

EL PROTECCIONISMO Y EL DESARROLLO ECONOMICO EN LA RESTAURACION. REFLEXIONES PARA UN DEBATE *

JOSE MARIA SERRANO SANZ
Universidad de Zaragoza

1. INTRODUCCION

Desde hace ya años la economía española en la época de la Restauración borbónica está siendo un objeto de interés preferente entre los investigadores. Como cabía esperar —desde la optimista actitud del creyente en el progreso intelectual—, una concentración de esfuerzos semejante ha acabado por producir una cierta convergencia en los juicios sobre el período.

En primer lugar, son ya prácticamente unánimes los diagnósticos acerca del crecimiento que experimentó la economía en esos años y del grado de desarrollo relativo de España. En términos dinámicos se admite con generalidad que en el último tercio del siglo XIX y el primero del XX se produjo un aumento sostenido de la producción, tanto agrícola como industrial. En términos estáticos se viene a caracterizar la posición de la economía nacional respecto a las circundantes, en cualquiera de los momentos del período, con el concepto atraso relativo.

En segundo lugar, aunque persiste cierta disparidad sobre las causas de ese atraso relativo y de que el crecimiento no fuese mayor, van descartándose algunas de las hipótesis que un día se manejaron y las discrepancias empiezan a ser de matiz o de grado. En un reciente trabajo, el profesor Fuentes Quintana¹ pasaba revista a las distintas explicaciones que se han dado sobre el atraso relativo de la economía española y destacaba la paulatina inclinación de los investigadores hacia una consideración endógena del mismo. Desechadas las hipótesis extremas de la teoría de la dependencia (el perjuicio secular que habrían sufrido los países exportadores de productos primarios

* En este artículo se recogen algunas aportaciones contenidas en la ponencia *Un siglo de política comercial española en perspectiva*, presentada por el autor en las II Jornadas de Alicante sobre Economía Española. Deseo agradecer a José Luis García Delgado y a los compañeros del Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza —en particular a Marcela Sabaté Sort— sus comentarios y sugerencias.

¹ E. Fuentes Quintana (1988), pp. 11 y ss.

por la evolución negativa de los precios), y a falta de datos precisos sobre la incidencia de la pérdida de las colonias a comienzos del XIX, se concentran las miradas en las estructuras física, productiva e institucional de nuestro país buscando en ellas las raíces del atraso. Destaca asimismo Fuentes Quintana que las dos principales novedades producidas en el conocimiento de nuestro atraso económico son el menor pesimismo respecto a las tasas de crecimiento alcanzadas y la superior importancia que progresivamente ha ido adquiriendo el sector exterior como variable clave en el proceso².

En las páginas que siguen vamos a ocuparnos de algunos aspectos de este último punto, concretamente de las relaciones entre la política comercial y el desarrollo económico. Siendo conscientes de que realizar ahora una evaluación del papel del sector exterior, difícilmente nos proporcionará unos resultados que puedan aparecer como definitivos. Faltan aún demasiadas piezas para que nos encaje una explicación que pueda ofrecer algo más que prudentes silencios ante ciertas preguntas. Pero ello no nos exime de intentar esfuerzos interpretativos, obligadamente cautelosos, que animen el tono del debate. Especialmente considerando que se ha realizado en los últimos años una gran cantidad de aportaciones relacionadas con el sector exterior que incitan a cambiar la imagen tradicional de éste como la cenicienta de la modernización española. Todavía no hemos encontrado que llevara zapatos de cristal, pero sabemos que al menos no iba vestido de harapos.

Sin ánimo de exhaustividad y solamente a efectos de que tengamos presente la trascendencia de esas novedades repasaremos algunas de las más significativas. En primer lugar, disponemos ahora de una serie fiable del comercio exterior de España hasta 1935 y de un mejor conocimiento sobre la composición, el origen o el destino de importaciones y exportaciones³. La política comercial del período no es ya una desconocida a la que haya que referirse utilizando las citas más llamativas de polemistas de época. Sabemos ahora con mayor exactitud de sus procesos de elaboración en momentos clave, de su lógica, los instrumentos empleados y los objetivos que se perseguían⁴. Tenemos también desvelado el marco general de la actitud del Estado hacia la actividad económica, su filosofía intervencionista y los jalones en que se materializó⁵. Se han reconstruido las series que nos dan el perfil del comportamiento de la agricultura y la industria, el cual sirve de referencia al análisis del comercio exterior y para aproximarnos a las causas y consecuencias de las decisiones de política comercial⁶.

² E. Fuentes Quintana (1988), p. 25.

³ L. Prados (1982 y 1986) y A. Tena (1985).

⁴ J. M.^a Serrano Sanz (1986 y 1987) y A. Costas Comesaña (1988).

⁵ J. L. García Delgado (1984) y F. Comín (1985 y 1988).

⁶ A. Carreras (1984 y 1988), L. Prados (1988) y Grupo de Estudios de Historia Rural (1987).

Y para no vernos anegados en un mar de optimismo equilibraremos estas menciones con el recuerdo de que seguimos careciendo de una medición precisa de la protección arancelaria existente en cada momento, por la falta de los datos necesarios para el cálculo de la protección efectiva. Por ello, es difícil hacer comparaciones afinadas con la estructura arancelaria de otros países. Aunque conocemos, eso sí, las tendencias de la política comercial y tenemos aproximaciones al grado de protección.

2. LA POLITICA COMERCIAL EN LA EPOCA DE LOS ARANCELES Y LOS TRATADOS

2.1. *En sintonía con el contexto internacional*

A la llegada del régimen alfonsino estaba vigente en España el arancel de 1869, la tardía y moderada versión española de la oleada librecambista europea de mediados de siglo. A pesar de su prudencia, el Arancel Figuerola había venido al mundo en un momento poco apropiado; precisamente cuando se estaba asistiendo en todo el continente a un agotamiento del impulso liberalizador de los decenios anteriores. En los años setenta del siglo XIX el primer síntoma generalizado de que se estaba entrando en una etapa menos liberal de las relaciones económicas internacionales fue que acabaron las reducciones unilaterales de derechos aduaneros⁷, que eran la esencia de nuestro arancel de entonces.

Era el comienzo de una reacción proteccionista que se iba a mostrar vigorosa en los años ochenta y noventa, con aumentos progresivos de los derechos arancelarios, que comienzan en Alemania en 1879 y, sucesivamente, alcanzan a todos los países europeos, excepto Gran Bretaña y Holanda⁸. Las causas de la misma son tres: la crisis económica —que afecta especialmente a la agricultura por la competencia ultramarina—, el renacimiento de nacionalismos, imperialismos y rivalidades internacionales, que refuerza el papel del Estado en todos los órdenes de la vida política y, por último, la nueva sensibilidad por la cuestión social y los problemas del empleo. Las consecuencias fueron dos: un endurecimiento del clima en las negociaciones para

⁷ En palabras de Bertil Ohlin, a partir de 1870 «se empezaba a considerar cada vez más una reducción de la protección aduanera como algo desfavorable para el país, mientras que con anterioridad los círculos que ejercían influencia decisiva consideraban las reducciones aduaneras como una ventaja, tanto para su país como para el extranjero». En B. Ohlin (1948), p. 130.

⁸ Los hitos que siguieron a Alemania fueron Austria, Hungría en 1882, Italia en 1883 y 1887, Suiza en 1884 y 1891, Suecia y Portugal en 1887, Bélgica en 1888, Rusia en 1880, 1891 y 1893, y Francia en 1891.

establecer acuerdos comerciales, que se habían hecho frecuentes desde mediados de siglo, y una fuerte decadencia de los intercambios internacionales. En parte por causas puramente económicas y en parte por el mantenimiento de las rivalidades imperialistas, el proteccionismo continuó inalterable hasta 1914, con esporádicos estallidos de guerras aduaneras, con ocasión de ciertas negociaciones para revisar tratados de comercio. Al comienzo de los años veinte, de nuevo los fantasmas de la crisis económica y los desórdenes políticos extendiéndose sobre Europa provocaron una oleada de aumentos en las tarifas arancelarias. El decenio posterior a los movimientos de 1929 no hace sino empeorar la situación del comercio internacional, con la utilización por los gobiernos de restricciones cuantitativas sobre los flujos comerciales y divisas y el repliegue hacia el bilateralismo.

El renacimiento del proteccionismo a finales del XIX no sólo fue generalizado e intenso, sino también duradero. Atravesando coyunturas diversas, en las que alternativamente se hizo más suave o más férreo, permaneció hasta el término de la segunda guerra mundial⁹. El breve interludio liberalizador de mediados del siglo XIX no volvió a tener firme continuidad hasta los años centrales del presente siglo, cuando, de nuevo, se abrió paso la idea de la cooperación internacional. Entre tanto, se había impuesto lo que Elli Heckscher denomina el punto de vista del productor y que identifica como uno de los rasgos del mercantilismo¹⁰. Es la preocupación por asegurar mercados para los productos nacionales, por garantizar la viabilidad de la industria o la agricultura local, que contrasta con la defensa del punto de vista del consumidor, característico, según él, de los liberales, que favorecían el consumo al estimular la competencia, colocando mercancías al menor precio posible en cada mercado nacional. A finales del siglo XIX se abre camino una nueva forma de ver el papel del Estado en la economía, claramente proclive al intervencionismo.

Si el proteccionismo como filosofía de política económica se hallaba completamente generalizado entre 1870 y 1945, los instrumentos mediante los cuales se materializaba también eran comunes a los diversos países europeos. Hasta la gran depresión, aranceles suavizados por tratados, y durante los años treinta, restricciones cuantitativas. Esto no quiere decir, en modo alguno, que no tuviera especificidad la forma en que cada país llevaba adelante su política —como vamos a tener ocasión de ver inmediatamente en el caso de España—, pero sí que existía un sustrato común en la regulación de las relaciones comerciales exteriores entre las naciones europeas y de él participaba nuestro país.

⁹ Pueden verse, entre otros muchos, B. Ohlin (1948), W. Ashworth (1958) o J. Foreman-Peck (1985).

¹⁰ Elli Heckscher (1983), cap. IV.

2.2. *El sistema arancelario en la Restauración*

Arancel y tratados eran, como decíamos, los dos instrumentos esenciales de la política comercial del período en España y en los restantes países europeos. Juntos configuraban el sistema arancelario de cada nación, que no se puede comprender aislando sus componentes porque estaban estrechamente relacionados, aunque cada uno cumplía un papel distinto. Vamos a examinarlos brevemente antes de continuar adelante.

El arancel consiste, como es sabido, en una intervención sobre los precios de los productos, que los encarece. A finales del siglo XIX el único arancel relevante en España era el que se aplicaba a las importaciones, porque el de exportación afectaba a unos pocos productos de escasa trascendencia. El arancel de importación desencadena una serie de efectos en el corto plazo, bien conocidos en la literatura económica, de los cuales el más llamativo es una desviación de la demanda interna de productos extranjeros hacia los nacionales, que dependerá de la elasticidad de la demanda de importaciones. Otro efecto conocido, aunque menos relevante, es la aparición de ingresos hacendísticos como consecuencia del impuesto. Los movimientos arancelarios tienen como objetivo preferente, en consecuencia, modificar el flujo de importaciones y, en ocasiones, incrementar los ingresos públicos.

Los acuerdos comerciales de la época consistían en una concesión mutua de ciertas facilidades para las mercancías de dos países. Los había de múltiples clases, pero los más frecuentes eran los que implicaban el tratamiento recíproco como nación más favorecida y los más trascendentales eran los que importaban una rebaja de ciertas partidas en las tarifas arancelarias a aplicarse por ambas partes. Si los aranceles eran un instrumento de política comercial destinado a restringir las importaciones, los acuerdos comerciales tenían por objeto aumentar las ventas al exterior, ganando para ello una posición de ventaja relativa en otros mercados.

De modo que el sistema arancelario, la combinación de arancel y tratados, era expresión de la voluntad de conseguir simultáneamente dos objetivos: cierta reserva del mercado nacional y el fomento de las exportaciones. Claramente se puede ver que existe una tensión permanente entre ellos que se refleja en un antagonismo entre los dos instrumentos: los tratados ambiciosos han de hacerse a costa del arancel y una elevada reserva del mercado interior es difícilmente compatible con un amplio sistema de acuerdos comerciales. Hay que proceder, por lo tanto, a dosificar ambos instrumentos, en función de las circunstancias de cada coyuntura y sin un criterio preciso. Es lo que en la terminología de la época se denominaba expresivamente oportunismo arancelario, una línea de acción alejada de doctrinarismos proteccionistas o librecambistas —si bien imbuida de intervencionismo y, en conse-

cuencia, más proclive a la protección—, que define muy bien la práctica de la política comercial en este período ¹¹.

La interrelación entre los dos instrumentos principales se ve muy clara al observar el doble papel que desempeñan las tarifas arancelarias. Por una parte, proporcionan la relativa reserva del mercado interior, pero, por otra, son la materia prima sobre la que se hace la negociación de los tratados. El difícil equilibrio entre ambas tareas no dependía sólo de la voluntad de una parte, sino de la posición que adoptarían los otros países potencialmente interlocutores. Eso hizo desarrollar unas estrategias negociadoras en las que se usaban profusamente maniobras de distracción, cuya complejidad y exageración estaba en relación directa con la debilidad de la posición negociadora del país que las emprendía. Los aranceles de doble columna y la elevación desmesurada de tarifas para reducirlas en el curso de las negociaciones eran parte de la parafernalia de esas estrategias.

En los países latinos era norma el establecimiento de dos columnas de derechos: una, más elevada, para los países que no aceptaban un acuerdo; otra, más reducida, servía para las mercancías de aquellas naciones con las que sí existía convenio. Con la doble columna se pretendía forzar a los demás países a negociar, bajo la amenaza de ser incluidos entre los que adeudaban por la tarifa más alta y también se pretendía tranquilizar a los intereses proteccionistas con la promesa implícita de que la segunda columna era el tope de reducción de los derechos. A medida que nuestro período fue avanzando, la diferencia entre las dos columnas de todos los aranceles cada vez era mayor, para penalizar a quienes no aceptasen tratar, en un mundo progresivamente más reacio a los acuerdos, y donde, previsiblemente, los negociadores de la otra parte prevenían las maniobras.

Otra de las constantes en las estrategias de negociación consistió, como decíamos, en elevar desmesuradamente los aranceles para tener un margen mayor a la hora de acordar reducciones con otro país ¹². Esto, que era una práctica muy común, provocó desde el principio las protestas de los economistas ortodoxos, como Alfred Marshall, que veía el peligro de que no hubiese luego forma de mejorar unos aranceles hechos sin criterio racional alguno ¹³.

¹¹ Véase Serrano Sanz (1987).

¹² «Otros países se preparaban para las negociaciones aumentando sus tarifas, para después poder regatear (...). Estas reducciones fueron, sin embargo, pequeñas por ambas partes, y el resultado de cada nuevo período como éste fue solamente que las barreras arancelarias se elevaron más altas que antes.» B. Ohlin (1948), p. 134.

¹³ A. Marshall (1908), pp. 147-148: «Especialmente me parece contrario a los intereses de Inglaterra todo propósito de establecer derechos a la importación con el objeto de proporcionar a nuestros diplomáticos una especie de arma de negociación cuando discutan aranceles extranjeros (...) es fácil imponer derechos proteccionistas, pero muy difícil quitarlos, y el plan propuesto conducirá al establecimiento de un buen número de tales derechos que no estarán basados en ningún sistema científico y que no originarán ninguna

Finalmente, en los procesos negociadores aparecía siempre una tensión entre bilateralismo y multilateralismo. Por su propia esencia, el sistema de los acuerdos comerciales conduce al bilateralismo, ya que es en una relación a dos donde más fácilmente se pueden calcular los costes y los beneficios que se van a obtener de un acuerdo; pero ningún país se resignaba a recibir en otro mercado peor trato que sus rivales. Así que la exigencia de obtener la cláusula de nación más favorecida era tan continua como el deseo de conceder tratamientos exclusivos a los interlocutores especiales.

De lo dicho hasta aquí se puede deducir que para comprender la lógica de la política comercial de un país en esta época se debe prestar una atención especial a los períodos de cambio. En esos momentos es cuando se despliegan todos los intereses en presencia, articulando sus estrategias ante la modificación simultánea de aranceles y tratados. Los grupos de presión intentan hacer llegar su voz a los gobiernos y la sociedad para conformar a la medida de cada uno la posición negociadora del país. Una vez definida esta posición ha de enfrentarse con la de los diversos interlocutores, producto a su vez de otros juegos de presiones. El resultado final, es decir, la nueva combinación de arancel y tratados de un país dependerá de la correlación interna de los grupos de intereses especiales, entre sí y con el gobierno, de la posición negociadora de sus interlocutores —definida del mismo modo— y de la capacidad de cada uno de los Estados para imponer sus condiciones en la negociación. Como puede verse, la cuestión se parece más a un problema de teoría de juegos que a una de esas irreales situaciones en las que, a veces, presentamos a los gobiernos como libres de toda restricción y sin otra preocupación que elegir la política más solvente desde la perspectiva de los técnicos. La teoría de la búsqueda de rentas y la nueva economía política neoclásica, en general, proporcionan, en nuestra opinión, el marco analítico más adecuado para comprender la lógica de la política comercial de esta época¹⁴.

Los períodos de cambio del sistema arancelario español en los años que estamos considerando fueron tres. El primero se extendió entre 1890 y 1894, el segundo entre 1905 y 1908 y el tercero desde 1921 a 1924¹⁵. En cada

prosperidad material o moral al país.» La cita de Marshall sirve, además, para que se vea cómo este problema alcanzaba incluso a países más liberales y fuertes en el comercio internacional como Gran Bretaña. Poco debería extrañarnos entonces que, desde su posición de debilidad, los gobiernos españoles utilizaran estos delicados recursos negociadores o que se vieran atrapados por el juego de presiones que habían facilitado.

¹⁴ Aunque no sólo de esta época, como puede verse en las múltiples aplicaciones de la misma a la actualidad. Una introducción teórica a los desarrollos actuales de la nueva economía política neoclásica en el campo de la política comercial puede verse en J. M.^a Serrano Sanz y C. López Pueyo (en prensa).

¹⁵ Véanse, para la fase 1890-94, Serrano Sanz (1987) y, para el período 1921-24, Serrano Sanz (1986). El período 1905-1908 se estudia en la tesis doctoral de M. Sabaté Sort, del Departamento de Estructura de la Universidad de Zaragoza, que se encuentra en fase avanzada de realización.

uno de ellos se renovó el arancel (1891, 1906 y 1922) y también el conjunto de los acuerdos comerciales en vigor. El detonante del primero fue la denuncia por parte francesa del tratado de comercio de 1882 y también la crisis agrícola de los últimos años ochenta, con sus derivaciones sobre el conjunto de la economía. En la década que abre el siglo, con el marco de una nueva guerra comercial en Europa y de la pérdida de las colonias, los intereses industriales reclaman y obtienen atención especial. Al comienzo de los años veinte hay un ajuste de los derechos arancelarios específicos tras la elevación de precios de los años precedentes y en el contexto de una cierta reacción proteccionista en el continente en la depresión posbélica.

En todos estos momentos los grupos de presión se alinean de un modo parecido, aunque con distinta capacidad de influencia. Los principales demandantes de protección son siempre los cerealistas y los industriales del textil, el metal y el carbón. Los principales demandantes de acuerdos comerciales o, lo que es lo mismo, de librecambio son los exportadores agrícolas. Los oferentes en el mercado político de la protección son, naturalmente, los políticos, tanto del partido conservador como del liberal, que buscan hacerse eco de las demandas con más arraigo en la sociedad, a fin de asentar su propia posición en el régimen y la de éste en el país. Por eso mantuvieron un equilibrio entre protección y fomento de las exportaciones, ya que se trataba en ambos casos de intereses difícilmente ignorables.

Aunque en la economía política de cada uno de los momentos de cambio del sistema arancelario no se puede ignorar la distinta capacidad organizativa y, por tanto, de influencia que tenían los diversos grupos de intereses especiales. De acuerdo con M. Olson, podemos esperar que los colectivos sociales estén más dispuestos a organizarse y gastar recursos en promocionar sus intereses cuanto más reducido sea el número de potenciales beneficiarios de la intervención pública que se persigue¹⁶. Eso explica la fuerte capacidad organizativa de los productores y la reducida de los consumidores. Y, en la cuestión que estamos analizando, ayuda a comprender la elevada influencia que alcanzaron los industriales.

En nuestra opinión, las constantes de la política comercial española durante estos años fueron dos: en primer lugar, el mantenimiento del binomio arancel más tratados (expresión del doble objetivo: cierta reserva del mercado mezclada con el fomento de las exportaciones) y, en segundo lugar, la persistencia de una posición negociadora débil.

Respecto a la combinación de arancel y tratados hemos de señalar que el régimen de la Restauración mostró, desde el primer momento, interés en la firma de acuerdos comerciales. En 1877, al realizarse la revisión prevista

¹⁶ M. Olson (1971), especialmente caps. I y II.

del arancel de 1869 para ajustar los derechos a las nuevas valoraciones, se estableció por primera vez un arancel de doble columna, con el propósito de activar la celebración de convenios con otros países. Entre 1877 y 1885 se firmaron acuerdos con las naciones más relevantes para el comercio exterior de España, de manera que desde la segunda de las fechas citadas —cuando los conservadores ratificaron el tratado con Gran Bretaña, el que más resistencias provocó en los círculos proteccionistas— aproximadamente el 90 por 100 de las importaciones españolas provenían de naciones convenidas y, por lo tanto, adeudaban de acuerdo con la tarifa más reducida del arancel. Esta situación no se va a modificar en todo el período que aquí contemplamos, excepto en los breves meses de 1892, en que España sostuvo una guerra arancelaria con Francia. Antes bien, desde comienzos de siglo, cuando se firma el acuerdo con Estados Unidos porque empiezan a crecer los intercambios con este país, el porcentaje de importaciones que provienen de naciones con las que existen convenios supera el 95 por 100.

Esto quiere decir, claramente, que la primera columna de los aranceles españoles entre 1875 y 1930, la más elevada, no se aplicaba en absoluto. No era más que un adorno para inducir los acuerdos, y sus espectaculares incrementos en 1891, 1906 y 1922 —mucho mayores que los de la columna segunda— no tuvieron trascendencia alguna sobre el comercio. La protección que brindaban los sucesivos aranceles españoles de la época hay que medirla a través de la segunda columna, excepto en aquellas partidas en las que el derecho correspondiente se hubiera rebajado a través de algún tratado. En ese caso el derecho aplicable era el menor, ya que prácticamente en todos los convenios existía la cláusula de nación más favorecida. Lo específico de esta preocupación del régimen alfonsino se comprende mejor si señalamos que en 1875 sólo había tres acuerdos comerciales firmados por España y con países no demasiado significativos (Austria, Bélgica e Italia).

En cuanto al objetivo de mantener una cierta reserva del mercado interior, y a que ello implique actuar por la vía de la elevación de los derechos arancelarios, hemos de anotar que no aparece hasta el final de la década de los ochenta, y entonces lo hace por causa de la crisis agraria. A partir de ese momento —cuando se produce el viraje proteccionista en la Restauración— permanecerá como un objetivo ya explícito de nuestra política comercial. Hasta entonces, los desacuerdos con el arancel de 1869 no se debían a que se considerasen insuficientes sus tarifas, sino a que correspondía a una estrategia que no tenía sitio en la Europa de finales del siglo XIX. En efecto, la filosofía de Figuerola partía del presupuesto de que era positivo que España efectuase movimientos de reducción unilateral de sus aranceles para mejorar la eficiencia de la estructura productiva. Como Figuerola era prudente, estas rebajas habían de ser selectivas —empezando por las materias

primas y la maquinaria para beneficiar a la industria transformadora— y graduales a través de la Base Quinta, para dar tiempo a que las empresas se adaptasen a la nueva situación de mayor competencia exterior¹⁷. Pero aun así, esta filosofía no tenía cabida en un mundo en que las negociaciones periódicas establecían las bases de las relaciones comerciales entre los estados. Lo que la Restauración discute primero al arancel Figuerola no es la insuficiencia de los derechos arancelarios y ni siquiera la posibilidad o conveniencia de reducirlos más. Lo que no se admite es que tal reducción sea unilateral, es decir, que no se intente obtener por ella compensación alguna de otro país para estimular nuestras exportaciones. Así se hizo en 1882, al utilizar la rebaja de la Base Quinta para negociar el Tratado con Francia, aunque tener en vigor un precepto como la citada Base no dejaba de ser un inconveniente para negociar, y por ello acabó primero en desuso y luego derogada¹⁸. La gran diferencia estaba, por lo tanto, en la escasa consideración por Figuerola del objetivo fomento de las exportaciones y la importancia que el mismo adquirió en el régimen alfonsino. Importancia relacionada, probablemente, tanto con la mayor atención a los intereses agrícolas en la Restauración como con el propio endurecimiento de las condiciones del comercio internacional.

La segunda constante de nuestra política comercial durante el último cuarto del siglo XIX y el primero del XX es, decíamos, la persistencia de una posición negociadora española débil. Una debilidad relacionada con la propia estructura del sector exterior español, como vamos a tratar de mostrar a continuación.

El comercio de exportación en España estuvo polarizado durante todo el período en torno a dos ejes: los minerales y determinados productos agrícolas. La concentración fue continuada con el breve paréntesis de los años de la primera guerra mundial, alcanzando porcentajes superiores al 50 por 100 del total de exportaciones. Ambos tipos de mercancías tenían, sin embargo, una situación muy diferente en los mercados internacionales. Los productos de la minería eran considerados en todos los países como materias primas y no habían de pagar derechos aduaneros, ni se ponían trabas o limitaciones a su importación; más aún, los minerales españoles que se exportaban eran muy competitivos por precios y calidades. En consecuencia, la exportación de minerales no precisaba tratados de comercio. Completamente distinto era lo que ocurría con el vino, el aceite, las frutas o los demás productos de

¹⁷ En realidad, la filosofía de Figuerola tampoco era la del librecambismo radical de la mayoría de sus correligionarios miembros de la escuela optimista española. El desarme gradual y selectivo estaba más próximo a las recomendaciones del economista alemán Friedrich List. Véase A. Costas (1988), p. 162.

¹⁸ Para una explicación más detallada, véase J. M.^a Serrano Sanz (1987), pp. 58 y ss.

nuestra agricultura de exportación. Sobre ellos sí recaía una dura competencia en los mercados europeos procedente de otros países mediterráneos; había una amplia oferta y la competitividad vía precios era difícil. Si una nación potencialmente compradora ponía trabas a las mercancías españolas o reducía sus aranceles para los productos de un tercer país, la posibilidad de mantener nuestras exportaciones se hacía muy remota. De modo que la continuación de las ventas al exterior de este segmento de la agricultura exigía una política de buenas relaciones comerciales. Es decir, la firma de tratados de comercio con todos los posibles clientes, para evitar cualquier discriminación de las mercancías españolas, muy sensibles a las mismas.

Si una parte sustancial de las exportaciones necesitaba de acuerdos comerciales para mantenerse, hay que decir a continuación que la economía nacional, a su vez, necesitaba imperiosamente de esas exportaciones. Don Antonio Flores de Lemus habló de que constituían «un muelle económico, para poder soportar, sin que se hunda ni resquebraje, ese mecanismo de la protección española»¹⁹. Pero fue Román Perpiñá quien realizó la disección de tales mecanismos de equilibrio, cuando aludió a la existencia de diferentes espacios económicos; de ellos, los que estaban amparados por el proteccionismo eran ineficientes, pero se sostenían gracias a haber eliminado la competencia exterior; únicamente necesitaban materias primas y bienes de equipo de importación, que se obtenían merced a la exportación de productos de la agricultura mediterránea²⁰. De ahí el papel de variable clave de esta última.

Las exportaciones eran, por tanto, primordiales para la economía española, pero su concentración en unos pocos productos y países hacían nuestra posición extremadamente débil en los procesos negociadores. Entre Francia y Gran Bretaña absorbían más del 50 por 100 de las ventas exteriores, mientras para ellas el mercado español era claramente secundario. De modo que era muy difícil imponerles condiciones porque podían endurecer su postura sin apenas coste.

Así, España tuvo que aceptar rebajas de la segunda columna de sus tres aranceles del período, sin conseguir a cambio más que la cláusula de nación más favorecida; es decir, después de optar por la reciprocidad (rebajas mutuas), debió conformarse a partir de 1891 con el tratamiento general. «Cretinismo político-comercial» denominó con furor Flores de Lemus a esta forma de actuación, en sus famosas cartas al ministro García Alix²¹.

¹⁹ A. Flores de Lemus (1926).

²⁰ R. Perpiñá Grau (1972), pp. 27-126.

²¹ Refiriéndose a las negociaciones con Francia, en 1892 decía: «Los primeros en ceder fuimos nosotros. ¡Y en qué condiciones! Se acababa de hacer la reforma del Arancel español; se pensaba seguir sobre su base el régimen de reciprocidad por oposición al de la cláusula de nación más desfavorecida; estaban ahí, por venir, las rebajas de nuestra segunda columna, que sobre aquella concreta determinación de trato de reciprocidad tenían

España no conseguía discriminaciones tarifarias, a su favor, de otros países y ni siquiera lograba dispensarlas en beneficio de sus mejores clientes. Nuestra negativa a otorgar con generalidad la cláusula nación más favorecida fue tan continuada como ineficaz. En 1891, se había anunciado en el Preámbulo del Arancel la opción por el bilateralismo para evitar la concesión de la cláusula citada. Sin embargo, en las negociaciones de los años 92 y 93, cuando se completa el sistema arancelario con los acuerdos comerciales, no hay más remedio que conceder a todos los países la garantía de que «no se les sometería a un trato diferencial». Como se decía por entonces, «si eso no es la cláusula de Nación más Favorecida disfrazada ¡venga Dios y véalo!»²². Otro tanto ocurre en las negociaciones que siguen al Arancel de 1906, de modo que en 1922 se adopta una posición en apariencia más firme. En la Ley de Autorizaciones de dicho año —que proporciona el marco para las negociaciones que siguen al Arancel Cambó— se prohíbe al gobierno la generalización de las rebajas de los convenios a través de la cláusula que comentamos. Sin embargo, como ningún país se resigna al trato diferencial y España no tiene fuerza para imponerlo, acaba por ceder mediante una parodia legal: la utilización de lo que hemos denominado cláusula de nación más favorecida-parcial, que consiste en concederla para una serie de partidas y no para la totalidad del arancel. Ahora bien, a Francia, por ejemplo, se le concede para 1.294 partidas de las 1.540 existentes, evidentemente, todas las que eran significativas para el país vecino.

El reiterado fracaso en el empeño no se debía, sin duda, a incapacidad de los negociadores, sino a la debilidad de la posición comercial española a que venimos aludiendo. Diremos, para concluir este apartado, que sistemáticamente se intentó reducir la dependencia que nuestras exportaciones tenían de las compras francesas y británicas —origen de la escasa capacidad negociadora— mediante la apertura de nuevos mercados en países cercanos o remotos; pero el esfuerzo, que se plasmó en la firma de numerosísimos acuerdos comerciales, nunca dio resultado concluyente. A pesar de que en 1930, al final del período examinado, España tenía convenios con casi todos los países civilizados, en palabras de Elli Lindner²³, nuestra agricultura de exportación seguía dependiendo de las relaciones con Francia y Gran Bretaña.

que ser muy considerables, y concertamos para 1.º de junio el *modus vivendi*, teniendo enfrente un Arancel hecho para servir de base a una política autónoma. Sería difícil encontrar algo semejante a este caso de cretinismo político-comercial.» A. Flores de Lemus (1905).

²² Fermín Calbetón, diputado del Partido Liberal, en la discusión del Tratado con Alemania. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 26-VI-1894, p. 5379.

²³ Elli Lindner (1934).

3. SOBRE POLITICA COMERCIAL Y DESARROLLO EN LA RESTAURACION

El papel que el sector exterior ha desempeñado en la evolución de la economía española es uno de los puntos más controvertidos en el moderno debate sobre nuestra industrialización. En general, predomina en los últimos tiempos una visión dualista del mismo: por una parte, habría colaborado en la modernización de la economía a través de un sector exportador relativamente dinámico; por otra, habría contribuido al atraso con el mantenimiento de un proteccionismo exagerado. La dicotomía se acentúa al considerar a la exportación producto del libre mercado por oposición al intervencionismo proteccionista. Y en el fondo, esta óptica comparte posiciones con viejas tesis librecambistas que vinculaban crecimiento económico y libertad comercial. Leandro Prados lo hacía explícito, aunque con cierta prudencia, en un reciente trabajo: «En realidad, la evidencia no concluyente de que disponemos ahora arroja serias dudas sobre el aserto de que una vía de desarrollo más atuárquico hubiera promovido mayores tasas de crecimiento. La comparación de España con el resto de Europa indica que durante la fase librecambista (1860-1890) el crecimiento español fue similar al de los países desarrollados europeos, mientras que quedó rezagada bajo el proteccionismo (1890-1913)»²⁴. Es buena la prudencia en estos terrenos porque el propio Prados se encarga de aportar una evidencia en la dirección opuesta cuando sostiene que España creció más que la media europea entre 1910 y 1930, unos años en los que el proteccionismo no había disminuido en nuestro país²⁵. Sobre esto deseamos hacer diversas matizaciones relativas a las exportaciones, las relaciones entre proteccionismo y crecimiento y la propia intensidad del proteccionismo.

La contribución positiva de nuestras exportaciones al crecimiento durante el siglo XIX y los primeros decenios del XX es algo que no admite duda después de los trabajos de Prados. El aceptable comportamiento de la relación real de intercambio, la continuidad de las ventas exteriores —que demuestra una flexibilidad y capacidad de adaptación de los agentes económicos a la demanda mundial más que notable—, las externalidades que, sin duda, provoca el comercio en forma de estímulos a la modernización, son argumentos suficientes para avalar esta consideración positiva de la actividad exportadora. Además de otro factor que suele citarse menos, pero que adquiere su verdadera dimensión cuando se toma una perspectiva de cien años: la puesta a disposición de la economía española de divisas con que financiar las importaciones de maquinaria o materias primas imprescindibles en el pro-

²⁴ L. Prados de la Escosura (1988), pp. 220-221.

²⁵ L. Prados (1988), cap. 6.

ceso de industrialización. Comparar las penurias y soluciones de los cuarenta y cincuenta de este siglo, cuando se produjo el encogimiento del sector exterior, con los sesenta años anteriores, ilustra sobre la trascendencia estratégica de tal recurso.

Ahora bien, a la hora de enjuiciar el papel del Estado en relación con el sector exterior, se practica un tratamiento asimétrico. Al Estado se le hace responsable de que no ocurriera algo que se presume bueno (una mayor apertura), pero no de lo positivo que efectivamente aconteció (crecimiento continuado de las exportaciones). Así, las exportaciones se suelen presentar como resultado de dejar actuar libremente al mercado y a unos agentes privados, los exportadores. Esto, sin embargo, no casa con la realidad de un mundo en que la intervención en el comercio internacional era la norma.

En presencia de barreras arancelarias generalizadas, tratamientos discriminatorios de unos países a otros y rondas negociadoras continuadas, los flujos comerciales son resultado simultáneo de mercado e intervención. Como lo demuestra el interés que todos los países, incluso los más competitivos, tenían permanentemente por garantizarse mercados exteriores mediante todo género de intervenciones que incluían la presión política en las más variadas formas. La competitividad de una mercancía no depende sólo de sus costes de producción y comercialización, sino también de los recargos o las dificultades que se le impongan a la entrada en otros mercados. No se pueden presentar los aumentos o disminuciones de las ventas al exterior como producto del funcionamiento de mercados de competencia perfecta no intervenidos, sencillamente porque es irreal. Tales cambios no dependen sólo de las decisiones que toman las empresas o de las condiciones de la oferta y la demanda, sino también de factores institucionales que pueden alterar radicalmente los precios, y que deben ser tenidos en cuenta para explicar satisfactoriamente la realidad. Los ejemplos que se pueden poner son múltiples, pero uno bastante significativo es lo acontecido con el vino común español a comienzos de los años noventa del siglo XIX. El promedio de vino exportado en el quinquenio 1887-1891 fue de 8,9 millones de hl. y, en el siguiente, 5,5; la competitividad de los vinos españoles no cambió mucho de una a otra etapa, pero en 1892 pasaron de pagar 2 francos/hl. a pagar 14,80 francos/hl. en Francia, destino del 80 por 100 de nuestras ventas; esto suponía un recargo adicional de, aproximadamente, el 50 por 100 del precio. Estamos hablando de un producto que constituía la tercera parte de todas nuestras exportaciones. Por lo tanto, no se puede explicar la caída de las ventas españolas al exterior en los noventa sin invocar el proteccionismo francés; no el viraje español de 1892, como se hace en ocasiones, sino el francés de 1891²⁶.

²⁶ Véase, para más detalle, José M.^a Serrano Sanz (1987), pp. 164 y ss.

En resumen, las exportaciones españolas dependían también de la existencia e intensidad de gravámenes en los países de destino, y esto era lo que se negociaba a través de la política de convenios comerciales. Practicar, como hizo España entre 1877 y 1930, una política activa, continuada y consecuente de firmar acuerdos de comercio, era una garantía necesaria para el mantenimiento de las exportaciones, aunque no siempre los interlocutores estaban en buena disposición ni el acuerdo alcanzado era el mejor para nuestro país. La política de fomento de las exportaciones constituyó una de las dos caras de la política comercial, frecuentemente olvidada, pero que sin duda tuvo efectos positivos sobre nuestras ventas exteriores. Especialmente sobre las agrícolas, las más necesitadas de acuerdos que, no olvidemos, tuvieron un crecimiento mayor durante la Restauración. De otro lado, no se piense que era una política escasamente conflictiva o sin coste alguno para cada gobierno. Las grandes polémicas en los años ochenta del siglo XIX, en los inicios del siglo actual o en los veinte giraron en torno a los tratados de comercio tanto o más que en torno a los aranceles; esto le da el valor adicional de que se practicó conscientemente.

Si hay ahora un acuerdo bastante amplio acerca de los efectos positivos de la exportación sobre el crecimiento económico español —aunque no se haya valorado adecuadamente, en nuestra opinión, el papel de los factores institucionales en el proceso—, la convergencia es menor por lo que hace a los efectos del proteccionismo arancelario. Posiblemente ello es debido al imperfecto conocimiento del mismo, pero también a que la literatura no nos proporciona evidencias concluyentes, en la teoría o en la práctica, sobre cómo afecta el proteccionismo a los procesos de crecimiento económico. O, mejor dicho, las evidencias son ambiguas y contradictorias, puesto que el proteccionismo ha coexistido con períodos de crecimiento en ciertos países y con procesos de estancamiento en los mismos o en otros.

En general, los efectos a corto plazo de la introducción de un arancel están bastante claros: en primer lugar, se produce una desviación de la demanda en beneficio de la producción nacional que debe estimular un aumento de ésta y del empleo. Por otro lado, tendremos una disminución de las importaciones y un aumento de precios que reducen el bienestar de los consumidores, los cuales, gastando los mismos recursos que antes, obtienen menos productos. Esta pérdida de bienestar de los consumidores es correlativa a una transferencia de una parte de sus rentas al Estado (ingresos aduaneros) y a los productores nacionales. Los resultados se pueden incluso cuantificar conociendo las funciones de oferta y demanda nacionales del bien en cuestión, la de oferta del resto del mundo, los precios y la cuantía del arancel. Según se considere como objetivo deseable la maximización del bienestar de los consumidores o el aumento de la producción nacional, el juicio sobre la

conveniencia a corto plazo del arancel es nítido y será negativo o positivo, respectivamente.

En cambio, los efectos a largo plazo están mucho menos claros, excepto en la posición extrema de un arancel prohibitivo, donde desaparece el comercio. En las situaciones intermedias, que son las de la realidad, podemos hacer algunas consideraciones en relación con los efectos sobre la estructura productiva y sobre los agentes económicos. La implantación de un arancel tiene un doble efecto sobre la estructura productiva a largo plazo. De un lado, permite un proceso de educación industrial o preparación para competir con países más avanzados, lo que es positivo, y ha sido admitido tradicionalmente por los economistas, desde List y John Stuart Mill en adelante, como el principal argumento en favor del proteccionismo durante los procesos de desarrollo. Lo que nunca se ha conseguido poner en claro es el período de tiempo que deben permanecer las tarifas protectoras para que surtan efecto sobre la educación industrial; de ahí la dificultad de aplicar el consejo con acierto. De otro lado, un arancel significa una restricción de la competencia para la economía nacional, lo que es negativo porque permitirá una asignación de recursos menos eficiente que restará potencialidad al crecimiento.

El que prime uno u otro de tales efectos viene influido por el tamaño del mercado y, sobre todo, el tipo de protección instrumentado. Cuanto mayor sea el tamaño del mercado nacional, menos significativa será la restricción de la competencia, porque se podrán seguir aprovechando economías de escala y, por tanto, menos pesarán los factores negativos; el ejemplo de Estados Unidos en el siglo XIX es elocuente. En cuanto al tipo de protección instrumentado, hay que examinar su intensidad y su carácter selectivo o integral. Una mayor intensidad significará una acentuación de los rasgos positivos y negativos, hasta que estos últimos empiecen a pesar de modo definitivo cuando se desaliente en exceso el comercio. La selectividad llevará a la especialización productiva, estimulando una asignación de recursos más eficiente que permita un gradual desarme posterior para conseguir mejoras de bienestar, sin poner en peligro grave la estructura productiva nacional.

En cuanto al impacto del establecimiento de aranceles sobre los agentes productivos —y en particular sobre los empresarios nacionales— existe ya una abundante literatura que parte de Gordon Tullock²⁷ y resalta la importancia del cambio de comportamiento inducido en los mismos cuando observan que obtienen transferencias de rentas a consecuencia del arancel. Esto llevará a sujetos racionales a promocionar el establecimiento de aranceles por medio de grupos de presión, gastando en ello recursos que resultan

²⁷ G. Tullock (1967). Una exposición amplia de los desarrollos posteriores, en J. M. Buchanan, R. Tollison y G. Tullock (1981).

ser socialmente improductivos. El derroche de recursos que reduce el crecimiento potencial en la denominada sociedad de bienestar de las últimas décadas, y por lo tanto, que colocarlo naturalmente en el pasivo de la política arancelaria.

Con estas premisas vamos a intentar ahora hacer algunas consideraciones sobre el proteccionismo en el proceso de desarrollo de la economía española de los últimos cien años. Arriesgando naturalmente una interpretación, puesto que se trata de un tema abierto. En síntesis, nuestra interpretación del proceso es que durante la Restauración existía un proteccionismo relativamente moderado, que, además, no se descuidaba fomentar las exportaciones y que la política comercial debió tener, en conjunto, un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Tuvo costes por la extensión del proteccionismo que restó selectividad a las tarifas y por el derroche de recursos que indujo para organizar presiones, pero todo ello no debe hacer olvidar el balance económico de la Restauración. Otra cosa es lo que ocurrió durante los recientes años cuarenta y cincuenta, cuando la intensidad del aislamiento español se hizo muy elevada y los aspectos negativos debieron ser los determinantes. Vamos a desarrollar estas ideas con algo más de detalle.

En primer lugar, conviene retener que durante la Restauración se produjo un crecimiento económico aceptable. En el caso de la agricultura, los trabajos del Grupo de Estudios de Historia Rural (GEHR) han demostrado que hubo no sólo crecimiento, sino modernización técnica y aun mejora de su posición relativa²⁸. Este comportamiento de la agricultura se explica en buena medida por lo ocurrido en el cultivo del cereal, de donde se empieza a admitir que el proteccionismo arancelario a partir de 1890 hubo de tener efectos positivos sobre la producción agrícola española y, en consecuencia, sobre su contribución al crecimiento general de la renta²⁹. No olvidemos que este sector representaba en la época algo más de un tercio del valor de la producción nacional.

El otro sector para el que disponemos de datos fiables es la industria. De acuerdo con las estimaciones de Carreras se pueden distinguir dos períodos en los años que estamos comentando: uno iría hasta 1913 y otro entre tal fecha y 1935³⁰. En el primero se produciría un crecimiento moderado de la industria española, mientras sería mucho más intenso en el segundo. En común tendrían, sin embargo, que España participaba siempre de tendencias de la economía internacional y no era un caso exótico³¹. En el grupo

²⁸ «Durante el primer tercio del siglo XX, España acortó las distancias que la separaban de las agriculturas más avanzadas del continente europeo, aunque, en muchos casos, el desfase continuara siendo grande.» J. I. Jiménez Blanco (1986), p. 47. Véanse, también, D. Gallego (1986) y J. Sanz (1987).

²⁹ L. Prados (1988), p. 138, y J. García-Lombardero (1985).

³⁰ A. Carreras (1988).

³¹ Una atractiva hipótesis para explicar el limitado crecimiento español de los últimos

de los países con un crecimiento industrial más lento hasta 1913 (Gran Bretaña, Francia) y en el de los países con un crecimiento más rápido en los años posteriores (Estados Unidos, Italia). L. Prados ofrece unas cifras relativamente diferentes, pero en las tendencias coincide con Carreras: hasta 1910 el crecimiento de la industria española estaría por debajo de la media europea y en los años siguientes levemente por encima³². En consecuencia, difícilmente puede extraerse una conclusión inequívoca sobre las relaciones entre proteccionismo y crecimiento industrial, habida cuenta de que 1913 no es una fecha relevante en la política comercial; el proteccionismo había comenzado antes y se prolongaría varios decenios³³.

La menor claridad que se advierte en los efectos de la protección sobre la producción industrial, respecto a lo que ocurre en la agricultura, puede tener dos explicaciones complementarias. En primer lugar, nuestro insuficiente conocimiento de los mecanismos protectores. En segundo, es lógico que los efectos se adviertan más claramente en la agricultura, puesto que en este sector hay una mayor elasticidad en la utilización de factores productivos a corto plazo: cambios significativos en los precios pueden inducir rápidamente la puesta en cultivo de nuevas tierras o el abandono de algunas, con reflejo inmediato en la producción. En la industria, sin esa flexibilidad, las decisiones sobre aumentar o disminuir la capacidad productiva son más complejas y requieren plazos más largos para ser ejecutadas. Los precios tienen un menor significado a corto plazo en la industria y el arancel moderado consiste en una actuación sobre los precios.

En conjunto, hay acuerdo en que hubo un crecimiento económico significativo en períodos caracterizados como proteccionistas: la agricultura entre 1890 y 1935 y la industria entre 1910 y 1935 se expandieron a tasas más elevadas que las de tales sectores en los países europeos vecinos. Con toda seguridad el proteccionismo no fue determinante único —y ni siquiera principal, en nuestra opinión— de lo ocurrido en la esfera de la producción; como decía Flores de Lemus, «es un factor, mientras que la resultante puede venir y viene en función de varios factores»³⁴. Pero sin duda debió ejercer efectos

decenios del XIX es la que aporta el propio Carreras (1988), quien ve en la evolución de nuestro país un reflejo de lo que ocurre en Gran Bretaña y Francia, naciones con las que teníamos una vinculación económica estrechísima y que habían entrado en una etapa de escaso crecimiento, frente a lo que ocurría en Alemania y Estados Unidos.

³² L. Prados (1988), caps. 4 y 6.

³³ De cualquier modo, conviene recordar que un cualificado y ponderado observador de la época como don Antonio Flores de Lemus (1905) había señalado en 1906: «Bajo la anormal protección dada por el Arancel de 1891 se puso en marcha un desarrollo industrial al que resultaba provechoso, en general, la devaluación de la divisa, pero que ha sido obstaculizado y frenado por otro tipo de circunstancias» (las guerras coloniales).

³⁴ A. Flores de Lemus (1905), p. 419. Como un ejemplo significativo de la modesta incidencia de la protección sobre los precios interiores pueden verse los cálculos que para

estimulantes sobre la economía española³⁵, porque se trataba de un proteccionismo moderado. Este es otro punto en el que deseamos detenernos brevemente.

No conociendo la protección efectiva de la estructura arancelaria en la Restauración, podemos aproximarnos a la intensidad de nuestro proteccionismo indirectamente, observando su impacto sobre los flujos comerciales con el exterior. El grado en que una economía se halla entrelazada con el resto del mundo se acostumbra a medir a través del coeficiente de apertura externa, que relaciona la suma de exportaciones e importaciones con la producción nacional. El cálculo del mismo para la economía española tiene la limitación de que carecemos de una serie de la renta nacional que abarque los últimos decenios del siglo XIX. Hay, sin embargo, estimaciones solventes para algunos años aislados que parecen muy representativas de lo que ocurría en la época. Como, además, disponemos de buenas cifras para el comercio exterior podemos complementar la explicación.

En el cuadro 1 aparece una reciente estimación del grado de apertura de la economía española para una serie de años en los que hay datos fiables y en comparación con el de otras economías europeas. En el cuadro 2 presentamos las series de importaciones y exportaciones por decenios.

CUADRO 1

Grado de apertura de las economías española, italiana, francesa y británica
(Exp. + Imp./PNB × 100)

Años	España	Italia	Francia	Gran Bretaña
1890	25,5	16,9	27,6	43,9
1913	23,9	23,9	33,0	47,6
1929	20,4	22,1	25,4	39,2
1938	12,8	13,1	17,5	24,1
1950	3,5	17,7	21,3	35,9
1961	15,7	21,7	20,9	29,4
1969	26,1	24,6	22,9	33,3

FUENTE: A. Tena (1986).

el carbón, un sector estratégico, ha efectuado Coll. Véase S. Coll y C. Sudrià (1987), cap. VII.

³⁵ Por ejemplo, A. Tena (1988) señala para un sector concreto, la industria de material eléctrico, que la protección española indujo a empresas extranjeras a instalarse en nuestro país, seguramente aportando tecnología avanzada.

CUADRO 2

Evolución del comercio exterior de España por decenios (1870-1959)
(Números índices que reflejan pesetas constantes)

Años	Exportaciones	Importaciones
1870-1879	100	100
1880-1889	152	127
1890-1899	171	119
1900-1909	194	160
1910-1919	353	262
1920-1929	322	295
1930-1935	222	233
1940-1949	144	121
1950-1959	264	271

FUENTES: Cifras correspondientes hasta 1935, a los trabajos de L. Prados (1986) y A. Tena (1985). A partir de 1940, a M. J. González (1979).

De todo ello se obtiene, en nuestra opinión, la imagen de un sector vital y dinámico durante la etapa de la Restauración. El grado de apertura hasta fines del decenio de los veinte no sólo es comparable al de otros países como Italia, sino tan elevado que no se vuelve a alcanzar en España hasta los recientes años sesenta. Un coeficiente de apertura que está en torno al 20 por 100 indica que la economía española no se hallaba aislada en absoluto y, por tanto, la política de comercio exterior no podía ser radical, sino moderadamente proteccionista ³⁶.

Esta visión de una política moderadamente proteccionista hasta los años treinta se ve corroborada cuando se establece una comparación con la etapa que sigue, los años cuarenta y cincuenta. Entonces sí que se produce una aguda contracción del sector exterior, tanto en relación a lo que había sido en decenios anteriores como respecto a la renta nacional. Además de que España se aleja claramente de lo que ocurre en otros países.

Examinando todo el período en perspectiva se advierte la gran diferencia que existe entre una y otra etapa. Una diferencia que en ocasiones queda difuminada por la consideración de que en ambos momentos se había optado por una vía aislada de crecimiento, cobijándonos bajo un manto proteccio-

³⁶ Francisco Comín (1987) sostiene una tesis próxima en un trabajo en que se refiere sólo a los años veinte: «El proteccionismo, que en la práctica no era tan elevado, no logró evitar que el comercio exterior alcanzase en la década de 1920 niveles respetables en relación con la renta nacional; menores que los de algunos países, pero también mayores que en otros.»

nista³⁷. Pero uno y otro proteccionismo son tan diferentes en intensidad y estructura que produjeron consecuencias distintas en la economía española y por eso han de ser individualizados. No se deben examinar los efectos de la protección aduanera sobre nuestro crecimiento equiparando las dos políticas; las diferencias en los resultados señalan bien las diferencias en los instrumentos³⁸.

Flores de Lemus había señalado que el proteccionismo «es un tópico que tanto puede dar la vida como la muerte; todo depende de las circunstancias y de la manera como se emplee»³⁹. A partir de 1940 la economía española padeció una aplicación intensiva de este delicado tópico y pasaron a ser dominantes los efectos negativos del mismo: una restricción excesiva de la competencia que conduce a una estructura productiva poco eficiente, un estrangulamiento del comercio —y en particular de las importaciones— que tiene consecuencias nefastas sobre las posibilidades de crecimiento económico y una importancia desmedida de las rentas que se pueden obtener a través de la manipulación de mecanismos administrativos, que desvía el interés de los agentes económicos hacia actividades no productivas. Sin duda la contribución de la política del sector exterior a lo que se ha llamado expresivamente la noche de la industrialización española⁴⁰, fue muy relevante.

4. CONCLUSIONES

Hemos resaltado en este artículo diversos aspectos positivos del sector exterior y de la política comercial durante la Restauración: el aceptable grado de apertura que mantuvo la economía española —prueba indirecta de lo moderado de nuestro proteccionismo—, la contribución de la política de tratados a la expansión de nuestras exportaciones y el buen comportamiento de la agricultura y la industria, al que no debió ser ajena la protección aran-

³⁷ Como advierte Comín (1987), p. 138, «en los años posteriores a 1940, la economía y la política españolas fueron un tanto insólitas en el contexto internacional; pero puede ser desorientador extrapolar esa situación exótica, autárquica e intervencionista del primer franquismo a las décadas de 1920 ó 1930, a pesar de que ciertas medidas legales de política económica tengan un cierto parecido formal».

³⁸ José Luis García Delgado (1987), p. 167, explica con claridad lo que representa el primer franquismo en relación al período anterior: «Por una parte, supone el final del proceso de crecimiento moderado pero mantenido que se prolonga en España durante el último tercio del siglo XIX y el primero del XX; expansión lenta pero tenaz, por encima de determinadas fluctuaciones a corto plazo, que sobre todo desde los inicios del siglo XX implica ya notorios cambios estructurales, demográficos, productivos e institucionales. Por otra parte, implica el ensanchamiento de la brecha que separa la trayectoria de España respecto a la de otros países europeos.»

³⁹ A. Flores de Lemus (1905), p. 419.

⁴⁰ A. Carreras (1984), p. 147.

celaria. Esto no quiere decir, sin embargo, que esta política no tuviera costes o que fuese la mejor de las posibles.

En cuanto a los costes, ya hemos señalado con anterioridad los problemas de eficiencia que acarrea la reducción de la competencia y el derroche de recursos aparejado a la búsqueda de rentas. En cuanto a las alternativas, conviene volver de nuevo la mirada a los economistas españoles de la época, porque había unanimidad, desde Flores en adelante, en admitir el proteccionismo criticando simultáneamente algunos aspectos concretos del que se instrumentaba en España. El profesor Fuentes Quintana ha señalado como un rasgo común entre ellos «defender una concepción distinta de la protección arancelaria a la del proteccionismo integral»⁴¹.

En efecto, la crítica continuada ha sido que el proteccionismo español era menos selectivo de lo recomendable. A causa de ello se dificultaba la especialización productiva, se reducía la eficiencia y se hacía imposible la exportación en los sectores protegidos, como puso de relieve Bernis⁴². La razón de que las cosas fuesen de este modo hay que buscarla en el proceso político de implantación del proteccionismo, o lo que podríamos denominar la economía política del viraje proteccionista español.

Este se produjo a comienzos de la última década del siglo pasado, cuando España se vio obligada a renegociar su Tratado de comercio con Francia, denunciado por esta última. Como nuestro país tenía más intereses comprometidos estaba en inferioridad de condiciones, por lo que estableció un arancel de guerra para rebajarlo en el curso de las negociaciones. Este arancel era el producto puro de las demandas de protección de diversos colectivos (cerealistas e industriales del textil, la siderurgia y el carbón), los cuales propugnaban un sistema que Flores de Lemus denominaba de «solidaridad proteccionista»⁴³. Es decir, cada uno estaba dispuesto a aceptar tarifas elevadas para otros a cambio de que estos otros respetasen sus peticiones. De ahí venía la falta de selectividad del arancel. No aceptando Francia trato alguno, las tarifas de guerra no fueron modificadas y el viraje se consumó⁴⁴. Una vez que la nueva política había quedado establecida permaneció sin cambios sustanciales durante decenios porque, como señala Assard Lindbeck⁴⁵, es

⁴¹ E. Fuentes Quintana (1986), p. 137.

⁴² Citado por E. Fuentes Quintana (1988), pp. 31 y ss.

⁴³ A. Flores de Lemus (1905), p. 409.

⁴⁴ Una explicación más detallada, en J. M.^a Serrano Sanz (1987), cap. 5.

⁴⁵ «Una razón ligeramente distinta para que los políticos consideren los cambios en los instrumentos como un problema (una "desutilidad") tiene un carácter de táctica política. Los grupos negativamente afectados por un cambio de política pueden resultar más agresivos en las discusiones políticas que aquellos que ganarían con dicho cambio, en particular si los perdedores constituyen un grupo bien identificado, mientras que las ganancias tienen lugar de forma "difusa" en toda la sociedad o dentro de los consumidores en general, consideración con frecuencia citada para explicar la existencia de aranceles.» En A. Lindbeck (1975), p. 46.

muy difícil para los políticos hacer cambios en los que hay perdedores identificados y ganadores difusos, como ocurre en el caso de la política arancelaria.

BIBLIOGRAFIA

- ASHWORTH, W. (1958): *Breve historia de la economía internacional, 1850-1950*, México, FCE.
- BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R., y TULLOCK, G. (eds.) (1981): *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, Texas A. and M. U. Press.
- CARRERAS, A. (1984): «La producción industrial española, 1842-1981: construcción de un índice anual», *REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA*, núm. 1, pp. 127-157.
- (1988): «La industrialización española en el marco de la historia económica europea: ritmos y caracteres comparados», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España. Economía*, Madrid, Espasa-Calpe, pp. 79-115.
- COLL, S., y SUDRIÀ, C. (1987): *El carbón en España, 1770-1961. Una historia económica*, Madrid, Turner.
- COMÍN, F. (1985): *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España, 1800-1981*, Madrid, IEF.
- (1987): «La economía española en el período de entreguerras (1919-1935)», en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SUDRIÀ (eds.), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, pp. 105-149.
- (1988): «Las Administraciones Públicas», en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España. Economía*, Madrid, Espasa-Calpe, pp. 431-469.
- COSTAS COMESAÑA, A. (1988): *Apogeo del liberalismo en la Gloriosa. La reforma económica en el Sexenio Liberal*, Madrid, Siglo XXI.
- FLORES DE LEMUS, A. (1905): «Cartas al ministro de Hacienda García Alix» (reeditadas en *Hacienda Pública Española*, núms. 42-43, 1976, pp. 391-421).
- (1906): «La economía española en 1905» (reeditado por Juan Velarde, *Investigaciones Económicas*, núm. 21, mayo-agosto 1983, pp. 23-94).
- (1926): «Sobre el problema económico de España. Un debate en la Asamblea Nacional de la Dictadura», en Juan VELARDE, *Lecturas de Economía Española*, Madrid, Gre-dos, 1969, pp. 517-523.
- FOREMAN-PECK, J. (1985): *Historia de la economía mundial. Las relaciones económicas internacionales desde 1850*, Barcelona, Ariel.
- FUENTES QUINTANA, E. (1986): «La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959: el papel del sector exterior», en T. MARTÍNEZ VARA (ed.), *Mercado y desarrollo económico en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI.
- (1988): Prólogo a la ed. facsímil de Francisco BERNIS, *La Hacienda española. Los impuestos*, Madrid, Fundación FIES.
- GALLEGU, D. (1986): «Transformaciones técnicas de la agricultura española en el primer tercio del siglo XX», en R. GARRABOU, J. I. JIMÉNEZ BLANCO y C. BARCIELA (eds.), *Historia agraria de la España contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, Crítica, pp. 171-229.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (1984): «La industrialización española en el primer tercio del siglo XX», en *Los comienzos del siglo XX*, tomo XXXVII de la *Historia de España Menéndez Pidal*, dirigida por José M. Jover, Espasa-Calpe, pp. 1-171.
- (1987): «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SUDRIÀ (eds.), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, pp. 164-189.

- GARCÍA-LOMBARDEO, J. (1985): «Los efectos de la protección arancelaria sobre la producción de cereales en España, 1890-1910», en P. MARTÍN ACEÑA y L. PRADOS (eds.), *La nueva historia económica en España*, Madrid, Tecnos, pp. 192-203.
- GONZÁLEZ, M. J. (1979): *La economía política del franquismo*, Madrid, Tecnos.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL (1987): «Un índice de la producción agraria española, 1891-1935», *Hacienda Pública Española*, núms. 108-109.
- HECKSCHER, E. (1983): *La época mercantilista*, México, FCE.
- JIMÉNEZ BLANCO, J. I. (1986): «El nuevo rumbo del sector agrario español (1900-1936)», en R. GARRABOU, J. I. JIMÉNEZ BLANCO y C. BARCIELA (eds.), *Historia agraria de la España contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, Crítica, pp. 9-141.
- LINDBECK, A. (1975): *Comportamiento político y política económica*, Vilassar de Mar, Oikos-Tau.
- LINDNER, Elli (1934): *El derecho arancelario español*, Barcelona, Bosch.
- MARSHALL, A. (1908): *Memorándum sobre política fiscal aduanera en relación con el comercio internacional* (reeditado en *Obras escogidas*, México, FCE, 1948).
- OHLIN, B. (1984): *Comercio exterior y política comercial*, Madrid, Aguilar.
- OLSON, M. (1971): *The Logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press.
- PERPIÑÁ GRAU, R. (1972): *De economía hispana. Infraestructura, Historia*, Barcelona, Ariel.
- PRADOS, L. (1982): *Comercio exterior y crecimiento económico en España, 1826-1913: Tendencias a largo plazo*, Madrid, Banco de España.
- (1986): «Una serie anual del comercio exterior español (1821-1913)», *REVISTA DE HISTORIA ECONÓMICA*, núm. 1, pp. 103-139.
- (1988): *De imperio a nación. Crecimiento y atraso económico en España (1780-1930)*, Madrid, Alianza Universidad.
- SANZ, J. (1987): «La agricultura española durante el primer tercio del siglo XX: un sector en transformación», en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SUDRIÀ (eds.), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, pp. 237-279.
- SERRANO SANZ, J. M.^a (1986): «La política arancelaria española al término de la primera guerra mundial: proteccionismo, Arancel Cambó y tratados comerciales», en J. L. GARCÍA DELGADO (comp.), *La crisis de la Restauración. España entre la primera guerra mundial y la II República*, Madrid, Siglo XXI, pp. 199-223.
- (1987): *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895*, Madrid, Siglo XXI.
- SERRANO SANZ, J. M.^a, y LÓPEZ PUEYO, C. (en prensa): *La política comercial en una perspectiva neoclásica*, Zaragoza, PUZ.
- TENA, A. (1985): «Una reconstrucción del comercio exterior español, 1914-1935: La rectificación de las estadísticas oficiales», *REVISTA DE HISTORIA ECONÓMICA*, núm. 1, pp. 77-119.
- (1986): *Una visión de la evolución del sector exterior de la economía española, 1821-1984* (trabajo inédito).
- (1988): «Importación, niveles de protección y producción de material eléctrico», *REVISTA DE HISTORIA ECONÓMICA*, núm. 2, pp. 341-371.
- TULLOCK, G. (1967): «The welfare costs of Tariffs, Monopolies and Theft», *Western Economic Journal*, junio.