

PEDRO TEDDE DE LORCA, *ed.*

EL ESTADO Y LA MODERNIZACION ECONOMICA

son dos conceptos indisolublemente unidos en la historia social europea del siglo XX. Han diferido, sin embargo, las formas de actuación del Sector Público en la economía de un tiempo a otro y de un país a otro. En el caso de España, el Estado dispuso, al principio, políticas proteccionistas para intensificar el intervencionismo económico tras la Guerra Civil.

AYER

21*1996

EL ESTADO
Y LA MODERNIZACION ECONOMICA

Ayer es el día precedente inmediato a *hoy* en palabras de Covarrubias. Nombra al pasado reciente y es el título que la *Asociación de Historia Contemporánea* ha dado a la serie de publicaciones que dedica al estudio de los acontecimientos y fenómenos más importantes del pasado próximo. La preocupación del hombre por determinar su posición sobre la superficie terrestre no se resolvió hasta que fue capaz de conocer la distancia que le separaba del meridiano 0°. Fijar nuestra posición en el correr del tiempo requiere conocer la historia y en particular sus capítulos más recientes. Nuestra contribución a este empeño se materializa en una serie de estudios, *monográficos* por que ofrecen una visión global de un problema. Como complemento de la colección se ha previsto la publicación, sin fecha determinada, de libros individuales, como anexos de *Ayer*.

La *Asociación de Historia Contemporánea*, para respetar la diversidad de opiniones de sus miembros, renuncia a mantener una determinada línea editorial y ofrece, en su lugar, el medio para que todas las escuelas, especialidades y metodologías tengan la oportunidad de hacer valer sus particulares puntos de vista. Cada publicación cuenta con un editor con total libertad para elegir el tema, determinar su contenido y seleccionar sus colaboradores, sin otra limitación que la impuesta por el formato de la serie. De este modo se garantiza la diversidad de los contenidos y la pluralidad de los enfoques. Cada año se dedica un volumen a comentar la actividad historiográfica desarrollada en el año anterior. Su distribución está determinada de forma que una parte se dedica a comentar en capítulos

separados los aspectos más relevantes del trabajo de los historiadores en España, Europa y Estados Unidos e Iberoamérica. La mitad del volumen se destina a informar sobre el centenar de títulos, libros y artículos, que el editor considera más relevantes dentro del panorama histórico, y para una veintena de ellos se extiende hasta el comentario crítico.

Los cuatro números próximos son:

Enric Ucelay-Da Cal

Carlos Sambricio

Miguel Gómez Oliver

Mario Pedro Díaz Barrado

La historia en el 95

Historia de la Ciudad

*Los campesinos en la Europa
Mediterránea*

Imagen e Historia

Marcial Pons edita y distribuye *Ayer* en los meses de enero, abril, junio y octubre de cada año. Cada volumen tiene en torno a 200 páginas con un formato de 13,5 por 21 cms. Los precios de suscripción, incluido IVA y gastos de envío, son:

Precios España:

suscripción anual: 8.000 pts.

Precios extranjero:

suscripción anual: 9.000 pts.

PEDRO TEDDE DE LORCA, *ed.*

**EI ESTADO Y LA
MODERNIZACION
ECONOMICA**

Pedro Tedde de Lorca
Carlos Barciela López
M.^a Inmaculada López Ortiz
Joaquín Melgarejo Moreno
Jordi Palafox
Antonio Cubel
Manuel J. González
Francisco Comín
José Barea

MARCIAL PONS

Madrid, 1996

Números publicados:

- 1 Miguel Artola, *Las Cortes de Cádiz*.
- 2 Borja de Riquer, *La historia en el 90*.
- 3 Javier Tusell, *El sufragio universal*.
- 4 Francesc Bonamusa, *La Huelga general*.
- 5 J. J. Carreras, *El estado alemán (1870-1992)*.
- 6 Antonio Morales, *La historia en el 91*.
- 7 José M. López Piñero, *La ciencia en la España del siglo XIX*.
- 8 J. L. Soberanes Fernández, *El primer constitucionalismo iberoamericano*.
- 9 Germán Rueda, *La desamortización en la Península Ibérica*.
- 10 Juan Pablo Fusi, *La historia en el 92*.
- 11 Manuel González de Molina y Juan Martínez Alier, *Historia y ecología*.
- 12 Pedro Ruiz Torres, *La historiografía*.
- 13 Julio Aróstegui, *Violencia y política en España*.
- 14 Manuel Pérez Ledesma, *La Historia en el 93*.
- 15 Manuel Redero San Román, *La transición a la democracia en España*.
- 16 Alfonso Botti, *Italia, 1945-94*.
- 17 Guadalupe Gómez-Ferrer Morant, *Las relaciones de género*.
- 18 Ramón Villares, *La Historia en el 94*.
- 19 Luis Castells, *La Historia de la vida cotidiana*.
- 20 Santos Juliá, *Política en la Segunda República*.

La correspondencia relativa a la Asociación de Historia Contemporánea y sus publicaciones deben dirigirse a la Secretaría de AHC, Departamento de Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid, Cantoblanco, 28040 MADRID.

Todas las peticiones, tanto de suscripciones como de ejemplares sueltos, han de dirigirse a:

Marcial Pons
Agencia de suscripciones
San Sotero, 6
Tel. 304 33 03 - Fax 327 23 67
28037 MADRID

© Asociación de Historia Contemporánea.
Marcial Pons. Libro

ISBN: 84-87827-24-1

Depósito legal: M. 10.774-1996

ISSN: 1134-2277

Fotocomposición e impresión: Closas-Orcóyen, S. L.
Polígono Igarza. Paracuellos de Jarama (Madrid)

Índice

<i>Introducción</i>	11
Pedro Tedde de Lorca	
<i>De la primera a la segunda Restauración. El Sector Público y la modernización de la economía española (1875-1975)</i>	15
Pedro Tedde de Lorca	
<i>La intervención del Estado en la agricultura durante el siglo XX.</i>	51
Carlos Barciela López	
M.ª Inmaculada López Ortiz	
Joaquín Melgarejo Moreno	
<i>El sector público durante el primer tercio del siglo XX</i>	97
Jordi Palafox	
Antonio Cubel	
<i>El sector público en el pensamiento económico español del siglo XX.....</i>	127
Manuel J. González	
<i>Sector público y crecimiento económico en la dictadura de Franco</i>	163
Francisco Comín	
<i>La actividad económico-financiera del sector público y su financiación.....</i>	187
José Barea	

Introducción

Pedro Tedde de Lorca

Pueden distinguirse cuatro tipos de estrategias del Sector Público sobre el conjunto de las economías contemporáneas. En primer lugar, consideremos el modelo liberal. El Estado tiene una corta, pero imprescindible, serie de funciones: defensa de la sociedad frente a las amenazas exteriores; preservación de los derechos de propiedad en los campos de la justicia y el orden público; comunicaciones y obras públicas; educación. Es preciso apuntar que no eran privativas del Sector Público las dos últimas actividades señaladas. A ellas se unió, en los últimos lustros del siglo XIX —siempre dentro del modelo de Estado liberal— la protección arancelaria a determinados sectores productivos y la regulación legal de algunas inversiones públicas en defensa de la industria nacional.

Una segunda estrategia del Estado en relación con la economía es la seguida por los regímenes totalitarios de signo fascista. Se reseta el derecho de propiedad privada sobre los medios de producción, pero el Estado no renuncia a nacionalizar algunos sectores considerados clave del progreso económico, ni tampoco a constituirse en protagonista o impulsor del avance industrial, por medio de empresas públicas. Dicha estrategia se completa con un control normativo del sector privado de la economía. Es importante señalar que este modo de comportamiento estatal, con un menor grado de autoritarismo, y, si no en todos, en algunos de los rasgos mencionados (banca estatizada, industrias de propiedad pública, planificación indicativa) ha sido seguido por regímenes políticos de signo democrático,

una vez rebasados anteriores períodos totalitarios. Sería el caso de Italia, o de Francia, después de la segunda guerra mundial. También pueden observarse políticas económicas similares en naciones en vías de desarrollo, regidas por gobiernos formalmente democráticos, sobre todo a partir de 1950.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta el modelo de economía socialista, con propiedad pública de los medios de producción y planificación central y coactiva de la actividad productiva y distributiva. En los países de Europa occidental esta modalidad de política económica sólo ha contado con experiencias parciales y episódicas. Sin embargo, el afianzamiento del Estado socialista en la Unión Soviética, y a partir de la segunda guerra mundial en la mayor parte de los países de Europa del Este, fue un factor decisivo para la gestación del cuarto modelo de actuación pública sobre la economía. Me refiero al Estado de Bienestar, que incluye una importante participación del Sector Público, sobre todo a través de la política fiscal, de la monetaria y de la redistribución de rentas, y en ocasiones —como se ha dicho más arriba— mediante la creación de empresas públicas, la nacionalización de sectores considerados estratégicos o la planificación indicativa. Dos han sido, principalmente, los fenómenos generadores de esta política, extendida, en mayor o menor medida, a todos los países de Europa occidental tras las guerras mundiales. En primer lugar, el convencimiento, arraigado en extensos grupos sociales, de que la justicia económica y la igualdad de oportunidades es un objetivo histórico tan importante y exigible como la libertad. Esta opinión cobró creciente influencia después de 1918. El injusto trato deparado por las potencias vencedoras a las naciones derrotadas en la Gran Guerra, la reacción de la sociedad ante los severos ajustes introducidos en la política fiscal y monetaria, con vistas a la vuelta al Patrón Oro, y la difusión de la ideología socialista entre las masas trabajadoras —con un referente próximo como era el de Rusia, tras la Revolución de 1917— confluyeron en la aceptación progresiva de los principios políticos de la socialdemocracia. En segundo lugar, la rápida aceptación de la teoría keynesiana, después de 1945, situó al Sector Público en una posición clave del modelo de economía de mercado, principalmente por su capacidad de estímulo de la demanda global en situaciones depresivas y por su poder de articular la política anticíclica. De esta manera, el Estado de Bienestar se ha convertido en una finalidad social de primer orden para la

gran mayoría de las corrientes de opinión, sin que resulte ser privativa de la socialdemocracia. Incluso cuando, después de 1973, el paradigma nekeynesiano ha comenzado a ser objeto de progresivas críticas, y cuando se cuestiona la dimensión que el Sector Público ha llegado a tener en las sociedades occidentales, muy pocos defienden la idea de una vuelta al Estado —a la definición de sus competencias— anterior a 1914.

En la España del siglo XX resultan observables, en uno u otro momento, todas estas estrategias de actuación económica del Estado. Antes de la primera guerra mundial, la política económica de Raimundo Fernández Villaverde y sus sucesores representa uno de los más adecuados ejemplos de liberalismo ortodoxo, atemperado por el proteccionismo. En los años posteriores a 1914, este proteccionismo fue aumentando en intensidad, hasta derivar en políticas intervencionistas y corporativas. Un grado muy superior de dirigismo económico, por parte del Estado, es el característico del primer franquismo, de 1939 a 1959. Previamente, durante la guerra civil, pueden contemplarse, en algunas regiones y algunos sectores, actuaciones públicas de signo colectivista. Después de 1959, el protagonismo del mercado gana espacio, haciéndolo de modo más claro y decidido a partir de 1975. En el último cuarto de siglo, algunas intervenciones del Sector Público han sido puestas en entredicho, si no definitivamente contestadas, como la vigencia de empresas nacionales o, incluso, de la propia corporación industrial de propiedad estatal. Sin embargo, en términos puramente presupuestarios, el Sector Público ha alcanzado unas dimensiones antes desconocidas.

De la primera a la segunda Restauración. El Sector Público y la modernización de la economía española, 1875-1975

Pedro Tedde de Lorca

En este trabajo se intenta ofrecer una visión, a largo plazo, del papel protagonista que ha tenido el Sector Público en el proceso de modernización económica a lo largo del siglo XX, desde las políticas proteccionistas e intervencionistas del primer tercio de la centuria al autoritarismo del prolongado período franquista. Es preciso puntualizar la afirmación de que el Sector Público ha protagonizado el crecimiento económico del presente siglo. En términos del Producto Interior Bruto, el Sector Público ha tenido un tamaño reducido, inferior en todo caso al Sector Privado de la economía, hasta época muy reciente, cuando la dimensión de ambos sectores se ha equilibrado. Sin embargo, desde la Restauración, el Estado comenzó a condicionar e interferir los procesos de formación de capital y distribución de bienes mediante acciones de protección y acuerdos corporativos con grupos empresariales. No ha sido, paradójicamente, hasta los últimos decenios del siglo, con un Gobierno centrista y otro socialista de prolongado mandato, cuando el Sector Privado ha llegado a desvincularse de la tutela estatal. Al mismo tiempo, la dimensión global de las empresas públicas, ha disminuido considerablemente y, en cambio, el Sector Público, en términos presupuestarios, ha llegado a representar la mitad de la Renta Nacional.

1. El difícil camino hacia la ortodoxia

Las guerras coloniales de finales del siglo XIX representaron la oportunidad de llevar a la práctica una demanda ampliamente compartida por los expertos económicos de la época: la reforma del sistema de la Hacienda, vigente desde 1845, que había dado paso, de manera sistemática, a cuatro consecuencias. Eran éstas, en primer lugar, la aparición del *déficit* presupuestario, de manera que entre 1874 y 1900 sólo en dos ocasiones se había conseguido que los ingresos ordinarios del Estado superaran sus gastos ¹. La segunda consecuencia, deducida de la anterior, era la necesidad de buscar en el endeudamiento del Sector Público los recursos con que cubrir dicho *déficit* o desfase entre ingresos ordinarios y gastos totales del Estado. En sólo cinco años, desde 1875 a 1880, la deuda pública existente (incluyendo en dicho concepto la deuda del Estado, tanto interior como exterior, la del Tesoro, esto es, la flotante a corto plazo, así como las deudas especiales) se incrementó en casi un 20 por 100, alcanzando en la segunda de las fechas mencionadas la suma de 13.741 millones de pesetas, la cual, a su vez, superaba en más de un 30 por 100 la cifra del PIB anual ². La importante reforma de la deuda pública llevada a cabo por Juan Francisco Camacho, a comienzos de la década de 1880, redujo la cifra del endeudamiento a casi la mitad: 7.284 millones de pesetas en 1894. Sin embargo, las guerras coloniales hicieron elevar el total de deuda pública a 12.729 millones de pesetas en 1900.

La tercera consecuencia de la política presupuestaria seguida durante la Restauración, en la etapa 1875-1900, también resulta un correlato de las anteriores; el elevado endeudamiento público obligó a un crecimiento desmesurado de los gastos por intereses y amorti-

¹ Nos referimos al *déficit* presupuestario de caja, definido como la diferencia entre ingresos y pagos presupuestarios realizados en el año natural. MARTÍN ACEÑA, P., «Déficit público y política monetaria en la Restauración, 1874-1923», en PRADOS DE LA ESCOSURA, L., y MARTÍN ACEÑA, P. (eds.), *La Nueva Historia Económica en España*, Madrid, 1985, pp. 262-284.

² COMÍN, F., *Fuentes cuantitativas para el estudio del Sector Público en España (1801-1910)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985; PRADOS DE LA ESCOSURA, L.; DABÁN SÁNCHEZ, T., y SANZ OLIVA, J., *Long-Run Economic Growth in Spain since the Nineteenth Century: An International Perspective*, Ministerio de Economía, Dirección General de Planificación, Documento de Trabajo DGP-D-92006, Madrid, 1992.

zaciones, que si en 1894, es decir, tras el arreglo financiero de Camacho, suponían el 34 por 100 de los gastos totales, ascendieron en 1900 al 45 por 100³. La cuarta y última consecuencia se refiere a la relación existente entre política presupuestaria y política monetaria. Resulta históricamente comprobable cómo la política fiscal deficitaria conduce a una política monetaria permisiva, desde el punto y hora en que el Gobierno, por lo general mediante el recurso al Banco central o emisor, busca en el sistema crediticio líneas de financiación con las cuales cubrir las pérdidas obtenidas en la gestión del presupuesto. En una primera visión, parece que es esto lo que ocurrió en el período restauracionista, incluso unos meses antes de que dicha época histórica llegara a materializarse. En marzo de 1874, el Ministro de Hacienda, José Echegaray, concedió el privilegio de emisión al Banco de España en todo el territorio nacional, a cambio de un anticipo de 125 millones de pesetas. Con ello se ponía fin a un período de dieciocho años de pluralidad de bancos de emisión, durante el cual el Banco de España había coexistido con bancos provinciales. La mayoría de éstos, a partir de 1874, se convirtieron en sucursales del único emisor; unos pocos permanecieron independientes, pero sin dificultades de poner billetes propios en circulación. Entre 1875 y 1901 la emisión del Banco de España pasó de 128 millones de pesetas a 1.638 millones. La deuda pública en poder del banco pasó entre ambas fechas de 236 a 1.591 millones de pesetas. Parece indudable que existe una correlación directa entre endeudamiento del Estado y creación de dinero. Pero, si observamos la realidad histórica en períodos más cortos, la imagen resulta mucho más matizada.

Entre 1875 y 1885 la deuda pública en la cartera del Banco aumentó un 176 por 100. Entre 1885 y 1895 el incremento fue inferior, del orden del 40,8 por 100, y revela el intento, posterior a la reforma de Camacho, de llevar a cabo una política de aproximación a la ortodoxia financiera, patente, entre otras variables, en la contención, e incluso reducción, del gasto público total, entre uno y otro año. En realidad, el aumento de la oferta monetaria entre 1875 y 1895 creció a una tasa anual media del 1,3 por 100 al año, igual a la tasa de crecimiento medio del Producto Interior entre 1860 y 1890. Esto quiere decir que la cantidad de dinero y la actividad económica

³ TEDDE, P., «El gasto público en España, 1875-1906: un análisis comparativo con las economías europeas», en *Hacienda Pública Española*, núm. 69, pp. 237-265.

real crecieron acompasadamente. De acuerdo con esto, los precios, a lo largo del decenio mencionado, se mantuvieron estables; de hecho, los precios, en el quinquenio 1891-95, eran un 17 por 100 inferiores a los de 1875-79. Por tanto, no cabe hablar entre 1875 y 1895 de una política monetaria expansiva que tuviera efectos inflacionistas. Este hecho adquiere mayor relevancia aún si se tiene en cuenta que la peseta había dejado de estar sometida a la disciplina del patrón oro desde 1883 ⁴.

Este hecho adquiere mayor relevancia aún si se tiene en cuenta que la peseta había dejado de estar sometida a la disciplina del patrón oro desde 1883.

La situación cambió con las guerras que culminaron en 1898. Entre 1895 y 1900 la deuda pública en poder del Banco pasó de 921 a 1.670 millones de pesetas, lo que representaba un aumento del 81 por 100. Paralelamente, la base monetaria se incrementó en 1.131 millones de pesetas, un 43,8 por 100. El índice de precios se elevó un 28 por 100 en el último quinquenio del siglo. En este período puede hablarse, con toda propiedad, de monetización del déficit público. El Estado se endeudaba en razón del conflicto colonial y del enfrentamiento con los Estados Unidos, y era en el sistema bancario interior —no sólo el Banco de España— donde se captaban los recursos necesarios para financiar la guerra. En los años finiseculares, en consonancia con la tendencia inflacionista, alentada por la monetización de la deuda, se experimentaría una devaluación de la peseta del 10 por 100. Se explica, en este contexto, la necesidad de proceder a una reforma de la política económica de carácter estabilizador, que condujera a la contención de los precios, a una apreciación de la peseta, a la suficiencia del sistema fiscal y a la ortodoxia monetaria. Puede decirse que esta política inaugurada en 1900 por Raimundo Fernández Villaverde, y continuada hasta 1908 (o hasta 1913, si se omiten los ejercicios de 1909 y 1910, cerrados con *déficit* en el presupuesto), tuvo un éxito indiscutible. No menos indudable resulta el hecho de que tras la reforma Villaverde puede considerarse que el Estado español lograba alcanzar el nivel de solvencia de las naciones eu-

⁴ ANES, R., *El Banco de España (1874-1914): un Banco Nacional*, en C. TORTILLA (dir.), 1974, pp. 107-215; MARTÍN ACEÑA, P., «Desarrollo y modernización del sistema financiero, 1844-1935», en SÁNCHEZ-ALBORNOZ, N., *La modernización económica en España, 1830-1930*, Madrid, 1985, pp. 121-146; PRADOS DE LA ESCOSURA, L., et al., *Long-Run Economic...*, op. cit., Madrid, 1992.

ropeas modernas, dejando atrás la vergonzosa historia decimonónica de repetidas quiebras del Tesoro y repudios de las obligaciones públicas ante los acreedores exteriores e interiores. Si el proceso de modernización financiera del Estado comienza con Camacho, puede decirse que logra culminar y afirmarse con Fernández Villaverde⁵.

Desde 1900 hasta 1908 —y en 1911 y 1912— los ejercicios presupuestarios se saldaron con *superávit*. La deuda del Estado, tras la reforma de Fernández Villaverde, experimentó una contracción próxima a los 3.000 millones de pesetas entre 1900 y 1910, al tiempo que la deuda del Tesoro —la emitida a corto plazo para salvar los desfases entre la realización del gasto y la percepción de ingresos públicos presupuestados— descendía en 2.500 millones de pesetas. La oferta monetaria permaneció estabilizada en torno a los 3.300 millones de pesetas, en el primer decenio del siglo XX, a la vez que los precios mostraron muy leves fluctuaciones. El tipo de interés disminuyó casi en un punto entre 1900 y 1910, y el tipo de cambio mejoró sensiblemente, desde 39,24 a 27,03 pesetas por libra esterlina, entre 1898 y 1910⁶. Acerca de las consecuencias negativas que esta política estabilizadora tuvo, es preciso subrayar que el crecimiento de la renta *per capita* durante la primera mitad del primer decenio del siglo XX fue muy tenue, con una tasa inferior al 0,5 por 100 al año, inferior, de hecho, a las tasas correspondientes a períodos más amplios: 0,83 por 100 al año de crecimiento de la renta *per capita* entre 1890 y 1913, y 0,91 por 100 para el período 1860-1913. Puede, por tanto, deducirse que el programa estabilizador de Fernández Villaverde, frente a evidentes ventajas —las mayores fueron la ordenación del sistema presupuestario y la mejora del tipo de cambio— tuvo el coste de una reducción del ritmo de crecimiento, siendo así que el crecimiento económico de España, a finales del siglo XIX y a comienzos del XX, era uno de los más modestos de Europa occidental⁷.

⁵ ANES, R., y TEDDE, P., «La Deuda Pública y el Banco de España (1874-1900)», *Hacienda Pública Española*, núm. 38, 1976, pp. 35-50.

⁶ MARTÍN ACEÑA, P., «Déficit público y política monetaria en la Restauración, 1874-1923», en PRADOS DE LA ESCOSURA, L., y MARTÍN ACEÑA, P. (eds.), *La nueva historia económica...*, cit., 1985, pp. 262-284.

⁷ La tasa de crecimiento interanual de la renta *per capita* en Italia, entre 1890 y 1913, era del 2,38 por 100, y del 0,91 por 100 entre 1860 y 1913; PRADOS DE LA ESCOSURA, L., et al., *Long-Run Economic...*, op. cit., Madrid, 1992.

2. Los comienzos del intervencionismo del Sector Público en la economía española (1910-1923)

En torno a 1910 puede observarse una diferencia importante en el comportamiento del Sector Público, consistente en la reaparición esporádica del déficit presupuestario real, aunque sus dimensiones fueran, en principio, modestas (35 millones de pesetas en 1909 y dos millones en 1913, si observamos la realización efectiva del presupuesto), con *superávit* en 1911 y 1912, asimismo de reducido tamaño (tres millones en 1911 y 16 millones en 1912). A partir de 1913, por el contrario, las proporciones del *déficit* llegan a ser considerables: 188 millones de pesetas en 1913 (1,4 por 100 de la Renta Nacional), 658 millones en 1915 (4 por 100 de la Renta Nacional), 949 millones en 1917 (3,7 por 100 de la Renta Nacional), 1.379 millones en 1920 (4,2 por 100 de la Renta Nacional) y 1.299 millones en 1922 (5 por 100 de la Renta Nacional). Es conveniente subrayar el hecho de que, en pesetas constantes, la Renta Nacional experimentó un crecimiento entre un 12 y un 3 por 100 —equivalente a una tasa interanual próxima al 2 por 100— entre 1913 y 1920. Obviamente, el tamaño del *déficit* aumentó más aprisa que el de la economía española en esos años.

La principal razón del aumento del *déficit* presupuestario entre 1913 y 1920 es el crecimiento superior del gasto público al experimentado por los ingresos ordinarios. Si observamos el período final de la Restauración, 1913-1923, podremos comprobar cómo, mientras los ingresos ordinarios se duplicaron, el gasto se incrementó en un 136 por 100. La explicación de la mayor elevación del gasto público ha sido atribuida por Francisco Comín a las transformaciones sociales y políticas que tienen lugar en la etapa final de la Restauración, y que pueden sintetizarse en el progresivo desajuste entre el sistema político creado a partir de 1875 y la sociedad real del primer cuarto del siglo XX. Partidas del gasto público como las de policía, seguridad y reformas sociales hubieron de ser aumentadas. Según el autor mencionado, sería incorrecto, en relación con el *déficit* presupuestario durante el último decenio de la Restauración, presentar una interpretación prekeynesiana de la política fiscal seguida por los gobiernos de la época, tanto liberales como conservadores. Ni unos ni

otros buscaban el déficit de manera deliberada ni perseguían una política fiscal de signo expansivo.

En este punto, sin embargo, cabe hacer matizaciones y, de hecho, hay posiciones divergentes entre los historiadores. J. Palafox y A. Cubel en diferentes trabajos afirman que puede percibirse una valoración con rasgos más positivos que negativos de la política industrial llevada a cabo durante los últimos años del siglo XIX y primeros del XX⁸. Otros intérpretes del período —entre los que se encuentra el autor de estas páginas— mantienen una visión más escéptica sobre la contribución de la política presupuestaria de la Restauración al crecimiento o a la modernización de la economía española. Antes de 1907 resultó, en opinión de quien esto escribe, poco eficaz la acción del Sector Público como estimulante del Sector Privado⁹. Probablemente en los años posteriores pueda matizarse esta afirmación. Si atendemos a la clasificación por funciones del gasto público, los servicios económicos del Estado en 1910 suponían el 12,2 por 100 de la Renta Nacional (en 1890 habían representado el 11,3 por 100), mientras que en 1920 dicha proporción aumenta al 26 por 100. En pesetas constantes, dichos servicios en 1920 eran un 35,2 por 100 superiores a los de 1910, mientras que en 1923 habrían triplicado la cifra correspondiente a este último año. Si atendemos a la clasificación económica del gasto público, podrá contemplarse una caída en el valor real de la formación bruta de capital por el Estado, así como de las transferencias de capital a otros sectores entre 1910 y 1917, con un cambio de tendencia a partir de 1920. Lo mismo cabría decir de la compra de bienes y servicios¹⁰. Parece todo ello indicar que, paradójicamente, fue en el momento crepuscular del sistema político de la Restauración cuando hubo una contribución más positiva del Estado al crecimiento económico.

En cualquier caso, la reaparición del *déficit* presupuestario como práctica habitual condujo a una escalada inflacionista a partir de

⁸ PALAFOX, J., *Atraso económico y democracia. La Segunda República y la economía española, 1892-1936*, Barcelona, 1991; CUBEL MONTESINOS, A., «Gasto público y crecimiento económico en la Restauración (1874-1923)», *Revista de Historia Económica*, núm. 1, 1993, pp. 49-77.

⁹ TEDDE, P., «El gasto público en España, 1875-1906: un análisis comparativo con las economías europeas», *Hacienda Pública Española*, núm. 69, 1981, pp. 237-265.

¹⁰ INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, *Datos básicos para la historia financiera de España, 1850-1975*, 2 vols., Madrid, 1976.

1913, en la que intervinieron otros factores explicativos, como la escasez de determinados productos en los años de la guerra mundial. Si el índice de precios en 1913 alcanzó un nivel de 100, en 1920 muestra una cota de 227,6. Aunque en años posteriores el índice de precios descendió, en 1923 era un 61 por 100 superior al de diez años atrás. El tipo de interés efectivo subió paralelamente con la inflación sin que ello pareciera tener efectos positivos sobre el aumento de la oferta monetaria. El tipo de interés en 1921 era del 4,72 por 100 —un máximo en la etapa final de la Restauración— frente al 3,98 por 100 en 1913. La oferta monetaria en 1923 ascendía a 11.371 millones de pesetas, mientras que en 1913 estaba situada en 3.827 millones, una tercera parte de la cifra anterior ¹¹. Una razón poderosa, que contribuye a explicar el aumento de los precios en estos años, es la práctica, a partir de 1917, de lo que se conoce como «monetización indirecta de la deuda pública». Hasta entonces, y ello era habitual desde el siglo XIX, el Gobierno trataba de colocar los títulos de la deuda directamente entre el público, además de colocarla en el Banco —sobre todo, la deuda del Tesoro o deuda a corto plazo—, con lo cual el instituto emisor veía potenciada su capacidad de imprimir billetes y ponerlos en circulación. A eso se le denomina «monetización directa de la deuda pública». Pero, a partir de 1913, la inflación hizo que perdieran atractivo los activos financieros de renta fija, como era el caso de la deuda pública. Por ello, a partir de 1917, se concedió a los bancos comerciales la facultad de pignorar, de manera automática, los títulos públicos de su propiedad en el Banco de España, a un tipo de interés menor del que llevaban incorporado. Con ello se dotaba de un valor suplementario a la deuda pública, más allá de su rentabilidad. La banca privada tendría una mayor preferencia por la adquisición de deuda pública, en tanto podía convertirla en dinero con absoluta fluidez en aquellos momentos en que experimentara necesidad de recursos. En un solo año, los créditos con garantía de valores del Banco de España pasaron de 828 millones de pesetas en 1916 a 1.497 millones en 1917. Naturalmente, la asimilación por esa vía de activos públicos hacía que el Banco de España ampliara su volumen de pasivos, y, en concreto, su capacidad de crear dinero ¹². Son estos primeros decenios del siglo XX una época de cre-

¹¹ SARDÁ, J., *La política monetaria y las fluctuaciones de la economía española en el siglo XIX*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1948.

¹² TEDDE, P., «El Banco de España desde 1782 a 1982», en Banco de España,

cimiento para la banca privada; en especial, para los llamados bancos mixtos que proliferan a partir de los últimos años del siglo anterior y, sobre todo, después de 1900. Se distinguen estos bancos por la multiplicidad de sus negocios —de ahí el apelativo de «mixtos»—, desde la extensión de crédito a corto plazo a la facilitación de préstamos a largo plazo y la promoción directa de inversiones en diferentes sectores de la economía. Otras características de la banca universal o mixta es la dimensión, prácticamente sin precedentes, de sus recursos propios, es decir, capital y reservas, así como de los recursos ajenos, depósitos y cuentas de ahorro. Para estimular el crecimiento de este tipo de recursos los bancos mixtos se dedicaron a una activa política de apertura de agencias y sucursales, en todo el territorio nacional. La banca mixta había surgido en Alemania, y más tarde se había establecido en Italia, durante el último tercio del siglo XIX¹³. En España, los primeros grandes bancos mixtos fueron, en su mayoría, de raíz vasca o madrileña: el Banco de Bilbao (creado como emisor a mediados del siglo XIX), el de Vizcaya, el Crédito de la Unión Minera, el Hispanoamericano, el Español de Crédito y el Banco Central (este último fundado en 1919, con un capital nominal de 200 millones de pesetas). Entre 1915 y 1922 los bancos privados españoles quintuplicaron sus beneficios. Durante la Dictadura de Primo de Rivera, la banca privada experimentará una expansión incuestionable: de 517 oficinas bancarias en 1923 se pasa a 850 en 1926. En este último año, tres entidades —Vizcaya, Español de Crédito e Hispanoamericano— cuentan con 389 sucursales¹⁴. La banca privada no sólo seguiría, a partir de entonces, un aumento muy notable de su volumen de negocios, y también de beneficios, no exento, dicho proceso, de algunas crisis esporádicas que acabaron con la existencia de determinadas sociedades. También resultan perceptibles una progresiva concentración del sector crediticio, en torno a los bancos de mayor importancia, así como una interrelación creciente entre banca e industria¹⁵.

El Banco de España. Dos siglos de historia, Madrid, 1982, pp. 17-73.

¹³ TEDDE, P., «Banca privada y crecimiento económico en España (1874-1913)», *Papeles de Economía Española*, núm. 20, pp. 169-184.

¹⁴ GARCÍA DELGADO, J. L., «La industrialización española en el primer tercio del siglo XX», en *Historia de España* (fundada por Ramón MENÉNDEZ PIDAL y dirigida por José María JOVER ZAMORA), tomo XXXVII, Madrid, 1984, pp. 1-171.

¹⁵ TORTELLA, G., *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, 1994.

La Ley de Ordenación Bancaria de 1921, conocida como Ley Cambó —por el nombre del Ministro de Hacienda que la defendió—, atendió a la regulación de las relaciones entre el Banco de España y la banca privada. Principalmente, quedó el Banco emisor investido como órgano principal de la política monetaria del Gobierno y como banco de bancos, es decir, como prestamista, en última instancia, del sistema crediticio privado. Por otra parte, se mantenía el mecanismo de pignoración automática de la deuda pública, lo cual restaba, evidentemente, eficacia a la política de regulación de la oferta monetaria, que la Ley confiaba, como órgano ejecutivo, al Banco de España.

No sólo en la multiplicación de intermediarios financieros puede observarse el fenómeno del aumento de la formación de capital, que tuvo lugar entre 1900 y 1935. En este período el número de sociedades anónimas creadas en España fue de 13.842 y su capital conjunto 17.846 millones de pesetas. Particularmente intenso fue, en este sentido, el decenio 1916-1925, cuando se fundaron 1.740 sociedades anónimas, con un capital conjunto de más de 6.400 millones de pesetas ¹⁶.

Mención aparte merece el proceso de creación de bancos oficiales, a raíz de varios proyectos redactados en los años de la primera guerra mundial y llevados a la práctica en el decenio de 1920. Así fueron creados el Banco de Crédito Industrial en 1920, el Banco de Crédito Local en 1925 y el Banco Exterior de España en 1929. En 1920 se fundó la Caja General del Crédito Marítimo y Pesquero y en 1925 el Servicio Nacional del Crédito Agrícola. Estas entidades surgieron de la preocupación, por parte de los políticos y expertos de la época, de que España carecía de una banca especializada en la directa promoción de las actividades productivas. Esto justificaría, desde este punto de vista, no el establecimiento de bancos de capital público, sino de sociedades de capital privado bajo la supervisión del estado y organizados según directrices oficiales ¹⁷. Con esta perspectiva de casi tres cuartos de siglo, puede afirmarse que la desconfianza hacia la participación de la banca privada de finales del siglo XIX y comienzos del XX en la modernización de la economía española era

¹⁶ GARCÍA DELGADO, J. L., «La industrialización española...», *op. cit.*, Madrid, 1984.

¹⁷ MARTÍN ACEÑA, P., «Los orígenes de la banca pública», en COMÍN, F., y MARTÍN ACEÑA, P. (dirs.), *Historia de la Empresa Pública en España*, Madrid, 1991.

injustificada¹⁸. Otra cosa es que la acción de la banca privada acabara reforzando la estructura oligopolista de determinados sectores avanzados de la economía española en el primer tercio del siglo¹⁹.

Probablemente, la visión pesimista acerca de la contribución de la banca a la inversión productiva estaba alentada por las circunstancias de la coyuntura económica anterior a la guerra mundial y desarrollada a lo largo del conflicto, cuando se abrió un ciclo de alteraciones e incertidumbre. En tales circunstancias, algunos sectores de la economía española experimentarían dificultades de abastecimiento y alzas de costes. Otros, por el contrario, se beneficiaron de las necesidades de aprovisionamiento de los países contendientes. En los años previos a la guerra descendieron los recursos ajenos de la banca privada, lo que repercutió, seguramente, de manera negativa sobre los servicios crediticios. Hubo suspensiones de pagos por parte de algunos grandes bancos —aunque se pudo solucionar con rapidez y eficacia la crisis— y los tipos de interés subieron entre 1909 y 1915²⁰.

En cualquier caso, resulta patente la intensificación de la actividad intervencionista y reguladora del Estado en la economía a partir de los primeros decenios del siglo. La visión pesimista de algunos gobernantes de la Restauración sobre la situación social de la época y sobre el avance de organizaciones revolucionarias pudo influir en una actitud favorable a que el Estado sirviera de catalizador en el proceso de modernización económica. Cabe decir, en este sentido, que, desde finales del siglo XIX, se pasa de una política proteccionista, basada fundamentalmente en una estrategia arancelaria, a otra de mayor protagonismo público en la formación de capital. Sin embargo, preciso es recordarlo, el Sector Público trató, en el período de la Res-

¹⁸ TEDDE, P., *La banca privada en la Restauración (1874-1914)*, en G. TORTELLA (dir.), 1974, pp. 210-551, y «Banca privada...», *op. cit.*, 1984; MARTÍN ACEÑA, P., y PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *La Nueva Historia Económica de España*, Madrid, 1985.

¹⁹ ROLDÁN, S., y GARCÍA DELGADO, J. L., con la colaboración de MUÑOZ, J., *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*, Madrid, 1973; MUÑOZ, J.; ROLDÁN, S., y SERRANO, A., «La involución nacionalista y la vertebración del capitalismo español», *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 5, 1978, pp. 13-221; BEDFORD, N., «El sistema bancario durante la Dictadura de Primo de Rivera», *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 10, 1979, pp. 227-266.

²⁰ TEDDE, P., «La banca privada...», *op. cit.*, 1974; TORTELLA, G., y JIMÉNEZ, J. C., *Historia del Banco de Crédito Industrial*, Madrid, 1986.

tauración, de estimular la producción antes por la acción reguladora que por el aumento del gasto público ²¹.

Según una reciente investigación, el arancel de 1891 representó un incremento muy significativo de protección, mientras que los de 1906 y 1922 vinieron, más que nada, a mantener la protección global conseguida por aquél. En 1913, las estimaciones internacionales indican que la protección de España tenía niveles superiores al resto de países europeos. Por otra parte, en el caso de España, la devaluación de la peseta, a finales del siglo XIX y primeros años del XX, introdujo un mecanismo adicional al arancel, que contribuyó a contener las importaciones. Una singular revelación de las investigaciones últimas sobre esta cuestión es la relativa a la protección recibida por los diferentes sectores económicos. De acuerdo con ellas, el arancel de 1891 favoreció sobre todo a la industria de mayor tradición, mientras que el de 1906 otorgó mayor protección a los productos alimenticios, y el de 1922 a las industrias de tecnología más avanzada ²².

Hubo, desde luego, antecedentes de una acción impulsora de la industria por parte del Estado en los últimos años del siglo XIX, como la Ley de Construcción de la Escuadra, de 1887, seguida por el Programa Naval de Maura, de 1907. De 1909 es la Ley de Protección a las Industrias y Comunicaciones Marítimas ²³. En 1917 se redacta el proyecto de Ley —defendido en el Parlamento por Santiago Alba—, considerado el texto normativo más completo y ejemplar, en un sen-

²¹ VARELA ORTEGA, J., *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, 1977, y «El proteccionismo de los trigueros castellanos y la naturaleza del poder político en la Restauración», *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 6, 1978, pp. 7-46; GARCÍA DELGADO, J. L., «La industrialización...», *op. cit.*, Madrid, 1984; SERRANO SANZ, J. M., *El viaje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895*, Madrid, 1987, y «La apertura exterior de la economía española en perspectiva (1901-1980)», en UNIVERSIDAD COMPLUTENSE (ed.), *Economía española, cultura y sociedad. Homenaje a Juan Velarde Fuentes*, 3 vols., Madrid, I, 1992, pp. 433-451; FRAILE BALBIN, P., *Industrialización y grupos de presión*, Madrid, 1991; COSTAS COMESAÑA, A., «Gasto público y regulación económica en España (Una interpretación de las causas del “estilo” intervencionalista de la política y de las actitudes proteccionistas de los empresarios)», en UNIVERSIDAD COMPLUTENSE (ed.), *Economía española...*, cit., 1992, pp. 417-432.

²² TENA, A., *La protección nominal en España, 1870-1930: nuevos indicadores e interpretaciones*, Madrid, 1996 (en prensa); PRADOS DE LA ESCOSURA, L., y TENA, A., *Political Economy of Protectionism and Commerce, 18th-20th Centuries*, Undécimo Congreso Internacional de Historia Económica, Milán, 1994, 12-17 de septiembre.

²³ SUÁREZ MENÉNDEZ, R., «La industria militar», en COMÍN, F., y MARTÍN ACENA, P., *Historia de la Empresa Pública en España*, 1991, pp. 205-240.

tido proteccionista, del primer tercio del siglo XX, aunque se han valorado menos sus repercusiones prácticas que sus planteamientos teóricos²⁴. De hecho, el proyecto de Alba sucumbió en las Cortes, pero quedaba expuesta la preocupación de que el Estado no sólo atendiera a la nivelación del presupuesto, sino también a la reconstitución de España, para que no se quedara definitivamente retrasada respecto a la gran transformación que estaba experimentando el mundo²⁵. Venía Alba a unirse a otros destacados exponentes del proteccionismo industrial y, en general, económico, como Alzola y Minondo o Goicoechea, entre otros representantes del maurismo, o Cambó, quien, paradójicamente, sería el responsable de que el programa de Alba fracasara en el Parlamento. Por lo demás, estos pronunciamientos no eran muy diferentes a los que, por los mismos años, se exponían en otros países próximos, donde el conservadurismo político, y hasta el liberalismo, estaban virando hacia posiciones, en lo económico, nacionalistas y dirigistas²⁶.

3. Dictadura y República: ¿continuismo o ruptura?

Durante la Dictadura de Primo de Rivera la política económica intervencionista sistematizó las tendencias apuntadas durante los últimos años de la Restauración²⁷. Hay, no obstante, raíces peculiares de la política primorriverista, como el rescate del regeneracionismo. Su manifestación más evidente fue la cooperación del Sector Público en el proceso de formación de capital. En los ferrocarriles, la Dictadura ayudó a la renovación de las infraestructuras básicas —nuevo material móvil, electrificación de líneas privadas—, además de prolongar la red. Para financiar esta inversión se emitió, con garantía

²⁴ MUÑOZ, J.; ROLDÁN, S., y SERRANO, A., «La involución nacionalista...», *op. cit.*, 1978.

²⁵ CABRERA, M.; COMÍN, F., y GARCÍA DELGADO, J. L., «La opinión empresarial ante la empresa pública (1898-1936)», en F. COMÍN y P. MARTÍN ACEÑA (dirs.), 1991, pp. 375-403; GARCÍA LÓPEZ, J., «El programa económico-financiero de Santiago Alba», *Papeles de Economía Española*, núm. 20, 1984, pp. 216-235.

²⁶ KUISEL, R. F., *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, París, 1984 (la edición inglesa es de 1981); TONIOLO, Gianni, *Storia economica dell'Italia liberale, 1850-1918*, Bolonia, 1988.

²⁷ VELARDE, J., *La política económica de la Dictadura*, Madrid, 1968, y «La política económica de la Dictadura, cincuenta años después», *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 10, 1979, pp. 83-89.

del Estado, una deuda especial de la Caja Ferroviaria que, entre 1926 y 1929, superó los 1.000 millones de pesetas. Al tiempo, se reforzó el control administrativo sobre las compañías. La importación de la cifra mencionada se pone de relieve si se la contrasta con la emisión en los mismos años de deuda del Estado (más la del Tesoro y las especiales) por un total de 1.500 millones de pesetas²⁸. Hubo también deuda generada por otros organismos autónomos, como las Juntas de Obras del Puerto o la Confederación Hidrográfica del Ebro, aunque por una cifra mucho más modesta, algo más de 160 millones de pesetas hasta el final de la Dictadura. Además, el Estado concedió subvenciones a diferentes empresas navieras y eléctricas, y se otorgaron sendos monopolios a la Compañía Telefónica, con intervención de capital norteamericano, en 1924, y a la compañía encargada de la importación y distribución de petróleo (CAMPSA), en 1927. Esta última concesión tuvo un especial carácter nacionalista, al otorgarse a un consorcio de bancos privados españoles, que sustituyeron al duopolio extranjero —Shell y Standard Oil—, con otras participaciones menores, que hasta entonces había suministrado petróleo a España.

Pero, tal vez, la realización más característica de la Dictadura de Primo de Rivera —y en la que sus raíces regeneracionistas pueden detectarse de modo más claro— sea la política de obras públicas. Además de la contribución del Estado a la renovación de las infraestructuras ferroviarias, la Dictadura acometió dos grandes líneas de actuación en este sector. Por una parte, el Patronato del Circuito Nacional de Firms Especiales, creado en 1926, recibió el encargo de reconstruir la red radial de carreteras. Además, el Gobierno llevó a cabo un programa de nuevas carreteras y caminos vecinales.

En cuanto a la política hidráulica, en 1926 se crearon las Confederaciones Sindicales Hidrográficas y, al mismo tiempo, se instituyó la Confederación del Ebro, en la que tendría una participación fundamental el ingeniero Lorenzo Pardo, con la idea básica del aprovechamiento integral del caudal del río. Puede afirmarse que esta iniciativa tuvo unos resultados indiscutibles, tanto desde el punto de vista de los regadíos —con un incremento del 50 por 100 de la su-

²⁸ COMÍN, F., y MARTÍN ACEÑA, P., «La política monetaria y fiscal durante la Dictadura y la Segunda República», *Papeles de Economía Española*, núm. 20, 1984, pp. 236-261; COMÍN, F., *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, 1988.

perficie regada en cuatro años— como de la producción de energía eléctrica y de la repoblación forestal ²⁹.

Según se ha dicho más arriba, la financiación de la mayor parte de este programa de infraestructuras se llevó a cabo por medio de emisiones de deuda del Estado y de organismos autónomos —como la Caja Ferroviaria—, la cual más tarde, ya en los años treinta, sería asumida por el Estado. El total de deuda pública en circulación —incluyendo la del Estado, la del Tesoro y las deudas especiales— creció a una tasa anual media del 3,5 por 100 en los años de la Dictadura, la misma tasa de aumento que en los años comprendidos entre 1929 y 1935 ³⁰. Durante la época primorriverista, el gasto público se mantuvo con una tasa de incremento medio anual del 2,8 por 100, ligeramente superior a la correspondiente al período 1929-1935, del 2,3 por 100. En cuanto a los ingresos ordinarios del Estado, es decir, excluyendo los ingresos por deuda, crecieron durante los años de la Dictadura a un ritmo anual del 5,7 por 100, muy superior al de aumento de esos mismos ingresos entre 1929 y 1935, del 2 por 100. Esto último queda explicado por el impacto negativo de la crisis económica posterior a 1929 sobre la recaudación tributaria. En los años de la Dictadura, el hecho de que los ingresos ordinarios crecieran más de prisa que los gastos hizo que el tamaño del *déficit* presupuestario disminuyera. Dicho *déficit*, medido en relación con la Renta Nacional de cada año, disminuyó desde el 2,5 por 100 en 1923 al 0,6 por 100 en 1929. Se dio también la circunstancia de que la oferta monetaria creciera acompasadamente con la Renta Nacional entre 1920 y 1930, y por otro lado la banca privada hizo un uso restringido, en esos años, de la pignoración automática de la deuda pública en el Banco de España. Todo ello repercutió en ausencia práctica de inflación, siendo el índice de precios en 1923 de 76,5 y de 75,1 en 1929 ³¹. En el capítulo de la política fiscal, en estos años, es obligado mencionar la reorganización de las haciendas locales, en consonancia con el Estatuto Municipal de 1924. Asimismo, se reordenó la inspección tributaria, en 1926 y 1927. Este cambio administrativo, junto con la modificación y la elevación de los tipos impositivos en diferentes tri-

²⁹ VELARDE, J., *La política económica...*, *op. cit.*, Madrid, 1968; MALERBE, P., «La Dictadura», en TUÑÓN DE LARA, M. (dir.), *Historia de España*, vol. IX, *La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra*, Madrid, 1981, pp. 9-104.

³⁰ COMÍN, F., *Fuentes cuantitativas para...*, *op. cit.*, Madrid, 1985.

³¹ COMÍN, F., y MARTÍN ACEÑA, P., «La política monetaria...», *op. cit.*, 1984.

butos, explican la arriba mencionada elevación de los ingresos ordinarios del Estado a lo largo de los años veinte.

Puede decirse que la economía española, durante los años de la Dictadura, creció moderadamente a una tasa anual media del 3 por 100, frente a la del 2,4 por 100 para el período comprendido entre 1914 y 1923³². Y también puede argumentarse que dicho crecimiento se produjo sin tensiones presupuestarias y con estabilidad de precios. Sin embargo, los responsables de la política económica de la Dictadura —y, en especial, Calvo Sotelo— debieron afrontar algunas dificultades que no pudieron superar. Una de ellas fue la tenaz oposición de determinados sectores de la sociedad —sobre todo de los propietarios territoriales— a modificaciones profundas en el sistema fiscal vigente, como el proyecto, de 1926, de lucha contra la ocultación de la riqueza territorial, o el anteproyecto de impuesto único progresivo sobre rentas y ganancias. En ambos casos, los intentos de reforma de Calvo Sotelo no llegaron a implantarse en la práctica³³.

El otro flanco en que la acción de política económica de la Dictadura quedó ampliamente derrotada fue el del sector exterior. Hay que recordar que la década de 1920 registró considerables fluctuaciones monetarias en todo el mundo, debido, en algunos casos, a las políticas estabilizadoras que trataban de corregir las tendencias inflacionistas de la posguerra y, en otros, a los intentos de vuelta a la disciplina monetaria del patrón oro. En ese contexto, los capitales a corto plazo se movían, de unas naciones a otras, no sólo atraídos por las variaciones en los tipos de interés, sino también por las expectativas de revalorización de las diferentes monedas. Esto último es lo que ocurrió en España a finales del decenio. En 1928 se crea el Comité Interventor de Cambios que, a partir de 1929, debe combatir —lo que hace infructuosamente— la tendencia a la baja de la peseta, la cual estaba, en el verano de ese año, un 25 por 100 depreciada respecto al valor de preguerra de la libra esterlina. Para entonces, los capitales extranjeros que habían entrado con la expectativa de una pronta revaluación de la peseta estaban abandonando la economía española. Pero las causas de los problemas del valor de la peseta eran, además, otros y más profundos. Así lo dictaminó un Comité, creado en 1929, para estudiar el posible ingreso de España en el patrón oro.

³² PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *Long-Run Economic...*, op. cit., Madrid, 1992.

³³ GARCÍA DELGADO, J. L., *Orígenes y desarrollo del capitalismo en España. Notas críticas*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1975.

La conclusión del Comité fue negativa. La entrada en el patrón oro no era pertinente mientras subsistieran las dificultades que propiciaban el *déficit* de la balanza comercial, como los diferentes niveles y evolución de los precios españoles respecto a los del resto de Europa. En segundo lugar, a diferencia de los años anteriores, en 1928 y 1929 aumentó la cantidad de dinero. Ambos factores, combinadamente, contribuían a mantener una balanza de comercio desfavorable; a ello se pueden añadir otras circunstancias, como el aumento del endeudamiento público en 1928 y 1929. El fracaso de la política monetaria de Calvo Sotelo forzó su salida del gobierno y fue, seguramente, factor no despreciable en la caída del propio dictador. Hoy la dimensión política otorgada a los problemas monetarios de 1929 parece exagerada, como se lo parecía a un excepcional observador de la realidad española como John M. Keynes³⁴.

En cualquier caso, no debe menospreciarse la localización en el sector exterior de los mayores problemas de que adolecía la economía española a finales del primer tercio del siglo XX. La tendencia favorable al proteccionismo arancelario, en aquella época, implicaba el peligro cierto de que las exportaciones españolas redujeran su importancia en los mercados exteriores, a los cuales, por otra parte, la mayor parte de los productores renunciaban. La relación entre el valor de las exportaciones y la Renta Nacional era, en España, del orden del 9,8 por 100 en 1913, frente al 14 por 100 para el conjunto de Europa. Esta diferencia —5 por 100— aumentó en más de un punto en 1929: 6,6 por 100 para España y 12,4 por 100 para Europa. Estos datos nos indican que, cada vez más, la actividad productiva se alejaba de los mercados exteriores. Entre 1913 y 1929 el volumen de las exportaciones españolas cayó a una tasa anual del 0,5 por 100, mientras que las exportaciones del conjunto europeo crecieron, durante el mismo período, a una tasa anual del 0,7 por 100. Sin embargo, entre 1913 y 1929, y debido, fundamentalmente, a los problemas derivados de la guerra y de la readaptación a la paz, la economía europea creció menos que la española. El Producto Interior de España aumentó a una tasa anual del 2,4 por 100 frente al 1 por 100 para Europa. Estas cifras revelan con claridad cómo, en el primer tercio del siglo, se intensificaba en España la tendencia al crecimiento según un modelo de economía cerrada³⁵.

³⁴ VELARDE, J., *La política económica...*, op. cit., Madrid, 1968.

³⁵ PRADOS DE LA ECOSURA, L., «La evolución del comercio exterior, 1790-1929»,

La preocupación de los gobernantes de los años veinte no se limitó a la creación del Comité Interventor de Cambios o al del estudio para el ingreso en el patrón oro. En 1923 se celebró el Congreso Español en Ultramar, donde el economista Francisco Bernis criticó repetidamente el proteccionismo implantado en España, a su juicio excesivo en comparación con otras naciones europeas, como en el caso de la agricultura o los productos textiles. Pero muchas opiniones respaldaban el proteccionismo y proponían una mayor presencia comercial en el exterior gracias a una acción intervencionista más intensa por parte del Estado. Lo prueba la creación, en 1928, del Banco Exterior de España, antiguo proyecto irrealizado de Santiago Alba. En la exposición de motivos del Decreto-ley de creación del Banco se afirmaba: «Lo que requiere nuestro comercio exterior no es tanto ser financiado como ser ampliado y fomentado, encontrar nuevos mercados, dar salida a una industria que vive, en gran parte, de la protección oficial, pero donde hay elementos de técnica y de trabajo capaces de competir con los extranjeros»³⁶. Por lo demás, una lectura del Decreto-ley de creación del Banco conduce a reafirmar las notas características de la política económica de la Dictadura, desde el nacionalismo a la intervención reguladora y al corporativismo (en este caso de la banca privada y de otras asociaciones con un banco oficial).

Durante los años de la Segunda República, las preocupaciones por defender el valor de la peseta en el exterior no desaparecieron. De hecho, puede hablarse de continuidad entre la política seguida, a estos efectos, por José Calvo Sotelo y por Indalecio Prieto, en el sentido de que ambos decidieron defender, en los mercados exteriores, la cotización de la peseta. Esta política condujo a frecuentes enfrentamientos entre el Gobierno y el Consejo rector del Banco de España, al pretender el primero que se utilizara parte de las copiosas reservas metálicas del segundo —2.450 millones de pesetas— en dicha estrategia en el mercado monetario exterior. Sin embargo, cuando, en septiembre de 1931, Gran Bretaña abandonó el patrón oro, a consecuen-

Papeles de Economía Española, núm. 20, 1984, pp. 133-150, y *Spain's Real Gross Domestic Product, 1850-1990: A new Index* (inédito); FRAILE BALBÍN, P., «El fracaso de la revolución industrial en España: un modelo cerrado de industrialización», *Información Comercial Española*, núm. 623, 1985, pp. 97-104, e *Industrialización y...*, *op. cit.*, Madrid, 1991; PALAFOX, J., *Atraso económico...*, *op. cit.*, Barcelona, 1991.

³⁶ BÉCKER ZUAZUA, F., *El Banco Exterior y su tiempo (1929-1939)*, Tesis doctoral inédita, Madrid, 1988; FERNÁNDEZ PÉREZ, J. M., *Francisco Bernis en la historia del pensamiento económico español del primer tercio del siglo XX*, 2 vols., Madrid, 1988.

cia de la depresión económica internacional, y la libra esterlina empezó a fluctuar a la baja, se relajó un tanto la cerrada defensa de la divisa española, especialmente cuando Carner sustituyó a Prieto³⁷. De todos modos, se mantuvo, en lo sucesivo, el control administrativo de cambios, quedando el franco francés como elemento de referencia de la peseta.

El problema de la política monetaria ha de relacionarse con el más general de la crisis económica surgida después de 1929, y que afectaría a casi todo el mundo hasta bien entrada la década de 1930. Se ha dicho que, en España, el sistema proteccionista, que hacía que la producción se vendiera mayoritariamente en el mercado interior, aisló la economía de los efectos depresivos de la demanda internacional. Esto es cierto para una gran parte del sector agrario, como la agricultura de cereal o para las industrias de consumo, pero no lo era para la agricultura de exportación o para la minería. Habría que analizar con detenimiento las repercusiones que una caída de los sectores afectados por la crisis tuvieron sobre los menos dañados o sobre los no dañados en absoluto. En cualquier caso, las estimaciones más recientes del Producto Interior muestran, para la economía española, un crecimiento casi inapreciable —del 0,1 por 100 al año entre 1929 y 1935, o del 0,7 por 100 entre 1930 y 1935—, pero no evidencian una depresión dramática³⁸.

En la agricultura cerealista se percibe un avance indiscutible en la década de 1930, con un aumento de la superficie sembrada del 2,6 por 100 y con un crecimiento de la cosecha superior al 13 por 100³⁹. De hecho, el índice de producción agrícola se incrementó a una tasa del 3,2 por 100 entre 1930 y 1935, muy por encima de la tasa de crecimiento del conjunto de la economía. Otra perspectiva diferente es la de la modernización y tecnificación de la producción. Frente a dichos procesos, la abundancia de mano de obra disponible representaba un obstáculo, y aunque los gobiernos republicanos previeran subidas salariales, especialmente entre 1931 y 1933, hubo otros factores —políticos y sociales— que pudieron entorpecer la im-

³⁷ MARTÍN ACEÑA, P., *La política monetaria en España, 1919-1935*, Madrid, 1984.

³⁸ PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *Long-Run Economic...*, op. cit., Madrid, 1992.

³⁹ NADAL, J.; CARRERAS, A., y SUDRIÁ, C. (comps.), *La economía española del siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, 1987.

portación de maquinaria y fertilizantes, como de hecho ocurrió en la primera mitad de los años treinta ⁴⁰.

En la industria, las cifras de producción disponibles no permiten establecer un juicio definitivo sobre las consecuencias de la crisis, salvo en subsectores determinados. También en este aspecto la depresión fue menor que en otros países europeos, aunque es perceptible el estancamiento del sector, con una caída en la cifra representativa de la producción global del 2 al 5 por 100, según las estimaciones ⁴¹. Sí sufrieron una caída severa, del 25 por 100 entre 1929 y 1935, las industrias básicas, y la ferroviaria, del 90 por 100 ⁴². En este punto hay que referirse a un debate abierto sobre la política económica seguida durante la República. Se han vertido críticas a la escasa predisposición de los políticos republicanos a seguir una estrategia expansiva del gasto público con la finalidad de contrarrestar los efectos de la crisis, atribuyendo dicha disposición —ortodoxa, desde un punto de vista financiero— a la prioridad que se dio a la defensa del valor de la peseta ⁴³. También se ha afirmado que el abandono de los años treinta de la política de obras públicas emprendida por Primo de Rivera, al menos en determinadas líneas como la inversión ferroviaria, causó graves perjuicios a la industria pesada, en una época en que la inversión privada se había retraído, tanto por causas políticas como económicas. Finalmente, otros autores defienden la continuidad, desde el punto de vista macroeconómico, en el comportamiento del Sector Público. La proporción de inversión pública respecto a la formación bruta de capital de toda la nación —según esta interpretación— fue muy parecida en los años últimos del Directorio civil que en la mayor parte de los años de la República, y de hecho los máximos en dicha proporción corresponderían al trienio 1933-1935. Por otra parte, las posibilidades de acción inversora que permitía el presupuesto del Estado entre 1923 y 1935 eran limitadas, debiendo otor-

⁴⁰ FONTANA, J., y NADAL, J., «Spain 1914-1970», en CIPOLLA, C. M. (ed.), *The Fontana Economic History of Europe*, vol. 6-2, Glasgow, 1976, pp. 460-529.

⁴¹ PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *Long-Run Economic...*, op. cit., Madrid, 1992; CARRERAS, A., «La producción industrial española, 1842-1941: Construcción de un índice anual», *Revista de Historia Económica*, II, núm. 1, 1984, pp. 127-157.

⁴² COMÍN, F., «La economía española en el período de entreguerras (1919-1935)», en NADAL, J.; CARRERAS, A., y SUDRIÁ, A. (comps.), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, 1987, pp. 105-149.

⁴³ SARDÁ, J., «El Banco de España (1931-1962)», en *El Banco de España. Una historia económica*, Madrid, 1970, pp. 419-479.

garse el protagonismo en la iniciativa económica al Sector Privado de la economía. Las actuaciones públicas en economía, al margen del presupuesto, deben también ser subrayadas, como la política salarial o la reforma agraria, pero en algunos casos representan comportamientos que recuerdan a los del Sector Público en épocas pasadas. Sirvan de ejemplo el proteccionismo, frente al exterior, la regulación del mercado interior y los frecuentes acuerdos corporativos entre el Estado y las asociaciones de empresarios ⁴⁴.

4. Auge y declive de la política autárquica (1940-1950)

Tras el final de la guerra civil, la sociedad española se enfrentó, desde el punto de vista económico, a tres grandes condicionantes: la necesidad de reconstruir las zonas, infraestructuras y sectores destruidos o dañados por la guerra, la recomposición de la normalidad en las relaciones entre los distintos sujetos de la economía y el replanteamiento de los flujos de comercio exterior con un mundo en guerra. Sobre estos condicionantes básicos incidían dos cuestiones de superior importancia. Una era la influencia que tendría en la actividad económica la ideología de los vencedores en la guerra civil. Otra, la trascendencia que sobre esa actividad habría de tener la actitud de los países hostiles al fascismo y que acabarían venciendo la guerra mundial.

Todas estas circunstancias confluyeron en un resultado indudablemente negativo desde el punto de vista del crecimiento económico y del bienestar de la mayor parte de la sociedad española en la década de 1940. La renta por habitante, en pesetas constantes, creció un 0,7 por 100 entre 1940-43 y 1947-49. Si se tiene en cuenta que entre 1927-29 y 1933-35 la renta por habitante tuvo un crecimiento negativo del 0,2 por 100, cabe afirmar que la economía española atravesó un largo período de estancamiento, de treinta años, como lo demuestra el hecho de que la renta por habitante de 1929, en pesetas constantes, no vuelve a alcanzarse hasta mediados de la década de 1950, y la renta por habitante de 1935 no se recupera hasta 1954 ⁴⁵.

⁴⁴ COMÍN, F., y MARTÍN ACEÑA, P., «La política monetaria...», *op. cit.*, 1984; CABRERA, M.; COMÍN, F., y GARCÍA DELCADO, J. L., *La opinión empresarial...*, *op. cit.*, 1991.

⁴⁵ PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *Long-Run Economic...*, *op. cit.*, Madrid, 1992. Para la comparación entre la economía española y otras europeas en la década de 1940 pue-

De los factores que incidían y condicionaban la economía española de los años cuarenta, tuvo una particular importancia la política económica aplicada, inspirada en la ideología de los vencedores de la guerra civil. Puede definirse dicha política de nacionalista y de intervencionista, rasgos que ya estaban presentes en las políticas seguidas a partir de los últimos años de la Restauración. Lo que caracteriza y distingue la política económica del primer franquismo es la intensidad, hasta la exacerbación, de tales componentes. El nacionalismo, en los años cuarenta, derivó hacia la autarquía, reforzada por el aislamiento a que quedó sometida España por el bloqueo de los países aliados, tras su victoria en la segunda guerra mundial. El intervencionismo se hizo integral, y pasó de la reglamentación corporativista al control, por el Sector Público, de casi todas las relaciones de mercado.

La intervención del Estado, abarcando la generalidad de la economía, fue más patente en cinco sectores: agricultura de productos básicos, industria, comercio interior, banca y sector exterior. En la agricultura, el Estado controlaba la producción y los precios de productos alimenticios básicos, a la vez que se renunciaba a cualquier clase de reforma agraria que implicara el cuestionamiento de la propiedad agraria ⁴⁶. En la industria, la política del Nuevo Estado perseguía el protagonismo del Sector Público en la transformación tecnológica y el crecimiento de la producción a través del Instituto Nacional de Industria. Los objetivos básicos del Instituto, creado en 1941, eran la sustitución de importaciones y la dirección estatal del proceso industrializador. Dicha dirección seguía el criterio de aumento de la producción bruta, en una amplia diversidad de subsectores, con el fin de eliminar los desequilibrios de la balanza de pagos y alcanzar la mayor autosuficiencia posible ⁴⁷. En el comercio interior se implantó un sistema de racionamiento de bienes de consumo básico, en su mayor parte alimentos, y se regularon los precios de otros productos. En la banca, la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 —pero con precedentes legales desde el fin de la guerra— determinó el con-

de verse CATALÁN, J., *La economía española y la segunda guerra mundial*, Barcelona, 1995.

⁴⁶ BARCIELA, C., *Crecimiento y cambio en la agricultura española desde la Guerra Civil*, en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SUDRIÁ (comps.), 1987, pp. 258-279.

⁴⁷ MARTÍN ACEÑA, P., y COMÍN, F., *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, 1991.

trol público de los tipos de interés y prohibió la apertura de nuevas entidades crediticias⁴⁸. En el sector exterior, el Instituto Español de Moneda Extranjera, creado en 1939, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio y, más tarde, del de Comercio, controló la administración de medios de pago internacionales a los españoles e intervino en el mercado exterior de divisas y activos metálicos, al tiempo que el Gobierno definía tipos de cambio múltiples de la peseta.

Entre 1940-42 y 1947-49 el producto agrario creció a una tasa anual media del 0,9 por 100, mientras que el producto de la construcción lo hacía al 1,9 por 100 y el de los servicios al 1,3 por 100 cuando el producto industrial aumentaba un 2,3 por 100 al año⁴⁹. Parece claro que era el producto industrial el que ascendía, quedando el resto de los sectores en una posición secundaria y, en concreto, el agrario en una situación de claro estancamiento. Otras estimaciones —de A. Carreras— sitúan el ritmo de crecimiento interanual del índice de producción industrial en el 3 por 100 entre 1941-45 y 1946-50⁵⁰. Es ésta una tasa de aumento apreciable, pero inferior al 5 por 100 logrado en el decenio de 1920. Según el mismo autor, el contraste entre esfuerzo industrializador y estancamiento agrario es extremado, si se considera que el índice de producción agrícola refleja un crecimiento prácticamente nulo a lo largo de la década de 1940, con una tasa interanual del 0,3 por 100.

Si se observan los componentes del Producto Nacional Bruto, destaca la caída, en términos porcentuales del consumo privado entre 1940 y 1944. De representar el 79,8 por 100 del Gasto Nacional entre 1930 y 1935, disminuyó al 70,4 por 100 en la primera mitad del decenio siguiente, y al 73 por 100 entre 1945 y 1949. Paralelamente a la reducción del consumo privado, el consumo público aumentó —en proporción del Gasto Nacional Bruto— del 9,8 por 100 entre 1930 y 1935 al 19,1 por 100 entre 1940 y 1944. La inversión global (11,1 por 100 del Gasto Nacional entre 1940 y 1944 y 13,1 por 100 entre 1945 y 1949) mantuvo la dirección ascendente seguida por esta

⁴⁸ TEDDE, P., «El Banco de España desde 1782 a 1982», *op. cit.*, y PONS BRÍAS, M. A., *La influencia de la legislación en la estructura y el funcionamiento del sistema bancario español, 1939-1975*, tesis doctoral inédita, Universidad de Valencia, 1995.

⁴⁹ PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *Long-Run Economic...*, *op. cit.*, Madrid, 1992.

⁵⁰ CARRERAS, A., «La producción industrial...», *op. cit.*, 1984.

magnitud desde 1920, aunque entre 1925 y 1929 había llegado a suponer el 14,2 por 100 del Gasto Nacional⁵¹.

La caída del consumo privado es congruente con la disminución de la renta *per capita*, el estancamiento de la agricultura (el sector mayoritario en términos de población ocupada), el crecimiento de la población en 2,5 millones de habitantes entre 1920 y 1950 y la fuerte subida de precios, de un 14 por 100 anual entre 1940 y 1951, según el índice de precios al mayor⁵². En ese contexto de depresión del consumo de las economías domésticas se comprende el recurso al racionamiento de alimentos y otros productos, medida consecuente, por otro lado, con la orientación fuertemente intervencionista y autárquica de la política económica del franquismo en la década de 1940. Hoy es bien conocido el desvío de una cantidad muy importante de bienes de primera necesidad de los circuitos del comercio intervenido y su canalización hacia el mercado negro, lo que, sin duda, debió agravar la capacidad de consumo de las familias dotadas de menores recursos económicos⁵³.

Puede decirse, de lo expuesto más arriba, que la política económica del primer franquismo estaba inequívocamente dirigida a acelerar el proceso de industrialización, aun a costa de la depresión del consumo privado y del estancamiento de la agricultura, estrategia que recuerda en ese aspecto, al menos, la seguida por otros regímenes autoritarios, como el de la Rusia zarista a finales del siglo XIX o el de la Rusia soviética en el período de entreguerras⁵⁴. Sin embargo, el esfuerzo industrializador no impidió que se dieran tasas negativas de crecimiento del Producto Interior en varios años.

Particularmente contraproducente para la modernización económica fue el comportamiento del sector exterior. La cobertura de las

⁵¹ CARRERAS, A., *Industrialización española: estudios de historia cuantitativa*, Madrid, 1990.

⁵² GONZÁLEZ, M. J., *La economía política del franquismo (1940-1970)*, Madrid, 1979.

⁵³ BARCIELA, C., «El mercado negro de productos agrarios en la posguerra, 1939-1953», en FONTANA, J. (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona, 1986, pp. 192-205, y *Crecimiento y cambio...*, op. cit., 1987.

⁵⁴ GERSCHENKRON, A., «Agrarian Policies and Industrialization: Russia, 1861-1917», en POSTAN, M. (ed.), *The Cambridge Economic History of Europe*, vol. VI-II, Cambridge, 1965, pp. 706-800; ZAUBERMAN, A., «Russia and Eastern Europe 1920-1970», en CIPOLLA, C. M., *The Fontana Economic History...*, cit., 6-2, pp. 577-623.

importaciones en la España de la posguerra se realizaba, como es característico de los países en vías de industrialización, con exportaciones de productos sin elaborar y alimentos, que, conjuntamente, llegaban a representar el 60 por 100 del valor total de las exportaciones españolas a finales del decenio. El saldo de la balanza de comercio, salvo en los ejercicios de 1943 y 1945, fue deficitario en toda la década, con unos excedentes negativos más acusados entre 1947 y 1949 por el peso creciente de las importaciones. La entrada de capitales a largo plazo no logró compensar la salida de divisas causadas por el *déficit* de la balanza por cuenta corriente, a partir de 1944. La consecuencia obvia fue la carencia de divisas que ni las complejas y múltiples intervenciones del Instituto Español de Moneda Extranjera —monopolizador de las entradas y salidas de medios de pagos internacionales— ni los estímulos a la exportación arbitrados por el Ministerio de Industria y Comercio consiguieron paliar. De esa manera, el objetivo prioritario de industrializar la economía española quedó en entredicho cuando el Gobierno, dada la escasez de divisas, hubo de discriminar las importaciones, estableciendo entre ellas un orden de preferencia⁵⁵. Los principales problemas de la economía española, como la baja productividad de la agricultura, la elevada inflación o el contraproducente intervencionismo del Gobierno en la asignación de recursos y productos, revirtieron en una balanza de pagos en creciente desequilibrio. A ello se unieron cuestiones específicas del sector exterior, como el mantenimiento de un valor oficial demasiado alto para las pesetas. La situación de las reservas españolas en 1947 revistió tintes dramáticos, cuando los créditos concedidos por la República Argelina estaban casi agotados. Dado el bloqueo impuesto en 1946 por las Naciones Unidas al régimen de Franco, resultaba muy difícil encontrar crédito en otros países, con el inconveniente de que los préstamos argentinos debían ser utilizados para la importación de productos de dicha República, en su inmensa mayoría bienes de consumo, cuando el desequilibrio de la balanza por cuenta corriente estaba siendo progresivamente agravado por la importación de equipo capital y tecnología. En cualquier caso, la firma del protocolo Franco-Perón, en 9 de abril de 1948, y diversas operaciones de crédito con bancos suizos y norteamericanos, además de

⁵⁵ VIÑAS, A. (ed.), *Política comercial exterior en España (1931-1975)*, 2 vols., Madrid, 1979.

acuerdos de comercio bilateral con Gran Bretaña, salvaron *in extremis* una situación que el propio Ministro de Industria y Comercio, Suanzes —quien creara el INI ocho años antes—, llegó a calificar, en enero de 1949, de próxima al colapso. A partir de entonces, la actitud del gobierno norteamericano hacia el de Madrid comenzó a modificarse gradualmente, lo que se puede considerar como el preludio de las facilidades crediticias procedentes de Estados Unidos que tanta importancia revestirían, en los años siguientes, a la hora de equilibrar la balanza de pagos española.

5. La transición económica

Aunque debe definirse la economía española de la década de 1950 como heredera, en gran medida, del sistema autárquico construido tras la guerra civil, es cierto que hay cambios, desde comienzos de los años cincuenta, que permiten identificar a este decenio como un período distinto al precedente. No debe desdeñarse la inclusión en el Gobierno de ministros con un criterio más favorable que sus antecesores en el decenio de 1940 hacia el mercado, como Arburúa en el Ministerio de Comercio —desgajado del de Industria— o Cavestany en Agricultura. Las elevadas tasas de crecimiento del PIB en 1951 y 1952 fueron seguidas por otros incrementos relativos menores, pero —salvo en 1953 y 1955— estos incrementos estuvieron siempre por encima del 4 por 100. Sectores como la energía, las manufacturas, los transportes, la construcción y obras públicas, los servicios, el comercio y el sector financiero aumentaron la pendiente de su crecimiento. En esta época, el progreso de los transportes y de la energía eléctrica facilitó la desaparición de estrangulamientos en la industria. En la década de 1950 crecieron las importaciones de equipo capital, materias primas y productos semielaborados. De 1951 a 1957 las importaciones más que se duplicaron: de 318 a 751 millones de dólares. La ayuda americana —tras los acuerdos con Estados Unidos firmados en 1953— y el aumento de la capacidad financiera de las exportaciones permitieron reafirmar la tecnificación y renovación de la industria española. En otras palabras, el esfuerzo industrializador realizado en la década anterior, a costa de grandes sacrificios para la mayor parte de la población, hubiera sido baldío sin los medios ne-

cesarios para mantener el equipamiento del sector secundario ⁵⁶.

El éxito en la financiación de las nuevas estructuras industriales queda de manifiesto observando la evolución de la producción del sector secundario. Las tasas de crecimiento del índice de producción industrial durante el decenio de 1950 son las más altas que se habían conseguido en España desde 1830: 6,6 por 100 anual desde 1946-50 a 1951-55 y 7,4 por 100 desde 1951-55 a 1956-60 ⁵⁷. A diferencia de lo que había ocurrido en el decenio de 1940, ahora la comparación, en términos de crecimiento relativo, de la industrialización española con la de otros países de Europa no resultaba desfavorable. El índice de producción industrial de España se multiplicó por 1,9 entre 1950 y 1959, frente al 1,8 en el caso de Italia, 2,0 en el de Yugoslavia, 1,6 en el de Francia y 2,1 en el de Grecia. España, como otras economías mediterráneas en proceso de industrialización, presentaba tasas de crecimiento más altas que los países que habían pasado hacía tiempo el umbral de la revolución industrial ⁵⁸.

Otro cambio económico relevante que se dio en esta década fue el crecimiento de la productividad agraria. La producción del sector primario aumentó, en pesetas constantes, a una tasa del 3,9 por 100 al año entre 1951 y 1962. Aún superior fue el grado de crecimiento del producto agrario entre 1955 y 1962, también en pesetas constantes, del 5,7 por 100 al año. A la vez, la población activa en el sector primario bajó de 5,3 millones de personas en 1951 a 4,6 millones en 1962. Este aumento de la productividad aproxima el ejemplo de modernización económica español de la década de 1950 al modelo clásico en el que la agricultura eleva su productividad, y a la vez desplaza recursos a los sectores más dinámicos y estimula, con su demanda, la producción industrial.

Las razones del progreso agrario en el decenio de 1950 —«etapa dorada de la agricultura tradicional» lo llama Carlos Barciela— son diversas. Una de ellas es la rectificación parcial de la política agraria seguida hasta entonces. La entrada en el Ministerio de Rafael Cavestany, en 1951, significó la presencia en el Gobierno de criterios más acordes con los de la empresa privada y más alejados del interven-

⁵⁶ GONZÁLEZ, M. J., *La economía política...*, *op. cit.*, 1979.

⁵⁷ CARRERAS, A., «La producción industrial...», *op. cit.*, 1984.

⁵⁸ GARCÍA DELGADO, J. L., «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SUDRIÁ (comps.), *La economía española en el siglo XX...*, *cit.*, 1987, pp. 164-189.

cionismo integral, que entorpecía con regulaciones múltiples el desarrollo del sector⁵⁹. No debe pensarse, sin embargo, que desapareciera el intervencionismo del Gobierno en la agricultura; sólo aumentó la flexibilidad de las políticas reguladoras. En cualquier caso, la agricultura aumentó apreciablemente su papel protagonista dentro de las exportaciones españolas a lo largo del decenio de 1950. A gran distancia figuraban los productos intermedios (54,9 millones de dólares en 1958, el 13,7 por 100 del total), y los bienes de consumo (41,6 millones de dólares, el 10,4 por 100 del total). Aunque la industria española realizaba una aportación nada desdeñable a la cobertura de las importaciones, evidentemente, el sector agrario desempeñó en este campo una función muy importante⁶⁰.

Pero, a pesar del esfuerzo explotador, el desequilibrio de la balanza de comercio implicaba una pérdida de divisas no compensada por la entrada de capitales extranjeros y que amenazaba con el agotamiento de las reservas. El complejo sistema de mecanismos de intervención del sector exterior y la fijación de un tipo de cambio irreal dificultaban la fluidez de los movimientos de capitales⁶¹. Aunque la ayuda norteamericana y otros créditos complementarios representaron un recurso de extraordinario valor para reducir la tensión en el sector exterior, hubo otros fenómenos de signo inverso que entre 1956 y 1958 obligaron a los responsables de la política económica a plantearse una reforma profunda del esquema de relaciones económicas entre España y el extranjero⁶². Los precios al por mayor, que en los años 1952-55 habían crecido a un ritmo relativamente moderado, en 1956 experimentaron una elevación del 9,1 por 100, que debe relacionarse tanto con la subida de salarios por encima de la productividad, como con el déficit presupuestario, que se tradujo, desde 1954, en el incremento de deuda pública pignorable automáticamente en el sistema bancario. A esto se añade la rigidez de la oferta de productos alimenticios de alta elasticidad —renta (cárnicos, lácteos, entre otros)—, frente a una demanda en ascenso, y la permisividad del Sector Público en la creación de dinero, auspiciada por el déficit de la Hacienda, tanto por la vía de recurso al Banco de España como por

⁵⁹ BARCELÁ, C., *Crecimiento y cambio...*, op. cit., 1987.

⁶⁰ GONZÁLEZ, M. J., *La economía política...*, op. cit., 1979.

⁶¹ VIÑAS, A. (ed.), *Política comercial exterior...*, cit., 1979.

⁶² EGUIDAZU, F., «La crisis de la peseta y la caída de la Dictadura», *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 10, 1979, pp. 299-352.

la de creación de dinero bancario a través de la expansión del crédito. Esta elevación de precios de 1956, y la que hubo, superior —un 16,6 por 100—, al año siguiente, empeoraron la posición de los productos españoles en el mercado internacional. Quedaba al descubierto la precariedad del sistema comercial, expuesto por cualquier accidente extraordinario (por ejemplo, la pérdida de una cosecha) al agotamiento de la capacidad de compra en el exterior y a la paralización de la producción industrial. Esa es la explicación de las políticas de estabilización de precios y de liberalización del sistema de pagos e intercambios con el exterior que se llevaron a cabo en 1959. Hay que recordar, por otra parte, las medidas previas arbitradas en 1957, tras el cambio de Gobierno que implicó la entrada, entre otros, de Mariano Navarro Rubio en la cartera de Hacienda y de Alberto Ullastres en la de Comercio⁶³. Destaca entre esas medidas la reforma tributaria de 1957 o la política de descuento del Banco de España en ese mismo año. A éstas, y a otras modificaciones, se las ha criticado por su falta de coordinación y su timidez⁶⁴. Obviamente, se precisaba una política presupuestaria tendente al equilibrio, al igual que una política monetaria de carácter restrictivo, pero en primer lugar, estas actuaciones debían ser efectivas y convincentes y, en segundo lugar, situarse en un marco más amplio y general de relaciones con el exterior, coherente con el modelo que se delineaba en el resto de Europa occidental. En aquellos años se pactaba la creación de un mercado común sin aranceles, para un grupo importante de economías europeas, y se llegaría, en 1958, al establecimiento de la convertibilidad —siquiera parcial— de las divisas entre la mayoría de las naciones occidentales del Viejo Continente⁶⁵. Bien es cierto que la apertura de la economía española hacia el exterior ya había empezado con el ingreso, como asociado, de España en la OEEC (luego la OECD), en 1957, y en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial, en 1958.

La presencia de España en estos organismos fue esencial para el desenvolvimiento de los cambios económicos de 1959. Hubo, desde luego, un proceso de adaptación de muchas mentalidades en el interior del país a la idea de un cambio eficaz de la política económica exterior, que aproximara España a los países occidentales. Dicho pro-

⁶³ GONZÁLEZ, J. M., *La economía política...*, *op. cit.*, Madrid, 1979.

⁶⁴ FUENTES QUINTANA, E., «Introducción» a SARDÁ, J., *Escritos*, Madrid, 1987.

⁶⁵ SARDÁ, J., «El Banco de España...», *op. cit.*, Madrid, 1970.

ceso, en parte, surgió y se difundió espontáneamente, sobre todo, entre grupos influyentes de funcionarios, empresarios, universitarios y economistas. A la vez, los gobernantes más proclives al cambio transmitieron hábilmente en amplios sectores de la sociedad el mensaje de las ventajas de la apertura al exterior y de la necesaria aceptación temporal de unos costes transitorios. Pero las opiniones de los expertos de los organismos internacionales —y sus dictámenes, diagnósticos y recomendaciones sobre la economía española— fueron igualmente fundamentales a la hora de decidir, tanto al Gobierno en su conjunto como al propio Jefe de Estado, poner en prácticas tales reformas.

El programa de estabilización comprendía varios puntos que —según Juan Sardá, uno de los máximos responsables intelectuales de la reforma, entonces Director del Servicio de Estudios del Banco de España— quedaban recogidos en el *Memorandum* que el Gobierno español envió el 30 de junio de 1959 al Fondo Monetario Internacional y a la OECDE. Eran cinco estos puntos de actuación básica para abrir la economía al exterior: en primer lugar, equilibrio presupuestario, que se lograría tanto por la vía del aumento de los ingresos públicos como por la contención del gasto, y limitación del recurso de la Hacienda al Banco de España a unas cantidades expresamente fijadas. Segundo: establecimiento de un límite máximo al crecimiento del dinero bancario en 1959, flexibilización de los tipos de descuento e interés del Banco de España (que en dicho año experimentaron elevaciones entre el 0,5 y el 1,25 por 100), freno a determinadas líneas privilegiadas de crédito bancario con fines oficiales, depósito previo a las importaciones por un valor del 25 por 100 de las entradas y eliminación de las emisiones de deuda automáticamente pignorable en el sistema bancario. Tercero: liberación del comercio exterior en un régimen de libertad multilateral y flexibilización de las inversiones extranjeras. Cuarto: unificación del cambio exterior de la peseta y establecimiento de una nueva paridad de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, según los valores del mercado libre y la capacidad de compra interior. Quinto: reducción de la actividad reglamentaria del Gobierno en los distintos sectores económicos, liberación de precios y eliminación de controles públicos y rigideces en la contratación de factores productivos. Estas líneas maestras del programas de estabilización y liberación económica fueron convertidas en norma por el Decreto de 17 de julio de 1959 —que declaraba la con-

vertibilidad de la peseta y establecía su paridad— y el Decreto-ley de 21 de julio, de Ordenación Económica, que sancionaba las disposiciones ya emprendidas de carácter liberalizador ⁶⁶.

Se ha destacado cómo, para lograr el éxito de la reforma, los autores del programa —y, en concreto, Juan Sardá— insistieron en tres características: 1) La globalidad de la política económica propuesta, interrelacionando las actuaciones fiscales con las monetarias y las financieras y comerciales. 2) La aprobación en bloque de todas estas medidas, a fin de obtener el máximo partido psicológico y frenar las expectativas de inflación existentes. 3) El logro de financiación exterior, condicionada a la aceptación, por parte del Gobierno, de las medidas liberalizadoras y estabilizadoras recomendadas ⁶⁷. Hay que destacar, en relación con estos objetivos, que, según Manuel Jesús González, la operación estabilizadora, en sentido estricto, estaba hecha antes de 1959, faltando sólo, a mediados de ese año, la liberación económica y el tipo de cambio realista ⁶⁸.

Las principales consecuencias que esta reforma tuvo pueden ser contempladas a corto y largo plazo. A corto plazo, el severo programa de estabilidad monetaria, con un control estricto de la creación de dinero, provocó una recesión en la economía española: la Renta Nacional cayó un 2,7 por 100, en pesetas constantes, en 1959 respecto al año anterior. En 1960 volvió a darse una tasa positiva de crecimiento, aunque modesta, del 1,3 por 100. Pero lo más espectacular fue el aumento del Producto Interior logrado en 1961 y 1962: 12,4 y 10,1 por 100, respectivamente, en pesetas constantes. Puede afirmarse, por tanto, que los efectos temporales negativos sobre el crecimiento económico y el bienestar de los españoles fueron relativamente livianos.

A largo plazo, la reforma de 1959 fue incuestionablemente positiva, destacando las nuevas posibilidades de financiación de las importaciones de equipo capital y tecnología, lo que, en definitiva, permitió, a lo largo de los años siguientes, el tan demorado crecimiento económico moderno. No sólo la aproximación a otros países, por medio de la reforma del sistema monetario, y la integración de España en los organismos internacionales facilitaron la entrada de capitales. Además, se ha calificado de brillante el desarrollo del sector

⁶⁶ SARDÁ, J., «El Banco de España...», *op. cit.*, Madrid, 1970.

⁶⁷ FUENTES QUINTANA, E., «Introducción» a..., *op. cit.*, 1987.

⁶⁸ GONZÁLEZ, M. J., *La economía política...*, *op. cit.*, Madrid, 1979.

exterior, tras el plan de estabilización. El saldo de la balanza de pagos mejoró notablemente a corto plazo, de manera que los fuertes e insostenibles *déficits* de 1957 y 1958 (55 y 69 millones de dólares, respectivamente), dejaron paso, en 1959, 1960 y 1961, a *superávits* de 84, 471 y 328 millones de dólares, respectivamente. Además de permitir financiar la definitiva modernización económica de España, la estabilización y liberación comercial de 1959 condujo a una paulatina pero progresiva identificación de la sociedad española con los países europeos próximos, gracias, precisamente, a la intensificación de las relaciones comerciales, al desarrollo del turismo, a la emigración de mano de obra y a las inversiones extranjeras. Esta identificación llegó a tener indudables repercusiones sociales e institucionales, y también de adaptación del capital humano a los niveles de exigencia exteriores.

6. El crecimiento con desequilibrio

El Producto Interior, en pesetas constantes, creció una tasa anual media del 6,7 por 100, entre los trienios 1960-62 y 1970-72. Entre 1950-52 y 1960-62 lo había hecho al 4,7 por 100, y entre 1940-42 y 1950-52 al 3,2 por 100. Son años, por tanto, no sólo de incremento real del Producto Interior, sino también de aceleración del crecimiento económico y del bienestar material de los españoles, cuya renta *per capita* se elevó —entre 1960-62 y 1970-72, en pesetas constantes— a una media del 5,6 por 100. Según Leandro Prados, entre 1950 y 1973, el producto real *per capita* de España creció a una tasa anual media del 5,9 por 100, por delante de Portugal (5,5 por 100), Alemania (5,0 por 100) e Italia (4,8 por 100). El comportamiento de la economía española respondía con singular dinamismo a la tendencia expansiva que experimentaban las economías occidentales en aquellos años. En 1973, el producto real *per capita* de España —en dólares norteamericanos de 1970— era de 2.284, lo que representaba el 88,5 por 100 del de Italia y el 55,5 por 100 del de Alemania. En 1950, el producto real *per capita* español supuso el 76,8 por 100 del italiano y el 50,9 por 100 del alemán. Evidentemente, se estaba experimentando un proceso de convergencia⁶⁹.

⁶⁹ PRADOS DE LA ESCOSURA, L., «La evolución del...», *op. cit.*, 1984.

Esta es una de las características más relevantes de la economía española posterior a 1960: su aproximación cada vez mayor a las de Europa occidental. No sólo hay que entender esta aproximación en términos de acercamiento de los niveles de producción y bienestar, sino también de intensificación de los intercambios de bienes y servicios con otros países y en los flujos de recursos —capital y trabajo— entre España y las naciones económicas más avanzadas. José Luis García Delgado ha subrayado cómo las exportaciones fueron el componente más dinámico de la demanda a lo largo de este período. La proporción de las exportaciones sobre el Producto Interior Bruto pasó entre 1967 y 1974 del 4,7 al 8,0 por 100. No menos importante son otras dos consideraciones relativas al comercio exterior durante esta época: en primer lugar, aumentó considerablemente el peso relativo de las exportaciones de bienes de equipo y manufacturas sobre las exportaciones totales (del 13,0 al 22,3 por 100 los primeros, y del 24,5 al 36,0 por 100 las segundas, entre 1967 y 1974). Ello revela, sin duda, la modernización progresiva de la estructura productiva española. En segundo lugar, el aumento de las exportaciones se basó tanto en el crecimiento de la demanda externa como en la mayor capacidad competitiva de la economía española⁷⁰. Las mejoras de la eficiencia marginal de la producción de bienes exportables resultaron, además, potenciadas por la apertura de los mercados europeos a los productos españoles, así como por la mayor competencia de las mercancías foráneas con las nacionales, a raíz del Acuerdo Preferencial suscrito entre España y la Comunidad Económica Europea en 1970. La balanza de pagos española durante el período 1963-75 registró, asimismo, un aumento muy importante de las entradas por turismo, desde 36.663 millones de pesetas a 177.662 millones, y remesas de emigrantes, 15.470 millones de pesetas en 1963 frente a 65.641 millones en 1975. Ambos componentes de la balanza de servicios y transferencias contribuyeron a contrarrestar parcialmente las salidas de divisas por otros conceptos, y en especial el déficit de la balanza de mercancías, de 60.700 millones de pesetas en 1963 y 424.100 millones en 1975. Entre 1965 y 1969 y entre 1974 y 1975 la balanza por cuenta corriente presentó un saldo negativo, pero las

⁷⁰ GARCÍA DELGADO, J. L., *La industrialización y el...*, op. cit., 1987; REQUEJO, J., *Introducción a la balanza de pagos española*, Madrid, 1985.

inversiones extranjeras —que casi se decuplicaron entre 1963 y 1975— compensaron con creces las salidas de divisas ⁷¹.

El reconocimiento del indudable éxito de la transformación experimentada por la economía española, durante el decenio de 1960 y en los primeros años del de 1970, no debe ocultar la existencia de serios desequilibrios, defectos y contradicciones en la política económica desenvuelta en aquellos años. La instrumentación por el Gobierno de la planificación indicativa se tradujo, en la práctica, en una multiplicidad de interferencias en los mercados, juzgada inconveniente por los especialistas, sobre todo si se considera que dicha política de intervención y dirigismo vino a representar una interrupción —en realidad, una regresión— del proceso liberalizador abierto a finales de la década de 1950. Han sido destacados, en este sentido, algunos de los frenos impuestos a la actividad de mercado: la rigidez del mercado laboral, la excesiva regulación pública del sistema financiero y la discrecionalidad del Gobierno en la creación de nuevas industrias ⁷². La formulación de estos juicios adversos sobre la política económica de la etapa desarrollista conducen a la hipótesis histórica contrafactual de que un marco institucional y una actitud del Sector Público más acordes con la libertad de mercado habrían procurado una modernización económica más eficaz. Tal interpretación histórica puede ser planteada, además, no tanto en términos de tasas de crecimiento del Producto Interior o de la renta *per capita*, sino en términos de condiciones institucionales alternativas que, a largo plazo, habrían facilitado la reconversión industrial y la adaptación de la economía española a las nuevas circunstancias surgidas de la crisis internacional de los años setenta. Con un Sector Público menos proclive al protagonismo del crecimiento económico, probablemente se habría evitado —o, al menos, moderado— la aparición de una sostenida tendencia inflacionista a partir de 1971 y a lo largo de quince años. Con un mercado laboral más flexible, con una mayor libertad de demanda y oferta de fondos financieros, y con una política que hubiera sustituido la intervención administrativa por una utilización más ágil de los instrumentos fiscales y monetarios, posiblemente hubiera sido más fácil —o más rápida— la superación de la crisis económica que acompañó la transición política a la democracia ⁷³.

⁷¹ VINAS, A. (dir.), *Política comercial...*, *op. cit.*, 1979.

⁷² FUENTES QUINTANA, E., *Introducción a...*, *op. cit.*, 1987.

⁷³ DONGES, J. B., *La industrialización en España. Políticas, logros, perspectivas*,

Los especialistas en este período de la historia económica de España subrayan las razones políticas e ideológicas que explican el apartamiento del proceso liberalizador, sobre todo a partir de mediados del decenio de 1960. Hay coincidencia entre varios autores cuando utilizan expresiones relativas al despotismo ilustrado, al referirse a la política económica de ese período, ejercida, por ejemplo, sobre el sector financiero o sobre las nuevas inversiones en tecnología ⁷⁴. Las referencias a la acción política de los ilustrados del siglo XVIII apuntan, no sólo al autoritarismo como principio general de comportamiento del Estado, sino también a la actitud ambigua consistente en mantener la vigilancia o tutela, por el Gobierno, de la iniciativa de los particulares, al mismo tiempo que desde dicho Gobierno se reconoce y define la superioridad del mercado como sistema económico. La rentabilidad política que tenía el crecimiento económico para los responsables del Estado se traducía, para los sujetos privados, en mayores costes de transacción al tomar decisiones de un mundo lleno de mecanismos de protección y regulación. La economía de los años sesenta y comienzos de los setenta no sólo contaba con un grado de protección aduanera superior a la de Europa occidental, tras el establecimiento del arancel de 1960. Además, había una compleja serie de exenciones tributarias, bonificaciones, derechos temporales, derechos reguladores, créditos preferenciales y líneas especiales de redescuento, entre otros muchos mecanismos de persuasión, orientación y estímulo a los empresarios. Tal grado de complicación y discrecionalidad en la protección del Gobierno llevó a que —como afirma Manuel Jesús González— los diversos sujetos y grupos de intereses compitieran, no tanto por la reducción de costes de producción y por las elevaciones de la productividad en los respectivos mercados, sino por la obtención de premios en forma de protección diferenciada ⁷⁵.

Barcelona, 1976, y *La industria española en la transición*, Barcelona, 1985; ROJO, L. A., «La crisis de la economía española (1973-1984)», en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SUDRIÁ, *La economía española en el siglo XX...*, cit., 1987, pp. 190-200.

⁷⁴ ROS HOMBRAVELLA, J., *Política económica española, 1953-1973*, Barcelona, 1979.

⁷⁵ GONZÁLEZ, M. J., *La economía política...*, op. cit., Madrid, 1979.

La intervención del Estado en la agricultura durante el siglo XX

*Carlos Barciela López
M.^a Inmaculada López Ortiz
Joaquín Melgarejo Moreno*

La penetración del capitalismo en el sector agrario originó notables cambios en su funcionamiento. Durante el siglo XIX se habían producido importantes transformaciones en el marco institucional de la agricultura española —el conjunto de medidas que puede englobarse en la llamada «reforma agraria liberal»¹— con las que se buscaba acabar con las limitaciones que presentaba el régimen jurídico de propiedad vigente en el Antiguo Régimen e iniciar uno nuevo basado en la plena titularidad de la propiedad, la libre disposición de los factores productivos y el carácter individual o particular de los patrimonios. En otro orden de cosas, tal como señala Garrabou², se avanzó también en la formación de un mercado interior de productos agrarios; al tiempo que cobraba fuerza la vocación exportadora de la agricultura, sobre todo la de los sectores más dinámicos. Se inició, finalmente, un proceso incipiente de especialización regional, de

¹ La abolición del régimen señorial, la disolución de mayorazgos y la desamortización de bienes eclesiásticos y municipales son quizás las más significativas. Al respecto, puede consultarse el reciente trabajo de PÉREZ PICAZO, M. T., *El mayorazgo en la historia económica de la región murciana: expansión, crisis y abolición* (s. XVIII-XIX), Madrid, 1990.

² GARRABOU, R., y SANZ, J. (eds.), *Historia Agraria de la España contemporánea. 2. Expansión y crisis (1850-1900)*, Barcelona, 1985, avalan este hecho aludiendo a varios fenómenos, tales como la paulatina confluencia de los precios de las diferentes zonas productoras en una media nacional cada vez más representativa, el incremento del comercio interior y la incorporación al mismo de regiones antes aisladas.

forma que paulatinamente fue sustituyéndose el autoconsumo por la producción para el mercado como principal objetivo de las explotaciones agrarias. No obstante, a pesar de la trascendencia de los cambios³, a comienzos del siglo XX la agricultura española permanecía atrasada en relación a las pautas de los países del norte de Europa.

En cuanto a la polémica suscitada por el papel que desempeñó el sector agrario en el proceso de crecimiento económico español del siglo pasado y de las primeras décadas del siglo XX, en el estado actual de las investigaciones, no existe la posibilidad de dar una respuesta que zanje la cuestión satisfactoriamente. Hay, por el contrario, argumentos que respaldan las distintas posturas: de un lado, existen indicios de que aumentó la producción agraria; de otro, se sabe que creció la superficie de cultivo y parece ser que la población activa del sector creció en términos absolutos y mantuvo estable su porcentaje respecto a los demás sectores hasta comienzos del siglo XX. Síntomas éstos que no refrendan las tesis de los que sostienen la existencia de un proceso de intensificación de la agricultura en la centuria pasada. Lo que sí resulta evidente, a la vista de las diferentes monografías regionales en las que se analiza el comportamiento de la agricultura en el último tercio del siglo XIX y en el primero del XX, es que no hay un solo modelo de comportamiento que pueda generalizarse al conjunto de la agricultura española; por el contrario, existieron distintas agriculturas dependiendo del tipo de cultivo, de la estructura de la propiedad dominante, de las modalidades de cesión del uso de la tierra y del grado de relación con el mercado. Lo que se puede concluir es que los casos de modernización fueron excepcionales. En general, se trataba de una agricultura tradicional con unas posibilidades de crecimiento limitadas y muy débil ante las malas coyunturas, tal como se puso de manifiesto ante la crisis finisecular.

Por otra parte, el elevado índice de concentración de la propie-

³ Los cambios que se producen en el sector agrario desde mediados del siglo XIX han sido probados por los trabajos del GEIR y los de otros autores para diferentes zonas de la geografía española. Asimismo, merecen destacarse las aportaciones de SIMPSON, J., «Los límites del crecimiento agrario: España 1860-1936», en *El desarrollo económico de la Europa del Sur. España e Italia en perspectiva histórica*, Madrid, 1992, y PRADOS DE LA ESCOSURA, L., *De imperio a nación*, Madrid, 1991, que han puesto en relación el crecimiento agrario español con el que se produjo en otros países del continente europeo, poniendo de manifiesto cómo el primero no fue tan irrelevante como algunos sectores de la historiografía española habían defendido.

dad ⁴ y la existencia de bajos salarios hacían que el excedente se acumulase en pocas manos, por lo que la demanda de bienes de consumo de la población rural debió ser muy débil y otro tanto cabe decir de la de bienes de capital. Por contra, al producirse la mayor parte de los insumos en el propio sector y al requerir las explotaciones poco capital para su funcionamiento, el sector agrario pudo generar un ahorro susceptible de ser canalizado hacia otras actividades productivas. Faltan investigaciones que nos permitan conocer la cuantía del ahorro y el empleo que se dio a esos capitales.

En cualquier caso, este modelo de expansión agraria se vio frenado por la crisis agrícola y pecuaria de finales del siglo XIX ⁵. Los principales subsectores agrarios —cereales, ganadería, vid y olivo— tuvieron problemas como consecuencia de la formación de un mercado mundial de productos agrarios, que rompió el equilibrio que se había alcanzado en el siglo XIX tanto en el interior como en el exterior. La manifestación fue un aumento de la oferta de productos agrarios en los mercados europeos, provocado por el auge de las importaciones procedentes de ultramar, muy superior a las posibilidades de absorción de la demanda. La consecuencia fue un descenso generalizado de los precios que implicó una reducción de los ingresos de los agricultores europeos, ya que sus costes eran, a corto plazo, poco flexibles a la baja. La renta de la tierra y los beneficios de las explotaciones agrarias también disminuyeron. Por último, la reducción de la demanda de trabajo aumentó la inactividad estacional de gran parte de la población asalariada, hecho que debe ponerse en relación con los fuertes procesos migratorios que se produjeron en estas fechas desde las zonas más afectadas por la crisis.

Sin embargo, hubo otros sectores de la agricultura española, hasta entonces poco relevantes, para los que la formación de un mercado mundial fue un hecho positivo. Así, en estos años se observó un alza en la cotización y una tendencia creciente de las exportaciones de naranjas, de uva de mesa, de almendra o de corcho ⁶. La especia-

⁴ GARRABOU, R. (coord.), *Propiedad y explotación campesina en la España contemporánea*, Madrid, 1992.

⁵ Para un planteamiento general de la crisis puede consultarse GARRABOU, R., y SANZ, J., (eds.), *Historia Agraria de la España...*, cit., 1985.

⁶ Para un análisis más pormenorizado de estos subsectores hasta el primer tercio del siglo XX, pueden verse los siguientes trabajos: TORRES, M. de, y PARIS ECUILAZ, H., *La naranja en la economía española*, Madrid, 1950; ABAD GARCÍA, V., *Historia de la naranja (1781-1939)*, Valencia, 1984; JIMÉNEZ BLANCO, J. I., *La producción agraria*

lización frutícola se convirtió en una vía importante para remontar la crisis agraria en España, sobre todo en las regiones mediterráneas.

La respuesta institucional a la crisis agrícola y pecuaria fue reservar el mercado interior para la producción nacional de aquellos cultivos —como eran los cereales— que no tenían capacidad para competir en el mercado internacional. Ello fue posible gracias a la política arancelaria practicada. Intereses agrarios e industriales se sumaron propiciando la llamada «vía nacionalista del capitalismo español». Las dificultades de los productores agrarios se sumaron a las que, desde finales del siglo XIX, venían padeciendo los principales sectores industriales españoles produciendo un recrudecimiento de los tradicionales alegatos a favor del proteccionismo. En un contexto internacional de reforzamiento del proteccionismo y siendo muy difícil competir ventajosamente en el exterior, la defensa del mercado interior aparecía como la única posibilidad de supervivencia a corto plazo. La intervención del Estado en ese sentido fue más allá de la política arancelaria, aunque ésta es su principal manifestación. La protección se consiguió también con la política monetaria ⁷, devaluando la peseta, lo que provocó un encarecimiento de los productos importados; y, asimismo, con la política comercial ⁸. Ahora bien, no todo fue proteccionismo. El Estado de comienzos del siglo XX disponía de una gama de mecanismos de intervención en la economía y durante el primer tercio del siglo los gobiernos se mostraron cada vez más proclives a utilizarlos. Las medidas más notables en el sector agrario fueron el fomento del crédito rural, la investigación de nuevas técnicas,

de Andalucía Oriental, 1874-1914, Tesis doctoral inédita, 1984, y MARTÍNEZ CARRIÓN, J. M., *Desarrollo agrario y crecimiento económico en la región de Murcia, 1875-1935*, Murcia, 1990.

⁷ Un desarrollo de la política monetaria puede verse en MARTÍN ACEÑA, P., «Déficit público y política monetaria en la Restauración, 1874-1923», en *La Nueva Historia Económica de España*, Madrid, 1985.

⁸ Así, los trabajos de SERRANO SANZ, J. M., «La política arancelaria española al término de la Primera Guerra Mundial: proteccionismo, Arancel Cambó y tratados comerciales», en *La crisis de la restauración: España, entre la Primera Guerra Mundial y la II República*, Madrid, 1986, demuestran que las vicisitudes del arancel no son suficientes para establecer conclusiones acerca del grado de protección. Además, es preciso tener en cuenta los tratados comerciales vigentes en cada momento, pues a través de ellos se podían introducir sensibles rebajas en los derechos aduaneros, mediante la aplicación de la segunda columna y la generalización de la cláusula de nación más favorecida. Este autor ha puesto de manifiesto que el objetivo básico de la política comercial fue recuperar los niveles de protección de la preguerra.

la puesta en regadío, la promoción del cooperativismo y la redistribución de la propiedad de la tierra. Obviamente, no todas ellas tuvieron la misma trascendencia.

Comenzando por la política proteccionista, como señala Tortella (1994: 229), el arancel ha sido tradicionalmente el instrumento principal de la política agraria, caracterizándose por la decidida protección al trigo y otros cereales. La salvaguardia de los intereses de los propietarios y cultivadores trigueros, mayoritarios dentro del cultivo cereal a su vez mayoritario en el sector agrario de 1900 y también de 1931 (GEHR, 1983), se convirtió en un objetivo básico de la política agraria del primer tercio del siglo XX. Y ello, a pesar de la falta de competitividad de buena parte del cultivo y a pesar de que en bastantes años la oferta fue incapaz de satisfacer las necesidades de consumo. La protección arancelaria, exacerbada por la crisis de finales del XIX, permitió no sólo la pervivencia de un cultivo y unas técnicas poco competitivas, sino que hizo posible que aumentara la superficie de cultivo dedicada a este aprovechamiento en unas proporciones muy superiores a las de otros países del continente europeo, tal como demuestra Palafox (1991: 32). Para este autor, las razones que explican este diferente comportamiento del sector cereal español residen en las profundas divergencias que caracterizan las actitudes de los sectores públicos europeos ante las presiones de los grupos trigueros. En este sentido, la debilidad de la administración ante las presiones de los principales grupos económicos del país y la arbitrariedad de la actuación pública española, hasta abril de 1931, no son elementos ajenos a las directrices básicas de la actuación estatal⁹.

El arancel de 1891 elevó la protección del trigo, manteniéndose este alto nivel en aranceles posteriores, aumentado en ocasiones por la depreciación de la peseta¹⁰. En los años veinte, junto con el re-

⁹ TORTELLA, G., *El desarrollo de la España contemporánea*, Madrid, 1994. GEHR, «Notas sobre la producción agraria española, 1891-1931», en *Revista de Historia Económica*, núm. 2, 1983. Para PALAFOX, J., *Atraso económico y democracia. La Segunda República y la economía española, 1892-1936*, Barcelona, 1991, la ruptura del clientelismo en las grandes ciudades, y por lo tanto la pérdida en mayor o menor medida del control del proceso electoral, hizo a los políticos tradicionales más dependientes de los distritos atrasados, que en gran parte coincidían con las zonas de cultivo cereal. De manera que la autoridad de estos políticos tradicionales dependía de que la administración aplicara medidas que fueran favorables para estos distritos como la protección frente a la competencia exterior.

¹⁰ Para el GEHR, *Los precios del trigo y la cebada en España*, Madrid, 1980, la protección del trigo debida al incremento de los derechos aduaneros fue mayor que la

forzamiento que supuso el Arancel Cambó de 1922, se introdujeron medidas de restricción cuantitativa a la importación ¹¹. Esta política de reserva del mercado nacional a los cerealicultores españoles continuó vigente durante el primer tercio del siglo XX, asegurando el mantenimiento de importantes tasas de ganancia.

La política de protección del sector agrario tuvo como resultado la pervivencia de un cultivo y unas técnicas que el libre juego del mercado no hubiera permitido, habida cuenta de que los condicionantes físicos de España hacían de este país un espacio escasamente dotado para este tipo de aprovechamiento no sólo en relación con los países ultramarinos, sino incluso respecto a la mayoría de los europeos. La consecuencia más inmediata fue el encarecimiento de los alimentos españoles, en especial el pan, en relación con los precios de los países del entorno europeo, en los que los aumentos de productividad agraria permitieron un descenso del precio del trigo, repercutiendo también en una reducción de la superficie cultivada.

Por su parte, los viticultores, como el resto de los agricultores afectados por la crisis, buscaron la protección del Estado, en tanto que consideraban el mercado interior como la alternativa a la pérdida del exterior. En este caso, los viticultores centraron sus demandas en aspectos relacionados con el impuesto de consumos, el fraude y la competencia de los alcoholes industriales ¹², pues éstos eran considerados los principales causantes de la depresión de la demanda a corto plazo. Los viticultores presionaron al Estado para que suprimiera los arbitrios municipales sobre el vino ¹³ y para que eliminara del mer-

monetaria hasta 1890, mientras que a partir de esa fecha y hasta 1903 adquirió mayor protagonismo la protección monetaria.

¹¹ La Ley de 10 de junio de 1922 prohibió la importación de trigo y harina mientras el precio del trigo no rebasara durante un mes las 53 pesetas/Qm. Esta medida se vio reforzada con la promulgación de un Real Decreto de julio de 1926, por el que se reafirmaba la prohibición excepto en circunstancias excepcionales para las que se previa la fijación de contingentes que quedaban sujetos a unos derechos de arancel que resultarían apropiados para el sostenimiento de los precios reguladores en el interior.

¹² Un análisis de la incidencia de la crisis sobre el sector vitivinícola catalán puede verse en PUJOL ANDREU, J., «La crisis de sobreproducción en el sector vitivinícola catalán, 1892-1935», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986.

¹³ La incidencia de los arbitrios municipales sobre el vino repercutían en un encarecimiento del producto que impedía el crecimiento de la demanda. J. PUJOL ha estimado la incidencia del impuesto antes de 1936 para la ciudad de Barcelona entre

cado interior aquellas ofertas alternativas que competían con el vino natural y sus derivados. Fue con la Ley de 29 de abril de 1926 con la que se inició una tendencia a la promulgación de una legislación cada vez más favorable para los intereses vitícolas.

Para un sector de la historiografía española el resultado del proteccionismo fue claro. En la medida en que la población no agraria se vio obligada a consumir alimentos a precios mucho mayores que los existentes en el mercado internacional, los costes salariales en la industria fueron más altos y la renta disponible para demandar productos no alimenticios menor. Y ello sin que, como contrapartida, los altos precios agrarios implicaran aumentos reseñables en la inversión o en la demanda generada por la inversión, dado el comportamiento de los propietarios y la distribución del ingreso.

Por el contrario, en opinión del CEHR, hubo protección, pero ésta no fue ilimitada ni incompatible con la introducción de reajustes en las explotaciones con el objetivo de modernizarlas¹⁴; y ello porque ni todos los productos agrarios estuvieron igualmente defendidos, ni el nivel de protección fue estable para un mismo producto. Se hace necesario distinguir entre la agricultura que producía en exclusiva para el mercado interior y la que vendía parte de su cosecha en el exterior. Así, la protección arancelaria no libró a los exportadores de ajustar las características de las mercancías ofrecidas a unos mercados exteriores en los que se habían introducido nuevos productos y productores en un momento en el que, además, se estaban produciendo importantes variaciones en la composición de la demanda ex-

un 60 y un 80 por 100 respecto a los precios de origen. Los viticultores consiguieron en 1915 que el Estado suprimiera el impuesto sobre el consumo, pero las presiones de los organismos municipales —reacios a la desaparición de una importante fuente de ingresos— lograron restablecerlo mediante un Real Decreto de 11 de septiembre de 1918.

¹⁴ Del trabajo de GALLEGO MARTÍNEZ, D., «Transformaciones técnicas de la agricultura española en el primer tercio del siglo XX», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, se desprende que el ajuste de los agricultores españoles a la crisis de finales del siglo XIX no consistió sólo en el esfuerzo político de éstos para lograr mayores aranceles que les permitieran seguir apegados a las viejas técnicas. En el caso de los cereales, la instrumentación de una política que reservaba el mercado interior para la producción nacional siempre que los precios no alcanzaran un nivel máximo preestablecido, forzó a los agricultores a modernizar sus explotaciones si querían mantenerse en el mercado. Y prueba de ello es el creciente consumo de fertilizantes y la introducción de maquinaria que D. GALLEGO constata durante el primer tercio del siglo XX.

terna como consecuencia de los cambios en los hábitos de consumo y en las técnicas de producción. La necesidad de exportar obligó a producir competitivamente y ello repercutió sobre las cotizaciones del mercado interior, aunque éste estuviera protegido.

Pero incluso hasta quienes con sus producciones sólo abastecían el mercado interior se vieron presionados por la competencia de otros países, según el GEHR. Así, en el caso de los cereales, la adopción de un sistema de protección móvil, basado en la variación cíclica de las tarifas aduaneras para moderar las tendencias al alza o la baja de los precios —propiciando o frenando las importaciones—, evitó el abandono de tierras cerealeras, pero no libró a sus cultivadores de reajustar sus explotaciones. Por otra parte, la aparición en el mercado interno de incentivos para renovar técnicamente las explotaciones agrarias —tales como el proceso de industrialización y urbanización que tuvo lugar en el primer tercio del siglo XX— impulsó a la agricultura a aumentar y diversificar su oferta y a adecuar sus técnicas a estas nuevas exigencias. En este sentido, el descenso de la población activa del sector ¹⁵ —evidente desde 1910— favoreció la introducción de maquinaria ahorradora de trabajo humano.

En otro orden de cosas, durante las tres primeras décadas del siglo actual se fue imponiendo una nueva forma de intervención estatal en ciertos sectores de la economía, principalmente en aquellos que implicaban una serie de operaciones de dotación de infraestructuras de gran entidad, que por su naturaleza y por la cuantía de los desembolsos que exigían rebasaban la capacidad de la iniciativa privada. Tal era el caso de las actuaciones que se derivaban de la política de transformación en regadío y, en relación con ella, la de asentamiento de colonos.

El recrudecimiento de la conflictividad social existente en el medio rural, en el contexto de la crisis finisecular, se convirtió en una fuente de preocupación para el poder establecido. La conciliación de

¹⁵ La reducción de la población activa del sector agrario, entre 1900 y 1930, afectó a más de un millón de personas. JIMÉNEZ BLANCO, J. I., «Introducción», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, p. 91. En términos relativos se pasó de un porcentaje del 66 por 100 en 1910 al 45 por 100 en 1930; siendo la primera vez en la historia de España que se produce un proceso sostenido de desplazamiento de la población agraria hacia otros sectores de actividad. La sublevación de 1936 y la política económica del primer franquismo interrumpieron esta tendencia que, a la postre, se mostró irreversible.

los intereses de propietarios y obreros requería una solución que dejase intacta la estructura de la propiedad de la tierra y no cuestionase las relaciones de producción vigentes, al tiempo que sirviera para incrementar la productividad del sector agrícola. Desde finales del siglo XIX, comienzan a afirmarse dos tendencias en el ideario colonizador, tal como señalan Monclús y Oyón (1986: 352), como respuesta a la grave crisis agraria. Una, de carácter técnico-productivista, relacionada con la política hidráulica costiana; otra, de orientación más social y reformadora, que hizo de la parcelación de las tierras un elemento estabilizador en áreas socialmente conflictivas. Productivismo y moderado reformismo son las claves del nuevo rumbo que se quería imprimir a la agricultura española.

Así, la política colonizadora, que se va definiendo desde principios del siglo XX, se configura como un tipo de reforma agraria técnica, entendida como complemento de la política hidráulica y como alternativa a una reforma agraria de tipo social que se planteara, entre sus fines, la redistribución de la propiedad de la tierra. La colonización, como veremos, no cuestionaba esencialmente la estructura de la propiedad. En tanto que reforma técnica, que tenía como objetivo prioritario la consecución de explotaciones más eficaces y sólo en segundo término la dotación de una pequeña propiedad a los campesinos sin tierra, se inscribía en una política agraria que perseguía fines y empleaba métodos básicamente económicos y técnicos, que iban desde la creación de organismos de crédito agrícola, hasta el fomento de las cooperativas, pasando por la ampliación de la enseñanza agrícola, la intervención del Estado en el mercado para asegurar precios estables, etc., ocupando un lugar central la creación de nuevos regadíos. No en vano, la colonización se entendía como un efecto inducido por la transformación de los terrenos de secano en regadío, de manera que la idea de transformar en regadío extensos territorios fue ganando adeptos en una coyuntura marcada por las consecuencias de la crisis finisecular. La política hidráulica, entendida como la planteaba J. Costa ¹⁰, se convirtió en la panacea capaz de resolver todos los males de la agricultura.

¹⁰ Para un estudio de la política hidráulica costiana, pueden consultarse: COSTA, J., *Política Hidráulica*, Madrid, 1975, y ORTÍ, A., «Infortunio de Costa y ambigüedad del costismo: una reedición acrítica de la política hidráulica», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 1, 1976.

La intensificación de la agricultura quedó vinculada, desde los años finales del siglo XIX, a las posibilidades de ampliar la superficie de riego, hecho que dependía de la política hidráulica¹⁷. Para los regeneracionistas, la clave fundamental para acabar con el problema agrario, tanto en su vertiente productiva como social, era la extensión del regadío mediante la construcción por el Estado de las grandes obras hidráulicas. El fracaso de la legislación liberal decimonónica sobre grandes obras de regadío, tendente a incentivar a la iniciativa privada haciéndola responsable última de la transformación, estuvo en la base de la consideración regeneracionista de que debía ser el Estado el que asumiera directamente la realización de estas grandes obras, dejando sólo a los particulares la ejecución de las secundarias, por lo que dependía de éstos, en último término, la decisión de hacer efectiva la puesta en riego. Con posterioridad, la Ley de Obras de Puesta en Riego (OPER) de 1932 planteaba como imprescindible también la participación estatal en los trabajos complementarios. Culminaba así la idea regeneracionista de que el Estado debía ser el principal protagonista de la política hidráulica.

Por su parte, las tentativas colonizadoras más «social-reformadoras» —en expresión de Monclús y Oyón (1986: 352)— ocuparon el grueso de las actuaciones estatales en los primeros años del siglo. Estos proyectos, vinculados al pensamiento agrario católico y en especial al que es uno de sus máximos exponentes (el Vizconde de Eza), se consolidan con la creación en 1907 de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior. A través de la Junta, el Estado adoptaba una postura más intervencionista en los problemas agrarios.

El instrumento legal que dio cauce a este tipo de reforma agraria fue la Ley de Colonización de 1907 —conocida como Ley González Besada—, que tenía como principal objetivo el de favorecer la creación de colonias agrícolas, con «carácter de ensayo», «asentando los cimientos sobre los que ha de surgir una clase numerosa de pequeños propietarios», con la finalidad explícita de «contrarrestar la despo-

¹⁷ Un análisis de estos planteamientos puede verse en ORTEGA CANTERO, N., *Política agraria y dominación del espacio*, Madrid, 1979; MONCLÚS, F. J., y OYÓN, J. L., «De la colonización interior a la colonización integral (1900-1936). Génesis y destino de una reforma agraria técnica», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, y MELGAREJO, J., *La Confederación Hidrográfica del Segura. ¿Modernización económica o consolidación de las clases dominantes del regadío?*, 1988.

blación y el impulso socialista». Las posibilidades reales de actuación eran muy limitadas, ya que la Ley las circunscribía, en primer término, a los montes propios del Estado declarados enajenables que representaban un patrimonio de valor ínfimo, y, en un plano secundario, aludía a algunos terrenos propiedad de los ayuntamientos. A la falta de facultades jurídicas se sumó la escasez de recursos con que fue dotada la Junta para realizar la tarea que se le encomendaba. Por lo tanto, no cabía esperar muchos ni buenos resultados. Así, el balance presentado por la Junta en 1926, tras diecinueve años de gestión, se sintetizaba en la creación de 18 colonias, con un total de 11.243 Has. afectadas y 1.679 campesinos asentados.

Esta falta de operatividad condujo a la revisión de la Ley, dando lugar a una serie de proyectos legales¹⁸ que ampliaban las atribuciones de la Junta y los terrenos susceptibles de ser colonizados. Sin embargo, todos ellos quedaron bloqueados por el carácter inmovilista que presidía los órganos legislativos encargados de sancionar las propuestas.

La dictadura de Primo de Rivera continuó con la política de colonización, pero dejando en un plano secundario las pretensiones sociales. El objetivo básico, ahora, era transformar a los arrendatarios en propietarios. Esta política se orientó preferentemente a favorecer la creación de pequeños propietarios en las zonas centro y norte del país, lo que, según J. J. Castillo (1979), fue consecuencia de la presión ejercida por los católicos sociales que arrancaron de la dictadura algunos logros para las zonas geográficas en las que estaban más arraigados. Es significativo que las parcelaciones de la dictadura abandonaran casi por completo las zonas del sur de España, que eran las más conflictivas desde el punto de vista social. En cuanto a los logros, en tres años, se facilitó la adquisición de 21.501 Has. a 4.202 arrendatarios. Unos resultados más positivos que los obtenidos por la Junta, pero irrelevantes desde el punto de vista de los objetivos que se pretendían conseguir: acabar con la conflictividad agraria y estabilizar el agro español. C. Barciela (1993) ha destacado en alguna ocasión la paradoja de un Estado que vende millones de hectáreas en el proceso desamortizador durante el siglo XIX y que pasa a «mendigar» algunos miles de hectáreas a comienzos del siglo XX para resol-

¹⁸ El desarrollo de los mismos puede seguirse en MONCLÚS, F. J., y OYÓN, J. L., «De la colonización interior...», cit., 1986.

ver un problema, en buena medida, creado por el propio Estado.

En cuanto a la política hidráulica propiamente dicha y dejando de lado las intenciones colonizadoras, se puede distinguir, tal como plantea Gómez Ayau (1961), entre el período en el que el Estado se va haciendo cargo de la ejecución de las grandes obras hidráulicas (desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la primera década del XX) y otro, en el que la intervención estatal se amplía orientándose a la efectiva transformación de las zonas regables. El punto de inflexión viene determinado por la promulgación de la Ley de Grandes Regadíos de 1911. La política estatal pasó de fomentar la ejecución de las obras hidráulicas a intervenir de forma cada vez más directa en la política de riegos.

El primer paso fue la aprobación del Plan Nacional de Aprovechamientos Hidráulicos en 1902, el llamado Plan Gasset. En él se recogían una serie de proyectos con los que se debían transformar casi un millón y medio de hectáreas en regadío. La lentitud con que se acometió la ejecución de los trabajos previstos en el Plan —hecho que tuvo que ver con la situación permanentemente deficitaria de la Hacienda española— motivó que su nivel de realización fuese escaso: en 1922, de un total de 270 obras proyectadas, sólo se habían construido 29. Sin embargo, la virtualidad de este Plan va más allá de su grado de materialización. Así, J. Melgarejo (1993) ha demostrado cómo, para la Cuenca del Segura, el principal defecto que presentó este Plan fue su retraso en la ejecución de las obras proyectadas, pero no puede decirse de ellas que constituían un «mero catálogo de obras poco estudiadas y contradictorias»¹⁹, sino que, por el contrario, eran en su conjunto el primer paso encaminado a conseguir los dos objetivos primordiales que tendrá la política hidráulica en esta Cuenca: la regulación de los ríos para ampliar la superficie de regadío y la prevención de avenidas. Lo que sí puso de manifiesto el escaso índice de realizaciones de las obras incluidas en el Plan en el primer tercio del siglo XX es que las propuestas costianas resultaban inviables si el Es-

¹⁹ Del Plan Gasset se ha dicho que constituyó más que nada un largo catálogo de obras posibles, a veces contradictorias y sin tener demasiado en cuenta ni las verdaderas necesidades del país, ni las escasas posibilidades de la Hacienda española. Estas han sido las críticas más frecuentes. Al respecto pueden verse ORTEGA, N., *Política agraria y...*, cit., 1979, y TAMAMES, R., *Estructura Económica de España*, Madrid, 1983.

tado no conseguía mejorar su situación presupuestaria aumentando sus ingresos o ampliando su capacidad de endeudamiento.

Más importante resultó la promulgación de la Ley de 1911. En ella se reconoce explícitamente, por primera vez, la posibilidad de que el Estado pueda ejecutar de forma exclusiva las obras necesarias para la puesta en riego. Además, admitía el derecho de expropiación, por su valor en seco, sobre las tierras que no fuesen transformadas en el plazo de dos años a contar desde que se finalizasen las obras hidráulicas. La escasa efectividad de esta Ley radicó en la incapacidad o en el desinterés de los propietarios afectados para llevar a cabo las operaciones transformadoras²⁰, habida cuenta que la construcción de las redes secundarias para el riego seguía quedando bajo la exclusiva responsabilidad de la iniciativa privada.

El problema de suplir la falta de interés de la iniciativa privada obligó a que el Estado se replanteara los diferentes obstáculos que dificultaban la transformación efectiva. La propuesta de Costa, de llevar a cabo un programa de colonización interior sobre la base de la cesión de una parte del suelo regable por los propietarios a cambio de las infraestructuras que revalorizaban la zona, sería la que progresivamente iría imponiéndose. Se trataba de parcelar alguna parte de los terrenos regables y «cederlos» a los colonos. Aunque hay que esperar a los años de la República para que aparezcan las primeras formulaciones legales de esa política de colonización integral, el camino recorrido por la dictadura de Primo de Rivera constituyó una firme base de las políticas y realizaciones posteriores. En palabras de N. Ortega (1979b), durante esos años se establecieron ya unas directrices para el desarrollo de una política hidráulica efectiva.

Con posterioridad a la Ley Gasset, la novedad más importante es la creación de las Confederaciones Hidrográficas en 1926²¹, en tan-

²⁰ Ejemplos de este desinterés mostrado por los particulares a la hora de hacer efectiva la transformación pueden verse en ORTEGA CANTERO, N., «Política hidráulica y política colonizadora durante la dictadura de Primo de Rivera», en *Información Comercial Española*, núm. 10, 1979, y en MONCLÚS, F. J., y OYÓN, J. L., «De la colonización interior...», cit., 1986. Esto llevaría a J. MAURICE a afirmar: «El verdadero escándalo consistía en el comportamiento de los terratenientes que seguían sin utilizar las grandes obras de riego realizadas por el Estado a costa del contribuyente». La incidencia práctica de la Ley Gasset fue muy reducida y prueba de ello es que, durante el período 1916-1922, la superficie transformada en regadío ascendió a tan sólo 46.000 hectáreas, ORTEGA CANTERO, N., «Política hidráulica y...», cit., 1979, p. 53.

²¹ Acerca de las Confederaciones pueden consultarse las siguientes obras: LORENZO PARDO, M., *Nueva Política Hidráulica. La Confederación del Ebro*, Madrid, 1930,

to que nacieron con la finalidad de coordinar el aprovechamiento integral de las aguas de cada cuenca y de unificar la gestión hidráulica en nombre del Estado. Además, por un Decreto de octubre de 1926, se estableció la obligatoriedad de transformar en regadío las tierras afectadas por las obras hidráulicas so pena de expropiación. Ello fue paralelo con la puesta en marcha de un ambicioso programa de obras hidráulicas coordinado, dirigido y ejecutado por las Confederaciones.

No obstante, no fue hasta 1932 cuando se dispuso de un instrumento decisivo para la aplicación simultánea de una política hidráulica y colonizadora. La llamada «Reforma Agraria de Prieto» (Ley OPER) se presentó como una alternativa técnica y moderada a la «otra» reforma agraria ²², cuya Ley de Bases se promulgó unos meses más tarde. El Estado asumía la tarea de proyectar y, en su caso, de ejecutar todas las obras de transformación. De esta forma, los planteamientos surgidos a comienzos del siglo eran recogidos y desarrollados por la política agraria republicana. La incidencia que esta concepción técnico-productivista tendrá en la política llevada a cabo en la posguerra por el Instituto Nacional de Colonización será trascendental.

Al plantearse la colonización desde una perspectiva integral, la política que inicialmente tenía un carácter eminentemente hidráulico se complementó con otro tipo de medidas de naturaleza más agronómica, tales como el fomento del crédito rural, el cooperativismo, la enseñanza, etc. La penuria del crédito a la agricultura es un hecho incuestionable en la historia contemporánea española, convirtiéndose en un tema de lamentación para tratadistas y políticos. Las voces que demandaban un verdadero banco agrícola siguieron escuchándose en el siglo XX, como señala Tortella (1994), ante la decepción que supuso para el sector la creación del Banco Hipotecario, que orientó más su labor hacia la propiedad urbana que hacia la empresa agrí-

y MELGAREJO, J., *La Confederación Hidrográfica...*, cit., 1988, y *La intervención del Estado en la Cuenca del Segura*, Alicante, 1995.

²² La Ley OPER tenía para GÓMEZ AYAÚ, E., «De la Reforma Agraria a la Política de Colonización (1939-1957)», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, 1978, una naturaleza «fundamentalmente técnica y económica», identificándola con la política italiana de la «Bonifica» integral. Por su parte, ORTEGA CANTERO, N., «Política hidráulica y...», cit., 1979, piensa que esta Ley, en su propósito de promover e intensificar la transformación en regadío y por lo tanto de elevar la productividad en esas zonas, prolongaba la línea iniciada en anteriores disposiciones, sobre todo en las referentes a las Confederaciones Hidrográficas.

cola. Los proyectos fueron muchos, pero las realizaciones escasas. En 1925, se creó el Servicio Nacional de Crédito Agrícola con la finalidad de hacer préstamos en buenas condiciones a los agricultores modestos. Sin embargo, los excesivos trámites y la escasez de los recursos disponibles restaron eficacia a este organismo que, en opinión de A. Gámez (1993), no supuso una mejora sustancial con respecto a la legislación de 1906.

También, desde los años finales del siglo XIX y sobre todo ya desde comienzos del XX, se fueron desarrollando en el país una serie de instituciones especializadas en el crédito a la agricultura es el caso de las cajas de ahorros, cajas rurales, cooperativas de crédito²³, que nacieron estrechamente vinculadas a los movimientos de asociacionismo y cooperativismo agrario. En este sentido, como afirma Jiménez Blanco (1986), tuvo un papel importante la Ley de 26 de enero de 1906, por cuanto fomentó el asociacionismo y el movimiento cooperativo entre los agricultores con el objetivo de facilitar la adquisición de insumos básicos, así como la producción y la venta en común. Sin embargo, en un estudio reciente (S. Garrido Herrero, 1994) se pone de manifiesto la contradicción entre los fines que perseguía esta Ley y su aplicación, que fue hecha con muchas reticencias por parte de la Administración, que puso obstáculos a la consolidación de las cooperativas de pequeños agricultores que ella misma estaba fomentando. La explicación a este hecho es que incluso disposiciones en apariencia inocuas, como esta Ley, fueron vistas por las clases propietarias como un ataque contra sus intereses y como un atentado contra las bases del sistema político de la Restauración. No fue hasta finales de la década de 1910-20 cuando se produjo un cambio de actitud, aunque subsistieron las secuelas de la actuación anterior.

En unos casos, la incidencia de estas organizaciones sobre la financiación fue indirecta, permitiendo al agricultor disponer mancomunadamente de unos medios de producción que, de no ser así, nunca hubieran estado a su alcance; en otros, cuando el sindicato contaba con una caja rural anexa, podía darse una financiación directa e individualizada. Un tipo particular de sindicato eran las cooperativas de producción, que tuvieron un destacado protagonismo en la transformación del subsector vinícola catalán y valenciano²⁴. En

²³ MARTÍNEZ SOTO, A. P., *Crédito y ahorro popular. El crédito agrícola institucional en la Región de Murcia (1850-1936)*, Tesis doctoral inédita, Murcia, 1994.

²⁴ Al respecto pueden consultarse los trabajos de BALCELLS, A., *El problema agrario*

cualquier caso, estas organizaciones tuvieron un papel notable a la hora de debilitar las importantes barreras culturales y económicas que se oponían a la difusión de las innovaciones tecnológicas en los sectores más tradicionales de la agricultura. Pero, además, la cooperación entre los agricultores permitió que éstos pudiesen mantener o incluso reforzar el control sobre el conjunto del proceso productivo.

También hay que mencionar el papel desempeñado por el Estado en la ampliación de la enseñanza agraria. Esta se dirigió, sobre todo, a los trabajadores menos cualificados, Jiménez Blanco (1986). En este contexto se enmarca el Decreto de 1887 por el que se creaban las Granjas Escuelas Experimentales²⁵, cuya finalidad era triple: investigar, fomentar la introducción de las innovaciones técnicas y formar a los agricultores. La enseñanza impartida por estos centros tenía un carácter eminentemente práctico, aunque con algunos ribetes teóricos, y estaba dirigida a los obreros que, además de estudiar, debían realizar algunos trabajos en la granja, recibiendo en compensación un salario. Mientras que la creación de Escuelas de Peritos supusieron un importante paso en la difusión de los principios agronómicos, las granjas escuelas contribuyeron a divulgar las innovaciones técnicas adaptándolas a la realidad concreta de cada espacio agrario. Por lo tanto, su labor fue notable, por cuanto extendieron la formación agraria entre la población campesina que no tenía otra forma de acceder a estos conocimientos, sobre todo si se tiene en cuenta el elevado índice de analfabetismo que existía en el medio rural. El Estado, a través de las granjas escuelas, orientó a la población campesina en la nueva dirección de la agricultura española, difundiendo las innovaciones e, incluso, poniéndolas a su alcance mediante la donación de semillas o el préstamo de maquinaria, entre otras acciones.

Esta orientación técnico-productivista de la política agraria, identificada sobre todo como política de riegos, se saldó con una amplia-

rio en Cataluña. *La cuestión Rabassaire (1899-1936)*, Madrid, 1980; PIQUERAS, J., *La vid y el vino en el País Valenciano*, Valencia, 1981, y PUJOL ANDREU, J., «La crisis de sobreproducción...», cit., 1986. Sobre la Ley de 1906, pueden verse JIMÉNEZ BLANCO, I., «Introducción» a *Historia Agraria de la España Contemporánea 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, y GARRIDO HERRERO, S., «Alentar y Obstruir. Las vacilaciones de la política estatal sobre cooperativismo en los inicios del siglo XX», en *Noticiero de Historia Agraria*, núm. 7, 1994.

²⁵ Sobre el funcionamiento de las Granjas Escuelas puede consultarse a FERNÁNDEZ CLEMENTE, E., «La Granja Agrícola de Zaragoza (1881-1936)», en *III Jornadas del estado actual de los estudios sobre Aragón. Tarazona, 1980*, Zaragoza, 1981.

ción de la superficie regada y con una mejora sustancial de los sistemas de producción. Sin embargo, el riego y otras mejoras técnicas no podían ser tomadas como solución a todos los problemas que tenía planteados el campo español. Para acabar con la conflictividad social era necesaria una política agraria más ambiciosa, que se planteara la redistribución de la propiedad de la tierra.

Una de las consecuencias más importantes de las elecciones de abril de 1931, que dieron como resultado la proclamación de la II República, fue el desplazamiento de los puestos clave de decisión política de los representantes de los grupos económicos que más se habían beneficiado de la actuación estatal en los decenios anteriores, entre los que se contaban los grandes propietarios agrarios. Ello supuso, como ha expresado J. Palafox (1991), la pérdida para este grupo del control de los resortes del poder para garantizar sus intereses. De forma inmediata, desapareció la posibilidad de influir sobre los costes salariales a través del control de la política laboral y de incrementar la protección de sus intereses mediante un alza de las tarifas arancelarias. Además, el gobierno republicano declaró su intención de acometer la reforma de la estructura de la propiedad agraria. Así, en la primera declaración del gobierno provisional afirmaba:

Sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra ²⁶.

Desde finales del siglo XIX la política comercial exterior española había tendido a aislar de forma progresiva la economía del mercado internacional por medio de la política proteccionista. Frente a esto, las autoridades republicanas trataron de aumentar la competitividad de la economía mediante un descenso de la protección arancelaria. Se trataba de obligar a los sectores más protegidos a aumentar su competitividad, lo que habría de repercutir sobre el nivel de precios que permitiría una ampliación de la demanda. Sin embargo, este objetivo, ante las dificultades internacionales, derivadas de la crisis

²⁶ Citado por PALAFOX, J., *Atraso económico y democracia...*, cit., 1991, p. 213.

mundial, hubo de ser compatibilizado e incluso postergado, con la necesidad de dar respuesta a la difícil situación por la que atravesaban las exportaciones españolas²⁷. En esta doble y contradictoria orientación general²⁸, se encuadran las disposiciones aprobadas para reordenar el comercio exterior y las dificultades legales impuestas a la importación a partir de 1933. La situación internacional hizo inviables las primeras, forzando a las autoridades republicanas, en contra de sus principios, a adoptar medidas de defensa de la producción nacional.

La nueva orientación de la política republicana se plasmó en su Reforma Arancelaria, prevista para 1933. Sin embargo, la disolución de las Cortes impidió abordarla durante la etapa 1931-33. El peso de los intereses agrarios en las Cortes resultantes de las elecciones de noviembre 1933 y el deterioro del saldo de la Balanza Comercial aplazaron *sine die* su aprobación.

Asimismo, vinculado al triunfo de la derecha en las elecciones de 1933, surgió una política de rígida intervención del sector triguero que, según Palafox (1991: 240), puede ser considerada como el antecedente, en sentido inverso en el precio de la tasa, de la política de la dictadura de Franco. Esta política debe enmarcarse en el contexto de las cuantiosas cosechas de 1932 y 1934, que provocaron un exceso de oferta y el hundimiento de los precios. La crisis condujo al control de todas las operaciones de compra-venta del trigo y a establecer un precio de tasa. Estas medidas se complementaron, en mayo de 1933, con la articulación de un sistema de préstamos con la ga-

²⁷ Dos de los principales productos de exportación españoles eran la naranja y el vino común. Estos junto a otros productos agrarios formaban el componente principal de la demanda externa. Las primeras dificultades para estas mercancías se plantearon en 1930, cuando Francia contingentó gran parte de sus importaciones agrarias, entre ellas el vino común, elevando al mismo tiempo la tarifa sobre el mismo. Ello agravó los problemas de exceso de producción de este tipo de vino que en gran parte se exportaba a Francia. España respondió con el Decreto sobre contingentes de 23 de diciembre de 1931.

Por su parte, la naranja —que era el principal producto de exportación español— se vio afectada por el auge del proteccionismo internacional más tarde. Sus repercusiones se retrasaron hasta 1933 cuando entraron en vigor las medidas acordadas por los países de la Commonwealth en Ottawa para proteger la naranja palestina. La respuesta española fue la adopción en el mismo año de contingentes de importación.

²⁸ Acerca de la política comercial exterior de la II República resulta muy útil la consulta de PALAFOX, J., *Atraso económico y democracia...*, cit., 1991.

rantía del trigo. Con todo ello se intentaba acallar las reivindicaciones, cada vez más intensas, de los cultivadores.

El mayor poder del sector triguero en la nueva legislatura, se tradujo, en los años 1934 y 1935, en la promulgación de medidas más drásticas para lograr el «precio remunerador» que exigían los productores. Así, se estableció la prohibición terminante de comprar trigo de forma directa, su libre transporte y se fijaban fuertes sanciones para los infractores. Desde luego, el precio de tasa fue fijado de forma muy remuneradora para los productores. Al mismo tiempo, y para reducir la oferta, se obligaba a los harineros a formar un *stock* igual a su capacidad máxima de molturación durante cuarenta días. Se completaba la regulación del mercado con un sistema de préstamos con garantía de trigo, similar al de 1933, pero que lo ampliaba. Estas acciones tuvieron una repercusión positiva sobre el nivel de precios del trigo.

No obstante, la debilidad de la recuperación llevó a un reforzamiento de las medidas interventoras en 1935. Se aprobó la Ley de Autorizaciones que tenía la finalidad de retirar de forma temporal del mercado hasta 600.000 Tm. de cereal para anular el exceso de oferta ²⁹. El fracaso de este ambicioso plan —sólo se retiraron del mercado 25.000 Tm. y no se logró que los precios de tasa fuesen respetados sistemáticamente— puso de manifiesto, como señala Palafox (1991), el escaso realismo de los planteamientos de los sectores entonces dominantes en las Cortes.

El gobierno de la CEDA, para reducir la oferta y elevar los precios del trigo, reorientó su actuación en dos direcciones: por un lado, promulgando una nueva Ley (9 de junio de 1935) ante el fracaso de la anterior y, por otro, tratando de hacer efectiva la inspección movilizándolo incluso a los propios productores para que controlasen el cumplimiento de las disposiciones. La tendencia de los precios

²⁹ La intervención se estableció en un doble nivel: por un lado, se proyectó realizarla mediante concurso público y con la contrapartida del monopolio de la libre importación de maíz y su venta a precio tasado; por otro, se concedían 50 millones de pesetas al Servicio de Crédito Agrícola para que pudiese adquirir temporalmente las partidas que no encontraran comprador. Con ambos sistemas, más la recaudación de una peseta por cada cien kilos de trigo comercializado y nuevas medidas coactivas se esperaba obtener los más de 300 millones de pesetas que la operación requería. Las dos convocatorias del concurso público fueron declaradas desiertas. Un desarrollo de todo el sistema de intervención del comercio interior del trigo durante la II República puede verse en PALAFOX, J., *Atraso económico y democracia...*, cit., 1991.

en 1935 demuestra la eficacia de estas medidas, aunque no se cumplió el precio administrativo tasado.

La intervención en el mercado triguero se vio acompañada de otras actuaciones de la misma naturaleza que reforzaron la regulación gubernamental de la economía. Afectaron a varios productos del sector agrario que habían ampliado la oferta con el consiguiente descenso de los precios. La más contundente fue la que aceptó al subsector arrocero, que prohibió la extensión de la superficie de cultivo y fijó precios de tasa anuales diferenciados por zonas productoras. Ahora bien, la mayor importancia, por el valor que tenía el producto en el conjunto de la producción agraria española, fue la que trató de amortiguar las consecuencias de la sobreproducción de vino limitando la utilización de alcoholes industriales y obligando a CAMPSA a adquirir alcohol para su uso como combustible.

En su conjunto, los gobiernos republicanos del «Bienio Negro» intervinieron activamente para contrarrestar la poca competitividad de algunos sectores agrícolas. Su actuación se dirigió a intentar lograr la obtención de precios considerados rentables por los productores, sin tener en cuenta los intereses de los consumidores. Una actitud, pues, como dice J. Palafox (1991: 249), que nada alteraba la tendencia dominante durante los tres primeros decenios del siglo.

Los obreros agrícolas, por su parte, resultaron muy favorecidos por la legislación que en su favor fue desarrollada por medio de decretos durante el «Bienio Progresista». Las medidas adoptadas suponían una mejora de los salarios y de las condiciones laborales de los jornaleros. Entre las disposiciones promulgadas merecen destacarse el Decreto de Términos Municipales, el de jurados mixtos, el de congelación de arrendamientos, el de aplicación de la jornada laboral de ocho horas, el de ayuda a los obreros en paro y el de laboreo forzoso. Los arrendatarios se beneficiaron considerablemente cuando se congelaron los contratos de arrendamiento en las rentas establecidas, lo que tenía la finalidad de evitar el desalojo en masa por parte de los propietarios que temían la aplicación de la reforma a sus tierras. La posición de los jornaleros mejoró aún más con la aplicación del Decreto-ley de Términos Municipales y con el de creación de los jurados mixtos. Ambas disposiciones sentaron las bases para un incremento de los salarios y fortalecieron la sindicación campesina. Lo que se trataba de evitar era la discriminación de los jornaleros afiliados a los sindicatos obreros y el empleo de esquirols en los conflictos y,

en último término, el abandono de los cultivos, obligando a los propietarios a realizar la totalidad de los trabajos que los «usos y costumbres» de cada lugar marcaban. La entrada en vigor de esta legislación fue considerada por E. Malefakis (1971: 204) como una «revolución sin precedentes para la vida rural española», ya que «por primera vez el peso de los derechos legales se desplazó de los propietarios al proletariado rural»³⁰.

Sin embargo, la celeridad con la que se pusieron en marcha estas disposiciones contrasta con la asombrosa lentitud del proceso de aprobación y aplicación de la Ley de Reforma Agraria³¹, que Malefakis (1978b: 29) vincula, «irónicamente», al extraordinario éxito que tuvieron los decretos reformistas, lo que «obstaculizó en última instancia la promulgación de un programa verdaderamente radical de redistribución de la tierra», porque intensificó la tendencia ya fundamentalmente reformista de los socialistas y el talante no revolucionario del campesinado. Esta falta de prisa sorprende sobre todo si se tiene en cuenta que la transformación de la estructura de la propiedad de la tierra había sido enunciado como uno de los objetivos prioritarios de la política agraria del gobierno provisional de la II República. Empeño inmediato de la República que E. Malefakis (1978b: 28) atribuye a «una combinación de idealismo y miedo». Sin embargo, la inactividad del campesinado durante los primeros meses reemplazó los excesivos temores de los republicanos por una gran confianza en la docilidad del campesinado, con lo que se debilitó una de las más importantes presiones sobre el nuevo régimen para realizar una reforma agraria definitiva.

³⁰ Una idea de la incidencia de estos decretos la da el hecho reseñado por MALEFAKIS, E., *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, 1971, p. 284, de que como consecuencia de la aplicación del decreto de intensificación del cultivo, en octubre de 1933 se habían asentado más campesinos (40.108) que con la Ley de Reforma Agraria y se había ocupado una superficie mayor (123.305 hectáreas). Asimismo, MALEFAKIS, E., «Análisis de la Reforma Agraria durante la Segunda República», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, 1978, pp. 28-29, señala que como resultado de la aplicación de los decretos de términos municipales y de jurados mixtos los salarios agrícolas subieron una medida aproximada del 40 por 100 durante el primer año de la República y casi se duplicaron en los dos primeros años. También repercutieron en un aumento de la filiación campesina a la UGT, que se multiplicó por 10 entre abril de 1931 y junio de 1932.

³¹ Las vicisitudes que sufrieron los diferentes proyectos de reforma agraria han sido descritas por MALEFAKIS, E., *Reforma agraria y revolución...*, cit., 1971, especialmente en su capítulo VII, por lo que puede consultarse esta obra para ese fin.

Entre la aprobación de la Ley de Bases para la Reforma Agraria en septiembre de 1932 y la presentación del primer proyecto —el de la Comisión Técnica Agraria— transcurrieron quince meses, en los que la oposición de la derecha no dejó de manifestarse ³².

El proyecto de la Comisión Técnica Agraria ³³ estuvo muy influido por dos especialistas en temas agrarios tan poco radicales como Antonio Flores de Lemus y Pascual Carrión. Era éste un proyecto de aplicación rápida al optar por la vía del decreto y no de una ley. En él no se concedía la propiedad de la tierra a los campesinos, estimaba un volumen de asentamiento considerable pero posible (de 60.000 a 75.000 anuales), era flexible respecto a la explotación individual o colectiva de las tierras, preveía la entrega de medios materiales para el cultivo a los asentados y afectaba a todas las grandes propiedades por igual.

Pascual Carrión explicó las ventajas del proyecto argumentando desde la necesidad de no defraudar las esperanzas de los campesinos como fórmula de estabilización del régimen democrático hasta la conveniencia de no entregarles la propiedad de la tierra para evitar que la escasez de su ahorro los obligara a venderla ante una coyuntura negativa, pasando por los efectos que la mejora en el nivel de vida de los campesinos tendría sobre la ampliación de la demanda de bienes industriales o el riesgo que entrañaba un ataque frontal al régimen capitalista.

Quizás, como señala Palafox (1991), uno de los aspectos que suscitó más reservas en el gobierno fue el coste de la reforma, estimado por Carrión en 500 millones de pesetas para el primer año. Para su financiación sugería la posibilidad de emitir deuda para el pago de intereses y de poner en práctica un impuesto progresivo sobre la renta. El primero de los mecanismos se oponía de manera frontal a los deseos del gobierno, cuyo objetivo económico prioritario en esa etapa era tratar de equilibrar el presupuesto. Así, la política reformista

³² Al respecto puede verse LÓPEZ LÓPEZ, A., *El boicot de la derecha a las reformas de la Segunda República. La minoría agraria, el rechazo constitucional y la cuestión de la tierra*, Madrid, 1984.

³³ CARRIÓN, P., *La reforma agraria de la II República y la situación actual de la agricultura española*, Barcelona, 1973. También, MAURICE, J., «Problemática de las colectividades agrarias en la guerra civil», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, 1978.

estuvo condicionada por el deseo de no proseguir incrementando el desequilibrio entre gastos e ingresos públicos³⁴.

La Ley de Bases para la Reforma Agraria resultó ser una ley moderada. Con ella se debía regular el acceso del campesinado a la tierra; sin embargo, a finales de 1934, tras dos años de vigencia, tan sólo se habían realizado 12.260 asentamientos, con una superficie afectada de 118.837 Has. (J. Maurice, 1971: 43). Se estaba, pues, muy lejos del número fijado por la Comisión Técnica para marcar el ritmo anual que debía seguir. La falta de voluntad política imprimió una notable lentitud a todo el proceso reformador del primer bienio republicano y ello motivó el descrédito de la República entre el campesinado. El deterioro de la situación se reflejó en el enorme aumento de huelgas agrícolas, que, a su vez, eran una muestra de la radicalización de importantes sectores del campesinado. La aspiración republicana de reestructurar la sociedad rural mediante la acción legislativa se frustró, en opinión de Malefakis (1978b: 35), por la timidez de las medidas adoptadas, el error de las prioridades del gobierno y la incompetencia técnica.

Con el triunfo de la derecha la situación cambia: se deroga el Decreto de Términos Municipales, se amnistía a los participantes en la intentona de Sanjurjo con la consiguiente devolución de las tierras confiscadas a sus antiguos propietarios, se revisan los asentamientos realizados al amparo de los decretos de intensificación del cultivo y, entre tanto, los propietarios se aprovecharon de su nueva situación de poder para frenar las alzas salariales. A pesar de esto, mientras el Partido Radical ocupó una posición hegemónica en el gobierno, el Instituto de Reforma Agraria continuó con su labor aunque con la misma parsimonia que bajo Azaña.

Fue en 1935, a partir del momento en que Gil Robles y sus seguidores dominaron el ejecutivo, cuando se produjeron las alteraciones más profundas de la legislación reformista agraria del primer bienio. En realidad, se trató de una auténtica contrarreforma. En marzo se promulgó una nueva Ley de Arrendamientos que ratificaba el poder absoluto de los propietarios, quedando los arrendatarios completamente desprotegidos por el nuevo texto legal; y, en agosto, la de-

³⁴ Acerca de los aspectos financieros de la reforma agraria y su relación con la Hacienda Pública puede verse ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., «La Hacienda Pública y el sector agrario en la II República española», en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 141, 1987.

nominada Ley para la Reforma Agraria. En este contexto quedaban al descubierto las intenciones de la clase agraria instalada en el poder. Por la nueva Ley se derogaba el Inventario de Propiedades, lo que dejaba carentes de significado las distintas categorías de fincas expropiables; se modificaban los principios de compensación, haciéndolos más favorables para los propietarios; y se limitaba la capacidad de actuación del IRA, recortando su presupuesto al cambiar el mínimo de 50 millones de pesetas en un máximo. Además, se anularon las expropiaciones que habían realizado sin indemnización, quedando transformadas en ocupaciones temporales obligadas al pago de un arrendamiento. Con ello, se paralizó, excepto por «razones de utilidad social», la ocupación de tierras a no ser que el Estado las adquiriera a precio de mercado. Algo que, dado el importe que ello suponía y lo que la derecha agraria consideraba como «razones de utilidad social» supuso el fin de la transformación de la estructura de la propiedad de la tierra hasta la victoria del Frente Popular.

En efecto, con el triunfo del Frente Popular, en las elecciones de febrero de 1936, se vuelve a la legislación anterior a 1934, aunque con muchos matices interesantes como fueron la modificación del régimen de indemnizaciones, la reducción de los límites máximos de las fincas establecidas en 1932 y el reconocimiento al Estado de la facultad para hacerse con cualquier explotación por razones de «utilidad social», es decir, utilizando la cláusula de 1935 en una manera que sus autores no habían podido prever: para legalizar *ex post facto* las ocupaciones de fincas ocurridas o para anticipar las que amenazaban. El impulso que tomó la reforma agraria en esta etapa fue más que evidente y prueba de ello es que, en los seis meses que pasaron entre las elecciones y la guerra, se repartieron de 900.000 a un millón de hectáreas entre unos 225.000 campesinos (E. Malefakis, 1978b: 44). Los salarios también subieron, rebasando los niveles más altos que se habían alcanzado en 1933, y se establecieron medidas para ayudar a los arrendatarios. En opinión de E. Gómez Ayau (1978: 98), «el triunfo del Frente Popular bien puede decirse que marca el comienzo de una aplicación efectiva de la Ley de Reforma Agraria de 1932».

Con el inicio de la guerra desaparece la reforma agraria como tal, para dar paso a una revolución agraria en la zona republicana y a una contrarrevolución en la zona controlada por los sublevados. Para Malefakis (1978a), la revuelta militar proporcionó su gran oportuni-

dad a la revolución social en el campo, mientras que Maurice (1978) piensa que la sublevación estalló en el momento en que la revolución agraria ya se estaba iniciando. Fuera lo uno o lo otro, lo que resulta evidente es que en agosto de 1938 —según cifras del IRA—³⁵ se habían expropiado aproximadamente cinco millones y medio de hectáreas, de ellos unos cuatro millones y medio entre el 19 de julio de 1936 y el 31 de diciembre de 1937, y se habían beneficiado de la redistribución más de 300.000 campesinos. Las tierras expropiadas respondían a tres motivos: confiscadas en virtud del Decreto de 7 de octubre de 1936, haber participado sus propietarios en el movimiento insurreccional contra la República, expropiadas por razones de utilidad social y ocupadas directamente por los campesinos. Una Orden Ministerial de 8 de julio 1937 legalizó todas las situaciones de hecho creadas por las explotaciones colectivas, ordenando al IRA que diera prioridad a todo cuanto se refiriese a las colectividades.

La Guerra Civil supuso el funcionamiento simultáneo de dos políticas agrarias diferentes: de un lado, en las zonas republicanas se produjo el paso a una revolución agraria; de otro, en los espacios ocupados por las fuerzas rebeldes se fueron articulando las líneas esenciales de la «nueva» política agraria. Política que nació vinculada a los intereses de aquellos que apoyaban la insurrección. Desde este punto de vista, la guerra supuso no ya una vuelta a la situación precedente, sino la aparición de unas nuevas condiciones particularmente ventajosas para los grandes propietarios.

La política agraria de los cuarenta quedó diseñada, desde muy pronto, sobre los siguientes pilares: intervención, autarquía, defensa de la propiedad, colonización y control de la mano de obra. Coexistiendo una expresa profesión de fe en la propiedad privada de la tierra con una total intervención del mecanismo de mercado capitalista. Y todo ello enmarcado en la opción industrializadora que asumió el régimen (M. J. González, 1979), a pesar del agrarismo ideológico³⁶ y

³⁵ CARRIÓN, P., *La reforma agraria de la II República...*, cit., 1973, p. 135.

³⁶ Esta ideología, definida por SEVILLA GUZMÁN, E., *La evolución del campesinado en España*, Barcelona, 1979, como «ideología de la soberanía del campesinado», situaba al campesinado en un lugar preponderante de la sociedad, al tiempo que exaltaba la vida rural y la economía agraria como los patrones a seguir en lo social y en lo económico, de forma que planteaba una total identificación entre lo agrario y el nuevo régimen. Véase GONZÁLEZ, M. J., *La economía política del franquismo*, Madrid, 1979.

de las tomas de postura verbales en favor de la vida rural y de la economía agraria.

Desde el punto de vista de las estructuras agrarias, el triunfo del bando nacional llevó aparejado la liquidación del proceso de reforma agraria que se había desarrollado durante la II República. No en vano, una de las razones fundamentales de la sublevación había sido la de conjurar el peligro que para la propiedad privada de la tierra suponían los proyectos republicanos. Así, si en algún sector quedó rápidamente en evidencia el tipo de intereses económicos que defendía el Nuevo Estado éste fue el agrícola, con la puesta en marcha de la contrarrevolución agraria³⁷, y así lo entendieron los propietarios que acudieron al Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra con apremiantes demandas para que sancionaran legalmente las «devoluciones» de sus «fincas usurpadas o invadidas por los rojos». Dicho Servicio —que posteriormente pasaría a denominarse Servicio de Recuperación Agrícola— nació en plena guerra (1938) con la exclusiva finalidad de devolver a sus antiguos propietarios las fincas afectadas por la reforma agraria³⁸. Este proceso, sancionado por

³⁷ Acerca de si se trató de una contrarreforma (SORNÍ MAÑES, J., «Aproximación a un estudio de la contrarreforma agraria en España», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 6, 1978) o si fue una contrarrevolución (BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la Agricultura Tradicional, 1900-1960*, Barcelona, 1986), debe valorarse el hecho de que, en su mayor parte, el proceso de devolución de las fincas afectadas por la reforma agraria a sus antiguos propietarios no fue realizado de manera legal ni estuvo controlado por las autoridades nacionalistas. En términos generales, las autoridades franquistas sancionaron legalmente *a posteriori* las ocupaciones de fincas realizadas durante la guerra por sus antiguos propietarios. Ocupaciones que, como reconoció un alto cargo de la administración franquista de los cuarenta —A. Zorrilla Dorronsoro— (BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la Agricultura Tradicional, 1900-1960*, Barcelona, 1986, pp. 402-404), no se habían producido por métodos legales ni pacíficos, sino que se habían llevado a cabo sin base jurídica que avalara dicha transmisión. Según las estimaciones realizadas por BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la Agricultura Tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, p. 401, de un total de 6,3 millones de hectáreas afectadas por la reforma agraria republicana incluido el período de la Guerra Civil, legalmente sólo fueron devueltas por los organismos oficiales menos de medio millón de hectáreas. El resto —exceptuando 18.000 hectáreas que quedaron en manos del INC— fueron ocupadas directamente por sus antiguos propietarios sin que mediara ningún tipo de proceso legal, ni ningún control del Estado. Este hecho redonda en la consideración de este proceso como una contrarrevolución, en opinión de C. BARCIELA.

³⁸ Un análisis de la labor desarrollada por este organismo y de las disposiciones promulgadas por el Nuevo Estado en materia de contrarreforma agraria puede verse en SORNÍ MAÑES, J., «Aproximación a un estudio...», cit., 1978.

una serie de disposiciones que se promulgan entre 1936 y 1940, significó la neutralización de la actividad reformista agraria, la exigencia de saldar las deudas contraídas por los asentamientos realizados y la devolución de las fincas expropiadas, incluyéndose en estas devoluciones las instalaciones, los medios de producción, el ganado y las cosechas que se encontraban en las fincas en el momento de la reposición. No sólo fue una ocupación realizada, en su mayor parte, sin que mediara ningún proceso legal y sin ningún control del Estado; sino que paralelamente se expolió a los campesinos que habían ocupado las tierras en virtud de la reforma agraria republicana. Una Ley de febrero de 1940 sirvió para sancionar legalmente *a posteriori* esta situación, poniendo punto final a la liquidación de la reforma agraria.

En este proceso abundó la represión contra los colonos del IRA y el pillaje. Algunos de los colonos asentados fueron despojados de medios de producción, cosechas y ganado de los que eran propietarios legítimos. Pero con mucho lo más grave fue la durísima represión desencadenada contra ellos ³⁹, todos fueron considerados «enemigos decididos del Movimiento Nacional», de manera que, tal como explicaba A. Zorrilla Dorronsoro ⁴⁰, «algunas depuraciones efectuadas... y actos violentos que también se habían realizado contra estos colonos al margen de la ley, acrecentaron su desconfianza». Como dice E. Gómez Ayau (1978: 107-108): «Se borró la pizarra hasta el borde, quizá cabría decir que con saña de revancha... Quedó el desengaño y el mito de una reforma agraria sin hacer y por eso creo que aquella devolución, cuyas razones de guerra son indiscutibles, fue, en gran parte, una equivocación política», y esto lo afirma quien ocuparía importantes cargos en Agricultura tras la Guerra Civil.

Por su parte, en relación con la protección a los arrendatarios, se suponía fuera de vigor la Ley de 1936 iniciándose los desahucios o, incluso partiendo del vigor de esta ley, los desahucios se llevaron a cabo por falta de pago de aquellos que estaban en el frente defendiendo la causa nacional. Y esto ocurrió al mismo tiempo que desde el Ministerio de Agricultura —al frente del cual se encontraba el falangista Raimundo Fernández Cuesta— se prometía la realización de

³⁹ Al respecto puede verse la obra de MARTÍNEZ ALIER, J., *La estabilidad del latifundismo*, París, 1968.

⁴⁰ Citado por BARCELÁ, C., «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1986, p. 403.

una profunda reforma agraria que incluiría «garantías de continuidad al arrendatario» ⁴¹. Así, el desahucio fue el pago recibido por los arrendatarios que habían abandonado sus explotaciones para engrosar las filas del ejército nacional y la represión fue el castigo que recibieron los campesinos que se habían atrevido a cuestionar el orden establecido.

Garantizado y reforzado el derecho de propiedad privada de la tierra y sometido el campesinado, los propietarios se encontraron en una óptima situación que propició, incluso, cambios en las formas de explotación de las tierras, revalorizándose el cultivo directo frente a la práctica del cultivo parcelado ⁴². El objetivo principal fue mantener la forma de dependencia que obligaba al jornalero a entrar en un mercado de mano de obra controlado por los propietarios. Para ello, los obreros fueron privados del derecho a organizarse en sindicatos libremente, se abolió el derecho de huelga, no tenían garantía alguna de encontrar trabajo ni siquiera en condiciones eventuales, ... Del mantenimiento de esta situación se encargó la «brutalidad preventiva» —en palabras de E. Sevilla Guzmán (1979)— de la Guardia Civil y las Hermandades de Labradores y Ganaderos que, controladas por los grandes propietarios, se erigieron en la variante rural de los sindicatos verticales. La represión generó en los campesinos «el miedo a tener ideas» (Martínez Alier, 1968); es decir, temían comprometerse con todo lo que tuviese un cariz político. Ese miedo fue utilizado para conseguir que los obreros no se salieran del papel que la clase dominante deseaba que ellos protagonizaran. Así, se pudieron fijar administrativamente unos salarios bajos, en un momento de fuerte inflación, que rebajaron sustancialmente el poder adquisitivo de los obreros agrícolas en relación a los niveles de la preguerra, sin que ello se tradujera en un aumento de la conflictividad social. Esta política de control y represión de la mano de obra agrícola puso fin al clima de agitación que había caracterizado las décadas anteriores.

En esta línea de defensa de la propiedad agrícola hay que contextualizar también la política de colonización de los años cuaren-

⁴¹ Citado por BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1986, p. 404.

⁴² En este sentido pueden verse los trabajos de NAREDO, J. M.; RUIZ MAYA, L., y SUMPISI, J. M., «La crisis de las aparcerías de secano en la posguerra», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 3, 1977, y NAREDO, J. M., «Ideología y realidad en el campo de la Reforma Agraria», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, 1978.

ta⁴³, política que fue recuperada por el Estado franquista a pesar de que las experiencias anteriores la habían mostrado inoperante. En lo sucesivo, se implantó un modelo de reforma agraria cuyo objetivo principal era la modernización de la agricultura mediante la puesta en regadío y otras mejoras técnicas, relegando «lo social» a un plano secundario, consistente en el asentamiento de colonos.

Al frente de la nueva política se situó al Instituto Nacional de Colonización, creado en 1939. Desaparece así, como señala E. Gómez Ayau (1978: 115), en la terminología oficial la expresión reforma agraria, que volvería a surgir en 1973 al cambiarse la denominación de este organismo por Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Las funciones encomendadas al INC pueden englobarse para la década de los cuarenta en dos grandes líneas de actuación: la política de colonización de grandes zonas y la de colonización de interés local.

La pobreza de los recursos asignados al INC en relación con los fines que se le encomendaban —nada menos que la reforma económica y social de la tierra— demuestra las elevadas dosis de demagogia que encerraban las propuestas colonizadoras de estos años, ya que la insuficiencia de las asignaciones —hecho que fue claramente admitido por la administración— suponía el más evidente indicador del escasísimo alcance real que, en esas circunstancias, alcanzaría la política estatal de colonización.

Los criterios y procedimientos fundamentales de la política de grandes zonas quedaron articulados legalmente por la Ley de Bases para Colonización de Grandes Zonas (1939)⁴⁴. En un principio, se dejaban las operaciones colonizadoras en manos de los particulares que habrían de beneficiarse de ellas; sin embargo, el desinterés de la

⁴³ Un análisis de dicha política puede verse en GÓMEZ AYAU, E., *El Estado y las Grandes Zonas Regables*, Madrid, 1961, y «De la Reforma...», cit., 1978; ORTEGA CANTERO, N., *Política Agraria...*, cit., 1979; BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1986 y «Aproximación a los elementos básicos para una historia financiera del Instituto Nacional de Colonización», en *Historia y evolución de la colonización agraria en España*, vol. II, Madrid, 1990; MANGAS NAVAS, J. M., «La política de colonización agrícola del franquismo (1936-1977)», en *Historia y evolución de la colonización agraria en España*, vol. II, Madrid, 1990; BRETÓN, V., *Terra i Franquisme a Lleida*, Lleida, 1990, y LÓPEZ ORTIZ, M. I., *La agricultura murciana durante el franquismo, 1939-1975*, Tesis Doctoral inédita, 1992.

⁴⁴ Esta disposición quedó complementada por un Decreto (1942) que autorizaba al Instituto para adquirir fincas voluntariamente ofrecidas por sus propietarios y por la Ley de expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social (1946).

iniciativa privada convirtió al INC en el exclusivo artífice de la política de colonización. Los mecanismos colonizadores se concretaban en que el Instituto pudiese comprar algunas fincas voluntariamente ofrecidas por sus propietarios⁴⁵ y realizara en ellas, previa parcelación y venta aplazada, algunas aisladas experiencias de asentamiento de colonos. De rotundo fracaso puede calificarse esta política.

En cuanto a la transformación en regadío de grandes zonas, basta con señalar que de un total de 576.891 hectáreas declaradas de interés nacional entre 1940 y 1951, tan sólo se consiguió la transformación real de 9.886 hectáreas (C. Barciela, 1986: 408). La política de adquisición de fincas por el INC careció de cualquier tipo de coherencia y puede resumirse, para la década de los cuarenta, en la adquisición de 232 fincas, con un total de 137.683 hectáreas, en su mayor parte de secano no regable, por las que pagó un precio superior a 461 millones de pesetas (M. I. López Ortiz, en prensa). Por su parte, el número de colonos asentados fue insignificante⁴⁶ atribuyéndoseles unos lotes claramente insuficientes, cuya explotación pronto se demostraría antieconómica.

La segunda línea de actuación desarrollada por el INC estuvo encaminada a favorecer y potenciar la realización de mejoras rurales de carácter local⁴⁷. Esta labor, aunque no se sitúa propiamente en el marco de las pretensiones colonizadoras de la política agraria de la posguerra, permite completar el análisis de la actividad del Instituto, al tiempo que resulta bastante esclarecedora de los objetivos estatales, más atento a potenciar la modernización de la agricultura que a dar respuesta a los problemas sociales del agro español. Esta política, aunque con una formulación menos ambiciosa tuvo una mayor repercusión práctica que la de grandes zonas. Los auxilios técnicos y económicos que se prestaron a los proyectos de los propios agricul-

⁴⁵ A partir de 1946, también podía el INC expropiar algunas fincas por razones de «interés social», pero las normas de excepción introducidas limitaban mucho la operatividad de esta facultad.

⁴⁶ De las publicaciones oficiales se deduce que, hasta 1950, se asentaron por el INC 13.601 colonos, en su mayor parte arrendatarios que con la mediación del Instituto pasaron a ser colonos (LÓPEZ ORTIZ, M. I., *La agricultura...*, cit., 1992). Sin embargo, BARCELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1986, p. 408, reduce esa cifra a 1.759.

⁴⁷ La actuación del INC en materia de colonización de interés local se reglamentó por las leyes de colonización de interés local de 1940 y de 1946. Un desarrollo de las mismas puede verse en LÓPEZ ORTIZ, M. I., *La agricultura...*, cit., 1992.

tores amparándose en ella fueron de una cierta importancia ⁴⁸, sobre todo los otorgados para la realización de obras de transformación de secanos en regadíos: así, en la década de los cuarenta, se transformaron con estas ayudas más de cincuenta y ocho mil hectáreas y se mejoró el regadío de otras siete mil (M. I. López Ortiz, en prensa). Por esta vía, el INC contribuyó a capitalizar el sector agrícola mediante la subvención de obras a un coste muy bajo para los propietarios, que vieron cómo se multiplicaba extraordinariamente el valor de sus tierras.

El fracaso de la política de colonización de grandes zonas radica en lo incoherente de su formulación y en la inadecuación de los planes con la realidad política y económica del momento, que no era el más propicio para llevar a cabo proyectos de reforma agraria, por limitados que fueran. Al mismo tiempo, el contexto económico, agravado por la caótica política agraria del Nuevo Estado, hizo que existieran alternativas tradicionales a la transformación agraria menos costosas y mucho menos arriesgadas. Por el contrario, los propietarios aprovecharon la oportunidad que les brindaba la política de interés local para acometer la modernización de sus explotaciones, llevando a la práctica proyectos que exigían inversiones menos cuantiosas y que tenían una mayor viabilidad técnica y económica. En esta explicación radica el hecho de que, a partir de 1950, se abandonaran definitivamente las intenciones colonizadoras propiamente dichas, incrementándose, por el contrario, todas aquellas que se encaminaban a conseguir la transformación técnica de la agricultura.

Por otra parte, la política agraria adoptada por las autoridades franquistas tuvo un carácter fuertemente intervencionista, de clara inspiración fascista y con la finalidad de lograr la autarquía económica. Posteriormente, el régimen encontró en el aislamiento a que fue sometido por la comunidad internacional una valiosa argumentación para explicar las dificultades económicas que padeció el país, pero este aislamiento lo único que hizo fue demostrar cuán descabellados resultaban ser los propósitos autárquicos inicialmente formulados ⁴⁹. Con otra política comercial exterior el resultado hubiese sido diferente. M. J. González (1979) señala cómo las preferencias ideológicas por

⁴⁸ Durante el período 1941-50, el INC concedió 19.741 auxilios que ascendieron a más de 200 millones de pesetas.

⁴⁹ Un análisis acerca de si la autarquía fue impuesta o querida puede verse en BARCELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1986.

las potencias del Eje impidieron que se aprovecharan adecuadamente las posibilidades que ofrecía el comercio exterior. Fenómeno que ha sido destacado también, más recientemente, por J. Catalán (1995). La política comercial exterior de los años cuarenta se saldó con un notable fracaso: de un lado, la pérdida de los mercados internacionales a los que tradicionalmente se dirigían buena parte de las exportaciones agrarias y, de otro, la fuerte reducción de las importaciones de medios de labor procedentes de estos mercados sumió en una profunda crisis al sector más dinámico de la agricultura española⁵⁰, que era el que más incardinado se encontraba en el mercado exterior y mayor dependencia tenía del mismo.

Otro principio básico que orientó la intervención estatal en la agricultura de la posguerra fue la creencia de que los precios de los productos y de los factores de producción podían fijarse por decreto, al margen de los mercados. En la aplicación de este principio radicó buena parte de los problemas económicos de la agricultura española de los cuarenta. El subsector agrícola que más se vio afectado por la intervención gubernamental fue el cereal, no en vano el primer producto agrícola que había sido objeto de regulación fue el trigo⁵¹. Así, en pleno conflicto armado, en 1937, se creó el Servicio Nacional del Trigo, con el que se pretendía resolver los problemas que aquejaban al sector triguero. Sin embargo, desde muy pronto el sistema de intervención organizado se mostró claramente ineficaz. El gobierno se equivocó tanto en su evaluación de la situación del mercado triguero en 1937, al definirlo como excedentario, como en las medidas de restricción al cultivo y de fijación de bajos precios de tasa. La respuesta de los agricultores ante la intervención del trigo fue la de sustituir

⁵⁰ GONZÁLEZ, M. J., *La economía política...*, cit., y CATALÁN, J., *La economía española y la segunda guerra mundial*, Barcelona, 1995. LÓPEZ ORTIZ, M. I., *La agricultura murciana...*, cit., 1992, explica cómo la agricultura intensiva del regadío murciano frenó en los años cuarenta su ritmo de expansión y modernización como consecuencia, fundamentalmente, del descenso de la demanda externa de productos hortofrutícolas y de la imposibilidad de importar medios de producción en las cantidades necesarias.

⁵¹ Acerca de la intervención en este sector pueden verse los trabajos de BARCIELA, C., «El estraperlo de trigo en la posguerra», en *Moneda y Crédito*, núm. 151, 1981; *La financiación del Servicio Nacional del Trigo, 1937-1971*, Madrid, 1981; «Producción y política cerealista durante la guerra civil española, 1936-1939», en *Historia Económica y Pensamiento Social*, Madrid, 1983; «Intervencionismo y crecimiento económico en España, 1936-1971», en *La Nueva Historia Económica en España*, Madrid, 1985. e «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1986.

este cereal por otros cultivos más libres de control. El fracaso de estas medidas llevó a la Administración a adoptar nuevas disposiciones reguladoras y más controles, iniciándose una espiral que culminó en una situación en la que las medidas interventoras afectaban, hasta en sus más mínimos detalles, a la producción, comercialización y consumo del trigo y de los demás cereales. Paralelamente se fueron estableciendo un conjunto de medidas de sanción para aquellos que incumplieran la normativa⁵². La intervención se extendió al resto de los cereales y a otros cultivos, tales como el olivo, las leguminosas, el viñedo y algunas plantas textiles como el algodón⁵³. Se trataba de cultivos cuyas producciones tenían una importancia vital para asegurar el consumo básico de la población española.

Puesto que los precios de tasa se establecieron por debajo de sus niveles de equilibrio (Barciela, 1985), la respuesta de los agricultores fue reducir la superficie de cultivo dedicada a los aprovechamientos intervenidos⁵⁴ y gastar menos en su cultivo, lo que redundó en un descenso de los rendimientos y de la producción. Al mismo tiempo, los consumidores intentaron aumentar el consumo de los productos racionados. De ambos fenómenos —reducción de la producción y aumento de la demanda— se derivó la existencia de un mercado profundamente desequilibrado que desembocó en la aparición de un

⁵² Un desarrollo de la política triguera franquista puede verse en BARCIELA, C., «Intervencionismo y crecimiento...», cit., 1985.

⁵³ Acerca de la intervención en la agricultura de los años cuarenta además de los trabajos ya reseñados de BARCIELA, C., merecen destacarse: CLAVERA, J., «El estraperlo en los años cuarenta», en *Información Comercial Española*, núm. 514, 1976; NAREDO, J. M., «La incidencia del “estraperlo” en las grandes fincas del sur de España», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 19, 1981; TIÓ, C., *La política de aceites comestibles en la España del siglo XX*, Madrid, 1982; GUTIÉRREZ, C., «Una estimación del mercado negro de aceite de oliva en la posguerra española», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 29, 1983; BARCIELA, C., y GARCÍA GONZÁLEZ, A., «Un análisis crítico de las series estadísticas de los precios del trigo entre 1937 y 1980», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, y LÓPEZ ORTIZ, M. I., *La agricultura murciana...*, cit., 1992.

⁵⁴ BARCIELA, C., «Intervencionismo y crecimiento económico en España, 1936-1971», en MARTÍN ACEÑA, P., y PRADOS DE LA ESCOSURA, I. (eds.), *La nueva historia económica en España*, Madrid, 1985. En el caso de Murcia los agricultores valoraron positivamente la posibilidad de desviar hacia el mercado negro alguna parte de la cosecha o de aprovecharla para el autoconsumo en un contexto marcado por la carestía y la escasez de productos alimenticios. Prueba de ello es que se paralizó la tendencia regresiva que habían iniciado los cultivos tradicionales a finales del siglo XIX (LÓPEZ ORTIZ, M. I., *La agricultura murciana...*, cit., 1992).

amplio mercado negro, tanto mayor cuanto más grande fuese el desequilibrio creado. La respuesta de las autoridades al fenómeno del estraperlo se orientó exclusivamente hacia la represión sin que en ningún momento se plantearan corregir las causas que lo habían propiciado. La consecuencia fue un espectacular desarrollo del mercado negro de todo tipo de bienes intervenidos que perduró mientras se mantuvo el sistema de intervención ⁵⁵.

Las cantidades comercializadas en el mercado negro alcanzaron una importancia extraordinaria, los precios superaron, por término medio, entre dos y tres veces los oficialmente tasados ⁵⁶ y la calidad de los productos se deterioró. El objetivo de la autarquía resultó inalcanzable; por contra se generalizó una situación de hambre y miseria durante estos años. Por lo tanto, puede calificarse de rotundo fracaso el sistema de intervención impuesto en la agricultura por el Nuevo Estado. Los únicos beneficiarios fueron aquellos que participaron en el mercado negro consiguiendo fabulosas ganancias, los más sólo consiguieron sobrevivir a la escasez a costa de muchos sufrimientos.

Consecuencia de esta política fue la crisis generalizada del sector agrario durante los años cuarenta. Las superficies cultivadas disminuyeron en relación al período 1931-1935, la producción y los rendimientos también descendieron y, asimismo, el nivel de consumo *per cápita* de productos alimenticios ⁵⁷. El proceso de modernización agraria que se había iniciado tras la crisis finisecular quedó interrumpido. La falta de medios de valor y su carestía, y, como contrapartida, la abundante y dócil mano de obra disponible contribuyen a explicar este fenómeno. En efecto, al finalizar la guerra se produjo un incremento notable de la producción activa del sector primario que

⁵⁵ Sistema de intervención que, como BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia agraria...*, cit., 1986, pp. 395-396, señala, no afectó a todos por igual. Así, las entregas obligatorias a bajos precios de tasa fueron normalmente mejor satisfechas por los pequeños campesinos, indefensos ante los funcionarios de los organismos de intervención. Sin embargo, los agricultores grandes y medianos contaron con todo lo necesario para poder participar en el mercado negro: excedentes, lugares para ocultar los productos, medios de transporte, conocimiento del mercado y la impunidad política que les proporcionaba el formar parte del bando victorioso en la guerra.

⁵⁶ BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia agraria...*, cit., 1986, pp. 394-395, señala cómo en lo referente al trigo las cantidades estraperladas superaron las comercializadas en el mercado oficial, mientras que en el caso del aceite estuvieron muy aproximadas.

⁵⁷ Véanse al respecto BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia agraria...*, cit., 1986, y LÓPEZ ORTIZ, M. I., *La agricultura murciana...*, cit., 1992.

frenó el crecimiento de los salarios, cuyo nivel resultó ser muy inferior al de los precios percibidos por los agricultores. Este retraso en el crecimiento de los salarios compensó el efecto negativo de la caída de los rendimientos sobre los beneficios agrarios, lo que permitió —según J. M. Naredo (1986)— que la rentabilidad de los empresarios agrícolas alcanzara, a finales de la década de los cuarenta, unos niveles muy superiores a los de los años treinta, viéndose de esta manera reforzada la acumulación de capital de origen agrario. Por otra parte, también se observa en estos años un descenso en el empleo de técnicas capitalizadas, siendo significativo el descenso del número de tractores por activo en la agricultura y del uso de fertilizantes, especialmente de los productos nitrogenados⁵⁸.

En definitiva, la oferta abundante de dócil y barata mano de obra y la escasez de *inputs* permitieron que el sector agrícola reforzara, en los años cuarenta, sus características de economía natural (J. M. Naredo, 1986), lo que acentuó su función de exportador neto de mercancías y, con ello, su capacidad de financiación. A ello se añadió la captación de divisas, mediante la exportación de productos agrarios⁵⁹, que permitió la adquisición en el exterior de productos necesarios para la recuperación industrial. Por estos mecanismos, la agricultura en general y la de exportación en particular trasvasó recursos financieros del sector agrícola al resto de la economía.

⁵⁸ NAREDO, J. M., «Diez años de agricultura española», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 46, 1988. Acerca de la magnitud del descenso del uso de técnicas capitalizadas puede verse LÓPEZ ORTIZ, M. L., *La agricultura murciana...*, cit., 1992. En cuanto a la escasez de productos nitrogenados hay que señalar el brusco descenso de las importaciones que no fue compensado por la producción nacional, a pesar del Plan Nacional del Nitrógeno, al que se le aplicó la Ley de industrias de interés nacional a comienzos de 1940. Aunque su formulación era muy ambiciosa —pretendía cubrir completamente la demanda del mercado nacional—, bajo el impulso de la protección estatal y mediante el recurso a la tecnología extranjera, tan sólo logró una limitada capacidad productiva en los años cuarenta, tal como ha puesto de manifiesto BUESA, M., «Industrialización y agricultura: una nota sobre la construcción de maquinaria agrícola y la producción de fertilizantes en la política industrial española (1939-1963)», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 28, 1983.

⁵⁹ De sobra es conocido el papel que desempeñaron las exportaciones de determinados productos agrarios, como los cítricos, en la nivelación de la balanza comercial. Las repercusiones de la política monetaria de sobrevaloración de la peseta en los tipos de cambio oficiales sobre el sector exportador pueden verse en ALONSO GIL, J., «España 1940-60: Crecimiento económico», en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 121, 1982.

A finales de los años cuarenta, este modelo de acumulación no podía seguir funcionando. Diez años de hambre, privaciones y miseria eran argumentos suficientes para que algo empezara a cambiar en los postulados de la política económica franquista. Al surgimiento de una nueva coyuntura internacional más favorable para el régimen⁶⁰ se sumaron las cada vez más numerosas voces que desde el interior reclamaban un cambio en la política económica y agraria. Se trataba de buscar un sistema de recambio que mantuviera los mecanismos básicos de acumulación y al mismo tiempo permitiera un aumento del consumo y un mínimo nivel de satisfacción de las necesidades más elementales (Barciela, 1986: 414). Un paso decisivo en el camino de poner fin a la política autárquica en el sector agrario fue el nombramiento de Rafael Cavestany como ministro de Agricultura en 1951.

Las líneas esenciales sobre las que se vertebró la nueva política agraria fueron: finalizar la rígida política intervencionista y elevar los precios de tasa; incrementar la productividad y la producción total; emprender una eficaz política de colonización; repoblación forestal; mejorar la cabaña ganadera; fomentar la industrialización rural; protección económica para el campo (medios de producción, créditos, precios remuneradores); defensa contra la erosión del suelo; concentración parcelaria; mejorar la condición social de los campesinos; política social de apoyo a las explotaciones familiares; protección técnica para el campo (investigación y extensión agraria, formación del campesinado); protección jurídica y política para el campo (Barciela, 1986: 418). Estas medidas se vieron reforzadas por la nueva política exterior que conllevó un fuerte aumento de las exportaciones agrarias y la posibilidad de adquirir *inputs* en las cantidades necesarias. En líneas generales, esta reorientación supuso el comienzo del final del aparato intervencionista y el inicio de la modernización del sector. Como indicara E. Gómez Ayau (1978: 120), la política agraria del período Cavestany (1951-1957) se sintetiza en «la reafirmación tajante de incrementar los medios de producción, acelerar la transformación en regadío y la repoblación forestal, con una preocupación social preferente, pero sintiendo ya la urgencia y necesidad de pre-

⁶⁰ Una síntesis de esta nueva coyuntura internacional puede verse en el epígrafe «El decenio bisagra» de GARCÍA DELGADO, J. L., «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, 1987.

pararse para la batalla de la productividad y de la coordinación del desarrollo agrario con el desarrollo industrial».

Esta política dio lugar al período de máximo esplendor de la agricultura tradicional, culminando con su crisis definitiva y con el desarrollo de la moderna agricultura, ligada a las técnicas de la llamada «revolución verde». En efecto, la década de los años cincuenta fue una etapa favorable para la agricultura tradicional y, particularmente, para el sector cerealero. La mano de obra continuó siendo abundante y barata; la oferta de medios de producción fue creciente y diversificada; los precios agrarios mantuvieron una tendencia alcista y favorable a los agricultores; los excedentes de algunos productos como el trigo, el arroz o el vino fueron comprados por el Estado a precios remuneradores y sin ninguna limitación de calidad ni cantidad; existió una política activa en la concesión de créditos y subvenciones a la agricultura, al tiempo que se produjo el despegue de las inversiones públicas destinadas al sector agrario; y, por último, la Hacienda se mostró muy tolerante con los intereses de la gran propiedad. En estos años, comenzaron a reducirse las aportaciones de capital de la agricultura a otros sectores, empezando a aportar mano de obra y a jugar un papel importante como mercado para los productos industriales. La agricultura parecía dotada de una serie de recursos y mecanismos que favorecían su estabilidad. Sin embargo, las condiciones para su crisis estaban dadas y se desencadenó con los cambios experimentados en la población activa del sector.

Pero veamos esta evolución con más detalle en lo que se refiere a la intervención del Estado. La política de Cavestany, como hemos señalado, fue elevar los precios, suprimir algunas medidas de intervención e impulsar una serie de actuaciones como el Plan de Intensificación, el apoyo financiero al sector, la concentración parcelaria, los nuevos planes de colonización o la repoblación forestal. La reforma agraria, entendida como distribución de la propiedad, desapareció de los nuevos planteamientos⁶¹. Estas líneas maestras estarán

⁶¹ Un desarrollo de las normas promulgadas a partir de los años cuarenta puede verse en CLAVERA, J., y otros, *Capitalismo español de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Madrid, 1973; LÓPEZ DE SEBASTIÁN, J., *Política agraria en España, 1920-1970*, Madrid, 1970; CAMILLERI LAPEYRE, A., «La crisis de la agricultura tradicional en España», en *La crisis de la agricultura tradicional en España*, Madrid, 1974; TAMAMES, R., *Estructura Económica...*, cit., 1983, y CAMILLERI, A., y SUMPISI, J. M., «Economía agraria», en *La doble crisis de la agricultura en España*, Madrid, 1982.

presentes, con algunas modificaciones para adaptarlas a las diferentes coyunturas, hasta mediados de los años setenta.

Las medidas liberalizadoras y de fomento de la producción pusieron fin a la política autárquica de la década anterior. Se partió de la base de que no se podían conseguir altos niveles de producción manteniendo bajos los precios, por muchas medidas coercitivas que se tomaron. Por lo tanto, se elevaron los precios y se suprimieron algunas de las medidas de intervención. En pocos años se incrementaron de forma notable las superficies cultivadas, las producciones y los rendimientos; aunque todavía en la segunda mitad de los años cincuenta no se habían superado los niveles del período republicano. También se produjo una recuperación de los niveles de consumo y de las exportaciones agrarias. Paulatinamente, los mercados agrarios se fueron normalizando. Una prueba de que los precios de tasa se fijaron de forma muy beneficiosa para los productores fue la preferencia que éstos mostraron por los cultivos protegidos y con altos precios de garantía. El mayor defecto de esta política de precios de los años cincuenta fue la rigidez en la protección de los productos tradicionales con un claro abandono del sector ganadero (Barciela, 1986: 423); sin embargo, como precisa este autor, los excedentes de productos tradicionales y el déficit de bienes superiores todavía no era un problema muy grave.

Fue a finales de los años cincuenta cuando aparecieron los primeros excedentes de trigo y cuando se hizo evidente la necesidad de lograr una mejora en la dieta alimenticia de los españoles. Sin embargo, la inercia siguió dominando la política agraria, que siguió dando un apoyo decidido a los sectores de la agricultura tradicional y, especialmente, al triguero ⁶². Las consecuencias de esa política en los años sesenta fueron la existencia de un grave desequilibrio en los mercados agrarios, con importantes excedentes de trigo y otros productos de la agricultura tradicional y con insuficientes producciones de cereales-pienso y de bienes de consumo superiores. Sin embargo, la política de sostenimiento de precios resultó insuficiente para garantizar la estabilidad de la agricultura tradicional, comenzando la crisis por las pequeñas explotaciones.

⁶² Al respecto pueden verse los trabajos de BARGIELA, C., «Intervencionismo y crecimiento...», cit., 1985, pp. 307-308, e «Introducción», en *Historia agraria...*, cit., 1986, pp. 431-434.

El crecimiento económico de los años sesenta conllevó un cambio en la composición de la dieta que tuvo como resultado un serio desajuste entre la oferta y la demanda de productos alimenticios. La política agraria de este período no contribuyó eficazmente a la reducción de este desajuste. En lo sucesivo, se trató de adecuar la producción a las nuevas exigencias de la demanda, mediante diversas medidas⁶³: el fomento de las producciones deficitarias y la disminución de las excedentarias; la reconversión de cultivos que afectó a los cítricos, al olivar, a los productos hortícolas y a los frutos de pepita y hueso; la racionalización del empleo de los medios de producción para lograr costes más competitivos y mejoras de la productividad; y las acciones para mejorar la calidad adecuándola a las exigencias del mercado. Con la creación del FORPPA en 1969 los responsables de la política agraria tomaron la decisión, como dice J. M. Sumpsi (1983: 323), de utilizar la política de precios y mercado como principal y a veces casi único mecanismo corrector de los desequilibrios. Los resultados fueron desiguales, saldándose esta política con éxitos indudables y con fracasos notables, pero su principal defecto fue que el estímulo a la producción vía precios fomentó en pocos años una situación de excedentes a unos precios en absoluto competitivos en el mercado internacional, consolidando estructuras totalmente deficientes. Así, la política seguida produjo una serie de defectos muy negativos que hipotecaron, cara al futuro, un desarrollo más equilibrado.

Por otra parte, la crisis de la agricultura tradicional repercutió en una modernización del sector, aumentando la productividad agraria mediante la sustitución del trabajo por capital. El proceso de emigración masiva hacia las zonas industriales provocó un alza salarial que hizo rentable la adopción de técnicas capitalizadas. Ello implicó un importante aumento de la producción y de la productividad de la mano de obra, y una mayor vinculación de las explotaciones con el mercado que quedó reflejada en el incremento de los gastos de fuera del sector agrario. La adopción de nuevas técnicas coincidió con un momento en que la oferta de medios de producción era creciente y

⁶³ Un catálogo de las medidas de política agraria adoptadas tras la crisis de la agricultura tradicional puede verse en CERCÓS, A., «La política agraria en la década de los sesenta», en *Papeles de Economía Española*, núm. 16, 1983, pp. 305-312. Pero resulta más interesante el análisis que realiza SUMPST, J. M., «La política agraria...», cit., 1983, pp. 323-326, de algunas de ellas.

diversificada, gracias a la apertura exterior, por lo que los agricultores pudieron adquirir con facilidad semillas seleccionadas, abonos, maquinaria, aperos, carburantes, etc.; para lo que contaron en muchos casos con la financiación estatal. El proceso de modernización fue espectacular, generalizándose con gran rapidez. La aportación de la agricultura al desarrollo económico español varió en función de las nuevas condiciones en las que se desenvolvía el sector: declinó en su aportación de capitales, continuó exportando mano de obra y aumentó extraordinariamente su papel como mercado para los productos industriales.

La política agraria de los años sesenta y primeros setenta asumió el principio de que todos los problemas del campo tenían una solución: difundir las nuevas técnicas y facilitar los medios financieros que exigía su aplicación. Y a tal fin se orientó. Así, la agricultura española, contando con un suministro abundante y a precios estables de energía, conoció un período de gran optimismo hasta 1973.

Desde el punto de vista de las estructuras agrarias, las principales políticas que se adoptaron en este período fueron la de colonización y la de concentración parcelaria. No en vano, desde la llegada de Cavestany al Ministerio de Agricultura se dejó claro que la reforma agraria consistía en la modernización de la agricultura. En este contexto no sorprende que la aplicación de las disposiciones sobre fincas manifiestamente mejorables tuviese unos resultados muy exigüos ⁶⁴, habida cuenta de que la voluntad política de aplicarlas fue nula.

La política colonizadora de la década de los años cincuenta se inicia con la puesta en marcha de la Ley de 1949 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables, y continúa con los Planes de Badajoz y Jaén. Fue en estos años cuando se iniciaron la mayor parte de las obras de colonización de las zonas regables que serán finalizadas en el transcurso de la década siguiente. A partir de la promulgación de los Planes de Desarrollo la política de colonización queda englobada en ellos, siendo en estos años cuando se pro-

⁶⁴ Al respecto pueden verse: RODRÍGUEZ BARRERA, F., «Análisis crítico de la vigente ley española de Fincas Manifiestamente Mejorables», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 27, 1983; SUMPSI, J. M., «La política agraria...», cit., 1983, y BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia agraria...*, cit., 1986.

ducen las primeras críticas a la política de nuevos regadíos ⁶⁵. La fusión en 1971 del INC y diferentes servicios afines en el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario marca un cambio en la intensidad de la política de colonización estatal: aunque se continuaron, con mayor o menor atención, las obras de nuevos regadíos, no se inició ningún proyecto nuevo.

La colonización de interés local cobró un gran auge a partir de la Ley de 1946, convirtiéndose en una fuente importante de crédito al servicio de los agricultores, subvencionando a muy bajo interés la realización de mejoras de interés privado en el medio rural. Mejoras que en su mayor parte consistieron en la puesta en regadío. A partir de los Planes de Desarrollo, mientras que la actuación estatal directa para crear nuevos regadíos decrece, se produjo una creciente orientación hacia la financiación de las iniciativas privadas. Esta tendencia se intensificó con la creación del IRYDA, orientándose la ayuda estatal a financiar la mejora de regadíos ya existentes.

La superficie transformada en regadío directamente por el Estado entre 1939 y 1982 ascendió a 878.322 hectáreas, a las que se sumaron 625.654 hectáreas de nuevos regadíos realizados por la iniciativa privada con la ayuda del INC-IRYDA y 417.058 hectáreas de riegos mejorados con el mismo procedimiento. A ello se añadió la realización de un conjunto de obras de equipamiento rural auxiliadas con un valor de 31.942 millones de pesetas, de las cuales el Instituto aportó 7.411 (Bosque Maurel, 1984: 167). En 1982, el IRYDA había adquirido 479.387 hectáreas de la superficie transformada en regadío por el Estado, con un coste de 8.610 millones de pesetas, y había instalado en ellas, previa división y ordenación, a 59.698 familias; había colaborado en la adquisición por particulares de 44.679 hectáreas, facilitando una ayuda financiera de 4.173 millones de pesetas (Bosque Maurel, 1984: 157).

A pesar de estos resultados, la política colonizadora ha sido fuertemente criticada. A su escasa incidencia redistributiva de la tierra —objetivo que nunca persiguió a pesar de las reiteradas declaraciones, habida cuenta del escrupuloso respeto a la propiedad que siempre demostró la actuación colonizadora— se añaden otras deficiencias. Las elevadas inversiones se decidieron en muchos casos sin te-

⁶⁵ Especial relevancia adquieren en este sentido las vertidas en el *Informe del Banco Mundial y de la FAO sobre el Desarrollo de la Agricultura en España*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 1966.

ner en cuenta su rentabilidad y el interés económico de la transformación, especialmente cuando estos planes afectaban a zonas que no presentaban ventajas para el regadío, como era el caso de Castilla. Por su parte, la concesión de parcelas de muy reducida dimensión a los colonos agravó los problemas del minifundismo. El principal defecto de esta política partió de la consideración de que la transformación en regadío era siempre y en todo lugar más interesante y rentable que el buen cultivo y aprovechamiento del secano (Sumpsi, 1983: 327). Sin duda alguna, los grandes beneficiarios fueron aquellos propietarios, sobre todo los grandes, que vieron cómo sus tierras pasaban de secano a regadío por la acción estatal.

Por su parte el problema del minifundismo, cuya gravedad era incuestionable sobre todo en el norte y centro de España, se intentó solucionar con la concentración parcelaria ⁶⁰. A finales de 1952 se aprobó la Ley de Concentración Parcelaria, creándose para su puesta en vigor el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria, organismo que se fue convirtiendo, junto al INC, en otro gran ente estatal para la ordenación del espacio y de las estructuras agrarias. El surgimiento de la política de concentración implicó un cambio en el énfasis de la política agraria de la posguerra, al considerarse ahora, en los años cincuenta, que el principal obstáculo al uso eficiente del equipo mecanizado radicaba en las dimensiones de las parcelas. Así, se produjo un relativo trasvase desde los problemas de la gran propiedad y el latifundismo a la problemática de la explotación racionalizada y el minifundismo. La nueva política puede sintetizarse en la frase «menos agricultores y mejor agricultura», lo que resultaba una novedad respecto a las pretensiones parceladoras y asentadoras, enunciadas al menos teóricamente, de la década anterior. Se trataba de conseguir, en aquellas zonas donde el minifundio y el parcelamiento presentaban caracteres de acusada gravedad, explotaciones agrícolas que constituyesen unidades rentables económicamente suficientes.

⁶⁰ Al respecto pueden consultarse: BOSQUE MAUREL, J., «Del INC al IRYDA: Análisis de los resultados obtenidos por la política de colonización posterior a la guerra civil», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 32, 1984; BUENO, M., «La reforma de las estructuras agrarias en la zonas de pequeña y mediana propiedad en España», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, 1978, y LISS, Ch., «Evolución y Estado actual de la concentración parcelaria en España», en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 139, 1987.

Aunque los esfuerzos realizados fueron notables, los logros de la política de concentración estuvieron limitados por el carácter conservador de la ley. Las medidas de concentración debían ser solicitadas voluntariamente por la mayoría de los propietarios de la zona, y aunque se reservaba al Estado el derecho a iniciar trabajos de oficio cuando la gravedad del problema lo exigiera, esta facultad no se utilizó nunca en la práctica. Mayor inoperancia cabe achacar a las restantes disposiciones que completaban la legislación sobre concentración parcelaria: unidades mínimas de cultivo (1954), permuta forzosa de fincas rústicas (1959) y explotaciones familiares mínimas (1962). Asimismo, resultan discutibles los logros de la política de ordenación rural, iniciada en 1962, que en cierta forma pretendía englobar y sustituir a la concentración parcelaria. Destacando sólo su aplicación en el Plan de Tierra de Campos.

A partir de la promulgación de los Planes de Desarrollo, la concentración parcelaria encontró el ambiente más propicio para expandirse. No en vano, el I Plan de Desarrollo Económico y Social se fijaba como objetivo prioritario «elevar la productividad del campo», señalando como línea preferente de actuación estatal en las zonas donde las empresas no tuviesen las dimensiones adecuadas la intensificación de la concentración, fijándose como meta para el cuatrienio 1964-67 la concentración de un millón de hectáreas.

Entre 1954, fecha en que comenzó a actuar el SNCP, y 1982, la superficie que se vio afectada por la concentración fue de 5.331.398 hectáreas (Bosque Maurel, 1984: 157), estimando el IRYDA un incremento medio de la renta agraria entre el 50 y el 75 por 100. No obstante, los cambios estructurales introducidos por esta política han sido escasos y, en bastantes ocasiones, inexistentes. Así, muchas veces, tras las obras de concentración, las explotaciones resultantes siguieron adoleciendo del defecto que se quería eliminar: su reducido tamaño.

En definitiva, en el umbral de los años setenta, lo que pretendía la política agraria era lograr, mediante la regulación de precios y mercados, unos ingresos mínimos para los agricultores y corregir los desequilibrios presentes entre oferta y demanda. En la política de estructuras intentaba racionalizar la ya existente.

Para finalizar, y aunque se trata de un período muy próximo al presente queremos destacar algunos rasgos de la intervención del Es-

tado en la agricultura durante el posfranquismo ⁶⁷. Este período se caracteriza, desde el punto de vista político, por la transición y por la consolidación del régimen democrático, y, desde el económico, por la grave crisis que se inicia en 1973, como consecuencia del fuerte incremento del precio del petróleo.

En la España de mediados de los setenta el peso de la agricultura en la economía nacional se había reducido considerablemente respecto a épocas anteriores. Así, en 1975, la población agraria sólo representaba un 21 por 100 de la población activa total y la contribución del sector agrario al PIB se situaba en torno al 10 por 100 ⁶⁸. También se había modificado notablemente la función del sector en el conjunto de la economía (Naredo, 1988), dado que las funciones básicas que había desempeñado anteriormente —como fuente de capitales y mano de obra— parecían agotadas a mitad de la década de los setenta; especializándose, en lo sucesivo, como proveedor de los circuitos comerciales en condiciones de precio y calidad razonables, y demandante de bienes y servicios ajenos al sector, lo que lo condujo a una creciente dependencia financiera que impulsó el endeudamiento de los agricultores.

La profunda crisis económica que se inicia en 1973 tuvo una incidencia en el sector agrario realmente decisiva. Por un lado, truncó el modelo de crecimiento agrario de la década anterior, fundamentado en dos pilares básicos: petróleo abundante y barato, y posibilidades de emigración de la población rural para emplearse en otros sectores económicos. Por otro lado, la inflación de costes, derivada del encarecimiento del precio de los principales *inputs* agrarios dependientes en gran medida del sector petroquímico, erosionó gravemente las rentas agrarias. El sector agrario se vio en este contexto obligado a adoptar nuevas estrategias para continuar con su modernización, mientras seguían estando presentes viejos problemas, a saber: los desequilibrios entre oferta y demanda, el déficit de la balanza co-

⁶⁷ Sobre este período resulta muy interesante la consulta de SUMPISI, J. M., «La política agraria...», cit., 1983; NAREDO, J. M., «Diez años de agricultura española», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 46, 1988, y ARNALTE, E., y CEÑA, F., «La agricultura y la política agraria en España durante el período de transición democrática», en *Agricultura y Sociedad*, núms. 68-69, 1993.

⁶⁸ Los datos que NAREDO, J. M., «Diez años de...», cit., 1988, p. 10, maneja para 1988 muestran un mayor descenso: la población activa del sector se sitúa por debajo del 15 por 100 y la aportación de la agricultura a la Renta Nacional se aproxima al 5 por 100.

mercantil agraria, la disparidad de rentas y las deficiencias en el sistema de comercialización. Se añade, ahora, el paro agrario.

Por otra parte, los inicios de la transición fueron unos años de gran inestabilidad política en los que se asistió a un profundo cambio que afectó no sólo a los contenidos, sino también a las formas de la política económica general y de la agraria en particular. En este sentido, además de los cambios que conllevó el paso a un sistema democrático —discusión en Las Cortes de las leyes agrarias, aparición de sindicatos y organizaciones agrarias libres...—, se dieron en el proceso español ciertos elementos específicos, tal como puso de manifiesto Sumpsi (1983: 328): los Pactos de la Moncloa y la participación de las organizaciones agrarias en la política agraria y, especialmente, en la negociación de los precios.

El deseo común de garantizar una transición política tranquila provocó el consenso de las fuerzas políticas. Este consenso quedó plasmado en los Pactos de la Moncloa, en los que se recogen las medidas de política agraria acordadas por los distintos grupos políticos. Esta política consensuada no significaba un cambio importante en relación con la anterior, convirtiéndose en un catálogo de medidas deslabazadas que añadían a los objetivos tradicionales de la etapa anterior la defensa de los intereses de los consumidores, el aumento de la vigilancia y del control del fraude en los mercados y la reducción de la intervención estatal en los mercados agrarios. Se le hacían, también, algunas concesiones a la oposición, aunque formuladas en términos bastante imprecisos: Ley de Arrendamientos Rústicos, Ley de Seguros Agrarios, Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, participación de los agricultores en la política de precios y fomento de la agricultura de grupo. Las directrices contenidas en los Pactos inspiraron la política de 1977 y 1978, e incluso parcialmente la de los años posteriores.

El verdadero cambio de la política agraria se produjo con las actuaciones del ministro Lamo de Espinosa (1978-1981), las cuales fueron un intento de renovación y puesta al día de la política agraria, que en muchas ocasiones se vio obstaculizado por las presiones de los grupos de poder. Se consolidó el objetivo de gestionar de forma más eficiente los recursos del país, lo que se plasmó en las nuevas medidas para fomentar las producciones deficitarias y en la política de regadío, en la que se continuó la reducción de la participación directa del Estado en la transformación y mejora de los regadíos, pa-

sándose a una política de fomento y ayuda a la iniciativa privada. La política de precios siguió, en cierta medida, la inercia de etapas anteriores, aunque con dos novedades importantes: su utilización como instrumento antiinflacionista y el mayor peso de las subvenciones directas. También se abordó la reconversión de distintos sectores, aunque con desigual éxito.

El conjunto de medidas que mejor define la nueva política agraria es el programa de cambio contenido en la comunicación del gobierno sobre política agraria aprobada por el Congreso de los Diputados en junio de 1979⁶⁹, aunque no se puso en marcha más que parcialmente. Así, dos leyes muy importantes que afectaban, una, a la puesta en producción de recursos ociosos y, otra, que incidía en el problema de la financiación no llegaron a desarrollarse. Otros objetivos eran la disminución del déficit comercial agrario y la adaptación a la política agraria de la CEE.

La crítica más importante que puede hacerse a la política de estos años es que no tuvo una idea clara de hacia dónde debía orientarse y dirigirse la agricultura para hacer frente a la crisis económica energética. No se tuvo un modelo de recambio al de la modernización de los años sesenta. Desde algunos sectores (Naredo, 1988: 34), se incita a que se produzca un cambio de objetivos de la política agraria que se desplace «desde maximizar la producción hasta velar por la eficiencia económica y la oportunidad mercantil que ofrecen las condiciones de venta a lo largo de la campaña. Todo ello en el marco de un análisis económico más amplio, más preocupado por los impactos indirectos y más sensible al aprovechamiento de los recursos propios». Para algunos autores, en definitiva, el gran reto es el de acabar con el divorcio entre economía y ecología o entre ésta y la agronomía.

La agricultura española, en la actualidad, ha conseguido situarse en un nivel de modernización similar al de las agriculturas europeas más avanzadas y, con su integración en la Unión Europea, participa plenamente de las ventajas de su pertenencia a tan selectivo y proteccionista club. Sin embargo, en los próximos años, la necesaria reforma de la PAC (limitar las subvenciones y reducir el proteccionismo) planteará nuevos retos para la agricultura española.

⁶⁹ Un análisis desarrollado de la misma puede verse en SUMPST, J. M., «La política agraria...», cit., 1983.

El sector público durante el primer tercio del siglo XX

*Jordi Palafox
Antonio Cubel*

La actuación del Estado en el terreno económico durante el primer tercio del siglo XX ha sido objeto de un considerable debate en los últimos años. Gran parte de este interés forma parte de un esfuerzo investigador más amplio cuyo objetivo último es tratar de precisar cuáles fueron los factores que explican el aumento, limitado pero evidente, del producto por habitantes durante estos decenios y cómo debe ser valorada la actuación del sector público dentro de las luces y sombras característicos del crecimiento económico español en esta etapa.

La pretensión de estas páginas es presentar algunas conclusiones deducidas de una parte de estas investigaciones a partir de la exposición diferenciada de tres de los principales vectores mediante los cuales el sector público incentivó alteraciones en la asignación de recursos para conseguir, entre otros objetivos, una tasa de crecimiento más elevada: la protección arancelaria, el presupuesto y la política industrial. Es evidente, pues, y así deseamos subrayarlo desde el comienzo, que debido a la amplitud de los campos en los que el sector público estuvo presente en la economía y las limitaciones en la extensión de un artículo, no se pretende aquí abordar la totalidad de estos campos. Por otro lado, y aun cuando la organización de las páginas que siguen, además de su propio contenido, presuponen una toma de postura acerca de las funciones a desarrollar por el Estado y una valoración de sus logros y limitaciones en la España de estos decenios, se ha intentado huir del debate axiomático, dominante has-

ta hace poco en la historiografía, sobre qué funciones *debería haber cumplido*; una controversia en donde, demasiado a menudo, se le han atribuido al sector público objetivos ahistóricos.

A partir de la concreción de contenidos apuntada, este artículo está dividido en tres grandes secciones de una extensión no homogénea. La primera está dedicada al análisis de la protección arancelaria, uno de los grandes ejes de la intervención y el decisivo para la defensa de la producción autóctona frente al exterior. En la segunda se describe el instrumento central de la política económica con consecuencias directas en el interior de la economía española que es el Presupuesto del Estado. Y en la tercera se pasa revista, necesariamente sintética, a una de las políticas económicas aplicadas: la industrial. La elección viene determinada por su trascendencia dentro de la política económica de esos años, uno de cuyos objetivos fue acortar la distancia que separaba a España de los países más avanzados de Europa en el nivel de producto por habitante mediante el fomento del crecimiento del sector secundario.

Antes de entrar en el análisis de todo ello, y para enmarcar la situación española del primer tercio del siglo, puede ser útil explicitar las tres funciones económicas básicas desempeñadas por el Estado en esa etapa, entre las cuales todavía no se encontraba la redistribución de la renta mediante el gasto público y el sistema impositivo. Estas tres funciones, presentes también en la actualidad, eran: i) el establecimiento del marco legal; ii) la estabilización macroeconómica, y iii) la obtención de un mayor crecimiento mediante la alteración en los mecanismos de asignación de los recursos derivados del mercado. La primera trasciende, tanto entonces como hoy, a la propia economía. Los poderes ejecutivo y legislativo fijan las reglas a las que debe adaptarse la actuación tanto de las empresas como de los ciudadanos como productores o como consumidores. Estas se refieren a la definición de los derechos de propiedad, las normas sobre los contratos y las empresas, los derechos y obligaciones de sindicatos y empresarios y un conjunto de leyes y regulaciones que determinan el entorno económico. A pesar de su evidente trascendencia y debido a que su análisis y descripción requerirían un artículo específico, este bloque de cuestiones no es considerado en esta contribución.

La segunda es, sin duda, la función que más se ha desarrollado en las economías contemporáneas, a través del uso combinado de la política monetaria y la política fiscal para frenar el desempleo y tra-

tar de acabar con las recesiones o, al menos, reducir su duración. Debe tenerse presente, sin embargo, que durante la etapa considerada, las medidas preconizadas por los economistas para hacer frente a estos dos problemas eran sustancialmente distintas a las puestas en práctica en los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, la estabilidad del tipo de cambio o de los precios eran objetivos tan relevantes como los dos mencionados, y la trascendencia concedida a la política fiscal sustancialmente inferior.

Por último, mediante la reasignación de recursos para fomentar el aumento del producto, el sector público intenta conseguir una asignación socialmente deseable de éstos. Las limitaciones a la libre expresión de las preferencias de algunos sectores sociales en el primer tercio del siglo, ante la presencia de importantes grupos de presión y las asimetrías en la representación política de aquéllos, hace complejo definir qué debe entenderse por «socialmente deseable». En cualquier caso, al concretarse la reasignación en una influencia en el funcionamiento de los mercados a través de las diferentes políticas (presupuestaria, industrial, agraria, comercial, etc.) es posible tratar de analizar las consecuencias de las decisiones públicas puestas en práctica desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad, orillando la discusión sobre el contenido de esta expresión.

A su vez, y al margen del marco legal que fija un sistema de sanciones ante su incumplimiento, los principales instrumentos para influir en la actividad económica son: 1) las regulaciones o controles que llevan a los individuos a realizar actividades económicas o a desistir de su realización; 2) los impuestos que reducen el consumo o el ahorro privado generando, por tanto, recursos para ser empleados por el sector público utilizables, al mismo tiempo, para fomentar o desalentar ciertos tipos de actividad económica, y 3) los gastos que incentivan a las empresas o a los trabajadores a producir determinados bienes y servicios en donde se incluyen las transferencias.

El conjunto de funciones e instrumentos desempeñados y utilizados por el Estado son el resultado de un proceso histórico y en cada país se encuentran fuertemente determinados por características propias del mismo y por la evolución del sector público en los países del entorno y en los de similar nivel de desarrollo. En este sentido, el final del siglo XIX contempló la transformación de las relaciones entre el Estado y la economía. Los cambios experimentados en las relaciones económicas entre países desde finales del siglo XIX conformaron

un nuevo escenario caracterizado por una mayor competencia, consecuencia tanto del descenso de los costes de transporte como de la mejora de la productividad en los países industriales competidores de Gran Bretaña, entre los que destacaron Alemania y Estados Unidos. Al mismo tiempo, se produjo el surgimiento de nuevos sectores (electricidad, química, óptica, instrumentos de precisión) y la extensión de nuevas formas de organización empresarial y de los mercados con una presencia superior a la del pasado de oligopolios, *trust* o cárteles, cuyo objetivo era limitar o evitar la competencia.

La relevancia de estas transformaciones en las funciones concretas del sector público de los países más atrasados no debe pasar desapercibida. Por un lado supusieron una erosión de los rasgos típicos del capitalismo competitivo y familiar propio de la industrialización inglesa. Los competidores de Gran Bretaña tenían una larga tradición de intervención pública en apoyo de la economía. Tal era el caso de Estados Unidos con su política de reparto de tierras en el proceso de expansión hacia el oeste o con el proteccionismo, o el de Alemania con el control del mercado interior y una política arancelaria también proteccionista ¹. Por otro lado, las corrientes historicistas e institucionalistas dentro de la ciencia económica desarrolladas desde mediados del siglo XIX abandonaron las prescripciones clásicas, defendiendo la conveniencia de que el Estado interviniera activamente formulando el argumento siguiente: en los períodos iniciales de desarrollo de la industria era conveniente protegerla de la competencia exterior para fomentar la obtención de un tamaño mínimo necesario para poder competir tanto en los mercados nacionales como en los extranjeros. Un argumento poderoso donde, sin embargo, se obvia la concreción de cuál es el tamaño mínimo necesario y cuál el período temporal en que esta protección está justificada desde el punto de vista de la eficiencia.

Es en este entorno donde debe situarse el cambio en la intervención económica en España puesta en práctica con dos objetivos claros: la lucha contra la crisis y el fomento del tamaño del sector secundario. La primera, demasiado habitual en aquellos años debido al atraso relativo de la economía española, actuaba sobre la deman-

¹ ASHLEY, P., *Modern Tariff History. Germany. United States. France*, Londres, 1920, John Murray; LEE, S., y PASSELL, P. *A New Economic View of American History*, Nueva York, 1979, Norton, y BAIROCHI, P., *European Trade Policy, 1815-1914*, en MATHIAS, P., y POLLARD, S. (eds.), 1989.

da interna en dos sentidos. Por una parte, modificando su dirección, restringiendo la competencia en los mercados interiores para que lo que antes se importaba ahora se comprara a productos nacionales o regulando el aumento de producción mediante el control de los mercados. Por otra parte, y en el caso concreto de la industria, a través de la generación de una nueva demanda por parte del Estado.

En cuanto al deseo de aumentar el tamaño de la industria, el objetivo era alcanzar la sustitución de importaciones. Mediante este proceso sustitutivo de las compras al exterior, se pretendía fomentar el aumento de la producción nacional hasta alcanzar el tamaño óptimo en los diferentes sectores. De esta forma se podría reducir el coste unitario conforme los costes fijos, no dependientes de la cantidad producida, fueran distribuidos entre una mayor cantidad disminuyendo su importancia en los costes. Este proceso era el que había permitido reducir los precios en las economías avanzadas y el que buscaron desarrollar los países atrasados en el primer tercio del siglo.

A García Delgado² se debe una útil clasificación de las disposiciones adoptadas en estas décadas en tres tipos básicos: 1) *De protección frente al exterior*, para obstaculiar la competencia extranjera, entre las que se incluyen las medidas arancelarias, la restricción a la entrada de capital extranjero en diferentes sectores, el rescate de la Deuda exterior y de la participación extranjera en empresas industriales y terciarias; 2) *De apoyo y estímulo a la producción nacional*, con objeto de conseguir la sustitución de importaciones, como las diferentes medidas de fomento de la industria, y 3) *De intervencionismo en la producción y la comercialización*, con objetivos reguladores y de ordenación general o sectorial.

La intervención estatal durante el primer tercio del siglo XIX parece inseparable, pues, de un contexto internacional dominado por la modificación de la división internacional del trabajo y de cambio de papel de la política económica. Las medidas adoptadas por los gobiernos españoles pierden su excepcionalidad contempladas desde una perspectiva comparada. Así, no parece posible encontrar diferencias destacadas ni en los instrumentos ni en los sectores afectados, sino tal vez en la intensidad o en la manera concreta en cómo aquéllos se articularon. En los países más avanzados, como Francia, la

² GARCÍA DELGADO, J. L., *Nacionalismo económico e intervención estatal, 1900-1930*, en SÁNCHEZ ALBORNOZ, N. (comp.), 1985, pp. 176-195.

nueva intervención adoptó la forma de políticas anticrisis como el arancel Meline de 1892 o el Plan Freynet de obras públicas en los años ochenta. En los más atrasados, como Italia, subsidios y aranceles contribuían al desarrollo de sectores estratégicos, económica o militarmente; ése sería el caso de la siderurgia. En Austria-Hungría o los países balcánicos, se intentaría alcanzar dicho objetivo, a través de exenciones fiscales y leyes arancelarias. El de Rusia representaría un caso clásico de intervención del Estado en el crecimiento económico ³.

1. La política arancelaria

Quizá el aspecto de la intervención pública que más atención ha recibido, y que mayores debates ha provocado dentro de la historia económica española, ha sido la política arancelaria, elemento central de la defensa de la producción interna frente a la competencia exterior. Desde esta perspectiva, el siglo XX comenzó en España en 1891, fecha en la que se derogaron los restos del arancel tibiamente libre-cambista de 1868 y en la que las modificaciones arancelarias pasaron a ser el principal instrumento de la política económica.

La interpretación más difundida es que éste pretendió hacer frente a las repercusiones de la Depresión Agraria de finales del siglo. En cualquier caso, todo parece indicar que a partir de ese año, y de manera sostenida hasta los años treinta, se elevaron las trabas a la entrada de los productos extranjeros, obstaculizándose el ritmo de crecimiento de la economía, reduciéndose sus vinculaciones con el exterior y aumentado su grado de ineficiencia. Frente a esta conclusión, Serrano Sanz ⁴ ha mantenido más recientemente una tesis novedosa, aun cuando no necesariamente incompatible con la anterior: su fin no habría sido tanto elevar el nivel de protección como fijar una base negociadora fuerte en la renegociación de los tratados comerciales que expiraban en esas fechas.

³ Así queda expuesto en los trabajos ya clásicos, de BEREND, I. T., y RANKI, G., como, por ejemplo, *The European Periphery and industrialization*, Cambridge, 1982.

⁴ SERRANO SANZ, J. M., *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895*, Madrid, 1987, y «El proteccionismo y el desarrollo económico en la Restauración. Reflexiones para un debate», *Revista de Historia Económica*, VII, 1989, pp. 133-156.

Lo sorprendente es que, hasta hace poco, el debate sobre las implicaciones de la política arancelaria en la trayectoria seguida por la economía española ha carecido de una base cuantitativa sólida. De hecho, los cálculos rigurosos de la protección fijada en las sucesivas leyes arancelarias, elaborados por Prados de la Escosura y Tena⁵, son recientes y los resultados completos de su investigación no han sido todavía publicados. Pero su trabajo, que sitúa la investigación futura sobre el debate librecambio-protección en una senda de rendimientos claramente decrecientes, permite confirmar una característica⁶ de la estructura arancelaria española, apuntada previamente en la literatura, de innegable trascendencia sobre el crecimiento: la asimetría en el nivel de protección a favor de los alimentos y, en menor medida, del carbón.

De esta forma, podría apuntarse que una de las diferencias fundamentales, entre España y otros países de Europa, no residió en la defensa de la producción interior, presente también en casi todos ellos, sino en una estructura interna de la protección que dificultó el crecimiento del sector industria, frenó su diversificación y obstaculizó la aparición de los rendimientos crecientes, al menos hasta el Arancel de 1922, y sus alteraciones durante la Dictadura de Primo de Rivera. Los dos gráficos siguientes, en donde se ha representado la estructura del nivel porcentual de protección utilizando la de los alimentos como base entre 1989 y 1913 (gráfico 1) y este año y 1926 (gráfico 2)⁷, permite mostrar ambos hechos. Y debe señalarse que, aun cuando para facilitar su observación se han suprimido algunas de las partidas consideradas por estos autores en su trabajo, su inclusión no alteraría las conclusiones.

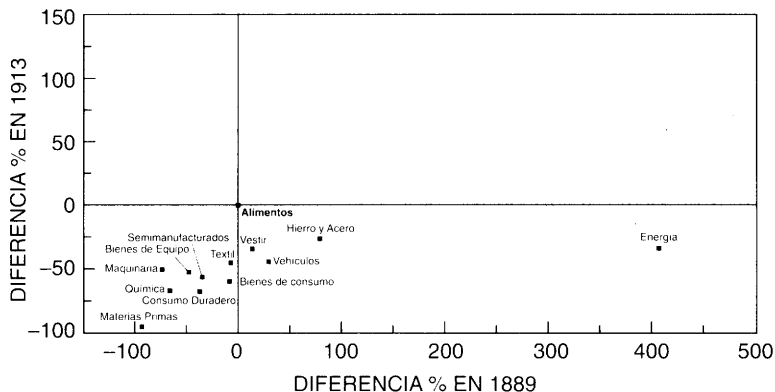
Así, en el primero de ellos se comprueba cómo tanto en 1989 como en 1913 los alimentos, y en menor medida la energía, disfrutaban de niveles de protección superiores a la gran mayoría de los sectores industriales con mayor potencialidad de crecimiento: química, bienes de consumo duradero, maquinaria y bienes de equipo. Aun cuando la situación sufrió modificaciones entre ambas fechas, este

⁵ PRADOS, L., y TENA, A., *Protectionism in Spain, 1869-1930*, Section B7, Eleventh International Economic History Congress, Milán, 1994.

⁶ Los comentarios que siguen están basados en el índice RPN de PRADOS DE LA ESCOSURA y TENA.

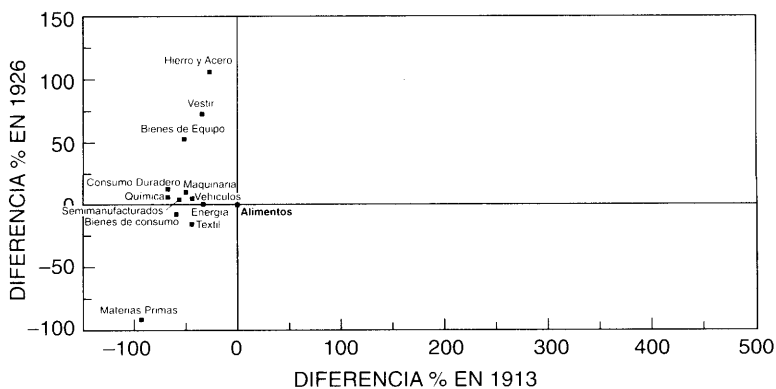
⁷ El cambio en el año base entre ambos gráficos explica las diferencias de posición de cada uno de los sectores representados respecto al año 1913 común en ambos.

Gráfico I. Protección relativa sobre alimentos 1889 y 1913



L. Prados de la Escosura y A. Tena (1994).

Gráfico II. Protección relativa sobre alimentos 1913 y 1926



L. Prados de la Escosura y A. Tena (1994).

rasgo de la estructura protectora española no sufrió alteraciones profundas. En 1913, los alimentos, el hierro y el acero, la energía y los textiles disfrutaban de un nivel de protección superior a las actividades últimamente mencionadas. Lo cual no puede afirmarse en relación con la etapa 1913-1926 representada en el gráfico 2. En este caso, un buen número de sectores de las industrias de inversión pasan, entre ambas fechas, a estar situadas en el cuadrante superior izquierdo del gráfico, lo que implica que contaban con un nivel de protección superior a los alimentos, cuando en el primero de los años éste era inferior. La elevada protección al hierro y el acero o a los productos de vestir indica, sin embargo, que la puesta en práctica del Arancel de 1922, y sus modificaciones hasta 1926, no anularon en su totalidad los obstáculos a la expansión de los sectores de mayor valor añadido o con mayores efectos inducidos sobre la industrialización.

Aun cuando no puedan extraerse conclusiones definitivas de estas variaciones en la estructura interna de la protección, no parece contrario a la lógica vincularla con la evolución seguida por la tasa de crecimiento durante el primer tercio del siglo XX. De ser así, las consecuencias de esta asimetría en la protección en favor de alimentos y energía podrían ayudar a explicar el débil aumento del producto por habitante que tuvo lugar entre finales de siglo XIX y la coyuntura recesiva vinculada al fin de la Primera Guerra Mundial. Y, alternativamente, las mayores tasas de crecimiento económico obtenidas durante los años veinte podrían ser vinculadas a los cambios en la estructura interna en donde, sin desaparecer las distorsiones negativas, se habría defendido con mayor coherencia a la producción industrial interior.

La razón de la negativa trascendencia concedida a la protección sobre los alimentos y la energía se encuentra en que, como resultado de estas diferencias relativas, la industria, al igual que la creciente población urbana, se vio obligada a consumir productos (*inputs* energéticos y mano de obra la primera, y alimentos la segunda) a precios más elevados que los del mercado internacional, y superiores también a existentes en otros países, mientras en términos relativos su producción estaba menos protegida frente a la competencia internacional. Como resultado, los costes de producción fueron mayores y la renta disponible de la mayoría de la población para demandar productos de consumo no alimenticios, menor.

Desde que Perpiñá Graü publicara su ejemplar monografía sobre la minería del carbón⁸, las consecuencias negativas de su protección no ha sido puesta en entredicho. No sucede lo mismo con los alimentos, cuestión sobre la cual un número reseñable de investigaciones, centradas en la trayectoria seguida por el sector agrario, han defendido una interpretación opuesta a la esbozada aquí⁹. Sin embargo, es posible mostrar¹⁰ una evolución creciente del precio de los alimentos, entre 1892 y 1910, divergente respecto a los demás países europeos, en donde excepto en Alemania a finales del período, experimentan un descenso continuado. Si los alimentos aumentaron su precio, el poder adquisitivo de los trabajadores no agrarios, que a lo largo del primer tercio pasaron a ser mayoritarios entre la población ocupada, tuvo que descender, a no ser que los trabajadores consiguieran alzas salariales para compensar el aumento del valor en la principal partida de su cesta de la compra.

Por tanto, en ausencia de aumentos en los salarios reales, sobre los que no existe evidencia homogénea concluyente para antes de 1923, la demanda generada por este sector, que como se acaba de señalar suponía inicialmente la parte más importante de los perceptores de rentas, debió de crecer con una lentitud poco compatible con un proceso de aumento y diversificación de la demanda sobre el sector industrial¹¹. Si la elevada protección tuvo como consecuencia un aumento de la superficie cultivada de cereales, éste se hizo a costa de una elevación de precios del sector que drenaron capacidad adquisitiva de los sectores no agrarios obstaculizando la diversificación de

⁸ PERPIÑÁ, R., «Memorándum sobre la política del carbón», en *De Economía Crítica*, Valencia.

⁹ JIMÉNEZ BLANCO, I., «Introducción», en GARRABOU, R.; JIMÉNEZ BLANCO, J. I. y BARCIELA, C., *Historia Agraria de la España Contemporánea*, vol. II, Barcelona, 1986, pp. 9-141, y SANZ, J., *La agricultura española durante el primer tercio del siglo XX: un sector en transformación*, en NADAL, J.; CARRERAS, A., y SUDRIÀ, C., 1987, pp. 236-257.

¹⁰ PALAFOX, J., *Atraso Económico y Democracia. La Segunda República y la economía española, 1892-1936*, Barcelona, 1992.

¹¹ En la línea de argumentación presentada hasta aquí habría que considerar la situación de los jornaleros, para quienes un aumento de los precios agrarios podía suponer unos ingresos más elevados si participaran en la distribución de las ganancias generadas por el aumento. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación del mercado laboral y la distribución de la renta en el sector agrario, con la excepción del litoral mediterráneo de Cataluña y el País Valenciano y alguna zona menos relevante, parece difícil defender que la elevación de los precios se transformara en aumentos salariales.

la demanda con evidentes perjuicios para el sector industrial imposibilitado de reducir los costes mediante un aumento del volumen producido.

El razonamiento anterior también ayuda a comprender mejor lo ocurrido en los años veinte. En ellos, los cambios en la estructura arancelaria reflejada en el gráfico 2, junto al aumento de los salarios reales en la propia industria, ante un proceso de innovación cuyas consecuencias sobre la productividad posiblemente permitieron una retribución más elevada del trabajo, habrían dado lugar a una mayor diversificación de la demanda. Ello, junto a otros factores como un nuevo marco tecnológico, la evolución de las exportaciones o los posibles efectos positivos de la propia política industrial, contribuyen a aclarar la aceleración de las tasas de crecimiento en estos años y la sensible diversificación de la base industrial española constatable entre 1913 y 1929¹².

Al estar referidos sólo a España, los niveles de protección anteriores no permiten realizar un análisis comparado. No es posible, por tanto, responder al interrogante de si la economía española contaba con un nivel de protección superior, inferior o igual a otras. En este punto la única información disponible es la contenida en un estudio elaborado a finales de los años treinta¹³, a cuyo rigor pueden realizarse objeciones no desdeñables. Aun así, dada la trascendencia de la comparación, y aun cuando deba subrayarse la cautela con que deben tomarse los resultados, parece conveniente sintetizar la información suministrada por este trabajo.

De acuerdo con él, España mantenía en 1913 un nivel de protección agraria bastante superior al de países más industrializados como Alemania o Francia y también superior a Italia. En los años veinte la protección aumentó, mientras Francia e Italia la reducían, aunque no así Alemania. De esta forma, en base a la protección máxima, en 1927 el nivel de España prácticamente duplicaba el de estos tres. La defensa arancelaria de los productos semimanufacturados experimentó una evolución similar, aun cuando en este caso es destacable que el nivel de Francia en 1913, aunque no en 1927, era mayor que el español. Por su parte, en los productos manufacturados la protección

¹² BETRÁN, C., *Industria y crecimiento económico en el primer tercio del siglo XX. España, 1913-1929*, Tesis de Doctorado, Valencia, 1995.

¹³ LIEPMANN, H., *Tariff Levels and the Economic Unity of Europe*, Londres, 1938.

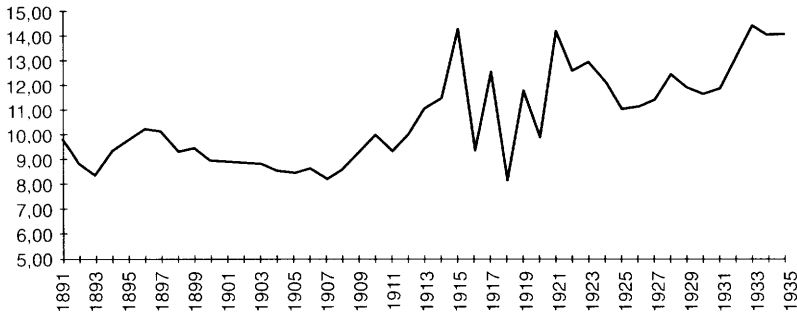
española era muy superior ya desde la preguerra y la diferencia se amplió en los años veinte, de forma que en la última de las fechas consideradas triplicaba no sólo la de estas tres economías, sino también la de otras con menor nivel de desarrollo industrial como Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia.

En resumen, si antes de 1914 los aranceles españoles estaban ya por encima de los vigentes en otros países, a finales de los años veinte la diferencia había incluso aumentado. Lo cual no parece sorprendente a la vista de los porcentajes de incremento en el nivel de protección obtenidos por Prados de la Escosura y Tena para un buen número de las partidas representadas en los gráficos 1 y 2; iguales o superiores al 50 por 100 en hierro y acero, química, bienes de equipo y bienes de consumo duradero. La conclusión a extraer, dado el estado actual de nuestros conocimientos, es clara: la economía española se encontraba más protegida que la de otros países, y no sólo porque los aranceles fueran más elevados, sino porque, además, gravaban a *inputs* básicos del crecimiento industrial en los que España no tenía ventaja comparativa o a sectores maduros tecnológicamente.

2. El presupuesto y la economía

Si el arancel es un elemento decisivo en la intervención pública en las relaciones con el mercado internacional de una economía, el Presupuesto es la ley económica fundamental de su relación con el mercado interno. La participación del Estado en el producto nacional fue creciendo a lo largo del primer tercio del siglo, aunque esta evolución no fue uniforme y se produjo a lo largo de tres períodos claramente diferenciados. En los años de preguerra el gasto público se estabilizó en torno al 9 por 100 del PIB, con un ligero descenso entre 1900 y 1907, debido a la reducción del gasto provocado por las economías que el ministro de Hacienda, Fernández Villaverde, introdujo con el objetivo de frenar el déficit público aparecido en la última década del siglo XIX; desde 1907 los inicios de un cambio en la concepción de la intervención del Estado en la economía provocaron una recuperación del gasto. Durante el período bélico se produjo una distorsión considerable de la situación fiscal, provocada tanto por la fuerte variación del producto como por la más amplia alteración de los gastos y el menor aumento de los ingresos, alteración relacionada, a su vez, con las obligaciones de los ministerios militares y la

**Gráfico III. Porcentaje de gasto público sobre el PNB
1900-1935**



IEF (1976), Prados (1994).

amortización de la deuda a corto plazo, emitida para salvar el mencionado desfase entre ingresos y gastos. Es en el período de posguerra cuando se produjo el mayor aumento relativo del gasto respecto al Producto Nacional, alcanzando a finales de los años veinte su nivel más elevado, en torno al 13-14 por 100 (gráfico 3).

Esta evolución no puede separarse de un contexto caracterizado por el aumento sostenido del Producto, especialmente destacado entre 1914 y 1929. Lo cual pone de relieve que el esfuerzo de elevación del gasto público en relación con el PIB supuso, al mismo tiempo, un fuerte aumento de las cantidades a disposición del Estado para realizar sus políticas y obliga a plantearse cuál pudo ser la relación entre el aumento del tamaño del sector público estatal y el crecimiento de la renta.

Desde esta perspectiva, la relación del presupuesto con la economía es doble. Por un lado, el sector público contribuye al crecimiento económico al realizar gastos que el sector privado no efectuaría por no ser rentables a corto plazo pero que resultan imprescindibles para el aumento de la productividad. Es el caso del gasto en infraestructuras o educación. Por otro lado, los incrementos en la renta suponen una elevación de la demanda de servicios públicos, como los servicios sociales, en la medida en que unos mayores ingresos permiten destinar recursos a otras actividades, además de las esenciales. Este

doble sentido de la relación distorsiona las cifras de gasto público/PIB puesto que un cociente elevado será considerado causa del crecimiento; pero, a la vez, cuanto mayor sea el nivel de renta de un país, más alto será dicha *ratio*, consecuencia del aumento de la demanda de servicios públicos. Este es el caso de España: el aumento de la renta en el siglo XX incrementó la demanda de servicios del Estado, y con mayor intensidad la demanda de los gastos no bélicos ¹⁴.

Para nuestro objetivo es más interesante la otra parte de la relación, la que va desde el gasto público hacia el crecimiento de la renta. El objetivo de los historiadores económicos ha sido analizar su evolución bajo el supuesto de que un valor elevado, prueba de una política activa de fomento del desarrollo que contaría con recursos suficientes para ser efectiva, representaría una contribución positiva del Estado al crecimiento. Téngase en cuenta que no nos estamos refiriendo a los elevados niveles de gasto alcanzados por las economías en las últimas décadas, que llevaron a criticar el aumento del tamaño del sector público por drenar recursos de los sectores productivos, sino a un período de industrialización en el que los gastos en infraestructura, principalmente, resultaban necesarios para el crecimiento al facilitar la integración del mercado.

Basándose, por tanto, en la participación del gasto del Estado en el gasto nacional se ha señalado que la acción estatal como estimulante del sector privado fue baja debido a la escasez de recursos disponibles. Penuria heredada de un sistema fiscal inelástico en el cual los impuestos no respondían a los incrementos de la renta, impidiendo recabar recursos ordinarios hacia el Estado para financiar la política económica. Ello, a su vez, obliga a acudir al endeudamiento que atenazaba los gastos por la elevada proporción de éstos comprometidos en el pago de los intereses de la deuda ¹⁵. Esta incapacidad para recabar los ingresos necesarios a fin de estimular el crecimiento era un síntoma de una opción de los políticos españoles, que prefirieron mantener bajos los impuestos de algunas actividades y grupos sociales a costa de no fomentar el crecimiento económico y no mejo-

¹⁴ COMÍN, *La evolución del gasto del Estado en España, 1901-1972: Contraste de dos teorías*, en MARTÍN ACEÑA, P., y PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (eds.), 1985, pp. 317-342.

¹⁵ TEDDE, P., «El gasto público en España, 1875-1906: Un análisis comparativo con las economías europeas», *Hacienda Pública Española*, núm. 69, 1981, pp. 237-265.

rar el bienestar social a través de mayores gastos en educación o en sanidad ¹⁶.

El resultado de los contrastes econométricos realizados, sin embargo, no avala esta conclusión ¹⁷. Por contra, muestran un impacto positivo y creciente entre gasto público y GNB y mucho mayor todavía entre el primero o la inversión y el IPIES que no puede ignorarse a la hora de evaluar la contribución del sector público en la situación de atraso relativo en la que se encontraba la economía española en 1936. Lo cual parece coincidir con los resultados de los ejercicios cuantitativos realizados sobre una amplia muestra de países subdesarrollados en donde el tamaño del sector público, siendo mayor que en la España del primer tercio del siglo, no es el de las hoy naciones industrializadas ¹⁸. Concluir, por tanto, la inexistencia de efectos sobre la economía a partir del porcentaje de gasto sobre la renta resulta arriesgado.

La escasez de recursos mencionada ha sido analizada en una perspectiva comparada. Las comparaciones internacionales presentan dificultades, debidas a la estructura institucional de cada país, lo cual se refleja en la existencia de diferentes grados de centralización y en la presencia de varios niveles de gobierno con distintos porcentajes de participación en el gasto público total. En España el gasto del sector Estado representó, durante el primer tercio del siglo, tres cuartas partes del total de las Administraciones Públicas, porcentaje similar al francés y al británico pero muy superior al alemán que cuenta con un menor grado de centralización. Por eso, las comparaciones pueden variar según los valores utilizados. En general, se coincide en que la proporción de producto nacional correspondiente a gasto público era, en la España de comienzos de siglo, casi la mitad de la de Alemania o Reino Unido y similar a la de Italia, mientras los mismos valores se repetían en el gasto por habitante ¹⁹. En los años treinta, a

¹⁶ COMÍN, F., *Hacienda y Economía en la España Contemporánea (1800-1936)*, Madrid, 1988.

¹⁷ CUBEL, A., «Gasto público y crecimiento económico en la Restauración (1874-1923)», *Revista de Historia Económica*, 1993, pp. 49-78, y PALAFOX, J., *Atraso Económico y...*, cit., Barcelona, 1992.

¹⁸ EAESTERLY, W., y REBELO, S., «Fiscal policy and economic growth. An empirical investigation», *Journal of Monetary Economics*, 1993, pp. 417-458.

¹⁹ TEDDE, P., «El gasto público...», cit., 1981.

pesar de haberse duplicado el porcentaje que supone el gasto público en España, la diferencia con el resto de países se mantiene ²⁰. Sin embargo, la comparación con otros países de similar nivel de desarrollo puede enmascarar el efecto de una mayor demanda de servicios públicos proporcionalmente mayor que la diferencia de renta. Si se compara con Italia, con una economía de un desarrollo similar a la española, no aparecen diferencias.

El principal causante de la insuficiencia de la Hacienda, según todos los autores, era la escasez de ingresos públicos que permitieran realizar una labor discrecional al Estado en la promoción de la economía. La insuficiencia del sistema fiscal se basaba en la antigüedad del cuadro tributario establecido en 1845. Los aumentos de ingresos se producían más a través de modificaciones discrecionales de sistema que por su capacidad para seguir los aumentos de renta. Esta insuficiencia de los ingresos ordinarios era consecuencia de una presión fiscal baja y mal repartida entre los diferentes grupos sociales aunque debe resaltarse su tendencia creciente durante todo el primer tercio del siglo, exceptuando los años de la Guerra Mundial ²¹.

Pero a pesar de su fracaso en la financiación del presupuesto, el sistema fiscal ha sido considerado favorable al crecimiento económico porque los bajos impuestos no cargaban excesivamente los costes de producción y porque el reparto de la carga fiscal favorecía a las actividades más productivas: la agricultura soportó una presión fiscal superior a la industria y el comercio durante todo el siglo XIX. Esta situación se mantuvo hasta la Guerra Mundial, cuando las reformas tributarias de 1918 a 1924 gravaron más a la industria, que comenzó a soportar una presión fiscal superior a la de la agricultura ²².

El razonamiento sobre el que se alzan estas conclusiones se asienta en el supuesto de que una presión fiscal superior en el sector agrario promovía la inversión en el sector industrial al mejorar la rela-

²⁰ COMÍN, F., «Las Administraciones Públicas», en GARCÍA DELCADO, J. L. (dir.), *España, Economía*, Madrid, 1988.

²¹ VELARDE, J., *Política Económica de la Dictadura*, 1969, y COMÍN, F., *Hacienda y Economía...*, Madrid, 1988.

²² FUENTES QUINTANA, E., «Los principios del reparto de la carga tributaria en España», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 41, 1961, pp. 161-298, y COMÍN, F., *Hacienda y Economía...*, Madrid, 1988.

ción de rentabilidades entre sectores, en favor de este último, tras satisfacerse los correspondientes impuestos. Es decir, el sector industrial pagaba menores impuestos, por lo que, a igualdad de rentabilidades brutas, la inversión en él resultaría más rentable. Sin embargo, las diferencias eran demasiado pequeñas para atribuirles una influencia destacada, y cuando se ampliaron lo hicieron contra el sector industrial. Además, el regresivo reparto de la carga tributaria hacía que quienes habían de tomar las decisiones productivas y de inversión soportaran una presión fiscal inferior a la del resto del sector agrario²³. Por ello resulta difícil afirmar que desde el sistema fiscal se realizara una política favorable al crecimiento. El mérito, en todo caso, debería imputarse antes al inmovilismo del sistema tributario que a una actuación discrecional. No deja de resultar contradictorio considerar, como hacen algunos historiadores económicos, que el sistema fiscal favoreció el crecimiento por la baja presión ejercida sobre las rentas de los recursos productivos, según pensaban los liberales, argumentando al mismo tiempo que el Estado no efectuó una promoción suficiente del crecimiento, debido a la escasez de recursos ordinarios. Cualquier movimiento hacia un sistema fiscal más moderno, donde estuvieran presentes las propiedades de equidad, suficiencia y flexibilidad, supondría la pérdida de las características que llevan a algunos autores a calificar favorablemente el sistema tributario español. Otra posibilidad era el endeudamiento para financiar los gastos de inversión y eliminar la restricción fiscal que pesó sobre la Hacienda; a cambio, el aumento de los intereses, que ya suponían una parte importante del presupuesto²⁴, hubiera dificultado la asignación presupuestaria a otros fines.

No sólo la insuficiencia de los gastos públicos ha sido considerada causante del escaso efecto del presupuesto del Estado en el fomento del crecimiento. «El problema no era tanto el nivel de gasto, sino su deficiente gestión y su escasa eficacia social», según Comín²⁵. De las partidas del presupuesto, la que estaba más relacionada con el crecimiento económico eran los servicios económicos, en donde se incluyen los gastos en los diferentes sectores para fomentar la producción

²³ COMÍN, F., «El papel del presupuesto en el crecimiento económico español: Una visión a largo plazo», *Revista de Historia Económica*, 1994, pp. 283-314.

²⁴ TEDDE, P., «El gasto público...», cit., 1981.

²⁵ COMÍN, F., «El papel del presupuesto en...», cit., 1994.

y las mejoras en las comunicaciones e infraestructuras. En 1907 se sitúa el comienzo de una mutación en la estructura del gasto público, con un aumento del peso relativo de los gastos económicos y sociales y una disminución del peso de la Deuda, los servicios generales y los desembolsos en Defensa. Los gastos en educación y sanidad continuaron representando valores insignificantes²⁶.

El cuadro 1 compara la cantidad gastada en servicios económicos en España y otros países en relación con el gasto público total. En él se observa cómo el porcentaje destinado a infraestructuras o apoyo a los sectores productivos no fue inferior al de otros países e incluso superior en ciertos períodos. Es éste un aspecto ya señalado por Tedde²⁷, al comparar los porcentajes de los servicios económicos sobre el gasto total españoles con los británicos y destacar las proporciones similares en ambos casos en el período 1890-1920, mostrando cómo las cifras españolas eran elevadas, a consecuencia de la política de obras públicas, y señalando, a la vez, que el peso de la deuda, mayor en España, era el elemento diferenciador entre la estructura presupuestaria española y británica. Hay que tener en cuenta, nuevamente, la dificultad de establecer comparaciones internacionales. La diferencia de las cifras entre países puede ser debida a una política económica diferente, pero también a una distinta distribución del gasto entre los diferentes niveles de gobierno y a los distintos grados de centralización. El cuadro resulta, en cualquier caso, interesante al cuestionar la opinión de que la distribución del gasto público fuera en España diferente a la realizada en otros países, especialmente Italia, que ha sido objeto de una detallada comparación²⁸. Según esta autora, la energía aplicada en España para fomentar, desde el presupuesto, la industrialización fue inferior a la generada en el caso de Italia. Ya se ha señalado la similitud entre el porcentaje destinado a gasto público en los dos países y se ha comprobado ahora cómo los gastos en servicios económicos fueron similares también. Ello hace necesario buscar la diferente energía desarrollada según Vaccaro en otras partidas.

²⁶ COMÍN, F., *Hacienda y Economía...*, cit., 1988.

²⁷ TEDDE, P., «El gasto público...», cit., 1981.

²⁸ VACCARO, B., «Industrialization in Spain and Italy (1860-1914)», *Journal of European Economic History*, núm. 3, 1980, pp. 709-753.

Cuadro 1. Porcentaje de los servicios económicos en el Presupuesto del Estado en diferentes países

	España	Francia	Italia	Alemania		Reino Unido	
				A	B	A	B
1901-05	9,6	10,3	14,2		17,7 ^a	0,8 ^a	17,2 ^a
1906-10	11,2	10,0	19,1		18,9 ^b	1,2 ^b	20,6 ^b
1911-15	12,7	11,1	16,7	2,6 ^c	18,9 ^c	1,3 ^c	18 ^c
1916-20	15,3	12,3	4,1			10 ^f	14,4 ^f
1921-25	18,4	11,1	10,7	4,1 ^d	12,3 ^d	6,7	15,4
1926-30	15,6	7,2	13,5	4,7	13,0	2,6	14,2
1931-35	21,4	9,8	15,3	3,3 ^e	14,7	3,1	14,5

Notas: A: *Gobierno central*; B: *Todos los niveles de gobierno*; (a) 1900; (b) 1906 y 1910; (c) 1913; (d) 1925; (e) 1931 y 1932; (f) 1920.

España, IEF²⁹; Italia, Ercolani³⁰; Francia, Delorme y André³¹; Alemania y Reino Unido, Flora³².

Dentro de los servicios económicos se encuentra la inversión pública, el componente más importante por sus efectos sobre el conjunto de la economía. La generación de capital público es esencial para el incremento de la productividad del capital privado. Infraestructuras, comunicaciones, educación, contribuyen a hacer más productivas las actividades realizadas por las empresas al proveerlas con *inputs* que mejoran la eficiencia de las labores realizadas por los trabajadores y el capital. La principal vía por la que este aumento de la productividad se alcanzó en el primer tercio del siglo XX fue la reducción de los costes de transporte, que permitió reducir las trabas al libre movimiento de las mercancías en el mercado interior. Los esfuerzos realizados para mejorar la red de transporte contribuirían a aumentar el tamaño del mercado al llevar hasta un mayor número de consumidores los productos más baratos, liberando capacidad de compra disponible para la adquisición de nuevos bienes y servicios.

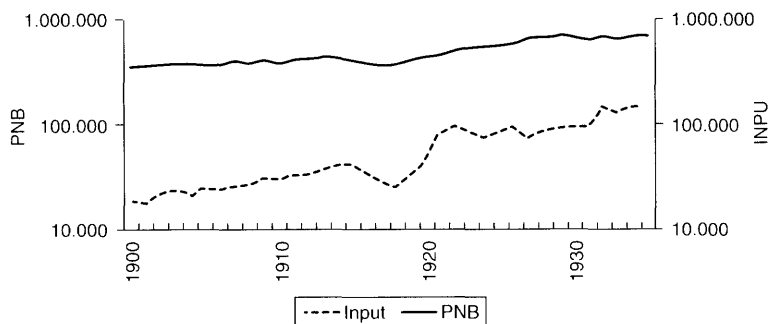
²⁹ Instituto de Estudios Fiscales, *Datos básicos para la Historia Financiera de España, 1850-1975*, Madrid, 1970.

³⁰ ERCOLANI, P., *Documentazione statistica di base*, en FUA (ed.), 1975, pp. 378-472.

³¹ DELORME, R., y ANDRÉ, C., *L'Etat et l'Economie. Une essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques (1870-1980)*, París, 1983.

³² FLORA, P., *State, Economy and Society in Western Europe, 1815-1975*, 2 vols., Frankfurt, 1987.

**Gráfico IV. Inversión pública y PNB
1900-1935**



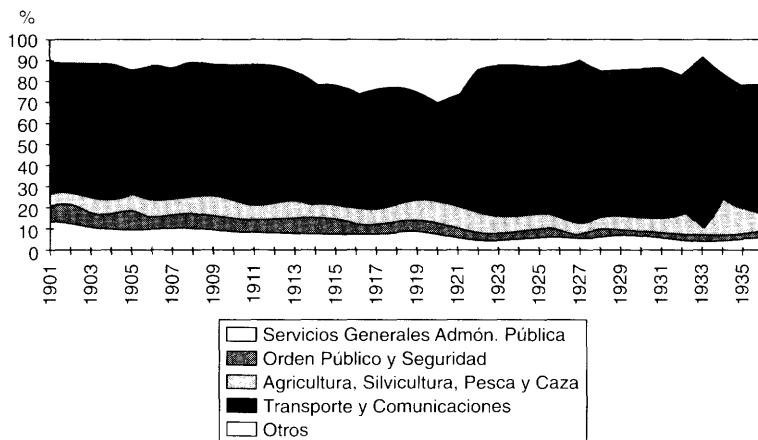
Prados (1994) e I.V.I.E. (1995).

Lo cual, como se ha argumentado antes, permite aumentar el tamaño de las instalaciones a las empresas más eficientes e incrementar la productividad media de la economía.

Desde esta perspectiva, el esfuerzo por aumentar la inversión pública en términos del PIB hasta casi duplicarla debe ser considerado un elemento positivo de la intervención del sector público en la economía. Y esto es lo que ocurrió durante el primer tercio del siglo, como puede observarse en el gráfico 4, que representa, en escala logarítmica, el Producto Nacional Bruto y la Inversión Pública. Es interesante observar que en las dos series se produce un cambio de pendiente después de la Guerra Mundial, reflejo de unas mayores tasas de crecimiento. Y todo ello coincide con los momentos en los cuales el esfuerzo inversor del Estado en términos reales es más elevado, lo que sin duda debió tener efectos favorables en la reducción de los costes de transporte y el aumento de la escala de la producción. Y aún más si comprobamos que, como nos muestra el gráfico 5, la mayor parte de esta inversión se realizaba en los transportes, principalmente en la construcción y conservación de carreteras, con lo que la principal contribución del Estado fue la creación de las infraestructuras necesarias para la articulación del mercado nacional.

Una segunda función del presupuesto es la estabilización macroeconómica, la regulación de la evolución a corto plazo de la renta nacional. Desde este punto de vista la magnitud de los déficit, y no el

Gráfico V. Inversión pública. Distribución porcentual 1901-1935



I.V.I.E. (1995).

total del presupuesto, es el elemento a considerar para valorar el signo de la acción estatal, puesto que al considerarse que la existencia de una crisis es consecuencia de una insuficiencia del gasto nacional, que resulta inferior al necesario para adquirir toda la producción de la economía, el Estado, a través del déficit, utiliza los fondos no empleados y eleva el gasto hasta igualar la producción. En el supuesto de que el déficit se produzca en períodos de pleno empleo, el Estado compite con el sector privado por los fondos prestables y provoca una elevación del tipo de interés y una sustitución de demanda privada por demanda pública.

La política fiscal fue predominantemente expansiva, si se exceptúan los años 1900-1908, aunque dada la dimensión del saldo es poco probable que esos efectos expansivos fuesen notables³³. En consecuencia, como el presupuesto es «raquítico, ineficaz y rudimentario» en los años veinte y treinta, la acción del Estado no pudo ser la causante de la evolución cíclica de la economía en el período de en-

³³ COMÍN, F., *Hacienda y Economía...*, cit., 1988.

treguerras³⁴. Palafox³⁵, sin embargo, señala que en el crecimiento de los veinte desempeñó un papel principal el aumento del gasto público al movilizar el ahorro excedente acumulado durante la Guerra Mundial. Este gasto se destinó a satisfacer las necesidades de expansión de los sectores de la gran industria a través de la renovación del material ferroviario. El régimen republicano modificó la política presupuestaria frenando los proyectos de obras públicas emprendidos por la dictadura y orientando los programas de gasto hacia servicios sociales más desatendidos por el Estado. Con la modificación de la estructura presupuestaria y la búsqueda del equilibrio presupuestario se cancelaron las líneas de fuerza del crecimiento económico, lo que, junto al giro radical de las expectativas empresariales y la caída de las exportaciones, explicaría la crisis económica española.

3. La política industrial

Si una de las consecuencias más destacables de la política comercial fue el entorpecimiento de la diversificación de la demanda, tampoco el crecimiento de la renta parece haber contribuido a ampliar decididamente la capacidad de adquisición de productos industriales. Los años finales del siglo XIX observan el fracaso de la industrialización ochocentista, limitada en exceso geográfica y sectorialmente para poder generar un efecto expansivo sobre el conjunto de la economía. Con un sector industrial con claró predominio de las industrias alimenticias y que en los últimos cincuenta años del siglo no había sufrido cambios radicales en su estructura, el resultado era un proceso industrializador parsimonioso y precario³⁶.

Parece posible defender, pues, que en 1900 la industria española no tenía la dimensión suficiente para que su crecimiento tuviera lugar como resultado de las propias demandas internacionales. El tamaño del mercado industrial era reducido, por lo que bastantes sectores, en especial aquellos con mayores necesidades de capital, tenían

³⁴ COMÍN, F., y MARTÍN, ACEÑA, P., «La política monetaria y fiscal durante la Dictadura y la Segunda República», *Papeles de Economía Española*, núm. 20, pp. 236-261.

³⁵ PALAFOX, J., *Atraso Económico y...*, cit., 1992.

³⁶ NADAL, J., *La industria fabril española en 1900. Una aproximación*, en NADAL, J.; CARRERAS, A., y SUDRIÀ, C. (comp.), 1987, p. 25.

graves dificultades para alcanzar el tamaño óptimo que permitiera reducir los costes de producción. En cualquier proceso de industrialización, el aumento de la dimensión del mercado para salvar ese freno proviene del crecimiento conjunto de diferentes industrias que generan ingresos y se convierten en fuente de demanda para otras. De esta forma, cada una de ellas se beneficia del crecimiento de las demás porque cada una representa una demanda potencial para el resto. Al mismo tiempo, un mayor tamaño, y una mayor diversificación, del sector secundario supone un menor riesgo en la inversión al reducir la posibilidad de que aparezcan existencias invendidas. Por otro lado, cuanto más amplio sea el mercado de trabajo industrial, más sencillo resultará encontrar mano de obra adiestrada en épocas de expansión.

En definitiva, lo que se está intentando plantear es la existencia en la industrialización de un efecto de realimentación en el crecimiento del sector secundario, en la línea defendida por Kaldor y más recientemente por Krugman, para quien «vivimos en una economía mucho más próxima a la visión de Kaldor de un mundo dinámico impulsado por procesos acumulativos que al modelo habitual de rendimientos contantes»³⁷. Un proceso acumulativo, identificable para el economista húngaro con «la existencia de rendimientos crecientes de escala en las actividades productivas, utilizado el término en el sentido más amplio. No se trata sólo de economías de escala consideradas comúnmente, sino de la ventaja acumulativa surgida del propio crecimiento de la industria, el desarrollo de las cualificaciones y del conocimiento; las oportunidades para facilitar la comunicación de ideas y experiencias, la oportunidad para incrementar la diferenciación en los procesos de especialización de las actividades humanas»³⁸.

Desde esta perspectiva, cobra sentido analizar la política de fomento industrial que comenzó a ponerse en marcha a finales del siglo XIX en España y otros países desde un nuevo punto de vista. Se puede discrepar así de la posición tradicional no intervencionista defensora de que si no existía mayor inversión privada en la industria era debido a su menor rentabilidad frente a inversiones alternativas,

³⁷ KURCMAN, P. R., *Geography and Trade*, Cambridge, Mass., 1991, p. 10. (Existe trad. cast., Barcelona, 1993.)

³⁸ KALDOR, N., «The Case for Regional Policies», en *Scottish Journal of Political Economy*, 1970, p. 480.

por lo que si el sector público incentivaba la inversión en el sector secundario o invertía directamente estaba ofreciendo señales inequívocas al mercado y dirigiendo ineficientemente los recursos. Porque con un sector industrial de tamaño reducido, éste no crece debido precisamente a que su tamaño no es suficientemente grande y no genera los efectos de realimentación señalados.

Lo señalado en el párrafo anterior, naturalmente, no exime a la política industrial española de las dos críticas tradicionales: gastar poco y gastar mal. En relación con la primera de ellas ya se ha mencionado en la sección anterior las limitaciones básicas de la acción presupuestaria ante la insuficiencia de los ingresos para cubrir los gastos. Una estructura interna de éstos similar a la de otras economías, dado el menor volumen absoluto, no excluye efectos sobre la economía más reducidos, si existieron umbrales mínimos en las existencias de capital público o en su composición, por debajo de los cuales la contribución de éste al crecimiento no es relevante. El objetivo de los gestores políticos de aproximarse a los países más avanzados, exigía, por tanto, una actuación más decidida, y que resultaría imposible debido a las restricciones a las que se enfrentaba su actuación para incrementar los ingresos.

Nada concreto sabemos sobre la posible existencia de estos umbrales mínimos, pero sí conocemos que, al menos durante la dictadura de Primo de Rivera, la acción interventora del Estado, tanto en la articulación de un marco legal para fomentar la industrialización como en la política de gasto, no estuvo exenta de ineficiencias muy destacadas. En el primer caso, por cuanto es entonces cuando se alcanza el máximo en la regulación pública de la producción. En el segundo, porque la expansiva política dictatorial, puesta en práctica vulnerando principios básicos de lo que entonces se consideraba una correcta gestión de las finanzas del Estado, se realizó sin alterar los comportamientos ineficientes derivados de la existencia de poderosos grupos de presión.

El control del mercado auspiciado por la Administración no es un fenómeno surgido con el régimen de Primo de Rivera. En 1907 se había puesto en práctica en el sector textil algodonero y azucarero. En el primer caso, mediante la, al parecer, efímera actuación de La Mutua de Fabricantes de Tejidos, Reguladora del Mercado y Exportación; en el segundo, prohibiendo directamente la instalación de nuevas fábricas de azúcar y la ampliación de las ya existentes dentro de

un programa para evitar la crisis de sobreproducción y como medida complementaria del incremento del impuesto de azúcares.

Pero el mayor impulso a la restricción de la competencia y de abandono del mercado se produce en 1926 con la creación del Comité Regulador de la Producción Industrial encargado de autorizar la constitución de sociedades y la ampliación y el traslado de las instalaciones productivas. A partir de su entrada en vigor, por tanto, la libertad de crear empresas o de innovar quedó en manos de los productores ya instalados en el mercado y de la propia Administración que eran quienes formaban parte de los comités sectoriales de regulación. Aun cuando sus efectos no han sido investigados en profundidad, en el sector textil algodónero, al menos, las consecuencias fueron relevantes.

Por otro lado, la privilegiada posición conseguida por los principales sectores de la industria a través de la protección y la regulación de la competencia se vio reforzada por la política de inversiones ferroviarias emprendida por el régimen autoritario. Financiada en gran parte al margen del presupuesto mediante procedimientos, como poco, irregulares que agravarían la situación presupuestaria de la Segunda República, la financiación pública contribuyó a reforzar la posición dominante de un número limitado de empresas coaligadas entre sí para evitar también la competencia³⁹.

Sin embargo, junto a estas características de la intervención hubo otras de efectos no tan claramente negativos. En especial si se aceptan las consideraciones señaladas sobre la trascendencia del proceso de realimentación en la expansión industrial. Entre los sectores que obtuvieron mayor atención por parte del sector público destacan la construcción naval, los transformados metálicos y la siderurgia⁴⁰. Como puede observarse todos ellos sectores de industria básica. Tampoco es éste un fenómeno exclusivo de la política española: Italia también desarrolló a finales del siglo XIX una política industrial centrada en la creación de unas industrias siderúrgicas y de transformados metálicos fuertes. La política de los países de desarrollo intermedio, como Italia y España, perseguía el fomento de los sectores industriales que ya se habían desarrollado en las naciones más avanzadas de

³⁹ PALAFOX, J., *Comercio exterior y vía nacionalista. Algunas consideraciones*, en GARCÍA DELGADO, J. L. (ed.), 1986, pp. 180-197.

⁴⁰ A los que se añadió, a fines de los años veinte, la industria aeronáutica (GÓMEZ MENDOZA y GARCÍA LÓPEZ, 1992).

bido a la facilidad de acceso a la tecnología y a la existencia en los mercados interiores de una demanda potencial que facilitaba su crecimiento mediante un proceso de sustitución de importaciones.

Una segunda razón de la selección efectuada habría que buscarla en los instrumentos de los que disponía el Estado para intervenir. El principal era, dejando de lado el arancel que ya ha sido considerado, la demanda pública ante la dificultad de aumentar el gasto mediante programas de subsidios y primas por su repercusión sobre el déficit presupuestario. La demanda pública se dirigía hacia los sectores de industria pesada (construcción naval, obras públicas, construcción ferroviaria) debido a las funciones atribuidas al Estado: infraestructura y defensa. Y junto a estos dos motivos, en la elección de las actividades favorecidas desempeñó también un papel relevante, quizá primordial, el que estas industrias, por su concentración geográfica y su desarrollo previo, contaban con unos grupos empresariales (Liga Vizcaína de Productores, Liga Marítima Española) capaces de presionar en los despachos ministeriales para conseguir sus reivindicaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior no debe sorprender que uno de los sectores más atendidos por la política industrial fuera la construcción naval. Dada la mejor información disponible frente a lo ocurrido en otros sectores, el análisis de cómo se concretó la política naval puede servir de exponente del papel del Estado en el fomento del aumento del tamaño del sector. Los problemas de éste radicaban en la carestía de los buques construidos en los astilleros nacionales, debido a la falta de materiales adecuados de procedencia nacional y al tamaño inferior al óptimo consecuencia de una demanda interior insuficiente⁴¹. Las numerosas compras de buques para la Armada durante el primer tercio del siglo incidieron en el sector que mostraba un exceso de capacidad y al mismo tiempo no disponía de la tecnología necesaria para realizar barcos competitivos. El resultado del notable esfuerzo público, que llegó en algunas etapas hasta el 3 por 100 de los gastos del Estado, fue la nacionalización completa de la construcción naval militar desde 1910-1914 a partir de unos porcentajes en torno al 50 por 100 de construcción nacional sobre las compras totales.

⁴¹ GÓMEZ MENDOZA, A., «Government and the development of modern shipbuilding in Spain, 1850-1930», en *The Journal of Transport History*, 1988, pp. 19-36.

Los efectos inducidos de estos gastos se pueden clasificar en dos tipos: los derivados del aumento de la demanda sobre los sectores suministradores de piezas y materiales y los provocados por la transferencia de tecnología sobre las industrias constructoras. El efecto de la demanda adicional efectuada por el Estado a los astilleros se sitúa en un rango que oscila en torno al 1 por 100 de la producción industrial y en torno al 4 por 100 de la producción de bienes intermedios y de inversión. Los datos que poseemos sobre su efecto sobre la demanda de acero en las décadas finales del siglo XIX señalan que pudo ser importante en años muy determinados, como 1890, cuando la demanda estatal pudo alcanzar el 14 por 100 de la producción total ⁴². No fueron éstas las únicas consecuencias. Tan relevante como las anteriores fue el que al garantizar los pedidos, especialmente en épocas de demanda privada baja, el apoyo estatal aceleró la concentración de los astilleros en un número más reducido de unidades productivas de mayor tamaño que disfrutaron de las ventajas, del tamaño en la reducción de costes facilitándose la absorción de tecnología moderna ⁴³.

El otro grupo de efectos son los efectos difusión consecuencia de la introducción de nuevas tecnologías, la formación de nuevas cualificaciones, el entrenamiento de expertos en dirección que entraron en el país a través de los contratos del Estado con fabricantes extranjeros radicados en España. El principal efecto fue la introducción de nueva tecnología en las principales siderurgias, incorporando los nuevos altos hornos para la fabricación de acero a raíz de la generación de demanda por parte del Estado ⁴⁴. Adicionalmente, los contratos de construcción de la Escuadra, además de estar encomendados a empresas extranjeras con astilleros en España, recogían la obligación de adiestrar obreros y personal directivo español ⁴⁵.

Desde el punto de vista del análisis de las consecuencias de la política industrial, tiene interés analizar, por último, uno de los programas más ambiciosos de sustitución de importaciones adoptado du-

⁴² CUBEL, A., «Los efectos del gasto del Estado en la construcción naval militar en España, 1887-1936», *Revista de Historia Industrial*, 1994, pp. 93-120.

⁴³ GÓMEZ MENDOZA, A., «Government and the development of modern shipbuilding in Spain, 1850-1935», *The Journal of Transport History*, 1988, pp. 19-36.

⁴⁴ CUBEL, A., «Los efectos del gasto del Estado...», cit., 1994.

⁴⁵ TREBLCOCK, C., «British Armaments and European Industrialization, 1890-1914», *Economic History Review*, núm. 2, 1973.

rante el período considerado en este trabajo: el aprobado en 1917 con el objetivo de aprovechar la disminución de la competencia en aquella coyuntura. La elección se debe tanto a que la Ley de «Fomento de las Industrias Existentes y Creación de Otras Nuevas» se la ha considerado el precedente inmediato de la política industrial puesta en práctica durante la dictadura de Primo de Rivera, como a que sus efectos reales son conocidos y fueron mucho más limitados de lo que podría deducirse de la lectura de su articulado. Lo cual invita a ser prudente en la valoración de los efectos del intervencionismo dictatorial derivados del Real Decreto de 1924 de «Nuevos Auxilios para Favorecer la Creación y el Desarrollo de las Empresas Industriales» mientras no contemos con investigaciones detalladas acerca de sus repercusiones reales.

El objetivo de la Ley de 1917 era partir de la base industrial creada previamente por la sustitución forzada de bienes importados por nacionales para, desde una postura industrializadora, sostener la tasa de crecimiento sectorial. Las industrias protegidas eran aquellas implantadas después del 1 de enero de 1914 que sustituyeran importaciones o desarrollaran nuevos productos; las ya existentes con el mismo propósito o con capacidad exportadora y las industrias de defensa. Dentro de estos cuatro grupos se consideraban preferentes quince sectores industriales cubriendo una amplísima parcela de la estructura industrial española. Estos se beneficiarían de tres grupos de ayudas: acuerdos de la Administración sin auxilio económico directo (exenciones y aplazamientos de impuestos, contratos con la Administración; reducción de tarifas en las líneas ferroviarias y de navegación); auxilios o préstamos en efectivo otorgados directamente y garantía de interés mínimo del capital invertido. Ligado a la Ley de Protección a las Industrias se preveía la creación de un Banco encargado de distribuir los préstamos que se concedieran de acuerdo con aquélla.

Como se ha señalado, en contra de lo que podría esperarse teniendo en cuenta su ambición, la ley no tuvo grandes consecuencias sobre la estructura industrial. A pesar de las numerosas solicitudes para beneficiarse de sus ayudas, apenas veinte fueron atendidas en los primeros cinco años de vigencia. Y en cuanto a la función del Banco de Crédito Industrial surgido bajo sus auspicios, ésta se retrasó, de forma que la escasez de crédito existente cuando fue previsto había desaparecido en el año de su fundación. Al mismo tiempo, los préstamos a bajo interés se facilitaron con lentitud, sin que la dife-

rencia en el coste respecto a los existentes en el mercado justificara la demora ⁴⁶. A pesar de los escasos resultados obtenidos la Ley de 1917 se prorrogó, dando lugar a la norma de 1924 sobre cuyas consecuencias concretas, como se ha indicado, nada sabemos.

4. Conclusiones

Del recorrido realizado hasta aquí por los tres elementos de la intervención publicada considerados emergen una serie de conclusiones que es conveniente sintetizar. En relación con la política arancelaria parece obvio que, al margen de su nivel sobre el cual faltan investigaciones de carácter comparado, su estructura no favoreció el crecimiento competitivo de la economía española. La capacidad de presión de los productores de alimentos y de la minería del carbón entorpeció el aumento de la demanda de bienes manufacturados de consumo final, y frenó la diversificación de la industria al encarecer los costes de producción en un buen número de actividades. Incluso, durante los años posteriores a 1922, cuando esta asimetría se matizó, las tarifas en sectores maduros tecnológicamente se situaron por encima de aquellos que podrían ser incluidos dentro del concepto de industrias nacientes.

En el caso de la política presupuestaria, y a pesar de los reducidos niveles de gasto público de comienzos del siglo XX, el esfuerzo realizado fue significativo aunque parece claro que los obstáculos planteados por el sistema fiscal para aumentar el esfuerzo financiero del Estado frenaron la realización de una política más activa. Dentro de los reducidos logros es necesario destacar la importancia de la inversión pública en la formación de nuevos mercados y, por tanto, en el progreso de la economía española. Progreso hecho posible por la reducción de los costes de transporte, por cuanto la inversión en infraestructuras, y principalmente en carreteras, componía la partida más importante.

El tercer elemento considerado ha sido la política industrial y en ella, como en el caso de la política presupuestaria, la valoración no puede dejar de ser ambigua. Ambigüedad fundada en la coexistencia de un esfuerzo por favorecer la incorporación al tejido industrial es-

⁴⁶ TORTELLA, G., y JIMÉNEZ, J. C., *Historia del Banco de Crédito Industrial*, Madrid, 1986.

pañol de nuevos subsectores, al tiempo que se favorecía la innovación técnica, y de un uso demasiado habitual de los mecanismos de regulación de mercados que permitían encubrir, bajo la protección a las industrias, el mantenimiento de posiciones de privilegio, obstaculizando la reasignación de recursos hacia sectores o empresas más eficientes.

El conjunto de elementos señalados invita a una reflexión global acerca de la importancia de la actividad estatal en la supresión o mantenimiento del atraso de la economía española. La tradición de responsabilizar al Estado por el fracaso en alcanzar niveles de renta *per cápita* semejantes a los del resto de países europeos es ampliamente compartida, como hemos tenido ocasión de observar. Esta tradición está basada en la consideración de que el sistema de incentivos creado por la política pública no favoreció la asignación de recursos adecuada para la consecución de tasas de crecimiento comparables con las de los demás países.

La intervención presenta un panorama de claroscuros, con abundancia de actuaciones negativas favorecedoras del mantenimiento de empresas ineficientes que sobrevivieron alejadas de la competencia en los mercados internacionales y que trasladaron los costes de esa ineficacia al conjunto de la economía. Pero, a pesar de ello, parece demasiado tajante achacar al Estado la responsabilidad del atraso económico español. Y ello por dos razones. En primer lugar, porque el atraso es un fenómeno polifacético que difícilmente puede ser comprendido mediante interpretaciones monocausales. La dotación de factores, las formas institucionales en la agricultura, la pobre dotación de capital humano, el comportamiento empresarial, etc., son todos ellos aspectos que también contribuyen a explicar el atraso y permiten entender por qué diferentes políticas económicas a lo largo del siglo XIX y primer tercio del XX no pudieron eliminar las diferencias con los países avanzados.

Y, en segundo lugar, porque junto a valoraciones negativas de la actividad pública coexisten elementos favorables, como la ampliación del tamaño del mercado y la creación de infraestructura, que sin duda favorecieron un mayor crecimiento. Y es en este terreno donde puede resultar más fructífera la discusión sobre el papel del sector público: en el análisis de qué políticas podrían haber contribuido con mayor fuerza al crecimiento en el contexto histórico del primer tercio del siglo XX y por qué no pudieron ser implantadas en España.

El sector público en el pensamiento económico español del siglo XX

Manuel J. González

En este trabajo no examinaremos todas las opiniones que se han escrito sobre el papel del sector público o del Estado. Es imposible y, quizá, innecesario. Tomaremos algunas calicatas a modo de muestras representativas. Corresponde la primera a D. José Calvo Sotelo, a quien tomaremos como representante de la derecha intervencionista. Veremos una curiosa continuación en el intervencionismo totalitario del primer decenio del franquismo. Y nos asomaremos a la versión analíticamente más respetable D. Manuel de Torres. El profesor Torres fue el economista más importante de la década de 1950. En esta década de expansión mercantilista reclamó Torres una racionalidad para las actuaciones del Estado compatible con un mercado emergente en el centro de la escena.

En el siglo XX español existe cierta interacción, entre la concepción del Estado que defienden los economistas —o sucedáneos— y las circunstancias del entorno sociopolítico a las que responden. Para ilustrar la hipótesis según la cual los economistas, o quienes hacen su función, afinan sus modelos sobre el papel del Estado cuando aparecen instituciones como el mercado y se normalizan las circunstancias económicas.

Una hipótesis derivada es lo que los economistas propiamente dicho sólo florecen cuando lo hace el mercado. Si circunstancias turbulentas yugulan el mercado enmudecen los economistas y toman el relevo otros líderes de opinión económica, dados quizá a la economía, pero sin equipamiento profesional en nuestra disciplina. En las

economías de planificación central son ingenieros quienes asumen las funciones del economista occidental. En tiempos turbulentos o de mercados marginales, el prestigio económico recayó, en España, sobre hombres mezclados en cuestiones de práctica política o de planificación: abogados, ingenieros y, ocasionalmente, un médico en funciones de economista. La tradición en versión mercantilista, o en otras peores, es planta invasora cuando languidecen los mercados y la economía pierde el pulso en nuestra tierra.

1. José Calvo Sotelo

Comencemos por José Calvo Sotelo. El pensamiento económico sobre el papel del Estado parece avivarse cuando en la sociedad se combate por definir sus funciones. Y esto normalmente suele suceder en períodos de alta insatisfacción con el cumplimiento de las mismas, lo que implica ausencia de prosperidad. Estos períodos se caracterizan básicamente por el conflicto permanente sobre la distribución de renta y riqueza. Desde la Grecia clásica hasta la España de los años veinte, distribuciones exacerbadamente desiguales provocaban la eterna enemiga entre la ciudad de los ricos y la de los pobres. Es entonces cuando las ideas de prosperidad sin libertad solían caer en una buena tierra. Para decirlo en lenguaje de economistas, tales ideas encontraron mercado. Calvo Sotelo vivió como nadie este combate social de los años veinte y treinta. Se inclinó, pues, a la idea de Orden Social de prosperidad sin libertad.

Calvo Sotelo evolucionó pronto hacia un ideario hostil al liberalismo parlamentario y al sistema capitalista tal como lo entienden los economistas. Apenas tres años llevaba la República en rodaje cuando escribía: «es menester abandonar los arcaicos artilugios democrático-parlamentarios que fetichizó el siglo XIX y emboban todavía a ciertos caducos pseudodirigentes de la opinión. Hace falta, sin duda, arrinconar el Estado liberaloide, cimentado sobre los partidos —número de miseriucas y compendio de egoísmo—, para dar paso a un Estado totalitario»¹. Volveremos sobre ello; pero notemos ahora que en el fondo de su capitalismo corporativo, superador del capitalismo liberal, late un anticapitalismo profundo. Verdad es que esa hostili-

¹ CALVO SOTELO, J., «Prólogo» a Ferrer Calveto, F. (1934), 1938 *Nacionalismo Económico Español*, Madrid, 1934, pp. 9-10.

dad al sistema capitalista puro no le condujo al campo comunista (aunque comparte con él su hostilidad al liberalismo político). Tampoco le llevó a defender un socialismo democrático. Pero participó de la idea intervencionista radical según la cual el Estado debería tener entre sus funciones no sólo corregir los *resultados* del juego del mercado, sino interferir la libertad del propio mercado en aras de un bien superior (tal como lo define el gobierno).

Podríamos definir a Calvo Sotelo como un socialista de derechas exaltado, cercano al totalitarismo. Su ideario económico no difería, si bien se mira, del de algunos de sus adversarios políticos (por mucho que lo hiciera su ideario político). En 1931 escribe:

He ahí lo que sucedía en el viejo liberalismo histórico. Bajo su égida, la economía engendró esclavos de la industria y de las finanzas. Y eso no debe ser. Por eso el Estado está llamado a un control cada vez más directo de la producción... primero, para evitar que en su proceso interno aquélla implique la explotación de unos hombres por otros; segundo, para que los rumbos de la producción miren ante todo el interés común, *sea o no consustancial con el individual*².

De hecho se enmarca en la gran tradición intervencionista de la derecha española. Supone la versión totalitaria de la derecha el extremo intervencionista de la derecha, como el comunismo es la versión totalitaria del socialismo democrático. Ambos se caracterizan por el distinto grado de intervencionismo. A esta derecha socialista pertenecen por derecho y confesión propias el Cánovas de 1890, Canalejas y Dato por ejemplo. Es lo que Carlos Seco Serrano denomina «la inflexión social de la restauración»³. El liberalismo político incorpora un fuerte contenido intervencionista que se nutre de ingredientes diversos. Doctrina social de la Iglesia, basada en la encíclica *De Rerum Novarum*, influencia del regeneracionismo y algunos otros; pero la razón más honda, me atrevo a conjeturar, es de estrategia política: la necesidad de recuperar las masas obreras, ante la creciente

² CALVO SOTELO, J., «Una economía dirigida», *ABC*, 15-IX-1931. En GARCÍA-ARIAS, A. (comp.), CALVO SOTELO (1915, 1936), *El Estado que queremos*, Madrid, 1958, pp. 189 y 190. Subrayado añadido.

³ Cf. SECO SERRANO, C., *Nación y Estado en la España Liberal*, Madrid, 1995, pp. 195-208. LORENZO BERNALDO DE QUIRÓS llamó mi atención sobre la pertinencia de este trabajo para lo que aquí se afirma.

competencia socialista, introduciendo contenido social intervencionista en los programas políticos.

Calvo Sotelo fue profesionalmente un jurista competente especializado en Hacienda Pública. Pero también fue —en cuerpo y alma— un político en ejercicio. Comenzó su actividad política apenas finalizados sus estudios jurídicos. Culminó su licenciatura en la Universidad de Zaragoza. En Madrid terminó la tesis doctoral sobre la doctrina del abuso del derecho ⁴. Desde muy joven militó en las Juventudes Mauristas. Como dirigente que fue de las mismas, organizó discusiones y debates, fundó la Mutualidad Obrera Maurista y mantuvo una activa vida política. Con este partido alcanzó, en 1919, un acta de diputado por el distrito de Carballino —en Orense— y, en calidad de tal, estrenó sus armas parlamentarias. Previamente había trabajado en la secretaría de D. Antonio, en el gobierno maurista de 1919. En el verano de 1921 se hizo cargo, aunque no más de seis meses, del gobierno civil de Valencia. En 1915 escribe el primer documento dedicado al consumo político, una Memoria para un concurso juvenil, presentada en Madrid, bajo el título *El proletariado ante el socialismo y el maurismo*. Señala Velarde que no ha podido consultarlo ⁵; tampoco ha podido hacerlo —más que algunos fragmentos— quien esto escribe. Habrá de esperar la mano piadosa que quiera arrancarlo del olvido. Pero, en todo caso, sabemos que el documento sirvió de base de discusión posterior en los círculos mauristas.

2. Su etapa municipalista: El Estatuto

En el año 1923 alcanza el poder el dictador Primo de Rivera. Calvo Sotelo aprovecha la oportunidad, y, tras el oportuno consentimiento de D. Antonio Maura, se compromete en labores de gobierno con el dictador. El 23 de diciembre de 1923 fue nombrado Director General de Administración Local. Seis años habría de estar al frente de la Dirección General; seis años de fecunda gestión política, y de labor intelectual. En estos seis años de gestión su labor central estriba en la elaboración del Estatuto Municipal promulgado por RD del 8

⁴ Cf. su tesis, *La doctrina del abuso del derecho como limitación al derecho subjetivo*, con prólogo de GUMERSINDO AZCÁRATE, Madrid, 1917. Cf. VELARDE, J., *Economía y sociedad de la transición*, Madrid, 1978, p. 203.

⁵ VELARDE, *Economía y sociedad...*, cit., 1978, p. 202.

de marzo de 1924. No le faltaron colaboradores e ideas procedentes del contorno al flamante Director General. La influencia de Costa es perceptible. Pero a estas influencias doctrinales se añadieron otras ayudas inmediatas de personajes de relevancia política. Y, como reconoce el propio gestor, resulta principalísima la colaboración de Flores de Lemus, quien «por lo que respecta a la Hacienda» fue el verdadero ponente⁶. Flores adaptó y mejoró algunos criterios ya presentes en la Ley de Bases de 1918, de González Besada. No carecía el texto legal de pretensiones. Otras muchas veces habían fracasado intentos análogos en España. En cuarenta y cinco años de parlamentarismo no se había conseguido aceptar un texto ordenador de las atribuciones y facultades de los municipios que sustituyera a la Ley de 1877.

Considerada excesivamente centralista —la Ley de 1877— se proponía el Estatuto lograr una cierta descentralización y autonomía municipal contrarrestando el peso del caciquismo que se estimaba excesivo. La pretendida autonomía y revitalización de municipios y provincias no pasó de ser un noble objetivo, pues, como señala Raymond Carr, al cercenarse las posibilidades electivas en los municipios siguió la vida local, «gobernada por hechuras del gobierno». No es pertinente plantearse aquí por qué no descendieron del mundo de la Gaceta al de la vida política. Nos interesamos más bien por las ideas que sobre esta importante pieza de la arquitectura del Estado tenía su principal muñidor.

El Estatuto comienza asentando un concepto significativo de municipio: «Es municipio la asociación natural reconocida por la Ley, de personas y bienes, determinadas por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un ayuntamiento.» Así reza el artículo primero del Estatuto. El énfasis puesto en el carácter natural del municipio hace su concepción muy cercana a la tradición iusnaturalista y, en todo caso, la separa nítidamente de los esquemas constructivistas tan queridos de los legisladores de todos los tiempos. Parece que no fue sencillo plasmar este concepto en el texto legal.

⁶ Vid. CALVO SOTELO, *Mis Servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la historia*, Madrid, 1931, p. 30. Cf. FUENTES QUINTANA, E., «La Reforma tributaria silenciosa», *Información Comercial Española*, núm. 372, y *Anales de Economía*, enero-diciembre 1969, pp. 148 y ss. También VELARDE FUERTES, J., *Flores de Lemus ante la Economía Española*, Madrid, 1961, pp. 203 y 259. GARCÍA DELCADO, J. L., *Orígenes y Desarrollo del Capitalismo en España. Notas Críticas*, Madrid, 1975, p. 150, n.

Calvo Sotelo consumió no pocas energías en discutir con sus colaboradores el carácter natural del municipio; pero la propia Ley al pasar el trámite parlamentario hubo de triunfar sobre otras pretendidas conceptualizaciones: núcleo social de vecinos, asociación natural y legal de familias, o de personas, comunidad natural reconocida por la Ley de familias y casas, y algunas otras versiones más, compitieron en el Parlamento por abrirse paso en el texto legal. Detrás estaban parlamentarios de tanto prestigio como Palomo, Alcalá Zamora, Canalejas, Francos Rodríguez, Azcárate, Maura y la comisión dictaminadora del Senado ⁷.

Sea como fuere se distancia de la definición legal que incorporaba la Ley de 1877 —Asociación legal de personas residentes en el término municipal— como de la pretensión constructivista de algunos señores parlamentarios. No es la Ley —piensa— quien genera el ente municipal, sino la naturaleza. Por así decirlo, el municipio existe *ante lege*; no *post lege*, pero para el legislador anterior, era la Ley quien engendraba el municipio. Si así fuera, podría variar de contenido el capricho artificioso del legislador. La Ley para nuestro hombre se limita a reconocer lo que existe en la naturaleza, la forma de asociación de la que se ha dotado la sociedad históricamente, para resolver sus problemas de convivencia:

Nosotros estimamos esencialísimo afirmar el carácter natural; aludir a la ley en cuanto consagra la entidad, y dar entrada en el concepto al factor *objeto*; al lado del *sujeto*, hablando de *bienes* en vez de *casas*, porque los términos municipales se integran no sólo con edificaciones, sino también con predios rústicos. En cambio, en vez de hablar de *familias* preferimos hacerlo de *personas*, porque en el Municipio, al lado de las familias viven personas individuales, carentes de toda vinculación familiar y *personas jurídicas* ⁸.

La autonomía municipal se refuerza por la facultad de otorgar concesiones de ferrocarriles urbanos y de municipalizar empresas que el Estatuto concede al municipio. Sucede, sin embargo, que la Sección V que se refiere a la municipalización de servicios concede al poder municipal más atribuciones de las que le otorgaría una concep-

⁷ Vid. GARCÍA-ARIAS, A. (comp.), en CALVO SOTELO (1915, 1936) «Estudio preliminar», *El Estado que queremos*, epílogo de Jesús MARAÑÓN y RUIZ ZORRILLA, 1958, p. 35.

⁸ CALVO SOTELO, J., *Mis servicios al Estado. Seis años de gestión. Apuntes para la historia*, Madrid, 1931, p. 31.

ción propia del sistema de libertad natural. La expropiación es siempre delicada; muchas veces atenta contra la lógica económica y casi siempre contra los derechos naturales de propiedad. Conceder al poder público el derecho de expropiación para conseguir un control de los servicios públicos efectivo y total puede ser un portillo por el que se da entrada a la violación de derechos de propiedad de los particulares, a deseos del poder no confesados y no a pocos defectos de lógica económica.

En efecto, en la concepción de un sistema capitalista no envilecido los derechos de propiedad están definidos a favor de personas particulares, físicas o jurídicas; al Estado compete proteger y garantizar el libre intercambio de tales derechos; no apropiárselos. Pero es más: al trasvasarlos a manos del Sector Público se dañan masivamente incentivos para la eficacia económica. La razón principal estriba en que la empresa pública así creada no puede quebrar; y cuando una empresa se halla blindada contra la quiebra toda la disciplina del mercado —dura, pero imprescindible— se viene abajo. La historia de las empresas públicas municipalizadas rara vez es edificante desde el punto de vista de la eficacia económica. A veces personalidades particularmente responsables llevan con mano experta tales empresas; pero las normas no se hacen para las excepciones, sino para la medida de individuos a los que la naturaleza humana ha dotado con una proporción variable de rasgos admirables... y deleznales. Si la naturaleza humana fuese angélica, Calvo Sotelo tendría razón, pero si tal no fuera el caso habría de buscarse un marco de contorno propicio en el que la imperfección humana produjera resultados benéficos.

Lamento, pues, no coincidir con la nube de comentaristas laudatorios de la obra económica del Dr. Calvo Sotelo: rezuma su pensamiento una posición contraria al capitalismo cuya íntima esencia no comprendió; como tanto socialista de ayer y de hoy atribuyó el diagnóstico de los intensos conflictos sociales de su época al sistema capitalista (mientras que la tradición central de los economistas, al menos desde Adam Smith para acá, los atribuiría a la falta de instituciones capitalistas y, en definitiva, a la falta de un Estado que cumpla las funciones propias de un Estado capitalista). Esto se detecta varias veces, como veremos, en el pensamiento del ilustro tribuno.

Deseaba, en efecto, aumentar la capacidad recaudatoria de los ayuntamientos; lo deseaba, no en aras de la gestión más eficaz y ba-

rata, no en beneficio de menores costes y precios de dichos servicios, sino como fuente adicional de renta municipal. Es ésta una idea atractiva al sentido común pero incompatible con la lógica de una economía de mercado. Ningún sistema de libertad natural legitima el uso de la fuerza para expropiar la hacienda ajena en aras de un patrimonio del Estado o de sus entes menores como un fin en sí mismo. Si tal fuese el fin justificatorio, se trataría de un acto de rapiña legalizado, incompatible con la básica concepción del Estado de Derecho tal como lo hallamos en sus grandes tratadistas desde el Padre Mariana, o el propio Locke, hasta la moderna doctrina del Estado liberal:

Es ya difícil —dice— forzar los ingresos fiscales del Municipio; no podrá esperarse durante muchos años que el Estado los favorezca con cesiones tributarias, ni siquiera con la de la contribución territorial urbana, que sería la más pertinente, ni se atisba fácilmente la posibilidad de crear nuevos arbitrios o tasas, ni menos aún de extremar las tarifas. El único horizonte visible, a mi juicio, es la municipalización de servicios, más que para abaratarlos, cuando esto no sea estrictamente inaplazable, para constituir con ellos un patrimonio municipal⁹.

Parece escrito en nuestros días de hipertofia de la capacidad fiscal de los entes territoriales. Nótese: la pregunta sobre las razones que aconsejan construir un patrimonio municipal, minorando el de los vecinos, no se plantea en el Estatuto. La razón estriba en que, excluidas todas las demás, no queda otra vía. Pero el objetivo de la suficiencia y recaudación no es un fin en sí mismo en un Estado rectamente concebido. La riqueza y el bienestar del Estado parecen entendidos como un bien superior y distinto al de los individuos. Si así fuera —y tal parece ser la implicación de la Sección VI del Estatuto— compartiría este dogma con la concepción colectivista de la organización social.

Visto desde hoy la segunda gran novedad del Estatuto tampoco ofrece signos de profunda perspicacia. Concedía a los municipios la facultad de emitir deuda para financiar una política expansiva de gasto. Aunque a veces se ha negado, se inclina buena parte de la literatura a pensar que el expediente supone, cuando menos, gravar a las generaciones futuras. Un Estado, o un ente del mismo, ha de man-

⁹ CALVO SOTELLO, J., *Mis servicios al Estado...*, cit., p. 39.

tener sus cuentas equilibradas si no desea producir daños y distorsiones mayores en los mercados. Sólo en situaciones graves puede incurrir en déficit y financiarse con deuda. Normalmente, en el siglo pasado, esto sólo se entendía en depresiones muy hondas o en caso de guerra (en todos los demás casos el déficit era visto como inequívoco signo de un Estado manirroto). Y, naturalmente, en ambos casos se obligaba a provisionar, para atender con superávit los requerimientos de la deuda y volver al sano equilibrio presupuestario. Pues bien, autorizar las emisiones de deuda sin especificar las razones de forma nítida conduce al desgobierno fiscal y al incremento por esta vía del endeudamiento municipal sin freno. Tal es la sabiduría que se destilan tanto de los escritos de los economistas clásicos como de las modernas teorías de la *Public Choice*. En el caso español, la libertad municipal de emisión de deuda, con la única limitación de que no se utilice para pagar nóminas de personal —y ¡a ver quién le pone el cascabel al gato!—, significa deslizarse por la pendiente de las emisiones desenfrenadas. Los hombres públicos con toda la racionalidad de los agentes maximizadores —sostengo— tratarán siempre de maximizar votos o formas de permanencia en el poder, gastando sin tasa. El hombre público que en el competitivo mercado del poder no gaste con cargo al presupuesto es hombre políticamente muerto. Los incentivos del mercado político no inducen a la austeridad, sino al gasto. Pero las consecuencias del mismo pueden ser graves si el tipo de gasto predominante no es de los que Calvo Sotelo denominaba gastos reproductivos. Por eso una política fiscal bien ordenada ha de asentarse en una gavilla de frenos inhibidores de la inevitable propensión política hacia el incremento exponencial de gasto público.

Calvo Sotelo no ve peligro en la expansión de la deuda para financiar las crecientes exigencias de la vida municipal: «De día en día —dice— crece la deuda municipal porque cada vez son mayores los avances de la municipalización.» Y, naturalmente, aquí caben cuantos rubros se le puedan ocurrir al hombre de gobierno para llenar el saco de lo que Calvo Sotelo llamó la Política Urbanística, la cual, decía, se encuentra «cada día más henchida de exigencias sociales» (cabe conjeturar qué hubiera dicho de la de nuestros días). Pero en esta faena, es mi creencia, los hombres públicos desarrollan una imaginación poderosa. En otras palabras: la vaguedad de los frenos abren puertas al desgobierno del gasto municipal. ¿Cuáles eran éstas? He-las aquí:

Las emisiones que sólo sirven para nivelar un presupuesto municipal, y cuyos productos se aplican a gastos de personal, son antieconómicas, pero las que se utilizan para adquirir explotaciones industriales, construir escuelas, tender redes de alcantarillado, abrir nuevas calles, alzar parques o mejorar de cualquier modo las condiciones morales o físicas de la vida humana son siempre productivas ¹⁰.

Invito al lector a que examine un presupuesto municipal de un gran ayuntamiento en nuestros días, un presupuesto habitualmente hipertrofiado por los cuatro costados y trate de hallar alguna rúbrica de gasto que no pueda justificarse por su aplicación a «mejorar de cualquier modo las condiciones morales o físicas de la vida humana». Quizá no aumentase por esta vía los gastos de personal. Pero lo que cabe sospechar es que los alcaldes, en su intento de ganar las elecciones, dedicarían a este gasto casi todos los ingresos corrientes, y, para contentar a los intereses en juego, terminarían financiando buena parte del consumo corriente, además de los gastos de capital, con crecientes emisiones de deuda. Ante la ausencia de frenos automáticos, sin flancos abiertos a la ambigüedad, el desgobierno de las emisiones de deuda está servido.

Todo parece indicar que el Director de la Administración Local, en su etapa juvenil, concebía el municipio como el genuino depositario de la savia democrática de la nación. Por eso sueña, a la manera medieval, aunque con otros contenidos, con una carta municipal preñada de libertades municipales para autoconfigurarse. Constituye su intento una muestra de sus buenas intenciones, y, quizá, de su ingenua concepción de la naturaleza humana. Pero no se contentó nuestro hombre con el Estatuto Municipal. A él le siguió el Estatuto Provincial. No tenía este Estatuto el mismo fácil terreno del Estatuto Municipal; no gozaba la provincia de la misma cálida acogida en la opinión pública. Y no se contaba con la misma riqueza documental sedimentada de anteriores ensayos como se contaba en el caso del Estatuto Municipal. Sea como fuere, no se contentó el político maurista con abordar la reforma de la Hacienda municipal; culminado el Estatuto Municipal y sus reglamentos abordó el Estatuto Provincial.

Si bien se mira, la actitud del gobierno primorriverista fue ambigua, si no hostil, al espíritu regional. Por pura simetría, Calvo Sotelo quizá hubiera defendido, *ab initio*, el concepto de región como una

¹⁰ CALVO SOTELO, cit., p. 47.

entidad natural que la Historia ha decantado, evolutivamente, en el sentir de los pueblos. El propio dictador había prometido una redistribución provincial, que muy pronto diluiría en prácticas más ambiguas: «Haremos una nueva división administrativa, gubernativa y judicial y aun posiblemente militar de España —dijo apenas llegado al poder—. Tendiendo a crear la región robusta y con medios propios... Cataluña no tendrá que sentir nada de nuestro advenimiento al Poder... pero sin que los lazos patrios se relajen ni siquiera se discutan.» Suscitó esto algunas expectativas y adhesiones de prohombres regionalistas. Pero el temor al separatismo y otros factores pronto enfrió el entusiasmo regional del dictador. Cabe conjeturar que el propio Calvo Sotelo, inicialmente adherido a concepto de región como entidad natural con vida propia, que no se agota en artificiosa división administrativa, fue perdiendo sensibilidad para las peculiaridades del regionalismo.

Calvo Sotelo tuvo luego una etapa de ministro de Hacienda, con Primo de Rivera, en la que impulsó un manojito de reformas parciales y un «Anteproyecto de impuesto sobre rentas y ganancias» que ha sido estudiadísimo ¹¹. Consistía en una articulación de impuestos sobre producto al que se sobreponía un impuesto complementario y progresivo que lo aproximaba a un impuesto sobre la renta. Como quiera que esta reforma tributaria es más conocida, y estando más interesado en su concepción de las funciones del sector público que en su actuación como *Policy Maker*, prescindiré de entrar en detalles sobre la misma.

3. Las formas de Estado

Hay en la concepción de nuestro hombre un sesgo profundo anticapitalista, estadista. En realidad él —como Costa, a quien a veces parecía responder— veía los defectos más bien anclados en los hombres que en las instituciones ¹². Por eso nunca entendió el capitalis-

¹¹ Vid. en GARCÍA DELGADO, pp. 164-172, un completísimo examen de las reformas fiscales de CALVO SOTELO y una no menos exhaustiva bibliografía de los estudios suscitados por el proyecto en la p. 167, n. 38, 1975.

¹² Cf. JACKSON, G., «Costa y su Revolución desde Arriba», *Estudios de Historia Moderna*, t. III, art. 8.º, 1953. Reproducida en JACKSON, G., *Costa, Azaña, el Frente Popular y otros ensayos*, Madrid, 1976, pp. 9-31.

mo. Las soluciones que propone se basan, a menudo, en hombres bien intencionados y capaces, no en instituciones eficientes. Y hay hostilidad fuerte al sistema parlamentario. Su obra está siempre dirigida a contrastar la intensa ofensiva política de las fuerzas de izquierdas, iniciada tal vez en la Dictadura de Primo, pero que alcanza su cumbre durante la Segunda República. De ahí nace su hostilidad al sistema democrático basado en partidos políticos. El competía con mucha dureza en la arena política; ello le llevó a negar la utilidad de los partidos. En este punto, como en su sesgo estatista, de nuevo coincide, curiosamente, con algunos de sus adversarios.

Comencemos por su visión política. Es preciso decir que Calvo Sotelo cambia de opinión al hilo de los acontecimientos. Es tibio partidario del sistema democrático en sus juveniles tiempos de militancia maurista; pero se convierte al autoritarismo político de derechas durante su compromiso político con la dictadura; durante la República sus concepciones políticas rozan ya el totalitarismo.

Corría el año 1935 cuando, en el discurso en el Teatro Real de Tarrasa, pronuncia estas palabras:

Ahora las distancias entre las distintas ideologías son astronómicas. No hay convivencia posible. ¿Qué tengo yo de común con anarquistas y comunistas? Ellos niegan a España, yo la afirmo. Yo soy cristiano; ellos niegan a Cristo. ¿Qué tengo que ver con ellos? ¿Qué Estado queremos? Uno capaz de salvar la civilización cristiana ¹³.

Se trata, pues, de un código de valores no intercambiable. El Estado ha de construirse sobre la base de maximizar —¿coactivamente?— el conjunto de valores incorporados en ese código. Y la forma de Estado que cree más oportuna para conseguir ese vector de valores es sin duda de forma monárquica, pero pensaba en una monarquía tradicional, no en un régimen de monarquía parlamentaria que, a su entender, había fracasado. Al año siguiente lo hallamos comprometido en una lucha por cambiar la forma de Estado. Y no se declara monárquico por afecto a la persona que ocupa el trono, sino por defensa de la forma de Estado, cualquiera que sea la persona que la encarna. Es la forma de Estado monárquica la que defenderá su código de valores, código que añade a los anteriores «el sentido de la caballerosidad, de la hidalguía española y de lo que pudiéramos lla-

¹³ CALVO SOTELO, cit., pp. 72 y 73.

mar pudor hispano» (76, 77). Aunque considera una virtud que la figura del Rey —como la consagra la Constitución del 76— sea sagrada e inviolable, en su modelo le cumple al Monarca una sola responsabilidad: una responsabilidad histórica; no una responsabilidad política. Claro que si descuida su responsabilidad ante la Historia puede sufrir la reprobación de su pueblo. Por eso —piensa— no ha de pedírsele la responsabilidad coyuntural o política que se requiere a un Presidente de la República quien, transcurrido su mandato, diluye en la masa, o en su partido, la responsabilidad por su conducta, la del Rey pervive. Sostiene, en consecuencia, que en los graves problemas nacionales, como el problema de las autonomías, al Rey compete servir de instrumento de concordia, al estar por encima de partidos y opciones partidistas. La forma de Estado monárquico que preconiza sería, a su entender, más estable que el republicano. Tal es la inestabilidad que observa en el régimen recién instaurado. Llega a afirmar que «la República ha realizado todas las profecías de quienes no la trajimos, y desilusionado todas las esperanzas de quienes la trajeron» (Discurso en San Sebastián, 10 de noviembre de 1935). Es la desilusión de una República moderada lo que exacerba su tendencia antidemocrática y alimenta en él un espíritu, a la vez, antidemocrático y antirrepublicano. Otros dos valores que cree hollados por la República le llevan, en efecto, a defender un sistema ajeno al parlamentarismo. Se trata del orden y de la jerarquía, que entiende en sentido de autoridad capaz de devolver y conservar el manojito de valores tradicionales de un cierto idílico pasado sobre el que no concreta mucho más que un rasgo: ha de tener «la corona y la cruz por símbolo, la bandera roja y gualda por enseña, y como contenido, la tradición». Símbolos y valores que la Segunda República deseaba sustituir. En la República ve nuestro hombre, finalmente, signos claros de separatismo y dificultades para profesar externamente, si no oficialmente, la religión católica. Este peligro, que —dice de manera premonitoria— conducirá a la guerra civil, sólo ha de conjurarse mediante el fortalecimiento del Estado:

No queremos que la nación sea para el Estado, sino el Estado para la nación. Misión suya es fortalecer y engrandecer la patria, porque sin patria libre no seríamos ciudadanos libres. Pero cuando la patria sufre una invasión exterior o la conmoción de cualquier morbo virulento y disolvente, como el marxismo, el Estado ha de robustecer sus poderes para salvarla del naufragio. España se halla ahora en este trance. La cercan los «bárbaros de den-

tro»... Nuevos mongoles, que todo lo arrasarian si se les dejase avanzar. Para contenerlos, el Estado constituido carece de resortes y de fe ¹⁴.

En pocas palabras, la evolución antirrepublicana y antidemocrática es en Calvo Sotelo fruto natural de la honda huella que en su ánimo esculpió la incapacidad de la Segunda República de mantener el orden público; iniciada como un experimento liberal y moderado, pareciale degenerada en orden social magmático de violencia difusa. No podemos saber si una evolución más templada del régimen hubiera sembrado en su ánimo valores más concordados con el orden político liberal.

Varios son los valores en los que a su entender ha fracasado la República —y que ha de cumplir su orden ideal— que a veces bautiza, como «un Estado de autoridad» (p. 99). En primer lugar quiere que sea la competencia profesional —una especie de tecnocracia— la que determine el acceso a los cargos. Es decir, que sean los mejores quienes se pongan a la cabeza, no los peores. Pero cree que

el gobierno de los mejores no puede darlo el sufragio universal inorgánico, en el que siempre se impone el más osado y enredador, el que más habla y más promete..., la democracia es la improvisación y así hemos visto a abogados de tercer orden desempeñar una detrás de otra casi todas las carteras ministeriales y a políticos de café queriendo pasar por estadistas (p. 94).

En segundo lugar la eficacia,

que es incompatible con el parlamentarismo. Este discute pero no resuelve. Todo son Junta, Comités, subcomités, comisiones, Asambleas, reuniones y conciliábulos, cuestiones previas y de procedimiento... pero los problemas vitales siguen en pie, y es que hace falta decisión y rapidez (*ibidem*, p. 94).

Es ésta la crítica característica de la ineficiencia del sistema democrático para adoptar decisiones. Calvo da por supuesto que un sistema despótico resolverá más eficazmente, aunque no explica cuál es el mecanismo de corrección de errores con el que cuenta su alternativo sistema. En todo caso son las típicas ineficiencias que achacaban a la democracia los sistemas de Primo y del general Franco. Requiere su sistema hombres especiales que la Historia no siempre produce.

¹⁴ CALVO SOTELO, *Discurso en León el 23 de noviembre de 1935, ibidem*, p. 90, 1935.

Como va dicho, Calvo Sotelo parece confiar más en los hombres que en las instituciones. No comprendió el papel de las instituciones eficientes en el logro de cualquier arreglo social estable.

Luego está la continuidad. Por tal entiende gobiernos largos y estables. Así se pueden abordar obras que requieren líneas duraderas de actuación política. Esto sólo es posible con gobiernos de larga vida. Y nos pone como ejemplo el caso de las guerras. A la inestabilidad de los gobiernos atribuye el desastre de Annual. Y a la longevidad, el éxito del desembarco de Alhucemas.

Finalmente, cita la necesaria implantación de autoridad. Y no descansa ello en el número de agentes para guardar el orden público. Tenemos más guardias que maestros, señala, pero cada vez aumenta el delito. Calvo Sotelo se entretiene en mostrarnos las cifras crecientes de presidiarios. Es el desgobierno de un gobierno asentado sobre los partidos lo que critica amargamente. De lo deduce que «el país necesita una larga dieta de partidos». Y nos compara con Europa, diciendo que «el parlamento pierde en todo el mundo».

Estamos, recuérdese, en 1935, en pleno apogeo de los regímenes fascistas y asimilados. La única excepción que reconoce es la de Inglaterra. Pero atribuye el vigor de su régimen parlamentario a la Corona que «asegura el mando único», a la competencia de su burocracia y a la «falta de atomización partidista». Finalmente termina defendiendo un Estado corporativo donde los intereses de cada órgano o cuerpo social se canalicen de arriba abajo. No ha de acudir al sufragio sobre personas, sino a lo que se llama «sufragio de los intereses sociales o corporativos». La razón que alude es que

el sufragio sobre personas corroe, no construye. Es lunático, sensiblero, incoherente y veleidoso. De él no esperemos en los municipios la fronda de austeridad y competencia que han de menester. Ese sufragio en Cataluña exaltará a Companys y en Asturias a cualquier insurrecto. Tras la fiebre se precisa la dieta. España necesita la dieta de sufragio inorgánico (p. 101).

El único mecanismo que halla para consultar al pueblo es el plebiscito.

«El plebiscito no es la entrega a las masas. Estas, dejadas a su arbitrio, según Ortega y Gasset, por su afán de vivir, tienden siempre a destruir las causas de sus vidas.»

Pero conducidas, guiadas, «son sensatas y perspicaces». Estamos ante el último rasgo del contorno político de su Estado autoritario:

el paternalismo. Calvo Sotelo identificó lo que fueron fallos institucionales del régimen republicano con fallos esenciales al sistema democrático. No cree que los defectos procedan de las instituciones de contorno, inadecuadamente diseñadas, sino del mecanismo de selección de gobernantes, un mecanismo que bien puede resultar, en un Estado de Derecho, compatible con las aspiraciones de libertad y prosperidad. Ello requiere instituciones eficientes en la periferia y economía de mercado libre en el centro. Es esta doctrina antigua que se halla en la tradición filosófica liberal de raíz anglosajona, pero él no conoce más que la tradición continental, fundamentalmente Rousseau. Quizá podemos decir que Calvo Sotelo tampoco comprendió las funciones económicas del Estado en un sistema capitalista.

4. Anticapitalismo y funciones económicas del Estado dirigista

Siempre que Calvo Sotelo habla del Estado rezuma, como se ha dicho, anticapitalismo y antiliberalismo. Pero el Ministro de Primo —hay reiteradas pruebas, en sus escritos y discursos— no entiende el funcionamiento del primero ni conoce el contenido del segundo.

La primera nota de su anticapitalismo es lo que llama muchas veces la falta de patriotismo:

Hay que estimular finalmente el patriotismo económico, entendiendo por tal el amor a todos los productos españoles, el cariño, la simpatía que debe movernos a ser clientes de nuestros propios productos y a consumir lo que en España nace. Por desgracia se padece en España el fanatismo de lo exótico... cuando se trata de artículos superfluos de puro lujo digo que, aunque sea más caro y peor el producto español, debemos otorgarle nuestra preferencia por patriotismo ¹⁵.

Olvida nuestro hombre que el concepto de lo superfluo no tiene en la ciencia económica contenido alguno; se trata de un vector de bienes preferido respecto a otros. A menudo llamamos necesarios a los bienes que preferimos y superfluos a los que prefieren los demás. No existe criterio alguno de jerarquización moral de los bienes. Y es esta jerarquización moral lo que arruina muchas veces el razonamien-

¹⁵ CALVO SOTELO, Conferencia pronunciada en el Alcázar de Toledo, marzo de 1929. En CALVO SOTELO (1931, 1936), p. 134-5.

to pseudoeconómico del autor. Esta idea de autarquismo, de ceñirnos a nuestros propios recursos, no es originariamente suya: la encontramos en una vieja tradición arbitrista y alcanza su cumbre en Costa, que reclama —impresionado por el episodio de 1898— echar doble llave al sepulcro del Cid. Eso significaba abandonar las aventuras bélicas exteriores y aprovechamiento integral de los recursos nacionales. Lo primero es plausible, pero lo segundo carece de lógica económica.

El segundo elemento que deteriora tal razonamiento es la ignorancia de las más elementales nociones de economía. El esquema de consumo se compagina más bien con pensamientos precientíficos, propios del mercantilismo de centurias pasadas. Pero cuando Calvo habla y escribe han pasado muchos lustros de aceptación general de esquemas de comercio internacional como criterio de especialización, había desarrollado Smith una teoría de la ventaja absoluta, y Ricardo la teoría de los costes comparativos. Si nuestro hombre recibió en su carrera de leyes rudimentos de Teoría Económica no son perceptibles.

Cuando habla del capitalismo financiero, rezuma cierto recelo hacia la actividad especulativa de la banca. Pero aquí parece conocer mejor el terreno que pisa. Hallándose, quizá, impresionado por la quiebra del Crédito a la Unión Minera y la de algunos otros bancos en los años veinte y treinta, se preocupa por los efectos que una caída en cadena puede generar en el sistema financiero. Cree nuestro hombre que es función del Estado tutelar severamente el negocio bancario, hasta el punto de preocuparse porque la banca incurra en concesiones hipertrofiadas o insolventes de crédito o en inmovilizaciones desmedidas e inadecuadas. Se trata, en parte, de una concepción paternalista del negocio bancario, pero se trata, además, de una opción clara contra la banca mixta. Querría como defensor de los intereses generales ver nítidamente separada la banca industrial de la banca comercial. Lo sintomático es que no esgrime a su favor razones técnicas, sino su alto sentido de hombre de Estado que debe cuidar los negocios particulares en aras del bien común. Cree que así se evitaría el daño, que se produciría si la banca llega a controlar paquetes importantes de acciones de la industria.

En resumen —sostiene apoyándose en la experiencia inglesa y belga— parece conveniente: *a)* apartar la banca de depósito de la industria propia-

mente dicha; b) evitar además la confluencia de negocios bancarios y empresariales en unas mismas manos ¹⁶.

Este modelo de banca especializada no fue el que predominó en nuestro país. Pero, si bien se mira, un modelo de banca mixta no significa, al menos no fue así históricamente, incurrir en altísimo riesgo de los pánicos bancarios. Puede la autoridad monetaria adoptar las cautelas pertinentes y proteger hasta un cierto límite a los cuenta-correntistas, aunque el modelo predominante sea el de banca mixta.

No llega, sin embargo, a la nacionalización del crédito como poco después habría de preconizar la Falange. Se contenta con que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Autorización del Estado para crear un banco; b) fijación de un capital mínimo: la ley belga determina su cuantía; otras leyes —como la española— prevén la posibilidad de que lo haga el órgano oficial correspondiente; c) separación entre la banca de depósitos y la de negocios: la ley española no ha llegado a esto; d) publicidad de los balances periódicamente; e) control permanente de la contabilidad y las decisiones bancarias; f) seguro obligatorio de riesgos bancarios, por articulación de solidaridad entre sus institutos; g) incompatibilidad entre las funciones de gestor bancario y de gestor de empresas, y h) veto preventivo de los comisarios e inventores ¹⁷.

Más interés tiene su defensa de la utilización de deuda pública para financiar las obras de infraestructura. Cuando de una obra pública se trata, prefiere Calvo Sotelo que sea financiada con deuda emitida por el Estado a que sean los particulares contratistas quienes financien —endeudándose en el sistema financiero— la obra que construyen. El principio general es clásico en nuestra Hacienda. «El crédito es un feliz auxiliar del impuesto, si sirve para costear obras de gran envergadura, reproductivas por naturaleza y superiores en su costo al rendimiento normal de las exacciones fiscales» ¹⁸. De acuerdo con este principio dejo a la imaginación del lector el reto de encontrar obras de gran envergadura que no se le antojen al hombre

¹⁶ CALVO SOTELO, J., 1938 *El Capitalismo contemporáneo y su evolución*, p. 89. También CALVO SOTELO, *La voz de un perseguido. El estrago del socialismo. La ineptitud financiera. La decadencia política*, Madrid, 1933, pp. 119-165.

¹⁷ CALVO SOTELO, 1938 *El Capitalismo contemporáneo y su evolución*, Madrid, 1935, p. 83.

¹⁸ CALVO SOTELO, cit., 1932. *ABC*, 8 de mayo. En GARCÍA ARIAS, 1958, p. 176.

público reproductivas por naturaleza. Si son reproductivas por naturaleza, el problema estriba en hallar por qué el particular no las aborda mientras el político, utilizando el dinero ajeno, tiene menos miopía en su horizonte temporal que el empresario particular.

La respuesta la da Calvo Sotelo en dos partes. Por un lado no puede consignarse el coste de la obra en el presupuesto, «pues necesitaría una elasticidad que le falta para pechar con tan considerable carga». No queda, a su entender, otro remedio que emitir deuda. Y apoya este segundo argumento en el hecho de que los recursos así obtenidos por el Estado siempre serían más baratos que si tuviera que buscarlos el privado. Si la deuda —dice— se emite al 5,5 por 100, los contratistas tendrán que pagar como mínimo, tomándolo de la banca, a un tipo entre el 7,5 y el 9 por 100. Las dificultades de este argumento no tienen fin. Se olvida nuestro jurista del coste de oportunidad. Pero se olvida, además, de que cuando el Estado acude masivamente al mercado presiona al alza los tipos de interés, encarece el crédito, y la actividad que estimula con una mano la ahoga con la otra al desanimar los proyectos de inversión cuya rentabilidad resultara inferior al precio del dinero encarecido por el propio Estado. Por otro lado, ¿por qué, en tal caso, no ha de emitir deuda el capitalista privado? Para colmo, señala que «la Deuda Pública se beneficiaría siempre de la posibilidad de reducir el interés por conversión». No dice que eso significa expoliar al tenedor de los títulos, pero este hecho le parece, curiosamente, perfectamente moral. Sólo una doctrinaria visión de la superioridad de las actuaciones estatales es consciente con tales afirmaciones.

Y ello es natural en un defensor de la economía dirigida como era Calvo Sotelo. En su crítica a los adversarios parlamentarios afirma:

En la hojarasca parlamentaria constituyente no es posible descubrir un intento respetable de planificación económica... La economía tiene que ser dirigida por el Estado. Conforme (con la defensa socialista de la idea). Es de toda evidencia.

Reconoce, además, sin rebozo que

esa tesis presidió la actuación de Primo de Rivera en el orden económico. Indudablemente, el dictador fue un estadista convencido. Y eso hay que ser para rendir pleitesía a la economía dirigida... pero muchos, aunque acepten el principio, como Primo de Rivera, lo orientan hacia distintas playas, para man-

tener incólume la institución capitalista. El capitalismo no es una noción de cuantía, sino de alma (pp. 187-89).

Pocos economistas definirían así el sistema capitalista. El capitalismo es, al menos, para la corriente central de economistas anteriores y contemporáneos suyos, un sistema institucional con libertad económica y derechos privados de propiedad, en el que el Estado cumple ciertas nítidas funciones para garantizar su funcionamiento. Pero Calvo Sotelo cree que este sistema se halla infectado de liberalismo, ideología que deplora tanto o más que sus socialistas adversarios de entonces.

Quizá debamos comprender el pensamiento final sobre el Estado en el contexto de una crisis económica que tampoco alcanzó a diagnosticar con precisión. Condensa el problema económico en cuatro factores: el factor moral, que deprime las expectativas empresariales; la descapitalización, que minora la renta y el consumo; el paro, que provoca un tremendo problema social, y, finalmente, el déficit presupuestario, que ascendía, en 1934, a 592 millones, cuando en 1930 se registró un superávit de 53 millones.

Pero, negándose a ver el componente de depresión importada y cargando el acento sobre la indisciplina política —que era factor cierto y grave, aunque no exclusivo— no pudo entender la crisis económica por la sencilla razón de que carecía de modelo o esquema teórico que le hubiera capacitado para ello. Con ser importante el problema de orden público, que él centra en la indisciplina social, moral y política, éste no era, quizá, problema estrella entre las condiciones institucionales de contorno, pero en el centro un sistema de precios libres con una política propicia del Estado hubiera sido requerido por cualquier esquema de crecimiento que se precie. Calvo Sotelo muestra un rechazo reiterado, visceral, contra el liberalismo; llega a identificar el sistema liberal con un orden de anarquía difusa e ineficaz. Pero su rechazo se extiende al capitalismo liberal; es decir, a la organización económica basada en el mercado, la libertad de contrato y derechos de propiedad no atenuados, en el que el Estado invade la esfera de los particulares sólo el mínimo necesario para mantener la eficiencia del sistema. Es este conjunto de recelos, nacidos en la dramática coyuntura de los años treinta, lo que le lleva finalmente a defender un capitalismo corporativo.

5. Dirigismo e industrialismo en el franquismo de guerra: Higinio Paris y Antonio Robert

La idea del Estado dirigista, por sorprendente que parezca, pervivió tras el tremendo aldabonazo de la Guerra Civil. Higinio Paris Eguilaz y Antonio Robert no fueron los únicos, pero fueron quizá los más salientes representantes teóricos del dirigismo económico de la posguerra. En las dramáticas circunstancias del franquismo de guerra ¹⁹, que ocupa el decenio de 1940, el rechazo al régimen parlamentario liberal tenía mucho de instintivo, pero tenía bastantes elementos tomados del vago ideario dirigista y regeneracionista de Primo de Rivera. El ideólogo económico de Primo, Calvo Sotelo, transmitió gran parte de sus esquemas a su sucesor. Francisco Franco se sentía el albacea del dictador, compartió con él no pocos sentimientos regeneracionistas, antiliberales y antiparlamentarios. Hasta tal punto que aún sobreviven algunos Ministros primorriveristas en gobiernos del primer franquismo.

Me centraré en dos obras representativas del pensamiento dirigista de estos autores. Ello no implica que se sostenga aquí el inmovilismo intelectual de los mismos. Pero cuando cambiaron de opinión económica, autores de más relieve ocupaban mayor espacio en el escenario económico intelectual. Por eso, en los años cincuenta examinaremos el pensamiento sobre las funciones del Estado tal como las concebía el profesor Torres, pues fue ilustre decano de la facultad de Ciencias Económicas el economista más notorio y, quizá, más influyente del período. Veámoslo por este orden.

La obra de Higinio Paris en la que me detendré es la titulada *Un Nuevo Orden Económico* ²⁰. En ella se comparten tres elementos ideológicos del nuevo régimen tomados de su antecesor, la dictadura de Primo de Rivera. Me refiero a la caducidad del orden liberal, al confesionalismo católico y al dirigismo económico. En la posición crítica de Calvo Sotelo, tanto ante el capitalismo como ante el liberalismo se encuentran igualmente los tres componentes de la ideología. Pues bien: *Un Nuevo Orden Económico* presenta una crítica articulada con-

¹⁹ Para el rótulo «franquismo de guerra», *vid.* GONZÁLEZ, M. J., «La autarquía económica bajo el régimen del general Franco. Una visión desde la teoría de los derechos de propiedad», *Información Comercial Española*, 676-677, 1992, pp. 25-38.

²⁰ PARIS, H., *Un Nuevo Orden Económico*, Madrid, 1942.

tra el orden económico liberal. Pero no faltan en ella elementos de crítica política y moral. La bondad de una doctrina económica descansa para Paris en su contribución «al mayor rendimiento de la producción, a la mayor firmeza de la organización de la vida social y de la unidad política nacional»²¹. Esto no es lo que suele pedírsele a una teoría económica. Nos basta con que sobreviva ante severas pruebas de robustez empírica y de coherencia lógica. Mas para el autor una doctrina económica es algo distinto de una teoría. A la posición privilegiada del gobierno que todo estatismo incorpora añade algunos elementos políticos y morales, como la capacidad de generar —si se instaura, se entiende— cohesión social y unidad política.

Un orden liberal también es algo más que una teoría, pero no algo distinto: lleva en su médula la teoría de precios, añade luego una cierta teoría institucional y proclama —como Paris— que un orden social construido sobre estos materiales maximiza producción, cohesión social... y libertad individual. Es este último elemento el gran ausente, denostado por el programa ideológico dirigista, defendido por el tándem Franco-Primo o por la pareja Calvo Sotelo-Paris. Además, desafortunadamente, no hay en el corazón de la doctrina intervencionista teoría económica alguna.

El elemento de crítica religiosa del liberalismo se basa en una interpretación sesgada de su historia. El carácter racionalista del liberalismo conduce al laicismo que degenera en «negación de todos los valores individuales y con un brutal desdén por la dignidad humana el trabajo era calificado de mercancía» (p. 15). Confunde nuestro autor herramienta de análisis con juicios éticos. Construye su doctrina sobre la base de una interpretación política de rechazo al orden parlamentario. Lo que en Calvo Sotelo nació como generalización de un período de agudo conflicto social y mal funcionamiento de las instituciones del Estado de Derecho, se traslada, sin mayor análisis, al campo económico. La libertad de contratación —nos dice— condujo a la libertad de asociación, a los sindicatos y a la lucha de clases.

El pecado más nefando del liberalismo consiste en oponerse al fascismo y al nacional-sindicalismo. Acusa incluso a los pensadores liberales de considerar la economía de la Unión Soviética como «un experimento interesante». Entre los pensadores económicos, esto es sencillamente falso. En 1942 había corrido ya mucha agua de polémica

²¹ CALVO SOTELO, *cit.*, p. 15.

entre economistas liberales y planificadores. Había tenido lugar la polémica Mises-Lange²², y muchos pensadores liberales habían vuelto decepcionados del inmenso campo de esclavos —Russell *dixit*— que Lenin y Stalin habían levantado en el antiguo dominio de los Zares. Cabe sospechar que la tremenda desazón producida en el ánimo de Calvo Sotelo por las desgraciadas circunstancias de rodaje de la República se exacerbaron ahora, hasta el paroxismo, en el ánimo de Higinio Paris, por obra de la espantosa experiencia de la Guerra Civil.

Una buena parte del libro, ultimada la crítica espiritual y política, se dedica a controvertir la teoría liberal del ciclo económico. Como el mismo Paris confiesa, no toma estas doctrinas de los originales, sino del libro de Haberler *Prosperidad y Depresión*²³.

La obra de Paris está fundamentalmente dirigida al doble objetivo de brindar soluciones al problema del paro y mostrar que no han de aceptarse las explicaciones que del fenómeno dan los teóricos liberales del ciclo. El paro se contempla en su trabajo como generador de gravísimos problemas de estabilidad política. Por eso es tan importante brindar soluciones, por heterodoxas que sean, a tan grave enfermedad: de ellas, de su rapidez y eficacia, depende la estabilidad y supervivencia del nuevo régimen. La Guerra Civil y el aislamiento dificultaba enormemente la reconstrucción económica. Y la reconstrucción económica era vista por las autoridades del franquismo de guerra como problema prioritario de supervivencia, sólo subordinado al riesgo de invasión aliada. Para una persona como Higinio Paris, que había estado en Alemania, estudiando su organización económica, debía resultarle bastante normal trasladar muchas piezas del dirigista estilo alemán al nuevo Estado español, emergido traumáticamente y ayuno de esquema definido de organización económica.

El paro es subproducto de un modelo de funcionamiento de la economía que aletea tras las medidas de corrección de los diferentes capítulos del libro. En una economía ideal en la que sólo existiesen dos sectores, uno de bienes de consumo y otro de bienes de inversión y en la que en el momento inicial toda la fuerza de trabajo se hallase empleada en el sector de bienes de consumo, quien además recibe el

²² Vid. sobre ésta el documentadísimo trabajo de HUERTA DE SOTO, J., *Socialismo, cálculo económico y función empresarial*, Madrid, 1992.

²³ HABELER, *Prosperidad y depresión. Análisis teórico de los movimientos cíclicos*, traducción española de la tercera edición ampliada de Gabriel FRANCO y Javier MÁRQUEZ, México, 1941.

total de la renta gastada, se producirá un ahorro —equivalente a salarios— que está disponible para su trasvase al sector de bienes de inversión. Las industrias de capitalización —en la terminología de París— ejercerán una demanda derivada de trabajo que produce el desplazamiento de trabajo desde el sector de bienes de consumo al de bienes de inversión. Tal es el modelo básico. Sobre él construye nuestro autor algunas variantes ²⁴.

Sucede simplemente que en dicho modelo el paro es el resultado de la desproporcionalidad del ahorro intrasectorial. Son las variaciones en el ritmo de ahorro «lo que determina esos desplazamientos de personal de un sector a otro: hacia la capitalización cuando el ritmo se acelera y hacia la de consumo cuando se retarda» (p. 83). Y ¿quién ha de garantizar la restauración del crecimiento equilibrado cuando el equilibrio se pierde? Es el Estado quien ha de velar por el armonioso y proporcionado crecimiento de los sectores para que el paro se absorba en el sistema. Desgraciadamente la idea de crecimiento equilibrado, que de vez en cuando se agita como fantasma del lago Ness en la ciencia económica, tropieza con la noción de especialización y aprovechamiento de ventajas relativas que tan fértil se ha mostrado a la hora de diseñar vías de desarrollo económico. Por eso, para quien haya absorbido la idea central en economía, de ventajas mutuas del comercio vigente, perfeccionada desde Adam Smith a nuestros días, esto habrá de parecerle un dislate. Y no importa cuán altos sean, o se ubiquen, los valores a cuyo servicio se pone.

Y, en efecto, los fines de la política económica son dos: 1. Colocar todas las fuerzas humanas disponibles. 2. Aumentar el poderío y la grandeza de la nación. Nuestro autor señala que estos fines «sólo se pueden alcanzar mediante la dirección por el Estado de la producción, de la distribución y, en cierta medida, también del consumo» (p. 150).

Y así va nuestro hombre desgranando en los capítulos VI y VII de la obra que nos ocupa un rosario de intervenciones, muchas de ellas contradictorias que dejan un mínimo espacio al mercado —si es que dejan alguno— como mecanismo de coordinación de decisiones individuales y, consecuentemente, de asignación de recursos escasos.

²⁴ *Vid.* un examen más detallado en mi artículo, GONZÁLEZ, M. J., «Neomercantilismo en Madrid. Dos economistas de posguerra», *Información Comercial Española*, septiembre de 1976, pp. 125 y ss.

Se mantiene la propiedad privada de muchos activos, pero se atenúan tanto los derechos que sobre ellos conservan sus presuntos propietarios que el esquema de orden económico se parece al de una economía planificada. Todo parece *como si* se deseara —por imitación— una economía de dirección central con propiedad privada. La cuadratura del círculo.

6. La industrialización necesaria

El segundo libro que hemos de someter a examen es el de D. Antonio Robert. Comparte su obra el sentimiento nacionalista que domina el trabajo anterior. Pero difiere sensiblemente en lo que toca a elementos éticos y políticos que incorpora. El trabajo de Robert se ha desprendido de mucha carga de altos valores a defender. Y se ciñe más estrictamente a los presupuestos técnicos necesarios para recuperar la economía de posguerra. No debe entenderse, sin embargo, que tales valores sean o dejen de ser asumidos por Robert. Simplemente no se halla en su obra una defensa tan exaltada como en París. Robert era, después de todo, un ingeniero, más dado al manejo de cifras y relaciones funcionales que al comercio con el material axiológico.

El libro de Robert se titula, muy significativamente, *Un problema nacional. La industrialización necesaria*. Se abre con una introducción histórica, no poco sesgada, ciertamente, para mostrar el origen de nuestra decadencia. Por su peculiar camino halla D. Antonio que el estado de postración productiva se debe al proceso de agrarización que ha terminado por generar una agricultura empobrecida y una industria débil. Y ello ¿por qué? Pues porque a juicio del autor se ha producido —históricamente— un exceso de protección de la agricultura y una absoluta desprotección de la industria.

La consecuencia de este camino adoptado por nuestra economía es alimentos caros e industria débil. ¿Cómo fortalecer la industria y transformar nuestra economía en una economía industrial avanzada? Es preciso excitar su crecimiento mediante protección. Y eso cebará la bomba, inyectando rentas hacia los demás sectores; por esta vía se producirá el desarrollo integral. Mediante la protección el gobierno ha de crear nuevas fábricas que generarán una demanda inducida de mano de obra agrícola. Además la industria crecerá cuando se liberen los potenciales recursos energéticos cuya evaluación pecaba de

enorme optimismo regeneracionista. En todo caso, al desarrollarse la industria se enriquecerá el mercado de trabajo agrícola, por los efectivos laborales parcialmente desplazados hacia el sector secundario, la escasez de esta mano de obra elevará los salarios en la agricultura y los empresarios responderán sustituyendo mano de obra por capital.

La nueva mano de obra incorporada en la industria, por razones no justificadas, aumenta la productividad en este sector. Con cargo a tales aumentos de productividad podrán obtenerse mayores salarios en la industria. Al inyectarse estas rentas acrecentadas hacia el consumo se absorberán los mayores volúmenes de producción. El bienestar y prosperidad se difundirán de este modo por toda la economía. No estimó Robert cuánto habría de crecer la productividad industrial para que con una oferta elástica de mano de obra procedente de la agricultura se consigan sustanciales elevaciones salariales en el sector industrial. Y supuso, un tanto rápidamente, que la industria era esencialmente superior, en productividad, a la agricultura. Pasó por alto finalmente los costes de oportunidad de la ingenieril solución mercantilista de crecimiento industrial con protección.

Al hilo de este modelo general se propone Robert alcanzar un manejo de fines de política económica. El primero es la autosuficiencia. Tal fin se entiende como «extraeconómico». Es decir, es un fin exógeno que parecen querer imponer las autoridades de entonces. Claro que la consecución o persecución del mismo significaba cambiar eficiencia por bienestar. Y, en tal sentido, es extraeconómico, aunque no es claro que el valor defendido resulte coherente con otros también defendidos por las propias autoridades de la época. Una ventaja adicional hallaba Robert en el cierre económico de nuestro sistema. La estabilidad o insensibilidad a los efectos cíclicos importados. Pero pasó por alto las dificultades de toda autarquía y el hecho de que cerrar la economía no significa depurarla de las oscilaciones cíclicas (el mundo como un todo es, si bien se mira, una economía cerrada, y ese privilegio no le libra de las oscilaciones cíclicas). En consecuencia, propone una sustitución de importaciones en gran escala mediante la intervención necesaria en el sector exterior. La fantasía del ingeniero para idear industrias sustitutivas de importaciones no tiene límites: pocos sectores se escapan a la idea de la sustitución de importaciones. Se le olvidó a nuestro hombre que estos amplios procesos de sustitución terminan deteriorando la capacidad exportadora; además, inducen nuevas importaciones por cada una que sustituyen.

¿Cómo pagarlas si languidecen las exportaciones? Las dificultades de este simple razonamiento, que lleva en su fondo un cierto contenido keynesiano, se multiplican.

Luego se detiene nuestro autor en la expansión de las industrias de bienes de equipo; basa todo el esquema en un plan general de reorganización que coordina las decisiones de los numerosos pequeños talleres especializados; una institución central que preste estudios, colaboraciones y hasta instalaciones centrales de montaje y acabado. Pasó por alto Robert la pérdida de eficiencia de una economía corporativa frente a un mecanismo de coordinación eficiente, rápido y barato como el mecanimos de precios libres. Y eso sin contar las inmensas ineficiencias derivadas del intento de conseguir la autarquía o autosuficiencia por un proceso gigantesco de sustitución de importaciones. En un sistema económico como el de la antigua Unión Soviética fue tan problemático que acabó derrumbándole; en un país pequeño como España era un dislate de grandes proporciones. Si a ello se añade la financiación inflacionista de todo el plan que se propone al final de la obra, con una distribución del crédito desde «un mando único», según la estimación de las necesidades realizada en el puente de mando, el programa de «industrialización necesaria» se tambalea por absoluta inviabilidad.

Esta mentalidad ingenieril, que cree poder trasladar esquemas del mundo físico al mundo económico, desdeñando, impasible el ademán, toda la teoría económica, estaba —entonces— muy extendida entre los departamentos de la Administración. No en vano el autor del libro que trabajaba entonces como ingeniero jefe de la dirección de estudios y planeamientos llegaría a ser director general, tiempo mediante. La ingenua visión ingenieril, con absoluta desconsideración de costes y sobre todo de costes de oportunidad, hubiera alimentado muchas novelas de Julio Verne.

7. Manuel de Torres

Don Manuel de Torres fue sin duda el economista español más importante del decenio de 1950. Tiene Torres dos etapas en su trayectoria intelectual. Es la primera una etapa de economista necoclásico con fuerte contenido de liberalismo económico; esta etapa dura hasta la guerra. La segunda coincide con el desarrollo del régimen

del General Franco. En ésta, aunque estaba al tanto de la obra de los economistas liberales —las ideas de los economistas austriacos y los neoclásicos angloamericanos o suecos se hallan disponibles en su caja de herramientas—, incorpora en su pensamiento cada vez más elementos keynesianos. Pero no se trata ya de un keynesianismo instintivo adaptable a un régimen dirigista; es un keynesianismo de primera mano. Recibe la triple influencia de Keynes, de Hicks y de la Escuela de Estocolmo²⁵. Torres no es un *outsider*, venido a la economía de otra profesión; es un profesional entrenado, y muy bien entrenado, en la herramienta del economista. Usa admirablemente la estadística económica, es creador e intuitivo para el manejo de la teoría y está muy al día de la marcha de los descubrimientos científicos.

El primer decenio de 1940, lleva Torres una recatada vida de profesor, apenas hace otra cosa que investigar y enseñar. Investigar en el Instituto Sancho de Moncada y en el Consejo de Economía Nacional. Por cierto, aquí es principal responsable de la estimación de las nuevas series de Renta Nacional; pronto se convertirá en el introductor español más característico de las Cuentas Nacionales y notable impulsor del equipo que realiza las segundas tablas *Input-Output*. Ahora me interesa su pensamiento sobre el Estado, al hilo de los problemas de gestión que el Estado franquista tenía al despuntar el decenio de 1950. Bajo el rudo modelo dirigista había crecido espasmódicamente la economía durante el franquismo de guerra. Por eso, al comienzo de la década de 1950, la estructura económica de España se topó con una abigarrada colección de planes estatales de industrialización, deslabazados, dados a la incoherencia y al despilfarro por falta de coordinación.

Durante la etapa de reconstrucción nacional, realizada bajo el franquismo de guerra, habían elegido las autoridades españolas la vía dirigista para adaptarse a las restricciones del bloqueo y aislamiento externo. Y es cuestión discutida si las autoridades desaprovecharon las alternativas abiertas para reconstruir la economía o si no había más alternativas. Sea como fuere, el mecanismo de mercado como transmisor de información para asignar recursos escasos fue en esta década pobremente utilizado por las autoridades. Al iniciarse el decenio de 1950 la economía española soportaba el enorme peso y

²⁵ *Vid.* para éste y otros detalles mi «prólogo» a *Manuel de Torres Martínez. Obra escogida*, Madrid, 1990, pp. IX-LVIII.

agarrotamiento de toda economía dirigida, una burocracia pesada, costes altísimos de información, y retrasos costosísimos en las decisiones adoptadas. Además la renuncia, quizá inercial en la segunda parte del decenio de 1940 y primeros años de 1950, a las señales de mercado como vía central de transmitir información provocaba despilfarros cuantiosos por desconocimiento de los puntos donde existían escaseces relativas. Los empresarios orientaban sus recursos, no por las indicaciones del mercado, sino por las falsas señales de los burócratas oficiales. En el ocaso del franquismo de guerra, el aparato productivo español se hallaba dislocado por una nube de programas de producción abigarrados y contradictorios; pero se hallaba además atenazado por una miríada de intervenciones de precios o de cantidades en todas las esferas de la producción. El despilfarro era ingente. Torres criticó seriamente la planificación y el intervencionismo estatal. Lo hizo en la «Introducción» al libro de John Jewkes *Juicio de la Planificación*²⁶. Era Torres editor de la colección de Economía de la editorial Aguilar y como tal decidió la publicación y traducción del libro al español. «Yo espero —anunciaba en la Introducción— que este libro tenga en su versión castellana una amplia difusión. Lo merece por su valentía al arremeter contra el delirio totalitario intervencionista en que ha caído toda la Europa Occidental, después de haber gastado años y esfuerzos ingentes en derrota del totalitarismo.»

Iniciaba el régimen de Franco su primer giro adaptativo hacia los cauces económicos de Occidente y abandonaba algunos de los modos autárquicos propios del Eje Roma-Berlín; pero como resaca había pagado, en términos de crecimiento potencial, un enorme precio económico por el intervencionismo improvisado como estrategia adaptativa en parte y, en parte, como directriz autónoma. Pudo Torres clamar contra la intervención totalitaria, gracias a que el libro era una crítica de la política laborista; pero advirtió que el libro constituía «una lección severa y... tremenda sobre las consecuencias de la intervención económica para el bienestar de los pueblos». En sus alegaciones, con gran fuerza dramática, va Torres desgranando los daños de la intervención económica. La política intervencionista del Laborismo había de causar —nos dice—

²⁶ JEWKES, J., *Juicio de la planificación*, Madrid, 1950.

los propósitos y malbaratamientos, los derroches innecesarios, y su secuela de miserias materiales que han acompañado, como acompaña la sombra al cuerpo, a la política económica laborista; siguiéndola por todas partes y en todo momento, porque son la consecuencia necesaria de la sustitución de las *leyes naturales del mercado* por ese fisgoneo cuyas bases racionales y científicas no van mucho más allá de una mentalidad de hortera, aunque se haya bautizado con el sonoro nombre de intervencionismo económico ²⁷.

Y así continúa con lo que denomina «efectos catastróficos del intervencionismo», de los que el más grave es, a su entender, que el intervencionismo «agrava positivamente aquellos mismos males que pretende corregir» (p. XIV). Interesa asomarse al problema —y a la respuesta— que plantea el profesor Torres cuando se cuestiona por la difusión universal del intervencionismo hasta el punto de ser adoptado por gobiernos tanto de izquierdas como de derechas en toda Europa Occidental.

Encuentra la razón en una doble circunstancia. Una de las raíces del intervencionismo radica en la reacción antiliberal que se extiende a todos los partidos de ideologías divergentes al acabar la segunda guerra mundial. Cree que existe aquí una curiosa paradoja:

Radica en el hecho de que quienes ganan la guerra contra los totalitarismos intervencionistas que representaban una forma de reacción antiliberal aparezcan, al día siguiente de la victoria, ganados por las mismas ideas antiliberales que quisieron enterrar en las ruinas de las ciudades asoladas de la Europa Central. Gran victoria material y tremenda derrota ideológica, que ofrecen un paralelismo impresionante con lo acaecido cuando los bárbaros del Norte derrocaron el inmenso Imperio romano (p. XV).

La segunda circunstancia estriba en un argumento de fuerte sabor hayekiano. Cree Torres que la extensión de la democracia formal llevaba en su seno el germen del intervencionismo. Y que fue el sistema democrático el que terminó poniendo en solfa el Estado de Derecho liberal:

En cuanto la interpretación del liberalismo... dio una sustantiva prioridad al instrumento (democracia) sobre el ideal (defensa y garantía de los derechos subjetivos), ensanchó las instituciones liberales hasta dar cabida en

²⁷ TORRES, M. de, «Introducción» a JEWKES, J., 1950, p. XIII, subrayado en el original.

ellas a ideologías que son la negación de los ideales que constituyen la suprema aspiración de los teóricos del liberalismo. En cuanto estas fuerzas antiliberales tomaron posesión del campo democrático, iniciaron la lógica maniobra envolvente característica de todos los usurpadores; se consideraron los genuinos representantes de la ideología asaltada²⁸.

Era Torres consciente de la diferente pregunta que yace bajo los conceptos de democracia y liberalismo (quién ha de gobernar y cuáles son los límites del poder del gobernante). La democracia intervencionista, característica de la evolución histórica de Europa desde el final de la guerra, es considerada por el profesor español como una degeneración del liberalismo histórico.

Es ésta una idea semejante a la sostenida por el economista austriaco F. V. Hayek. Considera Hayek que el matrimonio entre democracia y liberalismo sólo se justifica cuando la primera no daña el Estado de Derecho liberal. En este punto la diferencia es nimia, si es que existe. Ambos consideran la democracia un instrumento —cuyo filo puede mellarse— y el liberalismo un fin distinto de la democracia en sí.

Al mediar el decenio de 1950, Torres propugnaba una organización económica con apreciables dosis de mercado en el centro y un mecanismo de contorno con intervención estatal a efectos de redistribución o de suavización del ciclo. En estos años centrales se centró en racionalizar estos mecanismos de intervención cuyas directrices pecaban de inconsistencia y producían, casi siempre, pérdida potencial de recursos mejor utilizables por la tarea de crecimiento.

Por eso el problema que obsesionaba a Torres en los primeros años de la etapa que he denominado de crecimiento mercantilista —el decenio de 1959— fue el problema de la coordinación de la política económica. La desconexión de las directrices, la superposición de planes parciales alcanzaba en aquellos momentos tintes muy sombríos. Los gobiernos del General Franco, en su deseo de crecer veloz y llamativamente, apostaban a proyectos grandiosos, fuente de prestigio político. Y el régimen lo premiaba, pues buscaba con ansiedad elementos de legitimación. Hacia falta, pongamos, energía eléctrica para producir acero y se decidía, por tanto, producir centrales eléctricas, pero pronto se descubría que la producción de turbinas requería ace-

²⁸ TORRES, M. de, cit., p. XVI.

ro y electricidad ²⁹. Naturalmente, el mercado, como enseña la teoría económica, estaba mejor equipado que el gobierno para resolver los problemas de interdependencia y compatibilidad con fluidez... y con más libertad; de haberle permitido mayores dosis de juego, hubiera determinado las vías más ventajosas de especialización del país; al mercado, empero, se le había puesto sordina. Y las autoridades de entonces no trataban de inspirarse en la teoría económica. El Estado se hallaba comprometido en la forzada industrialización voluntarista, con prestigio cuasi militar, basada en el Instituto Nacional de Industria y en el intervencionismo planificador de cada organismo. No estaban los tiempos para pedir que se dismantelara el INI (y no lo estuvieron, sin riesgo de ser intelectualmente maltratado, hasta hace unos días). Entonces era políticamente peligroso. Torres no lo hizo; creía, además, en su compatibilidad con una economía de mercado. Aunque le reservaba una más ortodoxa actuación que la de servir de hospital de empresas.

En este escenario se preocupa Torres por minimizar el despilfarro que produce la descoordinación en la esfera de las propias actuaciones estatales. En los albores de 1950, como he tenido ocasión de señalar en otra ocasión, Torres cree que la teoría keynesiana proporciona un marco conceptual que puede aceptar un régimen intervencionista. Pero él no piensa en la planificación. Llevaba en el fondo la lógica económica de su formación neoclásica, la influencia liberal de los primeros maestros, Zumalacárregui, Enaudi, Ohlin y otros ³⁰. Claro que el keynesianismo triunfaba en todo el mundo. Y, ya desde sus oposiciones a cátedra, había conseguido combinar sin violencia su esquema neoclásico de fondo y su política económica keynesiana. Conocía bien la obra de Hicks y del grupo de Cambridge.

En España, cada ministerio gastaba por su lado. Lo liberal —una política de manos fuera para el Estado— era anatema en aquellos tiempos (no es lo mismo criticar el Estado intervencionista de otros... que el intervencionismo del régimen), pero preconizaba, al menos, la coordinación de las actuaciones para minimizar los despilfarros. Además, estaba atento a abrir la economía hacia el exterior, hacia la economía europea. Y, en aras de ello, se había adelantado a preparar las

²⁹ Vid. SCHWARTZ, P., y GONZÁLEZ, M. J., *Una Historia del INI*, Madrid, 1978.

³⁰ Cf. GONZÁLEZ, M. J., «Introducción» a la edición de *Manuel de Torres Martínez. Obra escogida*, Madrid, 1990.

macromagnitudes —Renta Nacional, Contabilidad Nacional—, de hondo contenido keynesiano, que permitieran homologar nuestras economías con las vecinas europeas. No es de extrañar que en esta lucha, por razones prácticas, lo keynesiano triunfara, en su ánimo, sobre lo hayekiano. Incluso cuando, sin más justificaciones que evitar la ineficacia, propuso la coordinación de la política económica en el año 1953, tuvo problemas. En algunos puntos del sistema se sintió como un ataque a la ortodoxia económica. Un alto jerarca del Estado mandó allí su confidente, y un escritor de algún significado azul —Nieto Funcia— escribió furiosamente contra él en el periódico oficial del partido oficial (aunque ni el periódico *Arriba* ni la Falange tenían ya el peso que tuvieron en la primera andadura del régimen).

La necesidad de constituir una Contabilidad Nacional para España la asentó Torres sobre una doble base; en primer lugar alinear-se con los Estados intervencionistas europeos que —pone en boca de Truman— «no deben confundirse con los planes de las economías reguladas»³¹. Cuando escribe como académico, sin referencia a la realidad interior, nuestra tremenda desconfianza y hostilidad al Estado intervencionista; pero cuando habla para consumo interno del mercado político asienta su defensa racionalizadora en el «Estado Moderno» de corte intervencionista, que requiere conocer los efectos de su intervención. Si el Estado tiene un papel beligerante en las economías de posguerra, al menos que sepa lo que hace, sus efectos y sus costes. Para eso —además del proyecto europeo— reclama la construcción de unas Cuentas Nacionales.

El segundo episodio tiene lugar en 1953, como va dicho. En el trienio 1950-1953, la mente del profesor se halla ocupada en cuestiones relacionadas con la política económica española; busca un programa de política económica viable capaz de devolver a España al contexto europeo y a la senda perdida del desarrollo económico. En este trienio había tenido lugar la normalización de la economía. Se recuperan los niveles productivos anteriores a la Guerra; España es admitida en las Naciones Unidas y la guerra de Corea abre nuevas oportunidades para el sector exportador. Mejoran, pues, las expectativas empresariales a la vista de la consolidación del régimen y de la liberación de los controles más desmañados, controles tanto sobre el

³¹ TORRES MARTÍNEZ, M., «Aplicaciones de la Contabilidad Social o Nacional», en *Manuel de Torres Martínez. Obra escogida*, Madrid, 1990, pp. 295 y 308.

sector exterior como sobre el comercio interior. Importante fue sin duda la ligera mejoría en nuestro sistema de cambios; pero tanto o más lo fue la supresión de la cartilla de racionamiento y la normalización de los mercados en la alborada del decenio de crecimiento mercantilista. España se preparaba para el despegue económico. Se ensanchaban las áreas de mercado; al calor de la protección, la industria, pública y privada, aprovechando el capital humano y el parvo acervo de capital físico acumulado, registraba un sensible impulso económico, un notable estirón de crecimiento. Si éste había de mantenerse, debería el Estado desempeñar su función, cosechando las ganancias de eficacia en su propia casa, y alentando un mecanismo de asignación en el sector privado maximizador de prosperidad. Conocía muy bien Torres las funciones de un sistema de precios y esperaba de su normalización no pocos benéficos influjos. El sistema de precios proporcionaba un mecanismo inconsciente y barato de coordinación de decisiones individuales. Pero se hacía necesario —pensaba— otro mecanismo consciente de coordinación de conductas en las áreas de no-mercado. Era en este área donde más resaltaba la ineficiencia y el despilfarro de recursos.

Cuando el obispo de Málaga, D. Angel Herrera, le invitó, en calidad de decano de la Facultad de Ciencias Económicas, a pronunciar la lección inaugural del curso 1953-1954 en el Instituto Social León XIII, del que Torres era profesor (y el obispo director), el decano encontró la ocasión buscada para presentar sus ideas sobre el arbitrio imperante del Sector Público, por entonces, en palabras suyas, un armatoste acribillado de ineficacias; venía Torres madurando sus propuestas de coordinación en los últimos años. La oportunidad parecía brindada por la providencia. De ahí el tema elegido: «La coordinación de la política económica en España».

El profesor Torres fustigó casi todas las políticas económicas seguidas durante la etapa de reconstrucción. Las criticó atendiendo, fundamentalmente, a sus defectos de lógica económica. La política agraria se había hecho de espaldas a nuestras ventajas relativas, ventajas que la misma política de las autoridades había contribuido a escamotear. La política industrial, sin atender la demanda de una economía compleja, en vías de crecimiento, y únicamente obsesionada por la tasa de desarrollo de la oferta, pero de espaldas a las señales de los mercados exteriores y a los cambios de los mercados de productos industriales de alta elasticidad-renta, siendo así que las rentas

monetarias se habían desperezado sensiblemente. Torres estaba ya pensando en un órgano coordinador —que no planificador— inspirado en la experiencia holandesa de coordinación de políticas públicas. El órgano cobraría vida, años mediante. Nacería con el nombre de Oficina de Coordinación y Programación Económica (OCYPE). El prototipo era de diseño exclusivo del profesor, pero —vericuetos de la política— la idea fue secuestrada por una figura en ascenso dentro de la etapa desarrollista del régimen, D. Laureano López Rodó. D. Laureano la puso en marcha, la capitalizó y, finalmente, la subsumió, en otro proyecto de distinto signo: la planificación indicativa. Con la presencia omnipotente de los planes de desarrollo se firmó el acta de defunción de la OCYPE. Fue la oficina convertida en mero auxiliar de la planificación, fue luego desnaturalizada su función coordinadora y terminó muriendo por inanición³².

Llegados a este punto hemos de responder a la pregunta relacionada con estas opiniones sobre el papel del Estado. ¿Sostuvieron los economistas, o quienes por tales pasaban, una visión del Estado homologable con la predominante en los círculos académicos de las democracias europeas? Por lo visto hasta ahora, cabe conjeturar, los economistas fueron mucho más dados a la invasión estatal de la esfera privada en tiempos turbulentos. Parece como si en tales épocas el Estado les ofreciera seguridad. Y acudieran a su imperativo mandato como el niño acude a la madre en tiempos balbucientes de la infancia. Pero cuando se normalizan las situaciones, los tiempos se hacen menos inciertos, el conflicto social menos feroz, los economistas mejoran notablemente su competencia técnica y afinan su juicio sobre las funciones del Estado —dentro de las restricciones políticas, claro es— con vistas al desarrollo y la prosperidad económica.

La normalización del escenario económico parece brindar más adecuados incentivos para que aparezcan o puedan hacerse oír economistas genuinos, conocedores de las funciones del Estado en una economía de mercado, aunque sea ésta una economía mixta. Pero cuando no hay mercado, o su oportunidad se vislumbra *ad calendas graecas*, los economistas propiamente dichos no florecen. Esta es mi tesis central. Los aldabonazos de Torres llamando la atención del poder político no hubieran tenido mercado en los oscuros años del fran-

³² Vid. GONZÁLEZ M. J., «Los economistas en el prelude de la planificación indicativa», *Investigaciones Económicas*, núm. 6, mayo-agosto 1978, pp. 138-144.

quismo de guerra. Años con cuyas tremendas ineficiencias él mismo es más indulgente, por la responsabilidad parcial de factores externos como el bloqueo y aislamiento de nuestra economía. Lo he dicho muchas veces: el economista tiene una función de producción intelectual como una empresa cualquiera. Y se adapta a la demanda, en este caso, a la demanda social y política de su época. Si la demanda falta, no hay economistas. Abogados, médicos o ingenieros ocupan su lugar.

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 1963². Por último, hay que tener presente que con el tercer tipo de intervención —la 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., y COMÍN, F., *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, 1991, y COMÍN, 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 período 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 sesenta ³.

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 pública ⁴. 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 ESCOSURA 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 BARCELA, C., «El mercado negro de productos agrarios en la posguerra, 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. MILWARD, 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 ESCOSURA 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; *c)* 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 IEME. 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.* COMÍN, 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. MARTÍN ACEÑA, P., y COMÍN, 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 ISIDRO, R., *La evolución de las telecomunicaciones españolas 1982-1993: 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, J., *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 crédito ⁹.

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 régimen ¹⁰. 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 MARTÍN ACEÑA y SIMPSON (eds.), *The Economic Development of Spain since 1870*, Aldershot, pp. 521-560.

¹⁰ Vid. BARCIELA, 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, lo 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 VELLARDE, GARCÍA 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. J., *La economía política del Franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, 1979, y BIESCAS, J. A., «Estructura y coyunturas económicas», en TUÑÓN DE LARA, M. (dir.), *España bajo la dictadura franquista (1936-1975). Historia de España*, 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 OECE, 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 OECE) ¹⁴.

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

¹³ Vid. SERRANO 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 Velarde Fuertes*, Madrid, 1992, pp. 433-450.

¹⁴ Vid. ROS HOMRABELLA, J., et al. *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, 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. MARTÍN 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 supéravit 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, J., *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 Europa¹⁷. 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 Hacienda¹⁸.

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, ALMENAR, 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 internacional¹⁹.

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 DELGADO, J. L. (dir.), *España. Economía*, Madrid, 1989, pp. 1-75, y COMÍN, 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. Vid. VELARDE, J., «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 económico²⁰. 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 europea²¹. 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 transición²².

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, J., *La industria española...*, cit., 1992.

²¹ Vid. SEGURA, J., *La industria española...*, cit., 1992, y GARCÍA DELGADO, J. L., y SERRANO SANZ, J. 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 (comps.), cit., 1987, pp. 105-149, y *Hacienda y Economía en la España contemporánea*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988. Vid. PALAFOX, J., *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, J., *La industria española...*, cit., 1992, y MARTÍN ACEÑA, P., y COMÍN, F., *INI. 50 años...*, cit., 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 1986 ²⁴.

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 GARCÍA DELGADO, J. L., y SERRANO SANZ, J. M., «Economía», cit., 1991. Sólo con la democracia y el compromiso con la CEE pudo des-terrarse 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, lo 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 DUNN, J. (ed.), *Democracia, el viaje inacabado (508 a.C.-1993)*, Barcelona, 1995, pp. 253-291. Para el régimen de Franco, *vid.* FUSTI, J. 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 proporcionan²⁷. 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.* COMÍN, 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, lo que ayuda a explicar el hecho de que resistan mejor ante las crisis económicas ²⁸.

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

La actividad económico-financiera del sector público y su financiación

José Barea

1. Introducción

En el modelo económico de Adam Smith, las funciones del Estado eran mínimas. Las dos ideas fundamentales de *La Riqueza de las Naciones* son: la del interés propio y la de la libertad natural.

Podemos decir que la idea del interés propio impregna toda la obra de Adam Smith. Y nos dice que por lo general ningún individuo se propone fomentar el interés público ni sabe hasta qué punto lo está fomentando cuando emplea su capital, pero que buscando su propio interés fomenta frecuentemente el de la sociedad, con mucha mayor eficacia que cuando se lo propone realmente. Y termina afirmando que nunca ha visto que quienes pretendían promover en sus actividades el bien público hayan hecho muchas cosas buenas.

La segunda gran idea de Adam Smith fue la de la libertad natural; el control sobre la utilización de los recursos se deja al mercado; al Estado se le pide simplemente que no interrumpa. Con base en esta concepción, Adam Smith atribuye al Estado una función importantísima: la de asegurar que de hecho se satisfagan las condiciones necesarias de libertad económica, eliminando para ello todos los impedimentos legales e institucionales. El Gobierno no debe realizar funciones puramente económicas, descargándolo del deber de inspeccionar la industria de la gente privada, así como de dirigirla hacia los empleos más convenientes a los intereses de la sociedad.

Sin embargo, Adam Smith se da cuenta de que, aunque mínimas, el Estado ha de realizar unas funciones que son indispensables para asegurar un entorno adecuado antes de que el sistema de libertad natural pueda ser efectivo. El Estado debería asegurar que la sociedad esté protegida de las presiones de dentro y fuera, y que, además, debería proporcionar las obras públicas que pueden ser necesarias para facilitar la producción y el intercambio. Los dos primeros deberes del Soberano, según Smith, la Justicia y la Defensa, constituyen funciones protectoras del Estado, en la terminología de Buchanan, en tanto que el tercero y último deber del Soberano de una nación es realizar y mantener las instituciones y obras públicas que forman parte de las actividades productivas del Estado.

Desde 1776, en que vio la luz *La Riqueza de las Naciones*, hasta hoy, la expansión del sector público ha sido imparable; en la actualidad, la economía del sector público ha llegado a adquirir tal relevancia que pasa por sus manos alrededor del 50 por 100 del PIB en los países desarrollados, convirtiéndose en el primer agente económico del país. La fundamentación teórica de tan formidable desarrollo se encuentra en la economía del bienestar.

Las funciones básicas que los sistemas económicos desempeñan pueden sintetizarse en tres preguntas: qué producir, cómo hacerlo y para quién.

Todos los sistemas determinan qué se producirá (composición del PIB), cómo se realizará la producción (los métodos productivos y la asignación de trabajo, tierra y capital entre diferentes productos) y quién obtendrá el producto final (la distribución del ingreso de la sociedad).

Durante muchos años los economistas han venido sosteniendo que el mercado constituye el sistema ideal para efectuar las elecciones y, por tanto, responder a las preguntas anteriores del mejor modo posible. En un célebre artículo de G. Colm¹, se dice que *«el mecanismo del mercado actúa a través de la colaboración de millones de individuos como productores y consumidores. La producción viene determinada por las expectativas de beneficios, que dependen, a su vez, de la demanda. La demanda está determinada por la renta derivada del proceso de producción. El principio de mercado es un principio de organización de tal utilidad en un complejo social que, si no*

¹ COLM, G., *Why Public Finance?*, Natural Tax Journal, septiembre 1948.

lo hubiéramos heredado, su inventor sería reconocido hoy como uno de los mayores benefactores de la humanidad».

Generalmente se admite por los economistas que las fuerzas competitivas del mercado generan un elevado grado de eficiencia. En condiciones ideales, los mercados competitivos conducen a la eficiencia; sin embargo, en determinados supuestos estas condiciones pueden faltar y el equilibrio competitivo se corresponde con una asignación de recursos no óptima o ineficiente en el sentido de Pareto (nadie puede estar mejor sin que alguien esté peor). Se da entonces un fallo del mercado que justifica la intervención del Estado para corregirlo.

Existen, sin embargo, situaciones en las que, aun siendo eficiente la economía de mercado, ésta origina una distribución de la renta muy desigual, no acorde con los ideales de la sociedad, que justifica la intervención del Estado para corregirla a través de una política del Estado de redistribución de la renta.

Por último, y dado que el crecimiento económico se produce de una manera cíclica a consecuencia de los movimientos de la inversión, la teoría keynesiana suministró el bagaje teórico que justificaba la intervención del Estado para estabilizar la demanda a un nivel de pleno empleo de los recursos.

A partir de la década de los setenta se ha producido una reacción contra la fuerte intervención del sector público en la economía. Gordon Tullock ha afirmado que los fallos de la economía de mercado pueden ser importantes, pero que los perjuicios ocasionados a la sociedad como consecuencia de las intervenciones públicas pueden no ser menores.

Por consiguiente, las políticas públicas deben ser evaluadas comparando las ventajas y desventajas del mercado y del sector público. De las teorías de los fallos del mercado para justificar la intervención pública se ha pasado al análisis de los fallos del sector público para tratar de introducir una mayor eficiencia.

2. Evolución de los programas de gasto público

El gran desarrollo del sector público, por cuyas manos pasa la mitad del producto interior bruto de la economía, ha planteado en todos los países una discusión sobre su magnitud y las funciones que realiza.

Es evidente que a tal situación se ha llegado por el soporte teórico que la doctrina económica ha proporcionado, que ha impulsado a los Gobiernos a una intervención cada vez mayor en la actividad económica.

Este proceso de expansión creciente del sector público se ha dado igualmente en España, y si cabe con mayor intensidad en cuanto a su ritmo de crecimiento. En 1900 el gasto público representaba el 8,7 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB), en 1960 el 16,5 por 100 del PIB, y en 1993 alcanzó la mítica cifra del 50 por 100.

Este cambio no sólo ha sido cuantitativo, sino que se ha producido un fuerte cambio en la estructura de las funciones que el sector público ha ido tomando a su cargo.

Para el período 1850-1957 las estadísticas de las funciones del sector público sólo están disponibles para el Estado (cuadro 1), aunque en dicho período el resto de los agentes tenía poca importancia en la actividad económica.

En dicho período la producción de bienes públicos puros absorbía alrededor del 50 por 100 del gasto total, pasando del 54,9 por 100 en 1850 al 44,9 por 100 en 1957.

A los bienes privados suministrados públicamente (prestaciones sociales y bienes preferentes) sólo se le asignaba el 20 por 100 del gasto total (23 por 100 en 1850, 19,6 por 100 en 1957), con una tendencia descendente en las prestaciones sociales (pensiones) y un mantenimiento en los bienes preferentes (educación, sanidad y vivienda).

Los gastos de intervención económica del Estado (subvenciones, inversiones y transferencias de capital) han ido ganando posiciones en la asignación de recursos, pasando del 5,5 por 100 en 1850 al 21 por 100 en 1957. Es ésta la función que más cambio ha sufrido en el período analizado.

Los intereses de la deuda pública han tenido una tendencia creciente, pasando del 7,3 por 100 en 1850 al 34,2 por 100 en 1900, empezando desde el comienzo del siglo un descenso generalizado, de forma que en 1957 sólo representaban el 9,7 por 100 del gasto total.

La conclusión que puede sacarse del comportamiento del Estado en el siglo analizado (1850-1957) es que se da un cierto cambio en la estructura de producción de los servicios públicos, no demasiado acentuado, con pérdida relativa en la producción de bienes públicos, un cierto mantenimiento, con tendencia ligeramente descendente en

el suministro público de bienes privados (protección social), un aumento sensible en los gastos de intervención económica (subvenciones de explotación e infraestructuras) y en cuanto a los intereses una estabilidad en los años de comienzo y fin del período analizado, pero con una fuerte presión de la carga de intereses hacia mediados de dicho período.

A partir de 1970 existe una clasificación de los bienes y servicios suministrados por el conjunto de las Administraciones Públicas (Cuadro 1, última columna, y cuadro 2).

En los veinticinco años que comprende este segundo período que vamos a analizar se observa una tendencia decreciente en la asignación de recursos a la producción de bienes públicos, que precisamente son los que por sus especiales características el Estado tiene que suministrar, pasando del 19,3 por 100 en 1970 al 13,6 por 100 en 1994. Su participación en el PIB creció ligeramente, pasando del 4,3 al 6,5 por 100.

En los bienes privados suministrados públicamente se nota una cierta estabilidad, en el entorno del 60 por 100 del gasto total, la primera asignación de recursos del conjunto de las Administraciones Públicas, pero con una fuerte ganancia en su participación en el PIB, que pasó del 13 por 100 en 1970 al 28,6 por 100 en 1994. Una parte creciente de los recursos disponibles de la economía fueron destinados a la protección social.

Los gastos de intervención económica de las Administraciones Públicas (subvenciones a las empresas, infraestructuras y transferencias de capital) han mantenido su nivel relativo dentro del gasto público total (en el entorno del 20 por 100), si bien en el año 1994 se observa una sensible caída. Su participación en el PIB ha sido creciente, 4,2 por 100 en 1970; 8,4 por 100 en 1993, con pérdida de un punto en 1994.

Los intereses mantuvieron estabilizada en la década de los setenta, tanto su importancia relativa en el conjunto del gasto (en el entorno del 2,5 por 100) como de su participación en el PIB (0,7 por 100). En la década de los ochenta se dispara la carga de la deuda, que aumenta a un fuerte ritmo, alcanzando en 1994 el 11 por 100 del gasto total y el 5,3 por 100 del PIB, a consecuencia del déficit creciente y acumulativo a partir de 1980.

La conclusión que podemos obtener de la intervención del conjunto de las Administraciones Públicas es una menor atención a la

Cuadro 1. La estructura del gasto público español

192

	Estado (millones de ptas.)						Adminis. Públicas (miles de millones de ptas.)					
	1850	% del		1900	% del		1957	% del		1970	% del	
		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB
A. <i>Bienes públicos</i>	178,9	54,9		292,0	32,3	2,8	20.165,5	44,9	4,3	112,2	19,3	4,3
Defensa nacional.....	86,1			179,9			12.399,8			43,9		
Servicios generales	92,8			112,1			7.765,7			68,3		
B. <i>Bienes privados suministrados públicamente</i>	77,9	23,9		131,4	14,5	1,3	8.812,7	19,6	1,9	340,3	58,7	13,0
Prestaciones sociales	35,5	10,9		72,6	8,0	0,7	2.947,6	6,6	0,6	194,3	33,5	7,4
· Pensiones	35,1			70,3			2.603,6			105,4		
· Desempleo	—			—			—			5,7		
· Otras prestaciones	0,4			2,3			344,0			83,2		
Bienes preferentes.....	42,4	13,0		58,8	6,5	0,6	5.865,1	13,0	1,3	146,0	25,2	5,6
· Educación.....	3,6			13,5			3.033,7			49,3		
· Sanidad	0,3			0,9			551,1			73,2		
· Vivienda	0,1			1,7			1.032,3			23,5		
· Otros servicios comunitarios...	38,4			42,7			1.248,0			—		

José Barrea

C. <i>Gastos intervención económica</i>	41,5	12,8	380,9	42,1	3,7	13.765,7	30,7	2,9	127,4	22,0	4,8
Servicios económicos.....	17,8	5,5	71,7	7,9	0,7	9.408,2	21,0	2,0	111,5	19,2	4,2
• Subvenciones de explotación.	0,2		4,2			2.284,0			23,0		
• Inversiones.....	5,5		21,4			4.131,0			60,9		
• Transferencias de capital.....	—		4,0			2.332,2			27,6		
• Otros	12,1		42,1			661,0			—		
Intereses deuda pública	23,7	7,3	309,2	34,2	3,0	4.357,5	9,7	0,9	15,9	2,8	0,6
D. <i>Ajustes en clasificación</i>	27,5	8,4	99,5	11,1	0,9	2.152,9	4,8	0,4	—	—	—
Totales	325,8		903,8		8,7	44.896,8		9,5	579,9		22,1

Datos básicos para la Historia Financiera de España. 1850-1975, Tomo I, Instituto de Estudios Fiscales, 1976.
 Papeles de Economía Española, FIES.
 Elaboración propia.

Cuadro 2. La estructura del gasto público español
Distribución del gasto por funciones
 (en miles de millones de pesetas)

	1980	% del		1985	% del		1990	% del		1994	% del	
		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB
A. <i>Bienes públicos</i>	797,0	15,8	5,2	1.903,6	15,8	6,7	3.154,1	14,4	6,3	4.240,5	13,6	6,5
Defensa nacional...	300,0			561,2			775,5			808,3		
Servicios generales.	497,0			1.342,4			2.378,6			3.432,2		
B. <i>Bienes privados suministrados públicamente</i>	3.284,6	65,3	21,6	6.979,8	58,1	24,7	12.553,3	57,3	25,0	18.486,9	59,2	28,6
Prestaciones sociales.....	1.926,3	38,3	12,7	4.039,5	33,6	14,3	7.221,2	33,0	14,4	10.781,2	34,5	16,7
· Pensiones.....	1.301,5			2.878,6			4.972,0			7.537,8		
· Desempleo.....	338,4			783,2			1.418,2			2.137,6		
· Otras prestaciones.	286,4			377,7			831,0			1.105,8		
Bienes sociales redistributivos.....	1.358,3	27,0	8,9	2.940,3	24,5	10,4	5.332,1	24,3	10,6	7.705,7	24,7	11,9
· Educación.....	496,7			1.058,8			2.090,1			2.821,9		
· Sanidad.....	687,0			1.315,8			2.452,6			3.779,0		
· Vivienda y serv. comunes.....	174,6			565,7			789,4			1.104,8		

C. <i>Gastos intervención económica</i>	944,1	18,8	6,2	3.343,1	27,8	11,8	6.091,1	27,8	12,1	8.147,4	26,1	12,6
Servicios económicos	833,2	16,6	5,5	2.372,6	19,7	8,4	4.224,2	19,3	8,4	4.725,6	15,1	7,3
• Subvenciones de explotación	315,1			687,3			960,7			1.262,3		
• Inversiones	284,0			1.044,5			2.524,0			2.506,7		
• Transferencias de capital	234,1			640,8			739,5			956,8		
Intereses deuda pública	110,9	2,2	0,7	970,5	8,1	3,4	1.866,9	8,5	3,7	3.421,8	11,0	5,3
D. <i>Ajustes en clasificación</i>	4,0	0,1	—	-216,2	-1,8	-0,8	90,4	0,4	0,1	329,5	1,1	0,5
Totales	5.029,7		33,1	12.010,3		42,5	21.888,9		43,5	31.204,3		48,2

Papeles de Economía Española.
Elaboración propia.

producción de bienes públicos puros, una fuerte asignación de recursos a la protección social, un mantenimiento relativo del gasto de intervención en la economía, aunque creciente en su participación en el PIB, y una fuerte asignación a los gastos de intereses de la deuda pública como consecuencia del déficit público acumulativo generado en la década de los ochenta, que ha situado nuestro nivel de deuda pública en el 65 por 100 del PIB.

3. La financiación del sector público

El conjunto de los programas de gasto público analizados en el apartado anterior requiere una financiación que en su mayor parte es de carácter coactivo en razón de la naturaleza de los bienes y servicios de no mercado suministrados por el poder público.

Los cuadros 3 y 4 ofrecen tanto una evolución de los ingresos públicos en el tiempo (1962-94) como en su estructura.

Para financiar un gasto público creciente, los ingresos han seguido la misma senda, si bien, a partir de 1980, el fuerte ritmo de aumento de los gastos no pudo seguirse por los ingresos, produciéndose cada vez una divergencia mayor que ha dado lugar a la crisis financiera del sector público.

Si en las cuatro décadas analizadas tomamos como punto de referencia los años intermedios, los ingresos públicos representados por su porcentaje del producto interior bruto (PIB) han evolucionado en la forma siguiente:

	% del PIB
1965	16,7
1975	25,0
1985	34,9
1994	41,7

Como puede observarse, la galopada ha sido tremenda: 10 puntos de ganancia en el PIB de cada una de las dos primeras décadas (1965-75; 1975-85), es decir, un punto por año, 6,8 puntos en la última década (1985-94), casi 0,7 puntos por año.

Como hemos dicho, la casi totalidad de los ingresos públicos tienen carácter fiscal, como lo prueba el hecho de que en los años analizados la media con respecto al total de ingresos es del 88 por 100,

Cuadro 3. Estructura del ingreso de las Administraciones Públicas españolas
(en miles de millones de pesetas)

Ingresos	1962	% del		1965	% del		1970	% del		1975	% del	
		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB
<i>Ingresos corrientes</i>	144,5	96,7	16,0	228,8	98,0	16,4	576,5	98,9	22,3	1.490,8	99,0	24,7
Impuestos produc. e im- portación	—	—	—	—	—	—	204,6	35,1	7,9	403,9	26,8	6,7
Impuestos indirectos	65,7	44,0	7,3	105,3	45,1	7,5	—	—	—	—	—	—
Impuestos s/renta y pa- trimonio.....	—	—	—	—	—	—	90,4	15,5	3,5	264,2	17,6	4,4
Impuestos directos	36,5	24,4	4,0	50,0	21,4	3,6	—	—	—	—	—	—
Cotizaciones sociales.....	27,3	18,3	3,0	48,9	21,0	3,5	203,7	34,9	7,9	620,7	41,2	10,3
Otros ingresos y trans- ferencias	15,0	10,0	1,7	24,6	10,5	1,8	77,8	13,4	3,0	202,0	13,4	3,3
<i>Ingresos de capital</i>	5,0	3,3	0,6	4,7	2,0	0,3	6,7	1,1	0,3	14,8	1,0	0,3
Impuestos sobre el ca- pital.....	3,4	2,3	0,4	4,7	2,0	0,3	6,6	1,1	0,3	14,8	1,0	0,3
Transferencias de capi- tal.....	1,6	1,0	0,2	—	—	—	0,1	—	—	—	—	—
Totales	149,5		16,6	233,5		16,7	583,2		22,6	1.505,6		25,0
Ingresos fiscales	132,9		14,7	208,9		14,9	505,3		19,6	1.303,6		21,7

Informes anuales del Banco de España.
Elaboración propia.

Cuadro 4. Estructura del ingreso de las Administraciones Públicas españolas
(en miles de millones de pesetas)

Ingresos	1980	% del		1985	% del		1990	% del		1994	% del	
		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB		Total	PIB
<i>Ingresos corrientes</i>	4.633,0	99,3	30,6	9.628,3	98,8	34,5	19.510,6	98,4	38,9	26.260,0	97,6	40,7
Impuestos produc. e im- portación.....	970,4	20,8	6,4	2.686,9	27,6	9,6	4.976,5	25,1	9,9	6.569,5	24,4	10,2
Impuestos s/renta y pa- trimonio.....	1.069,9	22,9	7,1	2.378,4	24,4	8,5	6.017,9	30,3	12,0	7.398,6	27,5	11,5
Cotizaciones sociales.....	1.991,4	42,7	13,1	3.674,1	37,7	13,2	6.536,8	33,0	13,0	9.306,5	34,6	14,4
Otros ingresos y trans- ferencias.....	601,3	12,9	4,0	888,9	9,1	3,2	1.979,5	10,0	3,9	2.985,4	11,1	4,6
<i>Ingresos de capital</i>	32,6	0,7	0,2	118,1	1,2	0,4	323,9	1,6	0,6	633,5	2,4	1,0
Impuestos sobre el ca- pital.....	28,2	0,6	0,2	58,4	0,6	0,2	117,0	0,6	0,2	175,8	0,7	0,3
Transferencias de capi- tal.....	4,4	0,1	—	59,7	0,6	0,2	206,9	1,0	0,4	457,7	1,7	0,7
Totales	4.665,6		30,8	9.746,4		34,9	19.834,5		39,6	26.893,5		41,7
Ingresos fiscales	4.031,7		26,6	8.797,8		31,5	17.648,2		35,2	23.450,4		36,3

Informes anuales del Banco de España.
Elaboración propia.

con un valor máximo del 90,3 por 100 en 1985 y un valor mínimo del 86,4 por 100 en 1980.

La presión fiscal ha pasado del 14,7 por 100 en 1962 al 36,3 por 100 en 1994, con ganancia de 22 puntos en el PIB, siendo España el primer país en presión fiscal dinámica dentro de la OCDE.

Prácticamente la totalidad de los recursos son ingresos corrientes (el 99 por 100), únicamente en el año 1994 los ingresos de capital han sobrepasado el techo que hasta entonces tenían del 2 por 100 del total de los ingresos, a consecuencia del aumento de las transferencias de capital procedentes de la Unión Europea, que tienen por finalidad la cohesión económica y social a través de proyectos cofinanciados con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola Sección Orientación y al Fondo de Cohesión.

Nuestro sistema de ingresos, como el de cualquier país desarrollado, se apoya sobre tres pilares fundamentales: los impuestos sobre la producción e importación (tradicionalmente impuestos indirectos), los impuestos sobre la renta y el patrimonio (tradicionalmente impuestos directos) y las cotizaciones sociales. La importancia que cada uno de estos tres grupos de impuestos han tenido en la financiación del sector público ha variado en el transcurso del tiempo.

Los impuestos sobre la producción e importación han ido perdiendo relevancia en la estructura interna de financiación del sector público, ya que en 1962 representaban el 44 por 100 del total de los ingresos, mientras que en 1994 sólo han supuesto el 24,7 por 100. La causa se encuentra en el fuerte crecimiento de las cotizaciones sociales que, de representar sólo el 18,3 por 100 del total de los ingresos en 1962, pasó a tener una participación del 34,6 por 100 en 1994; fue precisamente en el comienzo de la década de los setenta donde se produjo este salto espectacular de las cotizaciones sociales, que ha cambiado fuertemente la estructura de la participación de los diferentes impuestos en el total de la financiación. La prueba de ello es que los impuestos indirectos no sólo han mantenido su participación en el PIB, sino que han ganado, pasando del 7,3 por 100 en 1962 al 10,2 por 100 en 1994.

Los impuestos sobre la renta y el patrimonio, que en 1962 sólo representaban el 4 por 100 del PIB, han casi triplicado su importancia con relación al PIB (11,5 por 100 en 1994); en cambio, su participación en el total de los ingresos sólo ha crecido muy ligeramente

(24,4 por 100 en 1962; 27,5 por 100 en 1994), a causa del fuerte aumento de las cotizaciones sociales, como acabamos de exponer.

Las cotizaciones sociales han sido las protagonistas del fuerte crecimiento de la presión fiscal en España, explicando más de la mitad del aumento (11,4 puntos) de los casi 22 puntos, ya que ha pasado del 3 por 100 del PIB en 1962 al 14,4 por 100 en 1994.

Las exacciones aplicadas directamente al trabajo (IRPF y cotizaciones sociales) representaban en España en 1991 el 20,4 por 100 del PIB², más de la mitad de las exacciones obligatorias. En nuestra actual situación de paro, un traspaso de cotizaciones sociales a impuestos indirectos (IVA y consumos específicos), sería aconsejable, si bien hay que tener en cuenta los efectos desfavorables que sobre la inflación tendría esta medida. En este sentido, en un reciente estudio de la Comisión Europea³ se afirma que *«la estructura de un número de instrumentos fiscales existentes es innecesariamente distorsionadora: la reformulación de algunos de los impuestos existentes nos permitiría obtener la misma recaudación a menor coste. En este contexto, la actual estructura de la imposición sobre la renta (.....), en combinación con los sistemas existentes de Seguridad Social, contribuye a la existencia de trampas de pobreza/desempleo que impiden a los ciudadanos de la Comunidad pasar del desempleo al trabajo»*.

4. Incidencia de la actividad económico-financiera de los entes públicos sobre magnitudes macroeconómicas significativas

Hasta el año 1975 las cuentas públicas estuvieron equilibradas, iniciándose a partir de dicho ejercicio pequeños déficits, que en 1980 supuso el 2,1 por 100 del PIB. A partir de entonces, el déficit se ha apoderado de nuestras finanzas públicas, habiendo alcanzado su punto álgido en 1993 con el 7,5 por 100 del PIB, que ha sido reducido ligeramente al 6,7 por 100 en 1994. Es éste, junto con el paro, el prin-

² Comisión de las Comunidades Europeas, *Crecimiento, competitividad y empleo*, Libro blanco, 1993, p. 150.

³ Comisión Europea, *Taxation, employment and environment: fiscal reform for reducing unemployment*, European Economy, Annual Economic Report for 1994, núm. 56, Study, núm. 3, 1994.

cial desequilibrio básico de nuestra economía, siendo la variable que ha condicionado toda la política económica española.

Como muestra el cuadro 5, la economía española ha vivido desde 1988 por encima de sus posibilidades; en los últimos siete años la necesidad de financiación de la nación ha sido como media del 2 por 100 del PIB.

La causa de tal comportamiento se encuentra en el carácter expansivo de las Administraciones Públicas, cuya necesidad de financiación ha sido superior, en cada uno de los años del período 1988-94 (media del 4,8 por 100 del PIB), a la capacidad de financiación del sector privado (media del 2,7 por 100 del PIB), lo que ha dado lugar a que las Administraciones Públicas, a través de su déficit, no sólo haya absorbido la capacidad de financiación neta del sector privado de la economía, sino que ha tenido que acudir al ahorro exterior.

Como puede observarse en el cuadro 6, la renta disponible bruta de las Administraciones Públicas fue en 1965 de 167,4 mil millones de pesetas (el 11,8 por 100 de la renta nacional bruta disponible de la economía, «RNBD»), distribuyéndose entre consumo y ahorro a razón del 65,7 y 34,3 por 100, respectivamente; en 1994 la renta disponible bruta de las Administraciones Públicas fue de 9.531,1 mil millones de pesetas (el 14,9 por 100 de la RNBD), que no fue ni siquiera suficiente para financiar el consumo público, el cual ascendió a 10.992 mil millones de pesetas, lo que dio lugar a un ahorro negativo del 2,3 por 100 del PIB. A pesar del fuerte crecimiento de los ingresos corrientes, que pasaron en dicho período del 16,4 al 40,7 por 100 del PIB, las transferencias corrientes, especialmente de los gastos de protección social, crecieron a un ritmo mucho mayor, dando lugar al desahorro de que hemos hecho mención.

En 1965 el consumo público ascendió a 109,9 mil millones de pesetas, el 9,5 por 100 del consumo final nacional, en 1994 el consumo público fue de 10.992 mil millones de pesetas, el 21,2 por 100 del consumo final nacional, lo que da idea de la fuerte expansión del coste de producción de los servicios colectivos. Aunque es bien cierto que, en 1965, España tenía un déficit importante de servicios de no mercado, la fuerte expansión del gasto de consumo ha sido debida en gran parte a un aumento desproporcionado de funcionarios públicos en relación con el volumen y la calidad de los servicios colectivos producidos (un millón de nuevos funcionarios en el período 1975-93), lo que da idea de la ineficiencia de la Administración Pública.

**Cuadro 5. Financiación de la economía española
(en % del PIB)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Necesidad de financiación	-0,9	-2,9	-3,4	-3,0	-3,0	-0,4	-0,7
Administraciones Públicas.....	-3,3	-2,8	-4,1	-4,9	-4,2	-7,5	-6,7
Sector Privado.....	2,4	-0,1	0,7	1,8	1,2	7,2	5,9
Instituciones Financieras.....	1,5	1,6	1,4	1,3	1,5	0,5	1,1
Familias.....	1,8	0,5	2,1	3,2	2,5	5,3	3,4
Empresas no Financieras.....	-0,9	-2,2	-2,8	-2,7	-2,8	1,4	1,4

Informes anuales del Banco de España.
Elaboración propia.

**Cuadro 6. Actuación económico-financiera de las Administraciones Públicas:
incidencia sobre magnitudes macroeconómicas significativas
(en miles de millones de pesetas)**

Operaciones	1962	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Ingresos corrientes.....	144,5	228,8	586,8	1.490,8	4.633,0	9.797,1	19.510,6	26.260,0
Transferencias corrientes.....	37,1	61,4	260,6	721,9	2.722,3	6.282,8	10.719,4	16.728,9
Renta disponible bruta.....	107,4	167,4	326,2	768,9	1.910,7	3.514,3	8.791,2	9.531,1
Consumo público.....	68,8	109,9	219,2	555,8	1.749,9	3.906,6	7.756,0	10.992,0
Ahorro bruto.....	38,6	57,5	107,0	213,1	160,8	-392,3	1.035,2	-1.460,9
Ingresos de capital.....	5,0	4,7	6,7	14,8	32,6	118,1	323,9	633,5
Inversión pública.....	17,4	36,8	70,7	164,3	284,7	1.045,0	2.582,7	2.506,6
Transferencias de capital.....	10,7	19,1	25,6	61,2	232,4	640,8	739,5	956,8
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.....	+15,5	+6,3	+17,4	+2,4	-323,7	-1.960,0	-1.963,1	-4.290,8

Informes anuales del Banco de España.
Elaboración propia.

Una magnitud clave para el desarrollo de un país es el ahorro que es capaz de generar. En 1965 el ahorro de las Administraciones Públicas ascendió a 57,5 mil millones de pesetas, lo cual supuso una aportación al ahorro nacional bruto del 18,2 por 100, que permitió financiar la totalidad de la inversión pública y generar una capacidad de financiación del 6,3 por 100 del PIB.

La expansión a ultranza del sector público ha llevado a éste a un ahorro bruto negativo en 1994 de 1.460,9 mil millones de pesetas, que representa el 12,2 por 100 del ahorro nacional bruto, dando esto lugar a que las Administraciones Públicas hayan tenido que acudir a los mercados financieros, por un importe de 4.290,8 mil millones de pesetas (el 6,7 por 100 del PIB), no sólo para financiar la inversión pública, sino también para financiar el ahorro negativo. Sobre esta cuestión, hay que tener en cuenta que el Tratado de Maastricht establece que para pasar a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, el déficit público no debe sobrepasar el 3 por 100 del PIB y el ahorro público ha de ser positivo.

Otro de los agregados clave para el desarrollo de un país es su formación bruta de capital fijo. En 1965 la inversión pública fue de 36,8 mil millones de pesetas, el 12,1 por 100 de la inversión bruta de capital fijo nacional; en 1994 la inversión pública ascendió a 2.506,6 miles de millones de pesetas, es decir, el 19,7 por 100 de la misma magnitud a nivel nacional, cifra muy importante, que pone de manifiesto el esfuerzo realizado en mejorar las infraestructuras, que tanta influencia tiene en la competitividad.

El grave error de la política presupuestaria llevada a cabo a partir de 1980 ha sido querer hacer todo al mismo tiempo y con un fuerte ritmo de crecimiento: aumentar el nivel de protección social, expansionar la producción de servicios colectivos e incrementar la inversión pública.