

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 dados: 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 BAIROCH, 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 Carda 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 DELCADO, J. L., *Nacionalismo económico e intervención estatal, 1900-1930*, en SÁNCHEZ ALBONNOZ, N. (comp.), 1985, pp. 176-195.

nueva intervencIOn adoptó la forma de políticas anticrisis como el arancel Meline de 1892 o el Plan Freycnet 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 económico³.

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 haer 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 Sanz⁴ 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, C., 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.

El sector público durante el primer tercio del siglo XX

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.

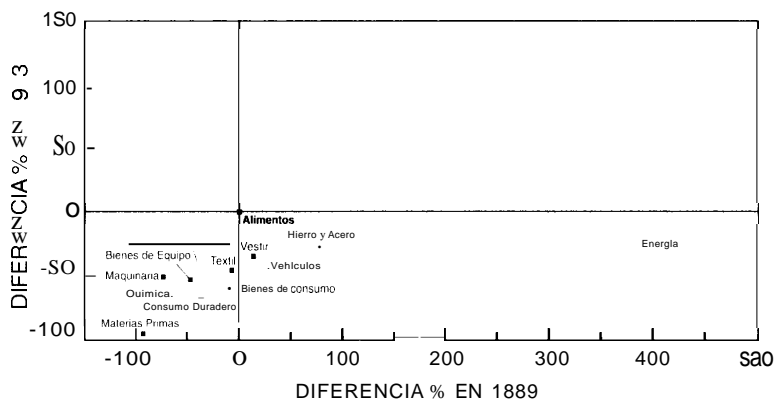
Así, en el primero de ellos se comprueba cómo tanto en 1989 como en 1913 los alimentos, y en menor medida la energía, disfrutaban de niveles de protección superiores a la gran mayoría de los sectores industriales con mayor potencialidad de crecimiento: química, bienes de consumo duradero, maquinaria 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 HPN de PRADOS DE LA ESCOSURA Y TENA.

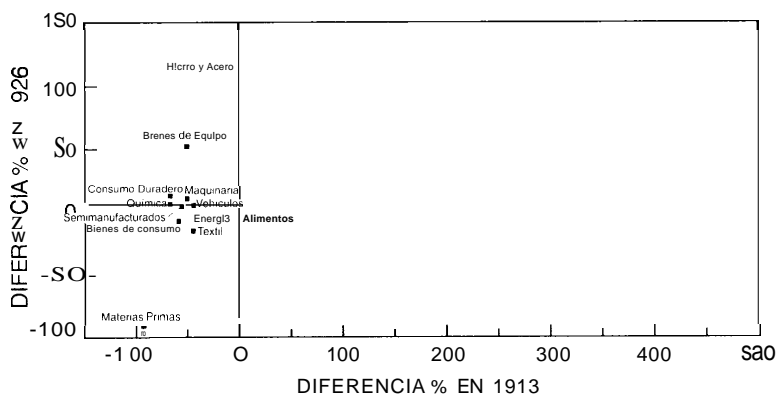
⁷ El cambio en el año base entre ambos gráficos explica las diferencias de posición de cada uno de los sectores representados respecto al año 1913 común en ambos.

**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 GAHHABOLI, R.; JIMÉNEZ BLANCO, I. 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 1929 ¹².

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 treinta ¹³, 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, E., *Industria y crecimiento económico en el primer tercio del siglo xx. España, 1913-1929*, Tesis de Doctorado, Valencia, 1995.

¹³ LIEPMANN, 11., *Tariff Levels and the Economic Unity of Europe*, Londres, 1938.

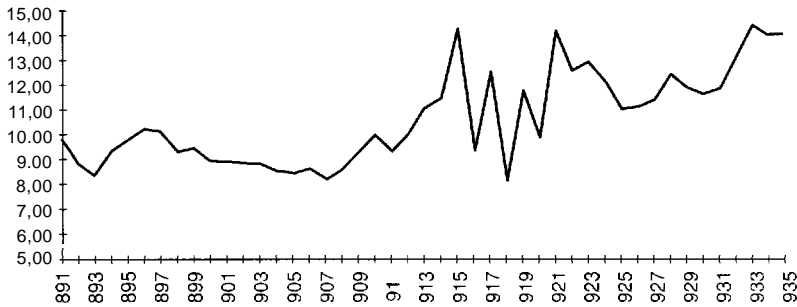
española era muy superior ya desde la preguerra y la diferencia se amplió en los años veinte, de forma que en la última de las fechas consideradas triplicaba no sólo la de estas tres economías, sino también la de otras con menor nivel de desarrollo industrial como Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia.

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 111. 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 ESCOSLJRA, 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 REBELLO, 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 alcanzan 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, YCOMÍN, 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 incluían 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 insignificantes ²⁶.

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 Tedde ²⁷, 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 comparación ²³. 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 COMIN, 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 ⁿ	0,8 ⁿ	17,2 ⁿ
1906-10	11,2	10,0	19,1		18,9 ^h	1,2 ^h	20,6 ^b
1911-15	12,7	11,1	16,7	2,6 ⁱ	18,9 ⁱ	1,3 ^c	18 ⁿ
1916-20	15,3	12,3	4,1			10 ⁱ	14,4 ⁱ
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; (i) 1920.

España, IEF²⁹; L'Alia, Ercolani :10; Francia, Delorme y André :n; 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.

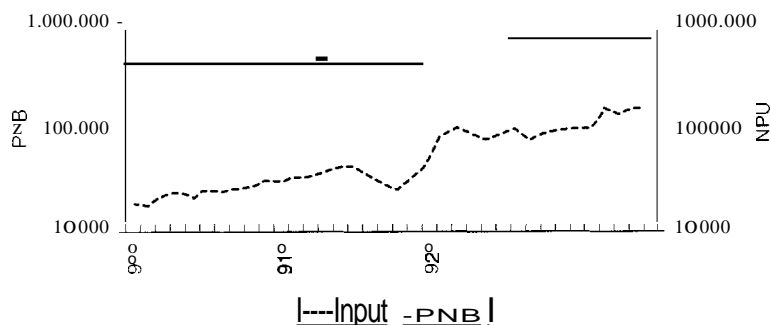
²⁹ Instituto de Estudios Fiscales, *Datos básicos para la Historia Financiera de España, 1850-1975*, Madrid, 1970.

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

:n 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



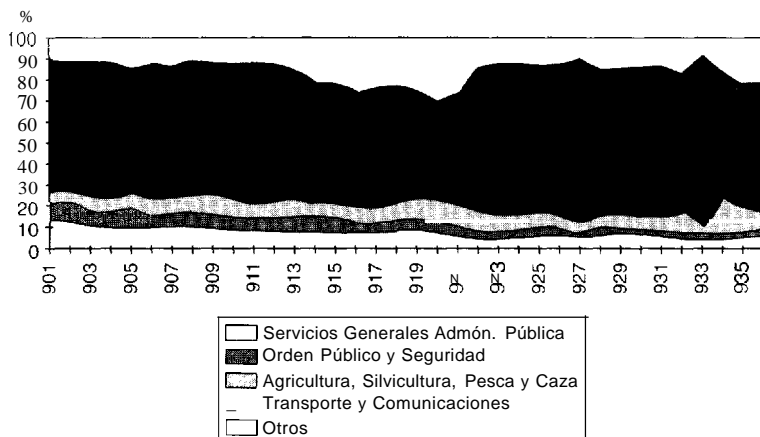
Prados (1994) e LV.LE. (1995).

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 PIE 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 «raqúitico, 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 COMIN, 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 geográficamente y sectorialmente para poder generar un efecto expansivo sobre el conjunto de la economía. Con un sector industrial con daró 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. (Existente trad. cast., Barcelona, 1993.)

³⁸ KALDOH, 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. (cd.), 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 insuficiente ⁴¹. 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.

El sector público durante el primer tercio del siglo XX

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 THEBILCOCK, 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. E., *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 encrubrir, 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.