

Las luces y sombras del crecimiento económico. 1900-1930

[ordi Palafox

Universidad de Valencia

Los años del reinado de Alfonso XIII se corresponden en la economía internacional con una etapa dominada por transformaciones de gran trascendencia. Durante estos decenios la hegemonía económica y financiera se trasladó desde Gran Bretaña a los Estados Unidos, y durante los mismos, la irrupción de Alemania y Francia en los mercados internacionales generó una nueva ordenación con repercusiones destacadas sobre la estabilidad de las relaciones económicas entre países. La progresiva erosión de la supremacía británica y su sustitución por esta estructura multipolar, hasta la consolidación de Estados Unidos como primera potencia en 1945, condujo a una notable inestabilidad, agravada por la Primera Guerra Mundial; impulsó la bilateralidad en las relaciones entre países, repercutiendo en la política comercial y en el ritmo de crecimiento, y deterioró la estabilidad monetaria y el funcionamiento del patrón oro. Desde el inicio del siglo la consolidación de las restricciones a la libre importación iniciadas en los años setenta del siglo XIX, configuraron una etapa claramente diferenciada de la del período 1820-1870, dominada por la inestabilidad cuya culminación se alcanzaría durante los años treinta.

En su conjunto, esta nueva situación fue inseparable de la profundidad del avance tecnológico y su influencia en el surgimiento y consolidación de nuevos sectores industriales productores de bienes de mayor elasticidad renta en los principales competidores de Gran Bretaña. A partir de los años ochenta las innovaciones pasaron a ser principalmente resultado de los intentos de aplicar con fines económicos

los progresos del conocimiento científico. Los altos costes de investigación, la cuantía de las inversiones imprescindibles para iniciar la producción, la incertidumbre sobre su éxito y lo reducido del mercado inicial fomentaron los acuerdos entre empresas para restringir la competencia y la ayuda del Estado bajo formas muy diversas ¹. A partir de entonces la Administración intervino en la economía mucho más directamente. En no escasa medida, la consolidación industrial de Alemania o Estados Unidos fue inseparable de estas nuevas formas de organización industrial y de intervención pública.

España participó también en estas tendencias, aun cuando tanto al comienzo como al final del reinado de Alfonso XIII fuese una economía agraria y atrasada. Este rasgo definitorio fundamental en una perspectiva comparativa, sin embargo, fue compatible con una relevante transformación de la estructura productiva entre ambas fechas. El que el período se inicie con el impacto del «desastre del 98» y fuera seguido del fracaso de la experiencia democrática republicana y la Guerra Civil ha condicionado la percepción histórica de estas décadas, en muchas ocasiones contempladas desde el interés único de intentar explicar las causas de carácter económico del enfrentamiento iniciado en julio de 1936 o de buscar antecedentes de la brutal distorsión en los mecanismos de asignación de recursos llevada a cabo por el franquismo. Y si bien es cierto que durante estos decenios se consolidaron parte de los desequilibrios y de las tensiones que pueden ayudar a explicar lo ocurrido durante los años treinta y que surgieron algunos antecedentes, los menos relevantes, de la política económica de la etapa autárquica, también lo es que en el largo plazo del conjunto del siglo XX fue entonces cuando se inició una lenta pero sólida transformación de la base económica y social. Fue ésta, pues, una etapa dominada por sombras muy importantes, pero también por luces no desdeñables, las cuales no siempre han sido destacadas.

A la descripción de unas y otras está dedicado este artículo, cuya organización es la siguiente. En el primer apartado se analizan algunos de los rasgos definitorios de la transformación entre 1900 y 1930. En el segundo se describen con mayor detalle las alteraciones en la estruc-

¹ De las cuales fueron muy conscientes los contemporáneos. A título de ejemplo: *British and Foreign Trade & Industrial Conditions*, Londres, HMSO, 1903, en especial capítulo XXII, «The export policy of Trusts in certain Foreign Countries», pp. 296-359. También: House of Representatives, *Report on the Industrial Commission on Industrial Combinations in Europe*, Washington, Government Printing Office, 1892.

tura industrial, cuyo peso aumentó de manera apreciable entre ambas fechas, intensificándose con ello las relaciones entre sectores, fundamentales para el crecimiento sostenido a largo plazo. Y los dos últimos están dedicados a los dos factores más importantes para explicar las limitaciones del crecimiento económico: el atrasado sector agrario y el intervencionismo del sector público. Como se comprobará en las páginas siguientes, sin embargo, la tesis defendida es que el sensible nivel de atraso relativo español en 1930, razón por la cual la renta por habitante en ese año era inferior a la de las economías más avanzadas, fue consecuencia de una combinación muy amplia de factores, aun cuando la agricultura y, en menor medida, la intervención estatal desempeñaron un papel de primer orden. Dado que a lo largo del texto se explicitan diversas conclusiones se ha optado por no reiterarlas al final del mismo.

I. La transformación de la economía

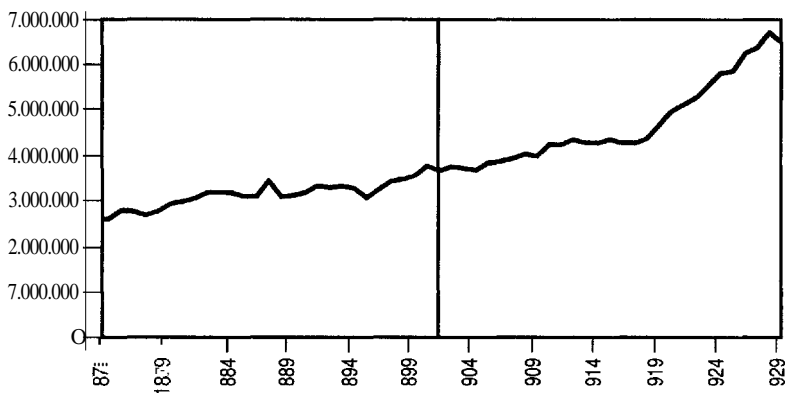
La mejor comprobación de esta compleja combinación entre luces y sombras es el análisis de los rasgos principales del crecimiento. Las estimaciones existentes² reflejan, al margen de las discrepancias en las cifras anuales y de los períodos recesivos, cómo a partir de 1900 la economía mantuvo un ritmo de aumento del producto sostenido iniciado en 1869, acelerando sustancialmente la tasa de expansión tras la coyuntura bélica de 1914-1918. El aumento del producto fue simultáneo, además, a una sensible profundización del cambio estructural y de la diversificación industrial. El primero tuvo su correlato en la alteración de la estructura de la población activa. Las diferencias de clasificación en los sucesivos censos de población impiden precisar la cronología, pero frente a la fuerte predominancia del sector primario en 1900, en 1930 menos de la mitad de los activos estaban vinculados al mismo. La profundidad de la transformación se percibe también en la distribución sectorial del producto interior bruto según la estimación

² A. CARRERAS, «Gasto Nacional Bruto y formación de capital en España, 1849-1858», en P. MARTÍN ACEÑA y L. PRADOS DE LA ESCOSURA, *La nueva historia económica en España*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 17-51, y L. PRADOS DE LA ESCOSURA, *Spain's Gross National Product 1850-1993. Quantitative Conjectures*, Universidad Carlos III, 1995. Es obligado el agradecimiento a su autor por facilitar el uso de su estimación, todavía provisional.

realizada por Leandro Prados de la Escosura³. En 1929 el industrial representaba casi el mismo porcentaje sobre el PIB que el sector primario: el 29,5 por 100 frente al 32,5. Por contra, en 1900 el peso del primero era ampliamente mayoritario.

Gráfico 1. Producto Interior Bruto. 1874-1930

(Millones de pesetas, 1990)



Fuente: Elaborado a partir de L. PRADOS DE LA ESCOSURA, *Spain's Gross Domestic Product, 1850-1993: Quantitative Conjectures*, Universidad Carlos III, 1995.

El gráfico 1 refleja lo que se acaba de indicar acerca de la tendencia seguida por el conjunto de la economía. Para mostrar con mayor claridad el cambio respecto a la etapa anterior se ha representado en el mismo su evolución a partir de 1874. Como es fácil advertir, coincidiendo con el cambio de siglo, y de forma todavía más clara a partir de 1919, el aumento anual del PIB experimentó una aceleración, aun cuando ésta fuera insuficiente tanto para culminar el proceso de industrialización como para acortar significadamente la distancia que, en términos por producto por habitante, seguía separando a España de las principales sociedades europeas.

Sin grandes sobresaltos, sin rupturas espectaculares⁴, la economía creció y al mismo tiempo transformó su estructura aumentando el peso

³ L. PRADOS DE LA ESCOSURA, *Spain's Gross National Product*.

⁴ Desde la perspectiva econométrica al menos, la información cuantitativa sobre este período no apoya la tesis de la existencia de una discontinuidad estadísticamente

El avance en la destilación del petróleo y los progresos técnicos en la mecánica de motores permitieron fabricar un motor potente y de muy poco peso capaz de funcionar con gasolina. Con ello se expandió un nuevo medio de transporte, elemento fundamental de la revolución de las comunicaciones de la primera mitad del siglo XX. España tampoco quedó al margen de ella, aun cuando fuera más mediante la importación y no de la fabricación interior de vehículos, aunque no faltaran iniciativas diversas, principalmente en Cataluña, entre las que destaca la empresa Hispano Suiza ⁶.

Si hasta 1914 la importancia del parque de vehículos fue modesta, el panorama cambió al finalizar la Guerra Mundial. En esta alteración influyeron fundamentalmente tres factores. En primer lugar, los progresos de la técnica y el avance de la productividad en su fabricación, que provocaron un descenso de su precio. En segundo lugar, el aumento de la renta de algunos sectores sociales capaces de hacer frente al elevado gasto que, en términos relativos, suponía la adquisición de un automóvil. Y en tercer lugar, la mejora en la distribución del combustible vinculada en España a la creación del polémico monopolio de CAMPSA en 1927 ⁷. Como resultado, en los años veinte el parque de vehículos experimentó un gran crecimiento, aun cuando las cifras absolutas o por habitante permanecieran muy alejadas de las de Gran Bretaña o Alemania.

A pesar de la importancia de estas modificaciones en la organización de la actividad económica, con la información hoy disponible no parece posible defender que durante estos decenios tuviera lugar una reducción de la distancia existente entre el nivel de producto español por habitante y el logrado por las naciones más avanzadas del continente. La tasa de crecimiento, siendo apreciable, fue insuficiente, a pesar de partir de unos niveles iniciales inferiores, para converger con rotundidad con Gran Bretaña, Francia o Alemania, en donde estas transformaciones alteraron igualmente la función de producción. Así pues, a pesar de la relevancia de la transformación estructural, España mantuvo su falta de competitividad y aumentó el dualismo territorial. Pero aun con ello,

⁶ Una síntesis de la evolución de este sector puede encontrarse E. SAN ROMÁN, *La industria del automóvil en España: el nacimiento de la SEAT*, Fundación Empresa Pública, Documento de Trabajo 9503, capítulo 2.º, pp. 13-34.

⁷ Puede verse sobre el mismo el trabajo de G. TORTELLA, «CAMPSA y el monopolio de petróleos, 1927-1947», en P. MARTÍN ACEÑA Y F. COMÍN (eds.), *Empresa pública e industrialización en España*, Madrid, Alianza, 1990, pp. 81-116.

las transformaciones dotaron a la economía de la base imprescindible sobre la que asentar el complejo cambio estructural que supone la transición de una sociedad agraria a una industrializada. Sin tener en cuenta lo ocurrido en estos años es imposible explicar con rigor la etapa final de la industrialización española que tuvo lugar entre 1959 y 1973.

Por otro lado, sabemos poco todavía sobre los aspectos ajenos al sistema educativo de la acumulación de capital humano, de la acumulación de conocimientos y cualificaciones de la población que participa en el proceso productivo, requisito básico para aumentar la capacidad de absorción tecnológica de cualquier economía. En todo caso, los progresos en la alfabetización, mencionados más adelante, fueron unidos a la difusión de las habilidades propias de una organización de la actividad económica cada vez más compleja tecnológicamente y en la cual las técnicas de gestión empresarial y de comercialización estaban experimentando una profunda modificación. Por otro lado, contamos con una estimación, aunque provisional, del *stock* de capital físico que confirma los sustanciales avances realizados durante el primer tercio del siglo XX en la acumulación de un factor fundamental para el crecimiento económico moderno ⁸. Como muestra el gráfico 2, la evolución del *stock* corrió pareja a la de la economía: aumento sostenido con una aceleración apreciable de su ritmo expansivo a partir de los años de la coyuntura extraordinaria provocada por la Primera Guerra Mundial. De esta forma, en 1930 la dotación de capital físico de la economía española era, en términos constantes, más del duplo de la de 1900.

El crecimiento, además de insuficiente para acelerar la convergencia real, fue acompañado de desequilibrios territoriales relevantes ⁹. La estructura de la información disponible sobre este aspecto no es la óptima, al no coincidir la división regional con la utilizada en la actualidad. Pero aun con ello, puede afirmarse que en 1930 sólo en tres zonas (Cataluña, País Vasco y Madrid), en donde residía una quinta parte de la población y se localizaba el grueso de la base industrial,

⁸ A. CUBEL y I. PALAFOX, *El stock de capital de la economía española. 1900-1958*, Girona, mimeo, VI Congreso de la Asociación de Historia Económica, septiembre 1997.

⁹ Estos comentarios están basados en la información cuantitativa recogida por A. CARRERAS en «Fuentes y datos para el análisis regional de la industrialización española», en J. NADAL Y A. CARRERAS (dir. y coord.), *Pautas regionales de la industrialización española (siglos XIX y XX)*, Barcelona, Ariel, 1990, pp. 3-20.

rios. El que las áreas de mayor conflictividad social no se correspondan con las zonas de menor PIB por habitante apunta a la falta de equidad en la distribución personal de ésta dentro de cada región y no a las diferencias entre regiones, como la variable clave en la explicación de las relaciones entre evolución económica y coyuntura social.

Este proceso de transformación de la base productiva repercutió en muchos terrenos. Uno de los más claros es el de la evolución demográfica. En estos decenios, con un retraso considerable respecto al norte de Europa, tuvo lugar la transición demográfica, un fenómeno característico de todos los países que han experimentado la modernización de su estructura económica y social, caracterizado por un intenso descenso tanto en la tasa de mortalidad como en la de natalidad. Con ella, el crecimiento de la población dejó de ser, como sucedía en las sociedades tradicionales, el resultado de los elevados valores en ambas ante la incapacidad para controlar la enfermedad y la alta mortalidad infantil, lo que obligaba para expandir o mantener la población a una tasa de natalidad también muy alta.

Así, entre 1900 y 1930 la caída de la tasa bruta de mortalidad fue de más de diez puntos, del 28,9 por 1.000 a menos del 17 (16,8). Como consecuencia, la esperanza media al nacer, el mejor indicador de conjunto de las condiciones de mortalidad de un país, aumentó de treinta y cuatro a cuarenta y ocho años para los varones y de treinta y seis a cincuenta y dos años para las mujeres. Ello constituye una excelente muestra de los progresos en las condiciones higiénicas, resultado tanto de la mejora en las infraestructuras urbanas como, aunque en menor medida, en la dieta alimenticia. A pesar de su innegable trascendencia, y como ocurre con casi todos los hechos descritos en estas páginas, la mejora pierde gran parte de su espectacularidad cuando se la compara con la experimentada en los países más avanzados. En 1935 los fallecimientos por millón de habitantes por varicela, difteria, rubéola, tuberculosis o bronquitis y pulmonía eran, en general, mucho más elevados, llegando en el caso de la varicela y rubéola a duplicarlos ¹⁰.

Este descenso en la tasa de mortalidad fue acompañada de una reducción no menos pronunciada en la de natalidad, exponente igualmente claro de modernización al ir asociada a mayores niveles de urbanización y de racionalidad en la planificación de la descendencia, aun

¹⁰ Los datos, al igual que los mencionados a continuación, proceden de la Direction de la Statistique Générale et de la Documentation, *Annuaire Statistique*, París, 1937, pp. 232* ss.

cuando, en este caso, el descenso más rápido tendría lugar durante los años de la Segunda República. Durante las cuatro primeras décadas de siglo pasó de un 33,8 por 1.000 al 28,2. Para valorar la importancia de la reducción tiene interés considerar que en el último cuarto del XIX el descenso fue tan sólo de dos puntos.

Las transformaciones anteriores estuvieron ligadas a los progresos de la urbanización, cuyos avances son siempre difíciles de valorar debido a su dependencia del criterio adoptado para diferenciar los núcleos urbanos de los rurales. Con todo, la información confirma los progresos realizados con el avance del siglo. Entre 1900 y 1930, a pesar de su perceptible ralentización hasta 1910, algunas ciudades conocieron aumentos de población muy notables. Barcelona y Madrid casi la duplicaron, mientras Bilbao, Valencia u Oviedo aumentaron apreciablemente su tamaño, y en el conjunto de España la población urbana progresó, en especial en Cataluña, País Valenciano y Andalucía.

Comparativamente, sin embargo, la mejora pierde de nuevo gran parte de su relevancia. En 1930 Londres o Berlín superaban los cuatro millones de habitantes, Moscú los tres y medio, mientras París se aproximaba a los tres. Por contra, en 1934 Barcelona, la ciudad mayor de España, tenía un millón cien mil habitantes y Madrid apenas superaba el millón. Por otro lado, como muestra el cuadro 1, a comienzos de los años treinta el porcentaje sobre el total residente en ciudades mayores de cien mil habitantes (en torno a un 15 por 100) era inferior en cuatro puntos porcentuales al de Italia y la mitad que el de Alemania.

Esta evolución demográfica fue acompañada de una mejora en la cualificación educativa de la población. En 1900 menos de la mitad de los españoles eran analfabetos; en 1930 la proporción superaba el 73 por 100 ". También, por tanto, en este terreno el progreso fue apreciable, aunque, como reflejan las cifras anteriores, en la cuarta década del siglo la alfabetización de la población española estaba lejos de haberse completado, mientras el analfabetismo estaba prácticamente erradicado en Inglaterra, Francia o Alemania desde 1900 y la formación en el puesto de trabajo, o para el desempeño de actividades productivas concretas, en estos dos últimos países era incomparablemente superior a la de España ¹². Pero el porcentaje de variación de la tasa de analfabetos

¹¹ C. E. NÚÑEZ, *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España contemporánea*, Madrid, Alianza, 1992.

¹² House of Representatives, Commissioner of Labor, *Trade and technical education*, Washington, Government Printing Office, 1902, pp. 701-984.

**Cuadro I. Tamaño de los núcleos de población
(distribución porcentual)**

| | Hasta 5.000 | De 5.000 a 20.000 | De 20.000 a 50.000 | De 50.000 a 100.000 | De 100.000 a 500.000 | Más de 500.000 | Total |
|------------------------|----------------|----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------|-------------------|-------|
| Alemania: | | | | | | | |
| 1900 .. | | *72,3 | 6,8 | 4,7 | 11,6 | 4,6 | 100 |
| 1910 .. | | 51,2 | 14,1 | 13,4 | 12,4 | 8,9 | 100 |
| 1930..... | 37,4 | 11,3 | 6,6 | 4,5 | 12,1 | 14,0 | 100 |
| Bélgica: | | | | | | | |
| 1900..... | 47,7 | 25,4 | 10,2 | 5,1 | 11,6 | | 100 |
| 1910..... | 43,4 | 25,5 | 12,5 | 6,3 | 11,0 | | 100 |
| 1930..... | 39,5 | 28,0 | 15,2 | 5,7 | 11,6 | | 100 |
| España: | | | | | | | |
| 1900 . | | *78,8 | 7,6 | 4,6 | 3,2 | 5,8 | 100 |
| 1910 . | | *77,2 | 7,8 | 4,7 | 4,3 | 5,9 | 100 |
| 1930..... | 40,4 | 29,1 | 10,7 | 4,9 | 6,6 | 8,3 | 100 |
| Francia: | | | | | | | |
| 1900..... | 64,7 | 11,3 | 6,5 | 3,8 | 6,8 | 7,0 | 100 |
| 1910..... | 62,5 | 12,4 | 7,4 | 4,4 | 4,7 | 10,2 | 100 |
| 1930..... | 53,1 | 14,7 | 8,5 | 7,7 | 5,7 | 10,3 | 100 |
| Inglaterra y Cales: | | | | | | | |
| 1900..... | 23,0 | 3,9 | 28,6 | 9,3 | 16,0 | 19,3 | 100 |
| 1910..... | 21,9 | 3,3 | 26,9 | 9,9 | 19,9 | 18,0 | 100 |
| 1930..... | 22,7 | 12,5 | 14,2 | 10,9 | 20,9 | 18,9 | 100 |
| Italia: | | | | | | | |
| 1900..... | 41,1 | 33,1 | 11,6 | 4,8 | 7,8 | 1,7 | 100 |
| 1910..... | 37,6 | 34,1 | 12,0 | 5,4 | 5,9 | 5,0 | 100 |
| 1930..... | 29,3 | 32,9 | 12,4 | 7,1 | 7,9 | 10,5 | 100 |

* Suma de 0 a 20.000 habitantes.

Fuente: Direction de la Statistique Générale et de la Documentation, *Annuaire Statistique*, París, 1937, pp. 232* ss.

entre 1900 Y 1930, unido a la mejora de otros indicadores como el número de alumnos de secundaria, cuyo número por 10.000 habitantes casi se duplicó, o la creación de centros técnicos, indica un aumento significativo de la atención, pública y privada, a la enseñanza aunque faltaran recursos y también voluntad política hasta la Segunda República para progresar con mayor rapidez.

Tanto en el terreno demográfico como en el del *stock* de capital humano, aproximado mediante la tasa de alfabetización, los progresos fueron también acompañados de la consolidación de importantes desequilibrios territoriales. Estas profundas disparidades geográficas son otras de las características relevantes del primer tercio del siglo con claras, aun cuando no mecánicas, implicaciones económicas. El fenómeno migratorio no alcanzaría la relevancia que tendría durante los años sesenta, pero los saldos migratorios intercensales entre 1900-1910 y 1921-1930 muestran una apreciable inmigración hacia Cataluña, Madrid y el País Vasco, a los que se añade el País Valenciano durante los años veinte, y una no menos importante emigración desde Galicia y, en general, desde el resto de las actuales Comunidades Autónomas ¹³. El resultado fue, junto a la importancia de la emigración exterior -mucho más importante en el decenio inicial del siglo XX que en los finales del siglo XIX- ¹⁴, el aumento del peso demográfico de las tres primeras áreas, muy destacado en el caso de Madrid, cuyo peso en el total aumentó en casi un 50 por 100.

El desequilibrio es asimismo perceptible en la proporción regional de la población alfabetizada, cuya distribución muestra una división de España en dos zonas separadas por una imaginaria línea de oeste a este trazada en torno a su mitad. En la primera zona se incluiría el norte peninsular con la excepción de Galicia y Extremadura, y en ella la alfabetización estaba prácticamente completada en 1930. La segunda, formada por el sudeste de España, más Galicia y Extremadura, tenía proporciones de analfabetos todavía apreciables en ese año ¹⁵. Teniendo en cuenta los movimientos de población mencionados, y por tanto del capital humano incorporado a través de la enseñanza, determinar las relaciones entre estas diferencias geográficas y la evolución de la economía en las distintas regiones es muy compleja.

2. La transformación de la base industrial

Este aumento del producto interior fue inseparable de la ampliación del tamaño de la base industrial y de la mejora del contenido tecnológico

¹³ R. NICOLAU, "Población», en A. CARRERAS (coord.), *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX y XX*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1989, pp. 49-90.

¹⁴ B. SÁNCHEZ ALONSO, *Las causas de la emigración española*, Madrid, Alianza, 1995.

¹⁵ C. E. NÚÑEZ, *Lafuente de la riqueza...*

del sector secundario. El crecimiento de la base industrial durante el reinado de Alfonso XIII es inseparable de la industrialización del País Vasco, a su vez indisociable de la producción de hierro y acero. Su rasgo más sobresaliente fue la consolidación de Vizcaya como segundo núcleo industrializado, junto a Cataluña; un resultado vinculado a la acumulación de capital logrado con las masivas exportaciones de mineral de hierro desde los años setenta del siglo XIX. Sobre la base de una tradición manufacturera nada despreciable, las consecuencias de la difusión en la siderurgia del convertidor Bessemer estimuló la demanda de mineral español, localizado en gran medida en Vizcaya, al exigir este convertidor de lingote de hierro en acero para un funcionamiento adecuado, que el primero hubiera sido obtenido a partir de mineral sin fósforo, una característica del mineral vasco poco frecuente en los yacimientos europeos. El mineral vizcaíno contaba con otra ventaja adicional: su localización próxima al mar, la cual facilitaba su entrada en los mercados internacionales con ventajas de coste nada despreciables.

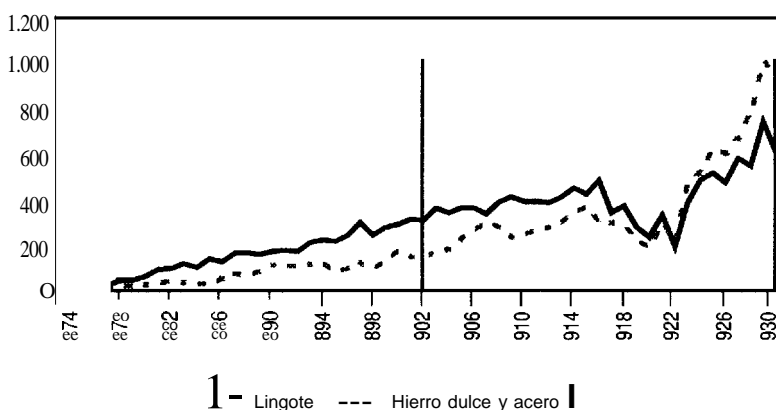
Desde comienzos del siglo XX la difusión de nuevos procedimientos para obtener acero a partir de metal obtenido con mena fosfórica, redujo drásticamente la importancia de los yacimientos vascos, afectando a la cuantía de las exportaciones totales. Sin embargo, la acumulación de capital hasta ese momento, la transformación previa de la economía vasca, en especial de la vizcaína, y la repatriación de capital, físico y humano, de Cuba dieron como resultado una segunda área industrializada, con claras vinculaciones financieras, basada en una actividad básica para el crecimiento en aquellos años: 'la industria siderúrgica.

En 1902 la fusión de Altos Hornos, La Vizcaya y La Iberia dio lugar a la Sociedad Anónima Altos Hornos de Vizcaya, una empresa fundamental por la importancia de su producción dentro del sector siderúrgico español durante gran parte del siglo XX, y en cualquier caso, durante los decenios considerados en estas páginas. La producción de este sector esencial de la industria moderna, aunque modesta en términos comparados, crecería, como muestra el gráfico 3 de forma sostenida desde finales de los años ochenta y con gran rapidez durante la Dictadura de Primo de Rivera, cuando el fomento de la demanda por parte del sector público alcanzó su punto máximo dentro del primer tercio del siglo ¹⁶.

¹⁶ J. PALAFÜX, *Atraso económico y democracia. La Segunda República y la economía española, 1892-1936*, Barcelona, Crítica, 1991, en especial cap. 2.

Gráfico 3. Producción de lingote y hierro dulce y acero. 1874-1930

(En miles de toneladas)



Fuente: A. CARRERAS, «La industria», en A. CARRERAS, coordinador, *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*, Barcelona, Fundación Banco Exterior, 1989.

Con independencia de que se conceda mayor énfasis a la acumulación de capital resultado de la exportación minera o a los factores tecnológicos derivados de la supremacía del convertidor Bessemer, el hecho evidente es que la combinación de ambos factores condujo a la consolidación de un sector básico para el desarrollo de la industria de bienes de inversión. A partir de su existencia, se consolidaron las principales empresas de construcciones mecánicas y de construcción naval y, más en general, un entramado de sociedades industriales en muy diferentes sectores.

Junto a los tres núcleos básicos, Cataluña, el País Vasco y Madrid, cuya preponderancia se mantuvo durante la totalidad del período, la industria se difundió por zonas más amplias del territorio, diversificándose al mismo tiempo la estructura sectorial y aumentando el peso de sectores con mayor contenido tecnológico, como la electricidad, la química y los transformados metálicos. Entre 1913 y 1929 especialmente se produjo un proceso de difusión de las transformaciones con una mayor interconexión entre industrias y una mayor complejidad en los procesos de producción con la utilización de bienes intermedios, al tiempo que potenció las ventajas de la difusión de información, tecnología

o concentración de proveedores y, en general, lo que se conoce como externalidades ¹⁷.

Aun cuando esta expansión fue un fenómeno nuevo ligado a los avances de la técnica y, desde la guerra europea, a la acumulación de capital durante aquella coyuntura, la industria española en su conjunto mostró signos de modernización ya desde finales del siglo XIX. En Aragón (en especial Zaragoza), o el País Valenciano (Valencia y durante los años veinte Alicante), entre las diferentes regiones, y la industria conservera, harinera o la producción de cemento, dentro de los diversos subsectores, representan otros casos relevantes de avance industrial aun cuando en ningún caso deban equipararse con la industrialización de las áreas en donde se situaba la actividad ¹⁸. En 1930 muy pocas zonas tenían una intensidad industrial, medida a través de los impuestos sobre la actividad por habitante, reseñables. En 1913, como en 1929, tan sólo destacaban –al margen de Barcelona, Vizcaya y Madrid, cuya distancia del resto era muy notable–, las provincias de Sevilla, Santander, Guipúzcoa, Cádiz, Valencia, Oviedo y Girona en el primero de los años ¹⁹.

Entre todos los posibles ejemplos de este proceso de cambio sobresale por sus positivas repercusiones sobre la trayectoria macroeconómica el rápido crecimiento de la producción y distribución de energía eléctrica. Entre 1898 y 1913 su producción se multiplicó por cinco, y entre 1913 y 1929 volvería a aumentar por este factor de multiplicación. Una vez más la comparación con los países más avanzados matiza los progresos: en 1930 el consumo por habitante español era la cuarta parte del de Francia o del de Alemania. A pesar de ello no cabe infravalorar la expansión del sector. En 1913 España absorbía el 6,8 por 100 de las importaciones totales de material eléctrico y era uno de los mercados en expansión más importantes de Europa. Además este aumento de la producción y el consumo fue acompañado de un incremento sostenido de la fabricación interior de material eléctrico, con lo cual una parte creciente de la demanda interna pasó a ser abastecida

¹⁷ C. BETRÁN, *Difusión y localización industrial en España durante el primer tercio del siglo XX*, Valencia, mimeo, 11 Encuentro de Historia Económica, 2-3 de abril de 1997.

¹⁸ Un resumen del estado actual de nuestros conocimientos sobre este aspecto puede encontrarse en J. NADAL YA. CARRERAS (dir. y coord.), *Pautas regionales...*

¹⁹ C. BETRÁN, *Difusión y localización industrial en España...* También *Geografía industrial de España durante el primer tercio del siglo XX*, Girona, mimeo, VI Congreso de la Asociación de Historia Económica, septiembre 1997.

por empresas instaladas en España, en muchos casos gracias a contratos de asistencia técnica con las principales multinacionales del sector. En 1913 un tercio de la demanda era ya satisfecha por la oferta interior, y la proporción aumentó durante los años veinte, cuando la elevada protección fijada en el Arancel de 1922 favoreció estos acuerdos, mucho más beneficiosos que la simple importación²⁰, al facilitar la mejora en conocimientos técnicos y la cualificación del personal especializado, ampliando la capacidad de absorción tecnológica; esto es, de los conocimientos necesarios para aplicar y adaptar las innovaciones surgidas en las economías más avanzadas.

Este aumento del peso de los nuevos sectores con mayor contenido tecnológico y, en general, mayor intensidad de capital, no debe hacer perder de vista el rasgo principal de la industria española, presente incluso durante el comienzo de la fase final de la industrialización, en los años sesenta del siglo XX: la preponderancia de las industrias de bienes de consumo. En los años finales de la década de los veinte su aportación al índice de producción industrial superaba el 45 por 100. Por contra, las industrias de bienes de inversión alcanzaron su máximo en 1929 con un 20 por 100²¹. Incluso en Cataluña, a pesar de los progresos de la diversificación, el textil algodónero aportaba en 1930 el 50 por 100 del total de la producción del sector secundario²².

Las razones de esta debilidad relativa de los sectores de bienes de inversión a pesar de la presencia accionarial en muchas de ellas de las grandes entidades financieras que induce a suponer menores restricciones para la obtención de recursos con los cuales financiar su expansión, es desconocida. No es descartable, sin embargo, que junto a la debilidad de la demanda procedente del sector agrario la ausencia de una dotación de factores favorable, por la baja calidad de la tierra y la ausencia en España de *inputs* energéticos, la posición geográfica o la política arancelaria protectora sobre los precios y el carbón analizada más adelante, en este resultado influyeron: el comportamiento de las propias empresas, las cuales tendieron a establecer acuerdos para fijar precios, repartirse mediante cuotas el mercado y, en definitiva, restringir la competencia.

²⁰ A. TENA, «Importación, niveles de protección y producción de matei eléctrico en España (1890-1935)», *Revista de Historia Económica*, núm. 2, 1988, pp. 311-374.

²¹ A. CARRERAS, *La producció industrial espanyola i italiana des de mitjans del segle XIX fins l'actualitat*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, 1983.

²² A. CARRERAS, *Industrialización española: estudios de historia cuantitativa*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 60.

El sector siderúrgico es uno de los ejemplos más claros de este comportamiento. La creación del oligopolio de ventas en 1896 y la práctica monopolización de la producción a partir de la fundación de Altos Hornos de Vizcaya (AHV) en 1902 determinaron, en un marco protegido mediante elevadas tarifas arancelarias, la posibilidad de diversificar la producción al margen de los costes comparativos; fijar unos precios muy superiores a los del mercado internacional y mantener una tasa de expansión de la oferta por debajo del de la demanda²³. Con ello, la producción se adaptó en una medida muy escasa al aumento de la demanda, presionando al alza el nivel de precios y obstaculizando la obtención de una tasa mayor de aumento de la renta nacional. Las implicaciones de este comportamiento fueron, por un lado, la elevación del coste de los *inputs* para todas aquellas actividades que utilizaban sus productos. Por otro, la presión sobre el Estado para obtener ayudas con las cuales mantener el avance de la producción sin reducir los precios.

Restricciones a la competencia, como es obvio no siempre temporalmente estables, se dieron en un gran número de sectores²⁴. Y durante los años de la Dictadura de Primo de Rivera alcanzaron rango legal. La cartelización de la industria del cemento²⁵, los acuerdos de distribución de las cuotas de mercado de material ferroviario entre las cuatro principales empresas de construcción de maquinaria a fines de los años veinte²⁶ o la creación de la Mutua de Fabricantes de Tejidos en 1907 o del Comité Regulador de la Industria Algodonera durante los años veinte son los casos mejor conocidos, pero nada indica que fueran excepcionales entre estos sectores de bienes de inversión, e incluso en algunos de bienes de consumo. En todos los casos, y al igual que ya se ha señalado para la siderurgia, las limitaciones a la competencia provocaron beneficios más elevados para las empresas y, con ello, mayores posibilidades de inversión. Pero precios más altos implicaron también, y sobre todo, una menor demanda (ya que habitualmente ésta está inversamente relacionada con el precio) y mayores

²³ P. FRAILE, *Industrialización y grupos de presión. La economía política de la protección en España. 1900-1950*, Madrid, Alianza, 1991.

²⁴ P. MARTÍN ACENA Y M.ª A. PONS, *Estructura y rentabilidad de las empresas financieras españolas, 1874-1975*, Fundación Empresa Pública, Programa de Historia Económica, Documento de Trabajo 9501, 1995 para el sector bancario.

²⁵ A. GÓMEZ MENDOZA, «La formación de un cartel en el primer tercio del siglo XX: la industria del cemento portland», *Revista de Historia Económica*, núm. 2, 1987, pp.

²⁶ J. PALAFOX, *Atrazo económico y democracia...*, pp. 104 ss.

costes para los restantes sectores que utilizaban estos bienes en sus procesos de producción, los cuales vieron así obstaculizado el progreso de su competitividad.

3. La agricultura como factor de atraso

Una de las principales causas para explicar estas limitaciones en el ritmo de crecimiento y de equiparación de la renta por habitante española con la de los países más avanzados fue el escaso dinamismo agrario y, específicamente, el del cultivo de cereales. La ausencia de un crecimiento relevante de los rendimientos por hectárea en el mismo llevó a que al final del reinado de Alfonso XIII éstos se encontraran entre los más bajos de Europa. Lo limitado de los progresos impidió una reducción de los costes suficiente para aumentar la oferta de alimentos a precios decrecientes en un nivel comparable a otras agriculturas europeas. La debilidad de la demanda desde el sector agrario interior y sus fuertes variaciones anuales obstaculizaron el avance del sector industrial, en especial el dedicado a la producción de bienes de consumo, lastrando el crecimiento económico general. La expansión de la industria hubo de buscar otros estímulos, en especial las ganancias de su propia productividad vinculadas al cambio tecnológico.

En 1930, como mostró el GEHR ²⁷, el valor de la producción de cereales y leguminosas representaba más del 40 por 100 del total del producto agrario, lo que equivalía a más del triplo del valor del siguiente grupo de productos, raíces, bulbos y tubérculos, fundamentalmente patatas, y a más del cuádruplo de la producción de frutales. Como contrapartida, el precio de venta del quintal de trigo era en España más de un 50 por 100 más alto que en Gran Bretaña, Estados Unidos y Austria, un 34 por 100 más que en Francia y un 20 por 100 más que en Italia.

La falta de dinamismo en el cultivo de cereales no fue una excepción dentro de la agricultura. La evolución de los precios, las cantidades de abonos utilizadas y la trayectoria de la oferta total reflejan insuficiencias similares. Los cambios, que los hubo, no tuvieron la suficiente profundidad para aumentar de forma significativa la oferta de alimentos por habitante. Entre el quinquenio 1901/1905 y el que finaliza en

²⁷ Grupo de Estudios de Historia Rural, «Notas sobre la producción agraria española, 1891-1931», *Revista de Historia Económica*, núm. 2, 1983, pp. 185-252.

1930 su tasa de incremento fue un modestísimo 3,15 por 100. Ello obstaculizó el crecimiento del conjunto de la economía al obligar a la creciente población urbana a consumir alimentos a precios mucho mayores que los del mercado internacional, y bastante más altos que los de otros países. Con lo cual, los costes salariales fueron más elevados y la renta disponible para demandar productos manufacturados menor. Sin que, como contrapartida, los altos precios agrarios condujeran a aumentos reseñables en la inversión o en la demanda procedente de la agricultura debido al comportamiento escasamente dinámico de los propietarios y la distribución de la renta en el seno de la misma derivada de la estructura de la propiedad y, sobre todo, del exceso de oferta de trabajo no cualificado.

La situación no mejoró a partir de los años de la Primera Guerra Mundial, cuando el resto de la economía experimentó cambios más profundos y el precio de los abonos mantuvo una tendencia decreciente en el mercado internacional. Fue entonces cuando la agricultura cereal consiguió la prohibición de importar trigo y harina mientras el precio del primero no rebasara durante un mes las 53 pesetas por quintal. Un éxito de los grupos de presión trigueros reforzada en 1926 cuando se reafirmó la prohibición de importar excepto en circunstancias excepcionales para las cuales se preveía la fijación de contingentes. Así, un siglo después del abandono del prohibicionismo, los cultivadores de trigo lograron la reserva absoluta del mercado interior. Ningún otro grupo económico, con la excepción de la minería del carbón como habrá ocasión de comprobar, consiguió un conjunto de medidas tan drásticas para asegurar los beneficios de su actividad y expandir la producción a pesar de su nula competitividad.

Los escasos progresos de la agricultura se confirman relacionando los rendimientos (producción por hectárea) y la productividad (producto por activo masculino) con otros países de Europa. Como muestra el cuadro 2, en ambos casos, y en especial en el de los rendimientos, la posición española se sitúa a gran distancia de las agriculturas más avanzadas. Incluso la comparación con Italia, el sur de la cual es un área con deficiencias conocidas para la obtención de rendimientos elevados, los rendimientos medios españoles eran muy inferiores.

Las notables deficiencias del sector agrario enumeradas hasta aquí no deben confundirse con la ausencia de transformaciones. Cultivos como el olivar ²⁸ o los frutales experimentaron una trayectoria más diná-

²⁸ J. F. ZAMBRANA, *Crisis y modernización del olivar*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1987.

**Cuadro 2. Rendimientos y productividad agraria
(Reino Unido pre 1922 = 100)**

| | España | Italia | Alemania | Francia | Dinamarca | Holanda |
|--------------------------------|--------|--------|----------|---------|-----------|---------|
| Rendimientos por hectárea: | | | | | | |
| 1890..... | 58 | 146 | 148 | 128 | 140 | 192 |
| 1910..... | 55 | 161 | 205 | 136 | 202 | 237 |
| 1930..... | 61 | 180 | 218 | 153 | 270 | 282 |
| Producto por activo agrario: | | | | | | |
| 1890..... | 33 | 28 | 63 | 52 | 44 | 82 |
| 1910..... | 31 | 30 | 68 | 55 | 107 | 90 |
| 1930..... | 41 | 30 | 55 | 58 | 127 | 94 |
| Producto por activo masculino: | | | | | | |
| 1890..... | 38 | 45 | 89 | 72 | 82 | 89 |
| 1910..... | 32 | 45 | 118 | 82 | 147 | 92 |
| 1930..... | 39 | 43 | 104 | 88 | 162 | 91 |

Fuente: P. ÛBRIEN y L. PRADOS DELA ESCOSURA, «Agricultural productivity and industrialization», *Economic History Review*, 1992, p. 530.

mica. Pero ésta no fue ni lo suficientemente profunda ni extensa como para favorecer el inicio decidido de la transición hacia la sociedad industrial auspiciada por y desde el sector primario. Los bajos puntos de partida minimizan la relevancia de las tasas de crecimiento, tan destacadas hace unos años por la historiografía.

Esta evolución más positiva de algunos productos, la ampliación del regadío, el uso creciente de abonos, en especial en la agricultura mediterránea, o las múltiples iniciativas públicas para mejorar los conocimientos agronómicos o impulsar la mecanización matizan en muy escasa medida el rasgo definitorio del sector agrario español durante esta etapa, ya subrayado al comienzo: lo limitado de la transformación y su insuficiencia para fomentar el crecimiento del conjunto de la economía. De esta forma, los precios relativos entre agricultura e industria, un indicador sintético de la transferencia de recursos entre sectores, fueron siempre en estos años favorables a la primera²⁹. Difícilmente

²⁹ Para la etapa 1874-1913, la afirmación está basada en los resultados de E. MORELLA, «Un índice ponderado de precios industriales, 1874-1913», *Revista de Historia*

podía de esta forma contribuir a fomentar el aumento del tamaño de la base industrial.

4. La intervención del Estado en la economía

El denominado Pacto de la Restauración, la alianza entre productores trigueros y empresarios vascos y catalanes para defender una política económica interventora en el interior y proteccionista frente al exterior, configuró una actuación del Estado en el terreno de la economía concretada en la elevación de las tarifas arancelarias para evitar la competencia y el aumento del intervencionismo público con el objetivo de favorecer la inversión y la oferta y reducir el riesgo. Al suponer, la primera una disminución de sus relaciones con el mercado internacional e implicar la segunda un aumento de la influencia de las decisiones adoptadas por la Administración, la economía, cuya transformación como se ha visto no fue irrelevante, mantuvo entre 1902 y 1930 un elevado grado de ineficiencia en la asignación de recursos. No todo, como veremos, fueron efectos negativos en la actuación pública.

Debe subrayarse, por otro lado, que esta modificación de las directrices principales en la actuación del Estado forma parte de un contexto internacional dominado por la misma característica. Desde la denominada Gran Depresión el sector público pasó a desempeñar un papel económico más activo y no sólo a través del presupuesto. El Gobierno y el poder legislativo intervinieron reiteradamente fijando reglas a las que debían adaptarse los agentes económicos, no siempre con el objetivo de distorsionar el funcionamiento de los mercados; también contribuyeron a su consolidación.

En España la intervención estatal no se inicia en 1900, ni en 1891 con la aprobación del Arancel Cánovas. Pero desde finales del siglo se consolida la tendencia iniciada en ese año aumentando el número y la importancia de las actuaciones. El rasgo diferencial de la actuación pública española respecto a los países industrializados con una destacada presencia pública en la actividad económica (como Alemania, Francia o Estados Unidos) no fue la singularidad de la directrices adoptadas, sino su intensidad y su generalización a un gran número de actividades,

Económica, núm. 3, 1997. Las relaciones de intercambio intersectoriales entre 1913 y 1930 pueden encontrarse en I. PALAFOX, *Atraso económico y democracia...*, cap. 2.

hasta el extremo de establecer un marco contradictorio con el objetivo perseguido de potenciar un crecimiento industrial más rápido.

Dentro de este contexto, las leyes arancelarias de 1891 y 1906 fueron dos de las medidas más importantes promulgadas antes de 1913. Configuraron el marco general para tratar de garantizar la efectividad del extenso grupo de disposiciones complementarias en las cuales se combinaron las exenciones y privilegios fiscales, subsidios, primas, pedidos directos de la Administración, hasta llegar, en el caso del carbón, a la obligatoriedad de su consumo para poder acogerse a las ayudas. El articulado de las diferentes disposiciones refleja la creciente atención a la economía por parte de los dirigentes políticos, aun cuando la escasez de recursos limitó, entonces y posteriormente, la trascendencia práctica de bastantes de las iniciativas vinculadas a un aumento del gasto público. El paradigma fue el plan Gasset de ampliación del regadío de 1902, cuyas realizaciones quedaron muy lejos de las previsiones realizadas. Pero aun así, la importancia de la actuación estatal no puede ser infravalorada.

En algunos casos la actuación pública fue decisiva en la consolidación de nuevos sectores, no tanto por la importancia de su demanda como por cuanto ésta aseguraba unos ingresos mínimos para los fabricantes con los cuales afrontar los costes fijos de los proyectos de inversión con mayor contenido tecnológico de riesgo superior al medio. Uno de los ejemplos mejor conocidos es el de la construcción naval militar, pero también, ya en los años veinte, la industria aeronáutica siguió una pauta similar ³⁰.

Así, ya en 1884 se decretó la obligatoriedad de que los motores de los buques de la armada fueran de fabricación española. Y la Ley de Construcción de la Escuadra, de febrero de 1887, favoreció la sustitución de las compras de buques en el mercado internacional por los fabricados en España. Tras el agotamiento de los efectos de este plan, en 1908 los sectores implicados (siderurgia y construcción de maquinaria) recibieron un nuevo impulso a través de la Ley de Reorganización de la Escuadra. Sus repercusiones no fueron insignificantes. La calidad de los materiales exigida y la mayor potencia de los motores de los buques supuso un reto para las empresas españolas, las cuales

³⁰ A. GÓMEZ MENDOZA y S. LÓPEZ, «Los orígenes de la industria aeronáutica en España y la ley de Woolf (1916-1929)», *Revista de Historia Industrial*, núm. 1, 1992, pp. 155-177.

tuvieron que ampliar y mejorar sus instalaciones y la cualificación técnica de su personal ³¹.

La industria siderúrgica fue otra de las grandes favorecidas por la acción del Estado. Tras la anulación de la franquicia arancelaria para el material ferroviario, en 1896, las tarifas especiales para el adeudo del mismo se incrementaron de forma sustancial. Como consecuencia de la combinación de la mayor protección y de la ampliación de la red ferroviaria, fuertemente apoyada por el Estado, entre 1874 y 1930, la demanda de hierro y acero por parte de los ferrocarriles aumentó considerablemente. La minería del carbón fue una de las grandes beneficiadas de todo ello. Entre 1895-1904 y 1905-1914 su consumo por parte de los ferrocarriles como porcentaje del aumento de la producción pasó del 12 por 100 al 32 por 100. Un alza favorecida por la elevación de la tarifa en la Ley de Bases de 1906, mediante la cual la protección a la hulla aumentó casi en un 20 por 100.

Durante la primera década del nuevo siglo tres nuevas leyes vendrían a sumarse a las anteriores. En 1904, se aprobaba la Ley de Construcciones de los ferrocarriles secundarios, mediante la cual se aseguraba a las compañías constructoras un interés mínimo del 4 por 100 sobre el capital invertido por un período de veinte años. En febrero de 1907 quedaba aprobada la Ley de Protección a la industria nacional, en la cual se establecía, con muy contadas excepciones, la admisión exclusiva de productos de fabricación española en los contratos con el Estado. y en 1909 entraba en vigor la Ley de Protección a las industrias y comunicaciones marítimas, en la que se ampliaban las ayudas al fomento de la producción de buques. La disposición introdujo, por primera vez, la obligatoriedad del consumo de la hulla española para las empresas privadas que desearan acceder a las ayudas establecidas.

Durante la Primera Guerra Mundial, en 1917, se aprobó una nueva Ley de auxilios a las industrias nuevas y de desarrollo de las ya existentes, promovida por Santiago Alba. Además de aumentar las desgravaciones fiscales, en ella se aseguraba una rentabilidad mínima del 5 por 100 para las inversiones en nuevas empresas y se establecía la posibilidad de conceder préstamos por el Estado equivalentes a la mitad de la inversión total a realizar. La diversidad de los potenciales

³¹ A. CUBEL, «Los efectos del gasto del Estado en la industria de la construcción naval militar en España, 1887-1936», *Revista de Historia Industrial*, núm. 5, 1994, pp. 93-119, Y A. GÓMEZ MENDOZA, «Government and the development of modern ship-building in Spain, 1850-1935», *The Journal of Transport History*, núm. 1, 1988, pp. 19-36.

sectores beneficiarios, de la industria de material eléctrico a la minería del carbón, y las fuertes restricciones presupuestarias ante el rápido aumento del déficit durante estos años, hicieron que sus consecuencias en la tasa de crecimiento fueran limitadas.

La intervención del Estado en la economía alcanzó su máximo entre 1923 y 1930. En el terreno de las relaciones comerciales con el exterior el Arancel de 1922 elevó la protección a los principales productos de las industrias de bienes de inversión, además de al trigo y a la harina. Con ello, España pasó a ser, según un cálculo de la Sociedad de Naciones realizado sobre datos de 1925, el país con una protección arancelaria más elevada de todos los considerados en el informe: un 40 por 100 de media, lo que implicaba una diferencia de entre 25 y 30 puntos sobre los países más desarrollados, a excepción de Estados Unidos ³².

Este intento de asegurar la reserva del mercado interno fue acompañada de otras medidas. Dos disposiciones fueron fundamentales: el RD de 30 de abril de 1924, de Nuevo régimen de auxilios para favorecer la creación y el desarrollo de las empresas industriales, y la RO de 4 de noviembre de 1926, que creaba el Consejo Regulador de la Producción Nacional dentro del Consejo Económico creado poco antes.

La primera estableció un completo elenco de ayudas públicas para fomentar la producción. En su preámbulo se fijaba con claridad el tipo de fomento industrial defendido: el uso de todos los recursos existentes al margen de los costes de producción para incrementar el tamaño del sector con la pretensión de «crear y vigorizar las industrias siderúrgicas, metalúrgicas y químicas, que nos independicen del extranjero», ya que «sin éstas multiplicadas y robustas» no puede asegurarse «el arraigo de las industrias intermedias».

A ella se añadió la Real Orden de 4 de noviembre de 1926 mediante la cual se daba rango legal a la oligopolización industrial, sometién dose a control administrativo la innovación técnica. Su artículo segundo establecía, en un gran número de sectores, la autorización previa para constituir cualquier sociedad o negocio industrial y ampliar o trasladar las instalaciones ya existentes. La potestad para conceder la autorización recaía en el Comité Regulador de la Producción Industrial, creado por la misma disposición y formado por los fabricantes ya presentes en el mercado. Las medidas reforzaron las trabas a la competencia entre

³² League of Nations, *Tariff Levels Indices*, Ginebra, Publications of the League of Nations, 1927, p. 15.

empresas y a la competitividad general, desincentivaron la innovación técnica y articularon una extensa estructura burocrática consolidando la discrecionalidad en la obtención de las ayudas.

Como se acaba de comprobar, la intervención estatal abarcó un amplio conjunto de medidas y no quedó limitada a la acción presupuestaria, necesariamente modesta en relación con lo ocurrido en las economías occidentales a partir de 1945³³. Los obstáculos al aumento de los ingresos ante la negativa de los sectores privilegiados a aceptar una reforma fiscal moderna, y la contrapartida del déficit crónico, hicieron que los sucesivos gobiernos se mostraran mucho más favorables a conceder exenciones fiscales o a regular la competencia que a conceder subvenciones. El aumento de los ingresos fue por detrás del de los gastos, dando como resultado un déficit casi permanente, muy elevado en algunas coyunturas, y un aumento del endeudamiento. Tan sólo entre 1900 y 1908, cuando se aplicó la política restrictiva de Fernández Villaverde, el saldo entre ingresos y gastos arrojó un superávit³⁴.

A pesar de esta crónica escasez de recursos, la política presupuestaria fue utilizada para estimular la expansión de la economía. La participación del gasto del Estado en el producto nacional aumentó sostenidamente a lo largo de todo el período, con la excepción de los años 1900-1907, a pesar del aumento experimentado por este segundo. Y también lo hizo la importancia de los servicios económicos, aun cuando siguieran siendo una partida modesta en relación con el total. En este caso, sin embargo, su proporción no fue inferior al de otros países más avanzados de Europa, e incluso desde la Primera Guerra Mundial fue más elevada que en Italia o Francia.

El principal componente de los servicios económicos fue la inversión pública, concentrada en infraestructuras y comunicaciones cuya expansión contribuyó a aumentar la productividad del sector privado. Durante estos decenios la inversión del Estado en relación con el PIB casi se duplicó, signo evidente del esfuerzo realizado. La ampliación y mantenimiento de la red de carreteras constituyó, con gran diferencia, el

³³ Pero no irrelevante en el crecimiento económico tal y como reflejan los diferentes contrastes econométricos. Cfr. A. CUBEL, «Gasto Público y crecimiento económico en la Restauración (1874-1923)», *Revista de Historia Económica*, núm. 1, 1993, pp. 49-78, Y I. PALAFOX, *Atraso económico y democracia...*, nota IV, pp. 316-319.

³⁴ Sobre la política presupuestaria y fiscal de esta etapa puede consultarse F. COMÍN, *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, 2 vols., caps. 4 y 5.

objetivo principal de este apartado de la actuación estatal. Sólo hubo una excepción coyuntural: los años iniciales de la década de los veinte. De esta forma, entre 1922 y 1930, cuando las cantidades invertidas fueron mayores, la longitud de red de carreteras del Estado aumentó en 5.000 kms., y en conjunto, las provinciales y locales lo hicieron en la misma cifra. En el último año, por tanto, había una red viaria 10.000 kms. más extensa que ocho años antes.

Los ferrocarriles no quedaron al margen del apoyo estatal durante los años del reinado de Alfonso XIII, en especial a partir de la Primera Guerra Mundial y durante la Dictadura de Primo de Rivera, cuando las ayudas se articularon en gran parte mediante fórmulas irregulares, ajenas al Presupuesto del Estado. El mecanismo entre 1926 y 1939 fue la creación de la Caja Ferroviaria del Estado, un organismo autónomo autorizado a emitir deuda con el respaldo del aval del Estado. Como las inversiones realizadas fueron incapaces de generar los recursos necesarios para amortizar las emisiones, la deuda ferroviaria tuvo que ser incorporada a la del Estado en los años treinta, reduciendo el margen de maniobra de los gobiernos republicanos. Aunque salpicada de irregularidades y notables ineficiencias, esta subvención irregular y discrecional de los ferrocarriles contribuyó a su modernización.

Al igual que otros aspectos de la historia económica de esta etapa ya apuntados, de lo señalado en los últimos párrafos se deduce que los efectos de la creciente intervención estatal estuvieron plagados de luces y sombras de notable intensidad, una combinación presente también en la política arancelaria que ha sido, sin duda, el elemento de la política económica que más controversias ha suscitado en la historiografía.

La reducción de los precios agrarios ante el aumento de las importaciones procedentes de Estados Unidos y Rusia, como ya se ha indicado, provocaría en toda Europa dificultades apreciables en sus sectores primarios. La fuerza de las presiones de los sectores afectados enterraría durante largo tiempo el sueño del libre cambio. España no quedó al margen de este cambio de tendencia. Elemento fundamental de su orientación proteccionista fue el Arancel Cánovas de 1891. El viraje proteccionista de 1891, con su consolidación en 1906 y ampliación en 1922 con el denominado Arancel Cambó, forma parte de una interpretación de la historia de la economía española en la cual la defensa de la producción nacional frente a la procedente del exterior es considerada un factor fundamental, decisivo, de su atraso relativo.

Las razones que llevaron a la adopción de esta medida, aunque vinculadas a las protestas de los grupos trigueros, son inseparables del cambio de tendencia en el panorama internacional. La guerra comercial con Francia, tras la denuncia de este país del Tratado Hispano francés de 1882, la aprobación del Arancel Meline y la generalización de las relaciones bilaterales hacían insostenible una posición negociadora sin contar con un nuevo Arancel a partir del cual poder obtener compensaciones a las exportaciones con la baza de la concesión de la cláusula de nación más favorecida; esto es, la aplicación de los derechos de la segunda columna del Arancel, más reducidos que los de la primera ³⁵.

El rasgo principal que diferencia a España fue que la defensa frente al exterior, además de su limitada coherencia económica, encareció de forma muy notable, muy por encima del resto de los productos adquiridos en el exterior, dos *inputs* básicos para el crecimiento general del sector secundario: el trigo y el carbón. En consecuencia, la protección arancelaria conseguida a partir de 1891 por el cultivo cereal, los alimentos en general y la minería del carbón es uno de los factores determinantes de las limitaciones del crecimiento económico español desde 1891 hasta 1931.

La gravedad de las consecuencias de la Gran Depresión agraria justifica, según la interpretación más difundida, las elevadas tarifas fijadas en el Arancel de 1891. La información disponible no confirma esta conclusión. Al menos en el cultivo cereal, excelente exponente de la producción de alimentos y uno de los considerados más afectados por la crisis. Por contra, el elevado nivel de protección agrario conseguido debe explicarse por el poder económico y político de sus integrantes. La descripción de la crisis triguera realizada a finales de siglo XIX con el evidente propósito de presionar a la Administración ha llevado a exagerar la gravedad de las consecuencias de las importaciones de trigo y harina en el conjunto de España. Y por tanto, ha conducido a defender la necesidad de unas tarifas que en 1894 eran las más elevadas de Europa.

La cuantía de las importaciones, la propia evolución de los precios y la importancia de la emigración muestran la necesidad de matizar esta conclusión. Las primeras, como proporción de la producción total, fueron mucho más modestas que en otros países; los segundos se redu-

³⁵ J. M. U. SERRANO SANZ, *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895*, Madrid, Siglo XXI, 1987.

jeron en zonas productoras muy importantes en muy escasa medida respecto a su nivel durante los años setenta, y la intensidad del fenómeno emigratorio, en términos comparados con otras sociedades del continente, fue modesta ³⁶.

Al comparar la situación existente en 1897 y 1913 se constata igualmente cómo las reformas arancelarias de 1906, a menudo consideradas un giro industrialista en la política arancelaria, no alteraron la privilegiada situación de ambos sectores ³⁷. Por el contrario, entre 1897 y 1913 su protección relativa aumentó de forma considerable. Sólo en los años veinte la situación se alteró. A pesar del Arancel de 1922 los cambios en la estructura de los precios relativos de las importaciones hizo que los niveles de protección sectoriales variaran en favor de las actividades con mayor potencialidad de generar efectos de arrastre sobre el conjunto de la economía ³⁸. Un hecho con clara trascendencia en el mayor crecimiento de estos años respecto al conjunto de la etapa considerada.

A pesar de lo afirmado hasta aquí, la relación entre protección arancelaria y precios elevados de los alimentos en la etapa posterior a la Gran Depresión no debe ser establecida precipitadamente. A diferencia de la minería del carbón, en donde la concentración empresarial era elevada, la fuerte protección conseguida por el sector agrario interior, no puede ser considerado el único factor explicativo de su nivel de atraso. En un mercado en el que los productores no podían influir sobre el precio (eran precios aceptantes), el derecho arancelario protegía al sector en su conjunto pero no a cada productor de la competencia de los demás. Si con el transcurso del tiempo los productores más eficientes no desplazaron del mercado a los no competitivos, aumentando su cuota de mercado y reduciendo el nivel general de los precios alimenticios, es porque existieron otras causas del mantenimiento de precios de los alimentos elevados. Entre éstas sobresalen las restricciones al aumento de la oferta derivadas de la baja calidad de la tierra y de la débil capacidad de ahorro (con su negativo efecto tanto en la innovación técnica como en la posibilidad de ampliar la producción

³⁶ Puede consultarse una descripción más detallada de estos tres aspectos en J. P. rUS! y I. PALAFOX, *España, 1808-1996. El desafío de la modernidad*, Madrid, Espasa Calpe, 1997, cap. 7.^o

³⁷ I. PRADOS DE LA ESCOSURA y A. TENA, *Protectionism in Spain, 1869-1930*, Milán, mimeo, The Eleventh International Economic History Congress, septiembre 1994.

³⁸ I. PRADOS DE LA ESCOSURA y A. TENA, *Protectionism...*

adquiriendo nuevas tierras) de la mayoría de cultivadores y pequeños propietarios.

Los alimentos no fueron el único sector privilegiado por la actuación pública. Como ya se ha apuntado reiteradamente, la minería del carbón configura, junto al cultivo del cereal, el núcleo de la actividad cuya protección tuvo efectos negativos más destacados. El aumento de su producción fue inseparable de la protección de todo tipo dispensada por el sector público, lo cual obstaculizó la obtención de una tasa de crecimiento más elevada, por cuanto su mala calidad, por la gran cantidad de menudos, y elevado precio, por las dificultades de explotación de las vetas y la baja productividad, encarecieron los costes de producción del resto de los sectores que lo utilizaban, lastrando de esta forma su competitividad. Y ello fue especialmente importante durante los primeros decenios del siglo XX.

La deficiente calidad de la hulla asturiana no constituyó una desventaja decisiva mientras los fletes y los derechos arancelarios fueron elevados. Cuando ambos descendieron, a partir de los años setenta del siglo XX, la competitividad del carbón autóctono desapareció. Desde entonces el aumento de las cantidades extraídas fue inseparable de las ayudas públicas. Porque a pesar de no ser competitivo, entre 1895 y 1935 la producción asturiana no dejó de crecer, multiplicándose por cuatro entre ambas fechas.

Así pues, la política arancelaria frenó el crecimiento industrial, y con él el del conjunto de la economía, al favorecer a estos dos sectores. A lo cual debería añadirse, como se acaba de indicar y para no deducir la conclusión de que las barreras frente al exterior fueron el único elemento relevante de las sombras del crecimiento económico experimentado por España durante el reinado de Alfonso XIII, la dificultad de que dentro del propio sector industrial operaran con intensidad los rendimientos crecientes ante su reducido tamaño y las medidas de regulación establecidas por los propios industriales.

Dentro de una valoración negativa del conjunto de la política comercial tampoco pueden excluirse los aspectos positivos. Porque una vez que se alteraron las pautas dominantes en el ámbito internacional España adoptó también medidas de sustitución forzosa de importaciones en las manufacturas, con el objetivo de ampliar su base industrial y fomentar con ello el aumento de su tamaño. Esta política tuvo limitaciones muy nítidas en el caso español al aplicarse con carácter general, en función de la capacidad de influencia sobre la Administración de los diferentes

sectores productivos y coincidir los más poderosos de éstos con aquellos muy poco dinámicos desde el punto de vista del crecimiento económico. Con lo cual, la política arancelaria no favoreció el crecimiento sostenido de las actividades del sector secundario capaces de generar mayores efectos inducidos y potenciar el cambio estructural.

Sin embargo, bien fuera por la estructura del Arancel, bien, como es más probable, por la imposibilidad de adaptarlo con rapidez a los cambios provocados por la aparición de nuevos productos y a las variaciones en los precios, esta política protectora no impidió el aumento de la diversificación de las importaciones con un aumento sustancial de la maquinaria, en especial durante los años veinte³⁹, y en el largo plazo tuvo un efecto colateral positivo, de importancia difícil de cuantificar, al favorecer la instalación en España de empresas extranjeras que fomentaron el aprendizaje de nuevas tecnologías.

Por otro lado, y en relación con la política de intervención, la regulación de los mercados que hizo posible la consolidación de empresas, incluso sectores no competitivos, el apoyo a actividades como la minería del carbón basados en la explotación de recursos de escasa calidad y elevado coste, forman parte destacada de las sombras de la evolución económica de estos años. Pero junto a ellas no puede ignorarse el esfuerzo realizado, dentro de las limitaciones presupuestarias derivadas de la ausencia de una reforma fiscal moderna, en una doble dirección. Por un lado, en la integración del mercado interior mediante las inversiones en infraestructuras. Y por otro, en el fomento de la innovación tecnológica y de aumento del tamaño de sectores nuevos con mayor capacidad de estimular la transformación general de la estructura productiva al reducir, mediante el apoyo público, los riesgos de la inversión privada.

³⁹ C. BETRÁN, *Industria y crecimiento económico en el primer tercio del siglo xx. España, 1913-1929*, Tesis Doctoral, Valencia, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 1995, mimeo.