzosa de terrenos para futuras instalaciones hasta exenciones fiscales y facilidades crediticias.

Aunque los organismos de planificación perduraron hasta finales de 1975, habiendo sido sustituida en 1973 la Comisaría del Plan por el Ministerio de Planificación del Desarrollo, y se esbozaron las líneas de un cuarto plan, en realidad no hubo sino tres planes cuatrienales: 1964-1967; 1967-1971 y 1972-1975²⁷.

Como paso previo al primero de ellos, el Gobierno español solicitó, del Banco Internacional de Reconstrucción

y Fomento, la confección de un estudio sobre la economía española, estudio que, como se señala en el prólogo, debería permitir «la preparación de un plan de desarrollo económico a largo plazo para la expansión y modernización de la economía española y, por consiguiente, en la elevación del nivel de vida del pueblo español, manteniendo, al mismo tiempo, la estabilidad financiera»²⁸. El informe que, en su capítulo 1, refrendaba la idoneidad de la planificación indicativa para la economía española era, además de un catálogo de obviedades económicas, un estudio de los diversos sectores de tejido productivo español puesto que 11 de sus 19 capítulos seguían ese enfoque que buscaba, ante todo, identificar los distintos estrangulamientos que podían ralentizar la expansión. Pese a lo farragoso del texto, puede advertirse, y tal vez sea ésa su más eficaz aportación, que predica una menor intervención administrativa y un más libre funcionamiento de los mercados²⁹.

El primero de los planes, que anticipaba un crecimiento medio interanual del 6 por 100, fue aprobado por la Ley 194/1963 y pretendía ser un plan global que potenciase los recursos de la economía española y bajo cuyo imperio, y para estimular el desarrollo regional, se crearon los polos de promoción de Huelva y Burgos y los de desarrollo de Vigo, La Coruña, Valladolid, Zaragoza y Sevilla. El Plan, que debía finalizar en 1967, fue prorrogado hasta 1968, a consecuencia, sobre todo, de la devaluación de la peseta, ocurrida en noviembre de 1967, lo que obligó a revisar los cálculos del segundo de los planes, que se iniciaría en 1969.

La novedad del segundo plan, que repetía las líneas del primero, consistió en introducir el mecanismo de «señales de alerta» —inflación, cobertura comercial ex-

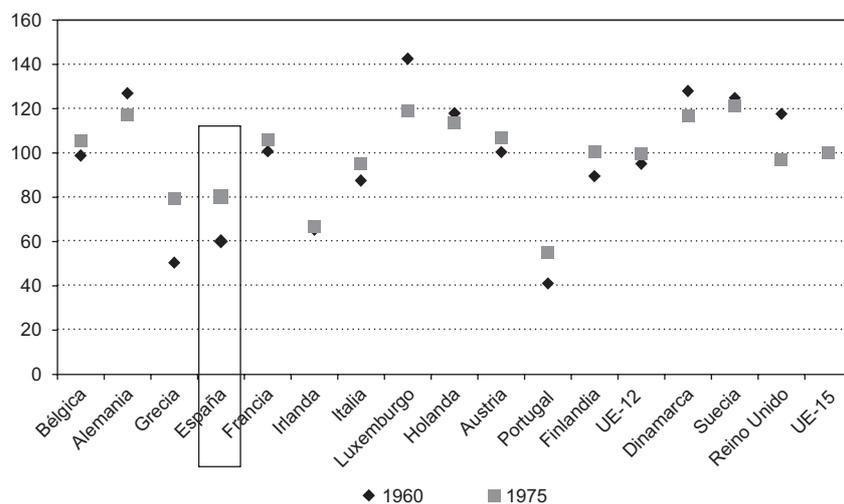
²⁶ BOE, 5-12-1963.

²⁷ Los detalles figuran en ÁLVAREZ RENDUELES, J. R. (1975): «La planificación del desarrollo en España», *ICE*, abril, y TAMAMES, R. (1989-90): «Los planes de desarrollo 1964-1975», *ICE*, diciembre-enero. La crítica a la organización, contenido y resultado de los dos primeros planes puede leerse en TAMAMES, R. (1967): *España ante un segundo plan de desarrollo*, Nova Terra.

²⁸ OFICINA DE COORDINACIÓN Y PROGRAMACIÓN ECONÓMICA (1962), «El desarrollo económico de España», Informe del Banco Mundial de Reconstrucción y Desarrollo, Madrid, página 19.

²⁹ Vid. FUENTES QUINTANA, E. (Coord.) (1963), «El desarrollo económico de España. Juicio crítico del Informe del Banco Mundial», *Revista de Occidente*, Madrid. En especial el trabajo de VELARDE, J. También GONZÁLEZ, M. J. (1979): *La economía política del franquismo*, Tecnos, páginas 322 y siguientes.

GRÁFICO 2
POSICIÓN RELATIVA DE ESPAÑA*
 (UE-15 = 100)



NOTA: * PPA per cápita.
 FUENTE: Datos del Cuadro 9 de *European Economy*, 4, 2004.

terior, variación de la reserva de divisas, oferta monetaria, índice de producción industrial y tasa de desempleo— que suponía que, de encenderse alguna de esas señales, o todas, debían adoptarse medidas correctoras. En el fondo de esa innovación, tributaria de los *clignotants* franceses, latía la preocupación por la estabilidad, amenazada por la crisis de 1967.

El tercero de los planes, que abarcaba el período 1972-1975 resultaba ser el más ambicioso de todos, puesto que preveía una tasa de crecimiento interanual del 7 por 100, buscaba la modernización de la economía española y tenía, entre sus objetivos, la ampliación del Acuerdo Preferencial suscrito con la CEE en 1970.

La crisis económica, iniciada con las perturbaciones energéticas del otoño de 1973, y el comienzo del final del franquismo, provocado por el asesinato de Carrero Blanco en diciembre de ese año, trastornaron todo el proyecto planificador: López Rodó había pasado a la Cartera de Exteriores, la Comisaría se había transfor-

mado en el Ministerio de Planificación del Desarrollo y se habían fijado las líneas del cuarto plan, que debía comprender el período 1976-1980, pero la onda expansiva general que había caracterizado las dos décadas anteriores había tocado a su fin y, en un entorno de creciente incertidumbre política —Franco no murió hasta el 20 de noviembre de 1975—, era difícil asentar previsiones a medio plazo. Muerto Franco, y con el primer Gobierno de la Monarquía, el Ministerio de Planificación dejó de existir.

4. Consideraciones finales

Como puede advertirse en el Gráfico 2, el período 1960-1975 supuso, por mor del crecimiento, una mejora en la posición comparada de la economía española y un salto en la convergencia: del 60 por 100 al 80 por 100 de la media de la actual UE-15, en paridad de poder adquisitivo. Sin embargo y sin desconocer que, en algunos

sentidos, los planes diseñaron una estrategia de crecimiento y eliminaron incertidumbres, no podemos dejar de plantearnos tres preguntas referidas a ese crecimiento. La primera de ellas sería: ¿hubo, independientemente de los planes, fuerzas dinamizadoras de la economía?; la segunda se formularía de la siguiente manera: ¿qué habría ocurrido si no hubiesen existido los planes y se hubiese dejado funcionar más libremente, a los mercados?; la tercera: ¿cuál es el pasivo, en términos de eficiencia-X, de los planes de desarrollo?

No es difícil identificar algunas de las fuerzas dinamizadoras del período: el turismo, la inversión extranjera y la expansión occidental y, más concretamente, la europeo-occidental.

En el período de vigencia de los tres planes, 1964-1973, los ingresos por turismo supusieron 16.545 millones de dólares, ingresos no atribuibles a la planificación sino a las condiciones físicas del país, a niveles de precios inferiores a los de los países de origen de esos turistas y a la aparición del turismo de masas de procedencia occidental, turismo masivo que venía impulsado por la prosperidad. Esos ingresos, cuyo efecto más inmediato consistió en financiar una proporción elevada del déficit comercial —la cobertura media fue de 79,18, con desviación típica de 17,75³⁰— tuvo, además, un importante efecto de arrastre sobre el conjunto de la economía puesto que vigorizó el sector de la construcción y las actividades terciarias.

La inversión extranjera del período, supuso, en todas sus formas, 5.047 millones de dólares, con un 42 por 100 de inversión directa³¹. Las razones de ese flujo no son otras que el levantamiento de restricciones derivado del Plan de Estabilización y los menores costes laborales existentes en España, muy inferiores a los de los siete grandes países industriales al comienzo del período. Dirigido, con preferencia, al sector de manufacturas, y muy en especial a la fabricación de vehículos, su

impacto educativo no debe ser soslayado: la organización industrial española empezó a modernizarse porque tenía que adaptarse a las exigencias de una producción tecnológicamente más avanzada.

De 1960 a 1973, el crecimiento anual de los siete grandes países industriales alcanzó una media del 4,8 por 100 y los países que hoy forman la UE-15 lo hicieron al 4,7 por 100³². ¡Cómo no iba a reflejarse esa expansión en la economía española que, además, gozaba de la renta de situación que le proporcionaba su localización geográfica! La onda de prosperidad de todos esos países suponía más inversiones, más turismo, más exportaciones; y todo ello sin olvidar que, de 1962 a 1973, un millón de españoles emigró a los principales países europeos, en busca de trabajo, lo que, además de suavizar las tasas de paro, dio lugar a considerables remesas de emigrantes que, en total —los desplazados a todos los países— permitieron una cobertura media del déficit comercial del 24 por 100 aproximado en el lapso 1961-1973³³.

Esos factores de impulso operaron durante el período de planificación indicativa y ayudaron, por tanto, al crecimiento de la economía española pero no venían causados por los planes y, en consecuencia, hubieran estado presentes aunque no se hubiera hecho esfuerzo alguno de planificación.

No es difícil suponer, en consecuencia, que la liberalización de los mercados hubiese surtido efectos similares, en lo que a tasas de crecimiento se refiere, sin haber comprometido, de la misma manera que lo hicieran los planes, la capacidad de la economía española para competir en mercados abiertos y, sobre todo, su capacidad de adaptación a entornos cambiantes. He ahí la contestación a la segunda pregunta.

Para Leibenstein, la proposición básica de la teoría de eficiencia-X señala que, sin restricción presupuestaria, cuanto menores sean las consecuencias derivadas del

³⁰ REQUEIJO, J., *op. cit.*, Cuadros 4.1 y 4.3.

³¹ *Ibidem*, Cuadro 4.7.

³² OECD (1999): *Historical Statistics*, París, Cuadro 3.1.

³³ REQUEIJO, J., *op. cit.*, Cuadros 4.4 y 4.6.

esfuerzo de los agentes individuales mayor será el grado de ineficiencia-X o diferencia entre el coste real y el mínimo³⁴. Se trata, en este caso, de una regla empresarial pero que puede generalizarse a una economía en su conjunto siempre que sustituyamos restricción presupuestaria por competencia, consecuencia derivada del esfuerzo por búsqueda de rentas y diferencia entre coste real y mínimo por inflación; lo que nos llevaría a enunciar que, en una economía con reducidos niveles de competencia, en la que los agentes económicos son, en muchos casos, buscadores de rentas, los niveles de inflación tienden a ser elevados.

Como puede advertirse en el Gráfico 1, y una vez superado el impacto del Plan de Estabilización, la inflación volvió a marcar la trayectoria de la economía española, con una aceleración que se inicia en 1964 y que da lugar a que, de 1964 a 1973, el coste de vida se duplique. Veamos cuáles hayan podido ser sus causas, de acuerdo con el razonamiento anterior.

Una economía planificada, aunque se trate de una planificación indicativa, es una economía sometida a dosis reducidas de competencia porque esa característica constituye la esencia misma de la planificación: una economía con reducidas barreras exteriores resulta difícilmente planificable porque puede generar costes hundidos de considerable magnitud. ¿Cómo hubiera podido desarrollarse la industria siderúrgica, uno de los ejes de la planificación española, si no hubiese estado amparada por una férrea protección arancelaria que la situaba a sotavento de los mercados internacionales? La contrapartida de esa reducida competencia era, precisamente, el nivel de inflación³⁵.

Aunque, en los años considerados, la intervención de la economía por parte de los poderes públicos fuese menor que la observable en el período autárquico, la

protección exterior, ya lo hemos dicho, seguía siendo alta, por suma de instrumentos arancelarios y no arancelarios. Los beneficios de los distintos agentes económicos procedían, por tanto, mucho más de la protección conseguida que de la propia actividad empresarial; y, a ello, había que añadir el juego de los estímulos, sobre todo de los estímulos financieros, ejemplificados por los circuitos privilegiados de crédito: de 1962 a 1973, la financiación sectorial privilegiada absorbió una media del 23 por 100 de los recursos ajenos de la banca y un 69 por 100 de los de las Cajas³⁶. Tales recursos, a coste inferior al del mercado y, en algunos casos, claramente inferior, discurrían por los canales del crédito oficial o por los coeficientes obligatorios y estimulaban toda una serie de actividades engastadas en los planes de desarrollo; estimulaban, por tanto, la búsqueda de rentas, la clave de múltiples beneficios empresariales. El lado oscuro de esa financiación privilegiada eran los mayores intereses que los no acogidos a ella debían de pagar por efecto del poder de traslación de los intermediarios financieros: los rendimientos de la parte no intervenida de su activo debían compensar el lucro cesante de la parte intervenida. Así, precisamente, nacieron los extratipos puesto que, hasta 1969, los intereses activos y pasivos eran fijados por el Banco de España.

La inflación, por otro lado, erosionaba la competitividad-precio de la economía española puesto que, en un sistema de cambios fijo, los diferenciales de inflación respecto de los principales competidores aprecian el tipo de cambio real, efecto que se podía observar en la balanza comercial, deficitaria por tradición —salvo en 1960, a consecuencia del Plan de Estabilización— pero que podía dar lugar a un déficit de cuenta corriente, como así ocurrió en siete de los catorce años estudiados y que, al encontrarse, obligó, a finales de 1967, a adoptar medidas correctoras, entre las que destacaba la

³⁴ LIEBESTEIN, H. (1978): «On the Basic Proposition of X-Efficiency Theory», *American Economic Review*, mayo.

³⁵ VELARDE, J. (1970): «Dictamen sobre la inflación española», causalidad destacada por mor de los múltiples mecanismos de intervención. (Informe no publicado).

³⁶ POVEDA, R. (1980): «Los circuitos privilegiados del sistema crediticio», *Papeles de Economía Española*, número 3. Datos tomados de los Cuadros 3 y 4.

devaluación de la peseta, que pasó de 60 a 70 pesetas por dólar³⁷.

Inflación y desequilibrio exterior fueron, pues, las muestras palpables de la ineficiencia pero no fueron las únicas: los años de planificación, al forzar un crecimiento protegido y extensivo, dejarían, tras sí, varias secuelas que revelaban una inadecuada asignación de recursos. Destaquemos las tres que nos parecen más importantes: la endeble estructura financiera de las empresas, el elevado consumo de energía y la creciente dependencia tecnológica³⁸.

La industria constituye la punta de lanza del crecimiento del período, puesto que su tasa media de expansión se sitúa en el 10,3 por 100 para el período 1960-1974, pero la mayor parte de las empresas industriales padeció una escasez de recursos propios que las hizo enormemente dependientes del crédito bancario y, por tanto, las expuso a sufrir, con extrema agudeza, cualquier contracción del crédito.

En los 14 años que discurren de 1960 a 1974, el consumo de energía se triplica en España, situación que puede explicarse por el dinamismo industrial y por la especialización en sectores devoradores de energía, como la siderurgia, el cemento o la petroquímica. Pero, además, el crecimiento se efectúa sin prestar atención

al consumo de energía por unidad producida, dado que la elasticidad-renta de la demanda energética se sitúa, en media del período, en 1,3 frente al 1 de media de los países OCDE. Si a ello unimos la sustitución lógica del carbón por el petróleo importado, cuya participación en el consumo interior pasa del 30,7 por 100 al 68,3 por 100 en los extremos del período, se comprenderá el alcance de esa debilidad³⁹.

Finalmente, la expansión se asentó sobre una tecnología importada que hizo pasar los pagos por asistencia técnica y royalties de 21,75 millones de dólares en 1961 hasta 315,72 millones en 1974, y ello sin contar con la tecnología incorporada que supuso casi quintuplicar la importación de bienes de equipo de 1962 a 1972⁴⁰.

Todas esas ineficacias se harían sentir, con especial fuerza, al estallar, en el otoño de 1974, la primera de la crisis energética, repetida en 1978, dos crisis que pondrían fin a la larga onda expansiva occidental y que alumbrarían, en el caso español, el período de lento crecimiento 1975-1985, lentitud derivada, en parte, de las perturbaciones externas y, en gran medida, de las rigideces y debilidades heredadas de esa era del *quantum*, del crecimiento por el crecimiento, que hemos intentado rememorar.

³⁷ Los detalles del ajuste figuran en el Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre.

³⁸ Apuntadas ya en FUENTES QUINTANA, E. y REQUEIJO, J. (1984): «La larga marcha hacia una política económica inevitable», *Papeles de Economía Española*, número 21.

³⁹ Vid. GARCÍA ALONSO, J. e IRANZO MARTÍN, J. (1989): *La energía en la economía mundial y en España*, Editorial AC, 2.ª edición, cap. 8.3.

⁴⁰ Gráfico 3 del trabajo citado de FUENTES QUINTANA, E. y REQUEIJO, J.

