

Sector público y crecimiento económico en la dictadura de Franco

Francisco Comín

1. Introducción

El régimen de Franco permite estudiar el interesante tema de las relaciones entre el sector público, el crecimiento económico y las dictaduras. El sector público puede intervenir en la economía a través del Presupuesto de las Administraciones públicas, mediante las empresas públicas y a través de la regulación. En el primer caso, las relaciones entre el Presupuesto público y el crecimiento económico actúan en un sentido y en otro; no obstante, hasta que el sector público tiene una cierta dimensión, el crecimiento económico —y los cambios sociales que le acompañan— influye más sobre el gasto y los ingresos públicos, que a la inversa. Esto es lo que sucedió en España hasta los años sesenta. La política fiscal depende de la configuración política y social de un país y, mientras que ésta no cambie, los gobiernos seguirán aplicando políticas que tienden a mantener la estructura social inamovible. La comparación de Europa con el caso español confirma aquella teoría de la Hacienda que sostiene que los gastos y los déficit públicos son más grandes en las democracias que en las dictaduras ¹. En las democracias europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las políticas de consenso entre partidos y organizaciones sociales llevaron al nacimiento del Estado del Bienestar,

¹ Vid. COMÍN, F., *Historia del Sector Público en España (1800-1995)*, dos volúmenes en prensa, Barcelona, 1996.

preocupado por el mantenimiento del pleno empleo y por la expansión de los sistemas públicos de sanidad, de educación, de vivienda, de pensiones, de desempleo y de jubilación; todo esto implicó un gran crecimiento del gasto público en relación al PIB en Europa. Además, aquellas políticas redistributivas de las democracias también trajeron la profundización de los impuestos progresivos sobre la renta que permitieron aumentar los ingresos públicos; los gastos crecieron aún más, pero esto no fue problema para unos ministros de Hacienda que le habían perdido el miedo al déficit.

En la España de la posguerra sucedió todo lo contrario, pues el régimen de Franco paralizó el crecimiento del sector público administrativo durante los años cuarenta y cincuenta; incluso durante los años sesenta la dictadura impidió que el crecimiento del sector público fuese mayor, porque no permitió la realización de una reforma fiscal progresiva como las que habían tenido lugar en Europa en la posguerra. Como los ministros de Hacienda seguían practicando una presupuestación de control, el estancamiento de los ingresos hizo que los gastos públicos no aumentasen tanto como el crecimiento económico hubiese exigido -particularmente en infraestructuras y en educación- para no verse obstruido y circunscrito a las industrias menos avanzadas; esto lo sabían muy bien los ministros comisarios de los Planes de Desarrollo. Si se atiende al ejemplo europeo, también hubiera sido preciso en España un mayor aumento de los gastos de sanidad, en vivienda y en las transferencias redistributivas para mantener la estabilidad social, pero el franquismo disponía de otros medios más expeditivos para asegurar la tranquilidad social. La contención del gasto público durante la dictadura es la razón por la que el tamaño del sector público creció tan rápidamente en España desde 1976; con la transición a la democracia, la sociedad española recuperó el retraso histórico en la creación del Estado de Bienestar acumulado durante el franquismo. Las elecciones de 1977 permitieron a los votantes españoles revelar sus demandas de gasto público, cosa que había sido imposible durante la dictadura de Franco; los partidos políticos las incluyeron en sus programas, y los gobiernos en los Presupuestos del Estado.

La política del franquismo relacionada con la empresa pública -que es el segundo instrumento de intervención mencionado- fue más parecida a la realizada en Europa que las otras dos; aunque aquí al sector público empresarial se le adjudicó un papel fundamental

para conseguir los fines autárquicos hasta 1959, y luego se redujo la importancia de las empresas públicas a un papel subsidiario desde 1963 ². Por último, hay que tener presente que con el tercer tipo de intervención -1a política de regulación de la actividad económica interior y el proteccionismo exterior- los gobiernos franquistas influyeron más sobre la actividad económica que a través de los presupuestos públicos. Al contrario de lo que sucede con los ingresos y gastos públicos, en este terreno las dictaduras tienden a ser más intervencionistas que las democracias. Tras la Segunda Guerra Mundial, las democracias occidentales adoptaron unas resueltas políticas de desregulación de los precios y los mercados interiores y una política de apertura al exterior, para participar en los organismos financieros y comerciales internacionales. Esta política de cooperación internacional fue la causa, junto al desarrollo del Estado benefactor, del éxito de la reconstrucción en aquellos países tras el conflicto.

Pues bien, en la España de la autarquía sucedió exactamente lo contrario; el régimen de Franco fue aislado del exterior por el bloqueo internacional; la protección comercial del exterior a través de los contingentes y los tipos de cambio fue extrema, y otro tanto sucedió con la regulación de precios y mercados, que multiplicó las burocracias y los trámites exigidos a la actividad económica privada. Bien es cierto que el Plan de Estabilización de 1959 abrió la economía española al exterior y liberalizó las transacciones mercantiles interiores; pero aun así siguió habiendo un intenso proteccionismo en los años sesenta y los mercados interiores siguieron estando muy intervenidos, sobre todo cuando los precios y la inversión fueron dirigidos y orientados por los planes de desarrollo, puestos en marcha desde 1964. Hubo que esperar hasta el régimen democrático para que se acometieran -particularmente desde la entrada en la Comunidad Económica Europea- unos programas de reconversión industrial y de liberalización económica que abrieron y desregularon apreciablemente la actividad económica, permitiendo funcionar al mercado con mayor libertad que durante el franquismo, especialmente en los mercados laborales, financieros y de servicios.

² Vid. MARTÍN ACEÑA, P., YCOMÍN, F., *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, 1991, YCOMÍN, F., «La difícil convergencia de la economía española: un problema histórico», *Papeles de Economía Española*, núm. 63, 1995, pp. 78-91.

El objetivo de este artículo es, precisamente, analizar estas cuestiones que relacionan el sector público y el comportamiento de la economía española durante el franquismo, en el marco comparativo europeo. El trabajo consta de los epígrafes siguientes. En el segundo se estudia el período de la posguerra, caracterizado por la autarquía, la crisis y el inmovilismo económico; en el apartado tercero se analiza el crecimiento económico y los cambios en el sector público durante los años sesenta; el breve apartado cuarto muestra que una razón fundamental de que la crisis económica se manifestase tan intensamente en la democracia fue que los últimos gobiernos franquistas no tomaron las medidas que estaban siendo adoptadas en otros países para hacer frente a la crisis internacional del petróleo iniciada en 1973; finalmente, en el apartado quinto se presentan unas especulaciones sobre las interesantes relaciones existentes entre regímenes políticos y cambios económicos.

2. La política económica de la autarquía y el estancamiento económico (1940-1959)

La política de industrialización autárquica practicada en la posguerra sí que fue realmente peculiar. En efecto, la política de industrialización de la España franquista se separó de la implementada en la Europa occidental en dos aspectos fundamentales: en primer lugar, por la deficiente actuación de la política fiscal y por el menor compromiso presupuestario de los gobiernos de la posguerra, que implicaron la ausencia de la inversión estatal y de otras funciones propias del Estado benefactor; en segundo lugar, por la desconfianza de las autoridades españolas en los mecanismos de mercado y en la iniciativa privada, que originó una política excesivamente dirigista e intervencionista con la reglamentación de los precios, de los mercados e, incluso, de los procesos productivos, y una orientación excesivamente nacionalista y autárquica de su modelo de reconstrucción; al tratarse de una dictadura, España permaneció aislada de los organismos internacionales, lo que le impidió recibir sus ayudas financieras y, en contrapartida, sus presiones hacia la liberalización económica. Ese aislamiento del patrón de cambios internacional permitió a los gobiernos de la posguerra practicar una desacertada política monetaria.

La política económica del periodo 1940-1959 sí que fue, por tanto, «diferente» a la europea. Como resultado de esas políticas económicas desfasadas, el período de reconstrucción duró más tiempo en España, incluso que en otros países del sur de Europa, con condiciones semejantes, como Portugal, lo que confirma el diferente comportamiento económico del franquismo. En estos años de la autarquía -denominados como «la noche de la industrialización española»- se gestó el atraso económico español; en España, la reconstrucción económica comenzó lentamente en los cincuenta, y el país sólo se industrializó en los años sesenta³.

En Europa, las políticas fiscales expansivas fueron el señuelo que los políticos utilizaron para atraer apoyo electoral hacia sus partidos. La utilidad de la doctrina de Keynes consistió en justificar los nuevos fines buscados por los políticos, que exigían incrementar el gasto público y expandir la empresa pública⁴. Contrariamente, los franquistas de la posguerra mantuvieron las ideas clásicas sobre el equilibrio presupuestario y el control del gasto público; descartaron la política fiscal keynesiana, pero se aferraron al nacionalismo y al intervencionismo extrapresupuestario, así que la política económica del «Estado nuevo» abusó de la regulación económica a través de la fijación administrativa de precios y salarios, de las cuotas a la producción y a la importación, del control de cambios, de las autorizaciones previas a la inversión y del racionamiento de los productos alimenticios y de los *inputs* industriales. El consumo de productos españoles se convirtió -para la propaganda oficial- en una patente de patriotismo y

³ Ese retraso ha sido evidenciado por CARRERAS, A., «La producción industrial en el muy largo plazo. Una comparación entre España e Italia de 1861 a 1980», en L. PRADOS DE LA ESCOSUHA Y V. ZAMAGNI (eds.), *El desarrollo económico en la Europa del Sur: España e Italia en perspectiva histórica*, Madrid, 1992, pp. 173-210, para la producción industrial; también se interrumpió el crecimiento agrario, como ha señalado BARCELÁ, C., «El mercado negro de productos agrarios en la postguerra, 1939-1953», en FONTANA (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona, 1986, pp. 192-205, y «Fraude fiscal y mercado negro durante el franquismo», *Hacienda Pública Española*, núm. 1, 1994, pp. 367-382. *Vid.* también CATALÁN, J., *La economía española y la segunda guerra mundial*, Barcelona, 1995.

⁴ *Vid.* MILWAHD, A. S., «La reconstrucción económica en Europa occidental», en CABRERA, JULIÁ y MARTÍN ACEÑA (comps.), *Europa, 1945-1990*, Madrid, 1992, pp. 19-36; «El sector exterior en la expansión de los años cincuenta: comparación de las exportaciones españolas y portuguesas», en PRADOS DE LA ESCOSUHA Y ZAMAGNI (eds.), 1992, pp. 444-461, y MADDISON, A. *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas*, Barcelona, 1991.

de orgullo nacional, tan herido por los organismos internacionales como la ONU, que bloquearon diplomáticamente al régimen dictatorial. La única preocupación del gobierno español era asegurar la supervivencia del régimen, y a ese objetivo político se subordinaron los fines sociales y económicos; en consecuencia, el pleno empleo y el crecimiento económico se subordinaron al fin político fundamental. Las autoridades del Ministerio de Hacienda no abrazaron el keynesianismo porque rechazaron las nuevas funciones del Estado providencia.

Cualquiera que fuese la dimensión de las destrucciones de la Guerra civil, en España, al contrario de lo ocurrido en la Europa occidental, no se realizaron grandes inversiones públicas, ni en reconstrucción del capital social fijo dañado por el conflicto civil, ni menos aún en nuevas obras civiles⁵. En España, los gastos de los denominados «Presupuesto extraordinario de Guerra» y «Presupuesto de Reconstrucción» se destinaron fundamentalmente a pagar atrasos de guerra y a ampliar el material militar, fundamentalmente⁶. En la autarquía no se practicó una política fiscal anticíclica ni dearrollista, ni se incrementó la inversión de los Presupuestos; ni siquiera se invirtió para reponer el capital depreciado durante el conflicto. No cabe duda de que una política fiscal anticíclica hubiera sido muy conveniente ante la apatía de la inversión privada en los años cuarenta, ocasionada por los siguientes factores: a) la débil demanda de consumo derivada de una población empobrecida y la ausencia de demanda exterior; b) la desconfianza de los industriales sobre la estabilidad y duración del nuevo régimen; e) el excesivo intervencionismo y los precios administrados que alentaban la especulación y el «estraperlo», y que apenas permitían obtener beneficios a las actividades productivas, y d) las dificultades para importar maquinaria y equipos productivos, por la escasez de divisas. Las intensas intervenciones favorecieron las relaciones de clientela y la «compra» de licencias de importación del Ministerio de Comercio y de divisas del JEME. El estallido de la Guerra Mundial dificultó la importación de *inputs* energéticos, materias primas y bienes de equipo imprescindibles para la

⁵ Para el caso de Renfe, *vid.* Muñoz RUBIO, M., *Desarrollo económico y ferrocarril entre 1941 y 1982. De la hegemonía a la marginalidad*, Documento de Trabajo 9401, Fundación Empresa Pública, Madrid, 1994, y *Renfe (1941-1991) medio siglo de ferrocarril público*, Madrid, 1995.

⁶ *Vid.* COMIN, F., "El Presupuesto del Estado tras la Guerra Civil: dos pasos atrás", *Economistas*, núm. 21, 1986, pp. 24-32.

reconstrucción de la economía española; al final de la guerra, además, se paralizaron proyectos industriales privados y públicos, particularmente del INI, que contaban con participación tecnológica alemana. La política industrial autárquica confió, más que en los Presupuestos, en la empresa pública, creando el Instituto Nacional de Industria como el principal instrumento de industrialización; el INI constituyó sociedades públicas que emprendieron ambiciosos proyectos de inversión, que parcialmente compensaron la parsimonia de la inversión privada y que impulsaron la producción en los sectores básicos 7.

La política fiscal retrocedió en la España de los años cuarenta, pues los ingresos y gastos presupuestarios, que se habían desarrollado en el primer tercio del siglo, perdieron entidad con el primer franquismo; el Presupuesto del Estado español no contribuyó a incrementar la demanda efectiva en la posguerra ni a crear una infraestructura ni un capital humano que favoreciesen la actividad económica. Efectivamente, los primeros gobiernos franquistas congelaron los gastos presupuestarios en obras públicas, educación, sanidad, vivienda y transferencias a los seguros sociales; en porcentajes del total, redujeron su importancia, en comparación al período republicano 8. En la época autárquica se siguió a rajatabla el mandato de la ortodoxia financiera clásica de equilibrar el Presupuesto del Estado; las reformas tributarias franquistas buscaron la suficiencia, y lograron que la

7 Vid. MAHTÍN ACEÑA, P., YCOMÍN, F., *INI. 50 años...*, cit., 1991, para el INI; para las nacionalizaciones de las compañías ferroviarias y de la CTNE, vid. MUÑOZ RUBIO, M., *Renfe (1941-1991) medio siglo...*, cit., 1995, e ISIDHO, R., *La evolución de las telecomunicaciones españolas 1982-1998: el caso de Telefónica en España*, S. A., Documento de Trabajo 9404, Madrid, 1994.

8 Véase, para la evolución previa a la guerra, COMÍN, F., *Hacienda y Economía en la España contemporánea*, Madrid, 1988; «Evolución histórica del gasto público en España», *Papeles de Economía Española*, núm. 37, pp. 78-99; «Perfil histórico de la Deuda pública en España», *Papeles de Economía Española*, núm. 33, pp. 86-119. El desarrollo de los seguros sociales del INP y de las Mutualidades laborales se financió con cuotas de los afiliados; se trataba de un tipo de seguros profesionales muy alejados aún de la concepción de un sistema integrado de seguridad social como el que se estaba difundiendo por Europa a partir del modelo de Beveridge; vid. VELARDE FUERTES, I., *El tercer viraje de la Seguridad en España*, Madrid, 1990; COMÍN, F., «Los seguros sociales y el Estado benefactor en España», en CARAMÉS (ed.), *La crisis del Estado del bienestar*, Santiago, 1994, pp. 11-46; «Crecimiento económico y gastos sociales: una perspectiva histórica», en LÓPEZ CASANOVAS (ed.), *Análisis Económico de la Sanidad*, Barcelona, 1994, pp. 167-182, e *Historia del sector...*, cit., 1996.

recaudación creciese más que los gastos; no hubo, pues, déficit presupuestarios, si se exceptúan los años iniciales en los que los nacionales pagaron su victoria, que habían financiado a crédito⁹.

Este paso atrás en la política presupuestaria se debió al régimen dictatorial español. La Guerra civil dividió al país en dos bandos irreconciliables, y el franquismo alimentó la revancha en la posguerra. La dictadura de Franco nunca pretendió armonizar los intereses sociales; al contrario, favoreció a las clases que apoyaron el «alzamiento nacional» de 1936 y persiguió con suma dureza a los vencidos. Los damnificados por el franquismo fueron los trabajadores: se prohibieron los sindicatos libres y las huelgas, se fijaron los salarios nominales de manera que su poder de compra disminuyó con la inflación, se redujeron los gastos públicos que pudieran beneficiarles, no se practicó una política de pleno empleo y el sistema fiscal descansó sobre los impuestos más regresivos agrupados en torno a la Contribución de usos y consumos. Se protegió a la agricultura con el pretexto de favorecer a los campesinos, que en las zonas de minifundio apoyaron a los «nacionales», pero sacaron más provecho los grandes propietarios, y los jornaleros del campo fueron claramente perjudicados por la evolución de los salarios y por la contrarreforma agraria. La política de fijación de precios agrarios favoreció el mercado negro, que sólo benefició a los estraperlistas protegidos del régimen¹⁰. La contrarreforma agraria del franquismo fue instrumentada por el Servicio Nacional de Reforma Social de la Tierra, creado en abril de 1939; el apoyo a los grandes agricultores se realizó a través del Servicio Nacional del Trigo, que puso en marcha medidas de carácter técnico y de mantenimiento de rentas de los agricultores a través de los precios garantizados que beneficiaron más a los grandes que a los pequeños propietarios, y que perjudicó con generalidad a los consumidores por el alto precio del pan.

⁹ Vid. FUENTES QUINTANA, E., «Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española», en ANES, ROJO y TEDDE (eds.), *Historia Económica y Pensamiento Social*, Madrid, 1983, pp. 475-521. Vid. COMÍN, F., «El fraude fiscal en la Historia: un planteamiento de sus fases», *Hacienda Pública Española*, núm. 1, pp. 31-46; «Public Finance in Spain during the 19th and 20th Centuries», en MAHTÍN ACEÑA Y SIMPSON (eds.), *The Economic Development of Spain since 1870*, Aldershot, pp. 521-560.

¹⁰ Vid. BARCELÁ, C., «El mercado negro...», cit., 1986.

La política intervencionista en el interior y autárquica frente al exterior también caracterizó a la España de la época 1940-1959. A la reconstrucción económica de la Europa occidental contribuyeron decisivamente la inmediata desregulación y liberalización de los mercados interiores tras el conflicto bélico, y la apertura de las relaciones exteriores, con la creación del nuevo orden económico y financiero internacional en los acuerdos de Bretton Woods y de las primeras instituciones para la cooperación europea. En España, **contrariamente**, el intervencionismo regulador se extremó con el franquismo, cuya política económica se diferenció de la europea en que atropelló la libertad de mercado y de empresa: por un lado, la abrumadora regulación creó un contexto adverso para el funcionamiento de la empresa, cuyos agentes destinaban más energías y dinero a conseguir las licencias y los permisos previos que a practicar una acción propiamente empresarial; por otro, la política autárquica aisló la economía española de la internacional, ¹⁰ que fue muy negativo para el país.

Las políticas económicas nacionalista e intervencionista se habían desarrollado en España desde finales del siglo XIX, pero se acentuaron tras 1940, cuando se estableció una economía administrada por el expediente, cuyos instrumentos predilectos fueron la regulación de los mercados interiores y el proteccionismo exterior, con los cupos y licencias sustituyendo a los aranceles y tratados. Aquel excesivo intervencionismo hizo que las decisiones políticas se impusieran a las elecciones económicas y anuló totalmente al mercado como mecanismo de asignación de recursos ¹¹; asimismo, evitó la competencia entre las empresas a las que se aseguró su supervivencia, mediante transferencias de renta desde los consumidores. En España, los mercados interiores fueron «disciplinados» por la reglamentación e intervención estatal; la transformación de una economía de guerra en una economía de mercado tardó más que en Europa, pues hasta finales de los años cincuenta el gobierno dirigió y controló con métodos cuartelarios las decisiones económicas.

¹¹ El estraperlo no asignaba los recursos entre los distintos usos productivos, ya que fundamentalmente lo que hacía era redistribuir la producción escasa por el comercio ilegal; las ganancias de los altos precios del mercado negro iban a parar a los estraperlistas más que a los productores. Para la política de comercio exterior, véase SERRANO SANZ, J. M., "Un siglo de política comercial española en perspectiva", en VELARDE, CARCÍA DELGADO Y PEDREÑO (eds.), *El Sector Exterior de la Economía Española*, Madrid, 1988.

Los controles directos sobre la producción y distribución se plasmaron en una normativa, extremadamente prolija y rígida, sobre la creación, ampliación y traslado de industrias, sobre la obligatoriedad de vender al Servicio Nacional del Trigo la producción de trigo y de declarar las existencias almacenadas; había que llevar «guías» oficiales para el transporte de mercancías de unas provincias a otras. Las autoridades franquistas quisieron sustituir al mercado distribuyendo, con los consiguientes cupos y cartillas de racionamiento, desde los *inputs* imprescindibles para las empresas a los productos alimenticios necesarios, pasando por las licencias de importación y los cupos de divisas. Los organismos utilizados al efecto fueron desde la «organización sindical» hasta la Comisión General de Abastecimientos y Transportes, y la Fiscalía de Tasas. Los resultados fueron la arbitrariedad administrativa y el mercado negro ¹².

En la autarquía perdió relevancia la protección arancelaria, ante el recurso a sistemas protectores basados en restricciones cuantitativas, como los contingentes, el control de cambios y los acuerdos bilaterales; este intervencionismo exterior dio lugar a la discrecionalidad de los burócratas del Ministerio de Comercio para la concesión de licencias y de divisas. El modelo nacionalista de industrialización español era autárquico, en el sentido de que trató de prescindir del comercio internacional y de las inversiones, tecnología y ayudas extranjeras, que tanto hicieron en favor de la reconstrucción europea. La autarquía fue impuesta, pues a Franco no le quedó otra opción tras el cierre de fronteras francés y el aislamiento internacional hasta el inicio de la Guerra fría y los acuerdos con los Estados Unidos, que rindieron la «ayuda americana» desde 1953. Efectivamente, tras la derrota de las potencias del Eje se cortaron las relaciones con el exterior de la economía española; la consecuencia fue que hubo escasez de energía, de abonos y de ayuda tecnológica. Ante los problemas de balanza de pagos, y la depreciación de la peseta en los mercados li-

¹² Vid. GARCÍA DELGADO, J. L., «Estancamiento industrial e intervencionismo económico durante el primer franquismo», en FONTANA (ed.), 1986, pp. 170-191; "La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en NADAL, CARRERAS y SUDRIÀ (comps.), *La economía española en el siglo xx. Una perspectiva histórica*, Barcelona, 1987, pp. 164-189; GONZÁLEZ, M. I., *La economía política del Franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, 1979, y BIESCAS, I. A., «Estructura y coyunturas económicas», en TUÑÓN DE LAHA, M. (dir.), *España bajo la dictadura franquista (1936-1975). Historia de Esparza*, vol. X, Barcelona, 1980, pp. 13-164.

bres, las autoridades españolas no devaluaron abiertamente como hicieron los demás países, sino que restringieron aún más las licencias de importación.

El objetivo autárquico fue un auténtico fracaso. Las importaciones fueron imprescindibles, y si no fueron mayores fue por la escasez de divisas; no sólo había que importar maquinaria y bienes de equipo, sino también *inputs* agrarios e industriales, como abonos, petróleo, algodón y caucho; en los primeros años hubo, incluso, que importar trigo. De manera que en los años cincuenta, el comercio exterior global representaba en torno al 20 por 100 de la renta nacional; de hecho, la dependencia que tenía el crecimiento económico español de las importaciones fue el «estrangulamiento» básico -pues ahogó la balanza comercial y alimentó la inflación- que obligó al repudio de la política autárquica y al viraje hacia la liberalización exterior del Plan de Estabilización de 1959.

En el franquismo la reconstrucción económica estaba, naturalmente, subordinada a la supervivencia del régimen; la permanencia del dictador impidió que España participase en los organismos de cooperación europea y del nuevo orden económico internacional. Sin presiones externas sobre el régimen de Franco para reducir la protección frente al exterior -al no pertenecer España a la ÜECE, ni al FMI-, las cuotas y las restricciones al comercio exterior continuaron en los cincuenta, colocando a España en desventaja exportadora, empeorada aún más por la sobrevaloración de la peseta en los cambios oficiales, frente a otros países ¹³. El inevitable aumento de las importaciones de los cincuenta aumentó los déficit corrientes de la balanza de pagos, que no podían ser compensados por las inexistentes importaciones de capital ni por las imposibles transferencias de capital. El desequilibrio exterior agotó la vía de crecimiento autárquico, y forzó a las autoridades españolas a buscar las ayudas financieras de los organismos internacionales. Finalmente, España se incorporó a dichos organismos en 1958 y 1959 (FMI, BIRD y ÜECE) ¹⁴.

Los factores monetarios interiores e internacionales y la ayuda americana contribuyeron, asimismo, poderosamente al éxito de re-

¹³ Vid. SEHRANO SANZ, J. M., «La apertura exterior de la economía española en perspectiva», en GARcía DELGADO, J. L. (ed.), *Economía española, Cultura y Sociedad. Homenaje a Juan Ve/arde Fuertes*, Madrid, 1992, pp. 433-450.

¹⁴ Vid. ROS HOMBRABELLA, J., et al. *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización* (1989-1959), Madrid, 1973.

construcción europea tras la Segunda Guerra Mundial; también en estos aspectos España fue diferente. La marginación de la España franquista de la ayuda americana y de las transferencias de los organismos internacionales contribuye, asimismo, a explicar el fracaso de la reconstrucción económica de los años cuarenta y cincuenta. La ayuda americana llegó a España desde 1950 y, sin embargo, el país no se industrializó. La Guerra fría permitió vender a Franco su «activo» más valioso, que era su visceral anticomunismo, a cambio del levantamiento del bloqueo impuesto por la ONU en 1946; en agosto de 1950, Estados Unidos había concedido un crédito a España por 6,5 millones de dólares; aunque no llegó a realizarse, fue un aliento para el franquismo; más importante aún fue que ese mismo año se reanudaron las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, y España entró en la FAO. En 1953, los Estados Unidos concedieron a España una ayuda que permitió el aumento de las divisas tan necesarias para la economía española. La liberalización del comercio interior del Gobierno de 1951 y la ayuda americana de 1953 posibilitaron un modesto crecimiento económico. Además, las expectativas de los empresarios españoles mejoraron al ver que el régimen era reconocido internacionalmente, cobrando visos de permanencia, y que se relajaban los controles más estrictos sobre la economía.

En la España de la posguerra no se controló la inflación ni se estabilizó la peseta. La falacia económica (propia de las dictaduras de los veinte) de que la cotización oficial de la divisa sostenía el prestigio del régimen impidió a los gobiernos autoritarios de Salazar y Franco devaluar convenientemente sus valutas y, al mantener unas divisas sobrevaluadas, sus exportaciones se vieron perjudicadas. A pesar de los intentos fallidos del Instituto Español de Moneda Extranjera, que lo único que hizo fue racionar discriminatoriamente las pocas divisas existentes, la escasez de divisas fue un problema que en España se prolongó hasta los años sesenta ¹⁵.

Las medidas desreguladoras del gobierno de julio de 1951 y la ayuda americana mejoraron el comportamiento de la economía española, pero con la política autárquica fue imposible que España pudiese subirse al tren de la «americanización». El crecimiento de los cincuenta no tardó en ocasionar los dos desequilibrios tradicionales

¹⁵ Vid. MAHTIN ACEÑA, P., «Los problemas monetarios al término de la Guerra Civil», *Hacienda Pública Española*, núm. 2, 1994, pp. 63-90.

en España, la inflación y el déficit comercial exterior ya mencionado. Después del Plan de Estabilización, empero, la asimilación del crecimiento exterior y la convergencia hacia el modelo americano fue posible, como demostraría el fuerte crecimiento de los años sesenta.

3. El crecimiento económico durante el franquismo de los Planes de Desarrollo (1960-1973)

Tras el Plan de Estabilización de 1959, cabe distinguir dos períodos en la política económica del franquismo: 1) el momento liberalizador iniciado en el Plan de Estabilización, y 2) el período de los Planes de Desarrollo que arrancó en 1964. Ambos se caracterizan por la pretensión de los gobiernos franquistas de orientar e influir la actividad económica con múltiples instrumentos interventores. El Plan de Estabilización permitió que actuasen los factores que desencadenaron la industrialización en España. No obstante, el retroceso de las medidas liberalizadoras —casi inmediato tras la aprobación del Plan—, con el mantenimiento de las políticas proteccionistas e intervencionistas, revelaba la naturaleza política del régimen dictatorial. Pronto se agotaron, en efecto, los cambios económicos compatibles con el régimen de Franco. En agosto de 1963, España firmó los acuerdos del GATT, lo que implicó una rebaja de las tarifas arancelarias de 1960, pero la protección se disfrazó por otras vías, como sucedió con el establecimiento del Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores, que llegó a proteger más que el propio arancel desde 1968. Es más, con los Planes de Desarrollo recuperó terreno el intervencionismo. La coincidencia de los dos primeros Planes con la fase del desarrollo de los sesenta no debe llevar a la conclusión de que la planificación indicativa fue la causa del crecimiento; más bien pudo suceder lo contrario ¹⁶.

Los cambios en la política fiscal fueron menos evidentes que en la comercial. En el régimen franquista predominaron los superávit presupuestarios desde los años cincuenta, la ortodoxia financiera clásica se impuso aún más en la década de los sesenta, y la evolución de los gastos públicos se contuvo a la recaudación impositiva obte-

¹⁶ No parece que la «planificación indicativa» tuviese un estímulo claro para ese crecimiento, según SEGURA, I, *La industria española y La competitividad*, Madrid, 1992.

nida, que no creció mucho por la limitación de las reformas tributarias de Navarro Rubio de 1957 y 1964, en comparación con los impuestos modernos que se estaban adoptando en Europa ¹⁷. En efecto, en primer lugar, la ideología de la Hacienda liberal estuvo vigente en España hasta finales de los sesenta; la principal preocupación de los ministros de Hacienda era ajustar los desembolsos del Tesoro a la recaudación, controlando el gasto e impidiendo el déficit. La política de desarrollo de los sesenta fue, desde el punto de vista fiscal, más bien neoliberal que keynesiana, con el extraño añadido de la planificación. Al contrario de lo que ocurría en Europa, durante los sesenta no se ejecutó en este país una política fiscal beligerante anticíclica ni de desarrollo económico; a pesar de los Planes de Desarrollo, sólo a principios de los setenta las ideas keynesianas se asentaron en el Ministerio de Hacienda ¹⁸.

En consecuencia, para explicar el crecimiento de los sesenta en España, más que en la política fiscal hay que fijarse en la evolución de la economía internacional y en las políticas económicas liberalizadas del Plan de Estabilización. Desde 1960, una vez producida la liberalización y estabilización de 1959, España experimentó un proceso industrializador sin precedentes. Efectivamente, el proceso de industrialización de España fue acelerado entre 1960 y 1975, cuando el PIB *per capita* español pasó de un 60,3 a un 81,9 por 100 de la media comunitaria; nunca antes, ni después, el proceso de convergencia de la economía española fue tan intenso. Las teorías del «cambio estructural» y del *catching up* pueden servir para explicar aquel proceso. El acercamiento económico de España a los patrones europeos fue, por lo tanto, tardío y, además, incompleto. De una parte, la convergencia no se produjo intensamente hasta los años sesenta; de otra, en la actualidad todavía no se ha alcanzado el nivel de renta *per capita* medio europeo. El notable atraso acumulado en la fase autárquica -analizado en la sección anterior- fue la primera causa ex-

¹⁷ Vid. COMÍN, F., «Las transformaciones tributarias en la España de los siglos XIX y XX», *Hacienda Pública Española*, núm. 108-109, 1987, pp. 441-467, Y FUENTES QUINTANA, E., *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Barcelona, 1990.

¹⁸ Las primeras acciones propiamente keynesianas ocurrieron en 1971 y 1974, en opinión de GUNTHER, R., *Public Policy in a No-Party State. Spanish Planning and Budgeting in the Twilight of the Franquist Era*, Berkeley, 1980, pp. 89-90 y 108. Vid. para las ideas keynesianas en España, ALMENA, S., «Keynesianos en España, 1936-1953», *Debats*, núm. 6, 1983, pp. 103-108.

plicativa del rápido crecimiento ocurrido entre 1960 y 1975. El Plan de Estabilización fue, por tanto, fundamental, ya que permitió a la economía española subirse al tren del crecimiento económico internacional. No obstante, dado el atraso tecnológico acumulado, el desarrollo hubiera sido mayor de haberse liberalizado más la política económica, como se había previsto en el Plan de Estabilización, y si el Estado hubiese invertido más en infraestructuras y en educación.

Aquellas oportunidades brindadas por el comercio mundial pudieron ser aprovechadas porque el país contaba con una oferta suficiente de factores de producción, en concreto de trabajo y de capital financiero. En efecto, la segunda causa del crecimiento de los años sesenta fue el cambio estructural, consistente en el trasvase de recursos del sector agrario al sector industrial; en concreto, fue muy importante el aprovechamiento por la industria y los servicios (con una productividad elevada) de los amplios excedentes de mano de obra, que percibía salarios muy bajos, debido a que estaba subempleada en la agricultura y, por tanto, con una productividad pequeña. En tercer lugar, otro factor fundamental fue la mayor oferta de capital interior (por el crecimiento del ahorro de los españoles y por el desarrollo de los intermediarios financieros) y, sobre todo, la entrada masiva de inversiones extranjeras que implicaron, además, un avance fundamental en la organización empresarial del país. En cuarto lugar, aparejada con lo anterior, también fue básica -por no decir imprescindible- la importación de tecnología, de equipos, de combustibles y de materias primas del exterior, que pudo ser financiada por la aportación de divisas de los emigrantes, el turismo y las mencionadas inversiones extranjeras. La salida de emigrantes, la expansión turística y las entradas de capitales sólo fueron posibles tras la apertura exterior de la economía española, que permitió que España aprovechara el aumento de la demanda internacional ¹⁹.

Con todo, como ya he adelantado, el potencial de crecimiento derivado del atraso económico español no fue plenamente aprovechado durante los años sesenta porque: 1) la flexibilidad de la economía fue

¹⁹ Vid. FUENTES QUINTANA, E., «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en GARCÍA DELCADO, I. L. (dir.), *España. Economía*, Madrid, 1989, pp. 1-75, YCOMÍN, F., «La difícil convergencia...», cit., 1995; «Estado y crecimiento económico en España: lecciones de la Historia», *Papeles de Economía Española*, núm. 57, pp. 32-56. *Ibid.* VELARDE, I., «Convergencia y divergencia de la economía española», *Papeles de Economía Española*, núm. 57, pp. 57-71.

reducida por la insuficiente liberalización, y 2) la capacidad para gestionar las innovaciones no fue grande. Esto contribuye a explicar que, durante la industrialización de los sesenta, no se adoptaran las tecnologías más avanzadas y que la industria española se especializara en sectores industriales ya maduros. Ambas insuficiencias de la política económica hay que cargarlas en el debe de la dictadura. Las medidas liberalizadoras, por un lado, incluidas en el Plan de Estabilización fueron paralizadas ya en 1960, cuando se aprobó un arancel más proteccionista de lo previsto en el Plan; la lógica política de los tecnócratas de los sesenta impidió, asimismo, que se aplicasen las reformas, ya previstas en 1959, liberalizadoras del mercado de trabajo, del sistema financiero, de las estructuras comerciales y del intervencionismo industrial; más tarde, los Planes de Desarrollo, en lugar de liberalizar la economía, introdujeron numerosas intervenciones arbitristas, que trataban de dirigir al mercado. Esa vuelta al arbitrista intervencionista frenó el crecimiento y favoreció los desequilibrios productivos, que acabaron obstaculizando el desarrollo económico por los desajustes sectoriales, por la dependencia de las importaciones de materias primas y energéticas del exterior y por la inflación que generaron.

Por otro lado, la incapacidad social para aplicar las nuevas tecnologías se manifestó en la deficiente oferta de servicios públicos, cuyo crecimiento era imprescindible para el desenvolvimiento del sector privado. La insuficiente inversión en infraestructuras de transporte y comunicaciones, los pocos recursos destinados a educación pública y a sanidad, y los prácticamente nulos medios presupuestarios gastados en investigación y desarrollo (I+D) dejaron a la economía española en una mala situación para aprovechar las inversiones extranjeras en sectores tecnológicamente avanzados. La inflexibilidad de los mercados y la incapacidad social para adoptar las mejores tecnologías determinaron una especialización industrial de la economía española en sectores atrasados durante los años sesenta, que constituyó una auténtica hipoteca para el crecimiento económico en España y que agravó la crisis de la década de los setenta. La industria española surgida del crecimiento económico del «milagro franquista» era muy vulnerable, por ser muy sensible a los precios de la energía y materias primas importadas, haberse especializado en sectores maduros de tecnologías muy accesibles y haber sido incapaz de superar el estrangulamiento que siempre supone el sector exterior para el cre-

cimiento económico 20. La herencia industrial de la dictadura no estaba sana, a pesar del notable progreso de los años sesenta.

4. El franquismo agonizante retardó la crisis económica (1973-1975)

Hay un hecho cierto, y es que en España la crisis de los setenta se manifestó con cierto retraso en relación a Europa, que la sufrió inmediatamente tras la elevación de los precios del petróleo; el franquismo no experimentó prácticamente aquella crisis que, por el contrario, golpeó con fuerza a la democracia. La crisis industrial se desencadenó en España desde 1975. Cosecuentemente, frente a la brillante ejecutoria del franquismo desarrollista, durante la transición a la democracia, entre 1975 y 1986, el PIB *per capita* de España perdió posiciones del 81,9 por 100 hasta el 72,8 por 100 de la media europea 21. A simple vista podría parecer que las democracias en España generan las crisis económicas, ya que el establecimiento de la Segunda República coincidió con la crisis de los años treinta y la transición a la democracia actual fue simultánea con la crisis de los setenta. Pero las apariencias suelen engañar, pues, en ambos casos, las crisis se habían larvado en las dictaduras y «dictablandas» precedentes. Podría interpretarse como que las dictaduras fueron incapaces de gestionar –y de sobrevivir– los problemas económicos planteados por el cambio de ciclo económico internacional. Veamos, a continuación, las causas de ese peor comportamiento económico del período de la transición 22.

Para explicar la profundidad de la crisis económica manifestada en España con la implantación de la democracia hay que contar, en primer lugar, con la predisposición de la industria surgida en los años sesenta a sufrir intensamente la crisis internacional que se presentó

²⁰ Vid. SEGURA, I., *La industria española*, cit., 1992.

²¹ Vid. SEGURA, J., *La industria española*, cit., 1992, y GARCÍA DELGADO, I. L., Y SEHRANO SANZ, I. M., «Economía», en TUÑÓN DE LARA (dir.), *Transición y democracia* (1973-1985). *Historia de España*, vol. 10.2, Barcelona, 1991, pp. 189-311.

²² Para la crisis de los treinta y su relación con los regímenes políticos, vid. COMÍN, F., «La economía española en el período de entreguerras», en NADAL, CARRERAS y SUDRIÀ (cornps.), cit., 1987, pp. 105-149, y *Hacienda y Economía en la España contemporánea*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988. Vid. PALAFOX, I., *Atraso económico y democracia*, Barcelona.

en 1973. En efecto, la depresión de los setenta afectó más intensamente a los sectores en que se había especializado, precisamente, la economía española porque comenzaron a sufrir la competencia de los países de reciente industrialización, que tenían unos salarios inferiores a los españoles. Además, la industria española era muy dependiente del petróleo, cuyos aumentos de precios habían desencadenado la crisis. En segundo lugar, fue determinante la tardía reacción de los gobiernos españoles ante la crisis, por un fallo de cálculo (se pensó que la crisis duraría poco) y porque estaban más atentos a la transición política, previsible desde principios de los setenta, en la que prevaleció el objetivo político. Para los últimos gobiernos franquistas era esencial sostener la dictadura, y para los gobiernos de la transición lo primero fue apuntalar la democracia. Los últimos gobiernos franquistas no transfirieron a los precios de venta de los productos vendidos por CAMPSA los aumentos del coste del petróleo, lo que retardó la manifestación de la crisis en España y redujo los ingresos del Estado. Al posponerse las soluciones, empero, la depresión fue más profunda, más inflacionista y más duradera que en Europa. Es muy significativo que hasta 1979 no se establecieron los primeros planes de reconversión industrial ²³.

La política económica practicada entre 1973 y las elecciones de 1977 estuvo marcada por la falta de autoridad política y la ausencia de legitimidad de los gobiernos, así como por la provisionalidad de los equipos económicos. Durante su ocaso, el régimen franquista fue incapaz de adoptar las políticas reclamadas por la crisis, fundamentalmente la reforma tributaria y la repercusión a los precios interiores de los aumentos de los precios energéticos internacionales. La postergación en España de las medidas de ajuste que se estaban tomando en Europa retardaron algo la crisis pero la hicieron más grave; esta inacción de los últimos gobiernos dictatoriales tuvo grandes consecuencias sobre el crecimiento económico y el empleo. Peor fue aún el legado político del franquismo y, lógicamente, los primeros gobiernos de la transición hubieron de sacrificar la política económica a la consolidación de la reforma política y la estabilidad social. Desde mediados de 1976, se adoptaron unas políticas económicas más reformadoras y permisivas, que pospusieron algo la crisis en el empleo (en

²³ Vid. Segura, I., *La industria española...*, eit., 1992, y MARTÍN ACEÑA, P., Y COMÍN, F., *INI. 50 años...*, eit., 1991.

1976 la tasa de desempleo aún era menor que la media de la OCDE), pero que desataron una intensa inflación y ampliaron el déficit exterior.

El gobierno salido de las primeras elecciones democráticas (tras la Segunda República) de junio de 1977 firmó el consenso social en lo económico y laboral. Fueron los Pactos de la Moncloa en los que participaron los partidos políticos del arco parlamentario y las principales fuerzas sociales. La legitimidad democrática permitió encarar, por fin, los problemas económicos que, como se acaba de decir, eran dos: el desequilibrio exterior y el proceso inflacionista. Para solventar el primer problema, una de las primeras medidas del nuevo gobierno democrático fue la devaluación de un 20 por 100 de la peseta frente al dólar. Para frenar el proceso inflacionista se recurrió a la política monetaria, endureciéndola desde el verano de 1977, y a la política de rentas, llevada a la práctica en esos Pactos de la Moncloa, firmados en octubre, en los que se logró que los sindicatos limitasen sus demandas salariales a la inflación prevista —y no a la inflación registrada—, a cambio de una intensa política de redistribución de rentas, que englobaba la reforma fiscal y la política de gasto público, así como medidas liberalizadoras de los mercados financieros y de trabajo. Los logros en el ámbito coyuntural —corrección del déficit exterior y control de la inflación— no fueron acompañados por las grandes reformas estructurales que exigen un tiempo mayor de maduración; para su plasmación hubo que esperar a la entrada en la CEE en 1986²⁴.

5. Autoritarismo y crecimiento económico: una relación bidireccional

En resumen, la dictadura de Franco conoció tres fases económicas: una profunda crisis económica, con una pérdida de terreno frente a Europa, entre 1941 y 1959; un fuerte crecimiento económico en

²⁴ Vid. FUENTES QUINTANA, E., «Hacienda democrática y...», cit., 1983; «Tres decenios de la economía...», cit., 1989, y CAHCÍA DELGADO, J. L., Y SERRANO SANZ, J. M., «Economía», cit., 1991. Sólo con la democracia y el compromiso con la CEE pudo desenterrarse el modelo castizo y establecerse el modelo de economía abierta. Vid. FUENTES QUINTANA, E., *El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años noventa*, Zaragoza.

tre 1960 Y 1973 cuando se recuperan posiciones, y una crisis latente desde entonces, que explotaría en la agonía del franquismo y en la transición a la democracia. Por obvios motivos históricos, hasta tiempos muy recientes los economistas e historiadores recalcaban el «milagro» económico español de los años sesenta; aquel crecimiento económico se anotaba en el haber del régimen, y la «eficiencia económica» de la dictadura servía para justificar la ausencia de libertades y de democracia en el país. Frente al silencio de la historiografía oficial sobre los años cuarenta y cincuenta, las investigaciones recientes han puesto de manifiesto que aquel milagro no era sino la recuperación del estancamiento económico y del terreno perdido en la posguerra por la estrafalaria política autárquica. Una vez anotada esta crisis en el pasivo del franquismo, el balance económico del régimen de Franco queda en números rojos, porque la dictadura obstaculizó el desarrollo económico español incluso en la época de mayor esplendor y, 10 que aún es más grave, los errores de la política económica del ocaso del franquismo contribuyeron a profundizar la crisis de los años setenta.

En la segunda mitad del siglo XX se plantea nítidamente, por tanto, en España la relación entre los acontecimientos económicos (crecimiento y crisis), por un lado, y sistemas políticos (democráticos y dictatoriales), por otro. Es innegable que la dictadura sumió a la economía española en la más profunda crisis del siglo XX durante la posguerra. Y aquella crisis sólo se explica por la política económica intervencionista, autárquica y ortodoxa desde el Presupuesto. Aquella política fue impuesta por el bloqueo internacional a un régimen autoritario; en el caso ciertamente hipotético de que Franco hubiese permitido la democratización del régimen, la economía española no hubiese sufrido aquella tremenda crisis y la reconstrucción en este país hubiese tenido, probablemente, tanto éxito como en la Europa democrática. Si las cosechas eran tan malas que la población estaba desabastecida, esto se debía a la «pertinaz sequía», en la que Franco —a pesar de ser caudillo de España por la gracia de Dios— poco podía hacer, pero también a los errores garrafales de sus gobiernos: en primer lugar, la política de precios agrarios de los cuarenta impidió un incremento de la oferta de alimentos; en segundo lugar, su obstinada política autárquica impedía la importación de abonos, lo que tenía secuelas graves sobre la producción agraria. En los años sesenta, el franquismo coincidió con una etapa de desarrollo económico,

en la que a la dictadura le cupo el innegable mérito de haber rectificado, en 1959, su política autárquica previa, que había sumido a España en la tremenda crisis de la posguerra. La apertura económica, nunca política, del Plan de Estabilización permitió que la favorable coyuntura internacional de los años sesenta impulsase la industrialización española. En este sentido, puede decirse que la dictadura favoreció el crecimiento durante los años sesenta, pero caben pocas dudas de que con un régimen democrático el país se hubiese desarrollado aún más.

Adoptando una perspectiva histórica, las influencias de los acontecimientos económicos sobre la estructura social y las actitudes políticas son más evidentes en el franquismo. El estancamiento de la época autárquica mantuvo invariable la estructura económica y social del país. Por el contrario, el crecimiento económico de los sesenta transformó la faz de la economía y de la sociedad españolas, lo que acabó dificultando la propia continuidad de la dictadura, una vez desaparecido el dictador. De tal manera que -como ha podido afirmarse- la instauración de la democracia después de la muerte de Franco fue el resultado lógico de los cambios sociales de los años sesenta. Comparando con la situación de los años treinta -cuando la democracia no pudo consolidarse por tener España una estructura social y política atrasada—, es más fácil comprender las transformaciones sociales de los sesenta que permitieron consolidar la democracia en los años 1970, que fueron las siguientes.

En primer lugar, la reducción del peso de la agricultura en el PIB y, además, la disminución del número de jornaleros, junto a la consolidación del empresario medio agrario; la reforma agraria ya no era una exigencia para la sociedad española, al contrario de lo que sucedió en la Segunda República. Paralelamente, con la industrialización y el crecimiento del sector servicios, los latifundistas y terratenientes perdieron peso y poder social y político en comparación a la república y el primer franquismo; al contrario que antaño, la agricultura proporcionó estabilidad democrática. En segundo lugar, la industrialización de los sesenta creó un sindicalismo moderno, más industrial que agrario, que abandonó el objetivo revolucionario -que se manifestó en los años treinta- para centrarse en la reivindicación laboral y en la búsqueda pacífica de la democracia; los sindicatos fueron otro de los soportes de la reciente transición. En tercer lugar, los cambios sociales permitieron una continuidad de las instituciones (en

la Jefatura del Estado), y la transición de la dictadura a la democracia se realizó -**un** tanto paradójicamente- dentro de la legalidad franquista. Asimismo, hubo continuidad de los cuerpos funcionariales de la Administración del Estado, que se habían renovado y profesionalizado desde 1957. El crecimiento de las Administraciones públicas generó nuevos poderes burocráticos al margen de las familias del régimen, pues los funcionarios fueron reclutados en general con criterios técnicos.

En cuarto lugar, los cambios económicos y la apertura al exterior transformaron las costumbres sociales, y el avance de la enseñanza pública y de los medios de comunicación restó poder a la iglesia. El avance de ciertos gastos económicos y sociales implicó la reducción relativa de las dotaciones presupuestarias del ejército, dada la presupuestación de control del franquismo, disminuyendo el poder de los militares. En quinto lugar, los nacionalismos participaron en los pactos de la transición democrática y la Constitución encontró la solución al antiguo problema regional, permitiendo la gestación del Estado de las autonomías. Finalmente, en sexto lugar, otro terreno pantanoso para la democracia durante los años treinta (las refriegas entre la opción republicana y la monarquía) desapareció por el eficaz protagonismo que el Rey desempeñó durante la transición²⁵. Además, fue precisa la confluencia de la industrialización, de la modernización de la Administración pública, del cambio sociológico y de la democratización política para que España pudiera, por fin, acometer la creación de un sector público moderno, propio del Estado benefactor²⁶.

Desde la perspectiva de la ciencia política, por otro lado, está bien establecido el hecho de que el desarrollo económico conduce a la democracia, que para su estabilidad exige que el país haya alcanzado un determinado umbral de renta *per capita*. A mediados de los años setenta tuvieron lugar varias democratizaciones en el mundo, que ha-

²⁵ Esta es la atrayente explicación de JULIÁ, S., «Sociedad y Política», en TUÑÓN DE LARA (dir.), 1991, pp. 29-186, y «Liberalismo temprano, democracia tardía: el caso de España», en DIJNN, I. (ed.), *Democracia, el viaje inacabado (508 a.C.-1993)*, Barcelona, 1995, pp. 253-291. Para el régimen de Franco, vid. FU81, I. P., *Franco*, Madrid, 1985. Para el papel del Rey, vid. POWELL, C., *El piloto del cambio. El rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona, 1991. Para los cambios sociales vid. PÉREZ LEDESMA, M., *Estabilidad y conflicto social. España de los Iberos al 14-D*, Madrid, 1990.

²⁶ Vid. COMÍN, F., *Historia del sector público...*, cit., 1996.

bían sido precedidas por el crecimiento de los sesenta de los respectivos países. Las transiciones hacia la democracia ocurrieron, generalmente, en períodos de crisis económicas. Esto sucedió porque la economía influyó sobre el proceso político, tanto por el desarrollo económico como por la crisis. En primer lugar, el desarrollo económico conlleva cambios económicos y sociales. Los primeros implican que la economía acabe exigiendo un régimen democrático para continuar aumentando la productividad, porque los trabajadores y sus sindicatos soportan cada vez peor la coerción; el aumento de la productividad exige también unas prestaciones y transferencias sociales que las dictaduras no proporcionan ²⁷. Los segundos llevan aparejados cambios en los valores sociales, y una reducción de la desigualdad social por la expansión de las clases medias. En segundo lugar, la vulnerabilidad de las democracias ante las crisis económicas es grande cuando el país es atrasado y tiene bajos niveles de renta *per capita*; al contrario, las democracias son más estables que las dictaduras cuando los niveles de vida de la población han superado un cierto umbral. Por ello, una vez logrado algún grado de desarrollo económico, las crisis afectan más a la estabilidad de las dictaduras porque estos regímenes se basan en las promesas de prosperidad económica, que trata de compensar la ausencia de libertades, y si ésta falla aquéllos se desmoronan. Estas apreciaciones sirven para explicar tanto el fracaso de la democracia en la España republicana –en la primera república y en la segunda–, como el fin de las dictaduras –la de Primo de Rivera y la franquista–, así como la estabilidad del régimen democrático en la monarquía actual.

La inestabilidad de las democracias también ha tendido a achacarse al discutible argumento de que la eficacia de sus políticas económicas es inferior a la de las dictaduras. Argumento que descansa en dos supuestos: 1) las democracias son más vulnerables a las presiones sociales que tienden a maximizar el consumo público y privado –por las políticas redistributivas– al tiempo que retraen la inversión y el crecimiento económico, y 2) algunos estudios estadísticos mostraban que, en los países atrasados, los resultados de las dictaduras en términos de déficit público, inflación y salarios eran mejo-

²⁷ Desde el campo de la sociología y de la economía es cada vez más aceptado que los gastos sociales tienden a favorecer el crecimiento económico. Vid. COMIN, F., *Crecimiento económico y...*, cit., 1994.

res que los de las democracias sin consolidar. Pero la investigación empírica reciente en varios países, incluida España, proporciona unos resultados que contradicen esta argumentación. En primer lugar, los regímenes políticos no tienen un impacto diferencial decisivo sobre el crecimiento económico, que puede ser impulsado tanto por las dictaduras como por las democracias. En segundo lugar, el régimen político no presenta relaciones sistemáticas con el déficit público y la inflación. Y, en tercer lugar, las democracias compatibilizan la eficiencia económica con la equidad social; las Haciendas democráticas gastan más para financiar las políticas sociales, ausentes en las dictaduras que mantienen la cohesión social con la coerción policial y no con el consenso social y político. En consecuencia, mientras que las democracias no muestran un comportamiento económico menos eficiente que las dictaduras, es evidente que practican unas políticas sociales más amplias y redistributivas,¹⁰ que ayuda a explicar el hecho de que resistan mejor ante las crisis económicas²⁸.

²⁸ Vid. MARAVALL, J. M., *Los resultados de la democracia*, Madrid, 1995.