

PODER POLÍTICO
Y PODER ECONÓMICO EN ESPAÑA

El Estado, la rigidez de los mercados y la convergencia en el siglo xx

FRANCISCO COMÍN

INTRODUCCIÓN

EN este artículo se trata de analizar la política intervencionista de los gobiernos y sus resultados sobre el crecimiento económico en el siglo xx, hasta el establecimiento de la democracia. Para ello, el artículo comienza analizando las etapas de la evolución económica, según haya convergencia real con Europa o, al contrario, la renta per capita española se aleje de la europea, intentando encontrar las causas del mejor o peor comportamiento de la economía española, en particular de la derivada de la acción del Estado. En las siguientes secciones se presenta un análisis de los principales campos en los que se manifestó ese intervencionismo del Estado, que tendió a quitar flexibilidad al funcionamiento del mercado; así, en la segunda sección se examinan las intervenciones en la industria y el apoyo del Estado a los industriales; en la tercera, se analizan las regulaciones del mercado de trabajo en España; en la cuarta, se describe la acción del Estado en algunos servicios públicos. En las dos últimas secciones se analizan, primero, la relación entre las rigideces de los mercados y la acción de los empresarios, después, la aparente paradoja que caracterizó a la acción de los gobiernos entre 1900 y 1976: una excesiva regulación frente a la raquítica acción del Estado a través de los ingresos y gastos públicos.

LA CONVERGENCIA Y EL ESTADO DURANTE EL SIGLO XX

Comencemos examinando las fases de convergencia real de la economía española hacia la europea. Con las cifras de Leandro Prados, que son las que manejamos todos cuantos estudiamos este tema, las fases de acercamiento de la renta *per capita* española a la media europea durante el siglo xx fueron 1919-1935, 1960-1975, y 1985-1990¹. Las causas que explican ese mayor

¹ Véase Prados (1995). Con las cifras recientes estos resultados a largo plazo se mantienen; véase Prados de la Escosura (2000 y 2002).

crecimiento de la economía española varían según los períodos, pero hay un sustrato común consistente en el tipo de política realizada por los gobiernos y en la coyuntura internacional. En efecto, en primer lugar, la convergencia durante los años 1919-1930 fue posibilitada por los siguientes factores: los tratados comerciales y la buena coyuntura internacional que permitieron incrementar las exportaciones españolas, así como importar inputs y maquinaria; la entrada de capital exterior en nuevos sectores industriales y de servicios; la inversión pública en infraestructuras y obras civiles, que aumentó la demanda sobre la industria privada, al tiempo que mejoró los medios de transporte y las obras hidráulicas; las buenas expectativas empresariales derivadas de la política económica, al menos hasta 1928; y la estabilidad de los precios, pues los déficit del Presupuesto del Estado se financiaron con deuda que apenas se pignoró, permitiendo la estabilidad monetaria. Los motivos del acortamiento de distancias durante los años 30 radicarón en que, como ocurrió tras la primera guerra europea, la economía española resistió mejor la crisis que los países más industrializados, gracias al mayor peso de la agricultura. En segundo lugar, la convergencia entre los años 1960 y 1975 fue propiciada por la liberalización de los mercados interiores y la apertura al exterior realizadas por el Plan de Estabilización de 1959, que permitieron que España importase los bienes de capital, *inputs* intermedios y energéticos y la tecnología exterior imprescindibles para el crecimiento industrial, y que España exportase productos agrarios, industriales y, sobre todo, mano de obra y servicios de turismo. El equilibrio presupuestario del franquismo no creó dificultades en los mercados financieros, ni provocó tensiones inflacionistas graves, pero probablemente retrajo la inversión pública. En tercer lugar, el crecimiento económico del período 1985-1990 fue posibilitado por las liberalizaciones iniciadas con los Pactos de la Moncloa, que se profundizaron tras la entrada en la Comunidad Económica Europea, y por la favorable coyuntura internacional de ese lustro; asimismo, en estos años las inversiones públicas y los gastos sociales adquirieron mayor relieve.

No obstante esas fases de bonanza económica, históricamente predominó el efecto negativo de las fases de divergencia, en las que el PIB *per capita* español retrocedió frente a los países avanzados. Esos períodos de pérdida de terreno durante el siglo xx fueron: 1891-1919; 1935-1959 y 1975-1984. En las dos primeras fases de regresión, la economía internacional creció apreciablemente, mientras que España quedó al margen de aquellas coyunturas alcistas por las secuelas de los conflictos bélicos, el aislamiento comercial con el exterior y el alejamiento del sistema monetario español de los patrones internacionales. En la tercera fase, comprendida, entre 1975 y 1984, la recesión internacional afectó

gravemente a la economía española porque la política de ajuste contra la crisis fue tardía e insuficiente, y porque no se controló la inflación, por la comprensible subordinación de la economía a la estabilidad política².

La perspectiva de la convergencia permite evaluar el comportamiento económico de los distintos regímenes políticos. En el caso del franquismo parece que el fuerte atraso acumulado en la fase autárquica propició un rápido crecimiento entre 1960 y 1975, que seguramente hubiera sido mayor de no haber existido una dictadura. En efecto, para evaluar adecuadamente el acercamiento económico de España a Europa, hay que comprender que, a comienzos de los años 60, el atraso español era muy grande porque la reconstrucción económica después de la guerra civil no había sido tan rápida como la europea tras la segunda guerra mundial. La política de industrialización de la España autárquica se alejó de Europa occidental en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, en la deficiente actuación de la política fiscal y el menor compromiso presupuestario, que implicaron la debilidad de la inversión estatal y el incumplimiento de las funciones propias del Estado benefactor; en segundo lugar, por la política excesivamente dirigista e intervencionista en la reglamentación de precios, mercados e, incluso, de los procesos productivos, así como por una orientación excesivamente autárquica del modelo de reconstrucción. Por obvias razones políticas, España permaneció aislada de los organismos internacionales y no recibió ni sus ayudas financieras ni sus presiones favorables para la liberalización. El aislamiento del sistema monetario internacional permitió a las autoridades españolas practicar, una vez más, una desacertada política monetaria muy inflacionista, obligada por la financiación del déficit presupuestario.

España se incorporó a los organismos internacionales en 1958 y 1959 (FMI, BIRD y OECE), lo que contribuyó a la aprobación del Plan de Estabilización, que liberalizó el comercio interior y las transacciones exteriores. Tras 1960 ya fue posible la asimilación de la tecnología exterior y la convergencia hacia el modelo europeo, como demostró el fuerte crecimiento de los años 60. Con todo, el potencial de crecimiento derivado del atraso económico español no fue plenamente aprovechado durante los años 60 porque la rigidez de la economía siguió siendo grande, y la capacidad para gestionar las innovaciones fue reducida. No se adoptaron las tecnologías más avanzadas y la industria española se especializó en sectores maduros. Las medidas liberalizadoras in-

². Véanse Comín (1993 y 1995).

cluidas en el Plan de Estabilización fueron paralizadas ya en 1960, cuando se aprobó un Arancel más proteccionista de lo previsto en el Plan, y la lógica política de los tecnócratas de los 60 impidió que se aplicasen las reformas, también pergeñadas en 1959, liberalizadoras del mercado de trabajo, del sistema financiero, de las estructuras comerciales, y del intervencionismo industrial. Más tarde, los tres Planes de Desarrollo, puestos en marcha desde 1964, introdujeron intervenciones que trataban de orientar al mercado. Este intervencionismo frenó el crecimiento y favoreció los desequilibrios productivos, que acabaron obstaculizando el desarrollo económico por los desajustes sectoriales, por la dependencia de las importaciones de materias primas y energéticas del exterior, y por la inflación que generaron³.

Por otro lado, la incapacidad social para aprovechar las nuevas tecnologías se manifestó en la deficiente oferta de servicios públicos, cuyo crecimiento era imprescindible para el desenvolvimiento del sector privado. La insuficiente inversión en infraestructuras de transporte y comunicaciones, los pocos recursos destinados a educación pública y a sanidad, y los prácticamente nulos medios presupuestarios gastados en investigación y desarrollo (I+D) dejaron a la economía española en desventaja para atraer inversiones extranjeras en sectores tecnológicamente avanzados. La rigidez de los mercados y la incapacidad social para adoptar las mejores tecnologías determinaron una especialización industrial de la economía española en sectores atrasados durante los años 60, que agravó la crisis de la década de los 70⁴.

El proteccionismo y la rigidez de los mercados han constituido, en efecto, dos obstáculos infranqueables al crecimiento de la economía española durante el siglo xx. Los historiadores económicos son generalmente críticos con la actuación de los gobiernos, tanto en lo referente a la protección frente al exterior como a las distintas políticas sectoriales aplicadas. Prados ha opinado que se puede culpar a la protección adoptada en España desde 1891 del atraso económico del país. Serrano Sanz concluye que la política proteccionista adoptada en España contribuyó al atraso económico, fundamentalmente por ser una protección integral y per-

³ Las tensiones inflacionistas y los desequilibrios de la balanza de pagos —originados por aquella política económica— hipotecaron las posibilidades de seguir creciendo porque obligaron a los gobiernos a practicar, de vez en cuando, políticas de demanda depresivas; véase Julio Segura (1992). Para el intervencionismo durante el franquismo, véase Barciela, López, Melgarejo y Miranda (2001)

⁴ La industria española era muy vulnerable por ser muy sensible a los precios de la energía y materias primas importadas y por haberse especializado en sectores maduros de tecnologías muy accesibles.

manente. Para Carreras, la política proteccionista adoptada desde 1891 a 1959 es la principal responsable del fracaso industrial de España. En opinión de Fraile, el «desastre económico» español durante el siglo xx fue el resultado del intervencionismo directo y del afán regulador del Estado español, que cerró a cal y canto la economía española y ahogó progresivamente la competencia hasta llegar a la asfixia durante la autarquía. Por otro lado, Comín ha puesto de manifiesto el insuficiente gasto en inversión pública⁵.

Según Cubel (2001) fue el período posterior a 1936 el que marcaría la diferencia española respecto a otros países occidentales en cuanto al grado de intervencionismo y proteccionismo. El período que se abrió con la Guerra Civil española estuvo marcado por la desconfianza total hacia los mecanismos de mercado y la sustitución de éste por la intervención del Estado. Esta situación caracterizó a todos los sectores económicos y a todo tipo de transacciones, ya fueran interiores o con el exterior. Sólo cuando se evidenció la inviabilidad del sistema anterior se optó por un cambio hacia una mayor flexibilidad de la economía. La tímida apertura de la economía española y la lenta liberalización del comercio interior quedaron nuevamente truncadas con los Planes de Desarrollo, que supusieron un nuevo intervencionismo a partir de 1964.

La acción del Estado impidió, en definitiva, la convergencia por la insuficiencia de los gastos en infraestructuras y educación, por el proteccionismo integral y por la inexistencia de una política de defensa de la competencia en los mercados⁶. Pero el tema de la regulación y la rigidez de los mercados es muy amplio. Desde finales del siglo xix surgieron los mercados imperfectos en la industria, lo que provocó que el Estado interviniera para regularlos, consolidándolos legalmente ante la presión de los empresarios; simultáneamente, los gobiernos también comenzaron a aplicar una legislación social que alteró el funcionamiento de los mercados de trabajo por la presión de los sindicatos. Desde los orígenes, el Estado providencia trató de beneficiar tanto a los empresarios como a los trabajadores. El resultado fue una mayor rigidez de los mercados, generada por el sector público y por el privado. Por un lado, las prácticas colusivas de las empresas privadas establecieron barreras de entrada en los mercados; los empresarios se empezaron a organizar en torno a las patronales y lo mismo hicieron los tra-

⁵ Véanse Serrano Sanz (1997), Prados (1997), Carreras (1997), Fraile (1997), Comín (1996).

⁶ En España se aprobó en 1963 la Ley de represión de las prácticas restrictivas de la competencia, que nunca fue aplicada. La entrada en la CEE llevó a la aprobación de la Ley de defensa de la Competencia en 1989.

bajadores en torno a los sindicatos; estas organizaciones presionaron a los gobiernos y sus iniciativas acabaron llevando al corporativismo. Por otro lado, la regulación pública amparó a las empresas a través del proteccionismo y de múltiples ayudas y subvenciones y, paralelamente, y estableció restricciones al comportamiento de las empresas a través de la legislación laboral y los seguros sociales. Al mismo tiempo, el desarrollo de la economía y las nuevas tecnologías generaron nuevos servicios públicos, cuyo suministro fue encargado a empresas privadas a través de las concesiones o bien fue gestionado públicamente, pero siempre en régimen de monopolio; se trataba de los servicios públicos estatales y municipales, y de los monopolios fiscales. Es imposible analizar todas las cuestiones relacionadas con la regulación y las rigideces en los mercados, tanto de factores como de bienes y servicios, en la historia española del siglo xx, así que me centraré en los mercados industriales, el mercado de trabajo y los servicios públicos.

No puede quedar sin mencionar, empero, que el intervencionismo en la agricultura durante el franquismo también fue dañino para el crecimiento. La guerra civil paralizó la relativa modernización de la agricultura española ocurrida desde principios de siglo; la posguerra fue un período aciago para el sector agrario, denunciado por la escasez de alimentos, artificialmente creada por la política económica como revelan los mercados negros de los años 40. Los graves problemas de la agricultura en la posguerra aparecieron, según Carlos Barciela, por la multiplicación de las normas reguladoras y la creación de organismos interventores como el Servicio Nacional del Trigo, la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes y la Fiscalía de Tasas. Asimismo, la modernización de la agricultura española, ocurrida durante los años 1960, fue deficiente por la política agraria, que prosiguió la defensa de los cultivos tradicionales, construyendo la Red Nacional de Silos y Graneros, que se llenó con excedentes invendibles. La equivocada política agraria explica el hecho de que la agricultura española perdiese terreno, en comparación a los países industrializados, precisamente cuando más se estaba modernizando⁷. Otro tanto podría decirse de las rigideces del mercado financiero establecidas durante el franquismo.

Es interesante la explicación que Fraile presenta para la escasa resistencia que tuvieron las ideas antimercado e intervencionistas

⁷ Según Barciela (1997), el Estado no apoyó la investigación agraria y agroindustrial, ni invirtió en infraestructuras ni ayudó a la consolidación de grandes empresas nacionales agroindustriales y de comercialización.

en todo el período analizado, resaltando el papel de la ofuscación en la difusión de la retórica contra la competencia. Más en concreto, los factores que han determinado la escasa oposición y la fácil aceptación con que han contado en España el nacionalismo económico y la restricción de la competencia son los siguientes. En primer lugar, el análisis de la ventaja comparativa era presentado por la retórica proteccionista española como una construcción teórica, no real, y además, muy difícil de aplicar. Adicionalmente, siempre se ha tratado de resaltar, ya desde la época de Cánovas, los pequeños costes que trae consigo el proteccionismo y de legitimar la autarquía. Se defendía el intercambio siempre que éste tuviera lugar entre iguales, lo cual no podía aplicarse a España, con lo cual se afirmaba que sólo protegiendo a la economía española, ésta sería capaz de igualarse a los países más avanzados. El segundo razonamiento en contra de la competencia fue la defensa del interés general, lo que dio lugar al nacimiento del conocido argumento de «servicio público» y a la necesidad de la intervención estatal para su garantía. El tercer motivo fue la necesidad de los monopolios, especialmente públicos, dado que éstos respondían a las necesidades de la nación, frente a los privados que se guiaban solamente por el egoísmo. Cuarto, la existencia de los llamados sectores clave para el crecimiento económico requería que éstos no estuviesen sometidos a la competencia. Por último, lo más importante fue la tesis de la incompatibilidad entre la competencia y la concepción ética del mercado. Eran las opiniones de tipo ético y moral, más que las económicas, las que más influían en el reforzamiento de la opinión generalizada que existió en España contraria a la competencia. Los ganadores de esta situación fueron aquellos grupos de interés que defendían la eliminación de la competencia interna, cuyas ideas fueron, según Fraile, apoyadas por el nacionalismo y la autarquía. Para demostrar esta afirmación, concluye Fraile, sólo hay que fijarse en la evolución de los beneficios empresariales de los sectores privilegiados por el intervencionismo⁸.

LAS RIGIDECES EN LA INDUSTRIA Y EL APOYO DEL ESTADO

Hasta finales de la década de 1880, los gobiernos españoles no empezaron a fomentar con apoyos explícitos la industria nacional.

⁸ Véanse Fraile (2001a y 2001b). Por su parte, Barciela (2001) resalta la influencia del pensamiento, poco económico, de los ingenieros situados en la administración, la militarización de la sociedad y la política española a partir de la Guerra Civil. Para el papel de los militares véase San Román (2001).

Durante el siglo XIX, el Estado sólo protegió a la industria mediante el proteccionismo exterior, que fue moderado entre 1869 y 1891. Hubo incluso algunos sectores totalmente desprotegidos, como la siderurgia desde 1855 hasta 1888, cuando empezaron a desaparecer las franquicias a la importación de carriles y material ferroviario. Una de las primeras medidas para favorecer a las empresas nacionales fue la Ley de Escuadra de 1887, que apenas tuvo resultados; la siguiente ley de reconstrucción de la escuadra (de 7 de enero de 1908) ya tuvo más éxito, pues tras la misma surgió la Sociedad Española de Construcción Naval (SECN). En 1909 se aprobó la ley sobre protección y fomento de las industrias y comunicaciones marítimas. El gobierno Maura fue, por tanto, el primero en tomar un conjunto de medidas de corte intervencionista en la economía, que respondían a intereses organizados corporativamente. Además de las mencionadas destacan: la Ley Osma de agosto de 1907 para ordenar la producción de azúcares y alcoholes, que fue el primer ejemplo de intervención directa en la producción y ordenación de los mercados; la Ley de 14 de febrero de 1907 que regulaba la admisión de productos extranjeros en los servicios y obras contratados por las Administraciones públicas; y el Real Decreto de 22 de marzo de 1907 para el fomento de las exportaciones.

Con la Primera Guerra Mundial se promovió todavía más el nacionalismo e intervencionismo por parte de los gobiernos, destacando la Ley de Fomento de las Industrias Nacionales de 1917, que no tuvo mucha aplicación por los excesivos trámites exigidos y porque hasta 1921 no se pudo crear el Banco de Crédito Industrial. Durante este período, la minería del carbón se convirtió en la principal industria extractiva, debido a la protección arancelaria y a la obligación impuesta por el Estado a determinadas industrias y servicios de consumir carbón nacional. Durante la posguerra se aprobaron la Ley de Ordenación Bancaria y el Arancel de 1922, obra de Cambó, y se promovió el apoyo del Estado a favor de las grandes compañías, en especial de las ferroviarias. La política económica de Primo de Rivera profundizó esta estrategia corporativa mediante el apoyo a la producción nacional, destacando en ello el Real Decreto del 30 de abril de 1924 sobre nuevo régimen de auxilios para favorecer la creación y desarrollo de empresas industriales, y mediante la reglamentación de la producción y comercialización de los productos, así como con la creación de múltiples organismos interventores. Junto al Comité Regulador de la Producción Industrial, que desde 1926 impuso el régimen de expediente para autorizar la constitución de empresas industriales y la ampliación, e incluso el traslado, de las ya existentes, se crearon numerosos organismos interventores (su número se calcula en 270) que representaban los intereses de la producción nacional.

La regulación se exacerbó en el período autárquico, destacando las leyes industriales del bienio 1939-1940⁹. La política industrial del Nuevo Estado seguía las líneas tradicionales, incorporando más explícitamente los objetivos militares y autárquicos, y extremó y generalizó el intervencionismo, por cuanto la legislación industrial de 1939 afectaba a casi todas las industrias básicas. Estas leyes establecían auxilios para estimular la iniciativa privada, siempre que fuese declarada de interés nacional, y fijaban las normas generales para la ordenación industrial, regulando rígidamente la práctica totalidad de las actividades industriales. Estas normas reglamentaban la actividad industrial hasta el más mínimo detalle: se exigía autorización previa para cualquier instalación, ampliación o traslado de industrias; se imponían fuertes barreras a la entrada de capitales extranjeros; el Estado podía fijar condiciones de producción y rendimiento, e imponer condiciones de venta de determinados artículos, obligando a todos los organismos de la Administración a suministrarse de empresas españolas. En el primer franquismo, el Estado pretendía, más que ayudar a la industria nacional, disciplinarla subordinándola a los intereses de la defensa y de la economía nacional. Como estas leyes no contribuyeron a incrementar la producción en las industrias básicas, las autoridades decidieron, en 1941, crear el Instituto Nacional de Industria para conseguir la industrialización del país¹⁰.

Durante la autarquía los mercados quedaron disciplinados por las normas burocráticas, dado que cualquier decisión industrial había de contar con los necesarios expedientes oficiales para establecer la fábrica, para ampliar su inversión y para conseguir cupos y licencias; la circulación de los productos exigía guías y permisos, y el consumo estaba racionado mediante cartillas. El Estado trató incluso de sustituir a los mercados, puesto que los precios eran fijados por la Fiscalía de Tasas. La regulación del primer franquismo fue acompañada por el establecimiento de cientos de organismos burocráticos que sometieron la actividad empresarial a un régimen de expediente casi total. Naturalmente, los resultados de aquellos intentos de amordazar al mercado fueron

⁹ Concretamente: 1) el Decreto de 8 de septiembre de 1939 sobre instalación de nuevas industrias y ampliación de las existentes; 2) la ley de 24 de octubre de 1939 de Protección y fomento de la industria; 3) la Ley de 24 de noviembre de 1939 de Ordenación y defensa de la industria; 4) el Decreto de 10 de febrero de 1940 sobre concesión de auxilios para la implantación y desarrollo de las industrias declaradas de interés nacional, y 5) la Ley de 3 de mayo de 1940 constituyendo las comisiones reguladoras de la producción.

¹⁰ Para un análisis de estas leyes, véase Martín Aceña y Comín (1991). Véase también San Román (1999).

la corrupción y la generalización de los mercados negros y, desde luego, favorecieron a las empresas ya instaladas. Esos comités reguladores mataron la competencia en los mercados, ya que constituían una barrera de entrada a nuevos empresarios al tener capacidad de denegar los permisos para crear empresas y realizar inversiones. Las Comisiones Reguladoras de la producción de los distintos sectores, creadas en 1938, contaban con la presencia de las empresas existentes para informar las solicitudes de inversión en nuevas instalaciones y creación de empresas, así como para distribuir los cupos de materias primas. La discrecionalidad en la concesión de permisos, cupos y licencias favoreció la corrupción.

La liberalización iniciada en 1959 fue muy parcial y, con la planificación del desarrollo desde 1964, se recurrió a un nuevo intervencionismo que ya no trataba de sustituir al mercado sino sencillamente de orientar la inversión privada. La acción concertada entre el Estado y las empresas fue el ejemplo más representativo de aquel intervencionismo instaurado en los 60, sin olvidarse de los polos de desarrollo. El resultado de la planificación indicativa fue el mantenimiento de las rigideces y la consolidación de unos políticos y funcionarios que seguían concediendo ayudas discrecionales, así como la aparición del «empresario de la acción concertada», un buscador de rentas especializado¹¹.

El sector de la energía es el caso mejor estudiado de cómo la regulación restringió la competitividad de la industria española, tanto por la inacción antes de la guerra civil como por el exceso de regulación desde el franquismo. En opinión de Sudrià, los factores que crearon las deficiencias en la oferta de energía en España fueron las mediocres dotaciones de recursos naturales y, sobre todo, la intervención del Estado. Esta última contribuyó a encarecer los consumos energéticos. Por un lado, desde el siglo XIX, se protegió el carbón nacional y desde los años 1920 se dictaron consumos obligatorios del mismo y controles de precios, lo que encareció los costes de las empresas españolas. Además, en 1927 se estableció un monopolio fiscal sobre los productos petrolíferos. Como el Estado no reguló la industria hidroeléctrica antes de la guerra civil, aparecieron monopolios privados que perjudicaron la expansión del consumo eléctrico. Según Antolín, en efecto, las empresas eléctricas constituyeron un oligopolio que no fue regulado por el Estado; consecuentemente, las grandes hidroeléctricas españolas buscaron la máxima rentabilidad a corto plazo de las inversiones realizadas, lo que implicó restringir el suministro y mantener altos los precios, ligeramente por debajo de

¹¹ En expresión de Fuentes Quintana (1995).

los cobrados por otras opciones energéticas. Dados los fallos de mercado en la producción de electricidad, en ausencia de la intervención pública, el aprovechamiento de los recursos eléctricos se alejó del óptimo, lo que frenó el crecimiento industrial.

De un extremo se pasó a otro, y tras la guerra civil la intervención del sector eléctrico fue absoluta: se controlaron la producción, la distribución y los precios, y se estableció la empresa pública en el sector. La liberalización 1959 no afectó al sector energético, que siguió férreamente controlado por el Estado; además, se echó en falta una planificación coherente, lo que creó graves deficiencias estructurales. Según Antolín, durante el franquismo el Estado reguló en exceso el mercado eléctrico y lo hizo en perjuicio de los intereses públicos. En el franquismo, se pasó de la escasez de electricidad y pérdidas notables en la capacidad de producción en la autarquía, con la congelación de los precios eléctricos, al exceso de capacidad y de sobrecoste en la producción, cuando se utilizó el sector eléctrico con fines desarrollistas desde los años 60. Los sectores que consumían electricidad a costes subvencionados crecieron excesivamente y la subvención de los combustibles líquidos creó una excesiva dependencia de la importación, cuyo precio se pagó desde la crisis del petróleo. La intervención pública descuidó el arbitraje a favor de la eficiencia. En consecuencia, el suministro energético ha sido un lastre para el crecimiento industrial y para la competitividad de las empresas españolas.

LAS REGULACIONES DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Históricamente se han presentado dos tipos de intervenciones en mercado de trabajo: por un lado, la regulación del contrato de trabajo, del arbitraje del Estado en los conflictos, de la jornada de trabajo, del descanso dominical y de la tutela de las condiciones de trabajo, como seguridad, accidentes, higiene; por otro lado, la puesta en marcha de los seguros sociales para los trabajadores. Durante el siglo del XIX el mercado de trabajo carecía de cualquier legislación específica al respecto, no habiendo ningún tipo de restricción en la utilización por los patronos de la mano de obra, ni ningún tipo de seguro social. Fue desde 1900 cuando los gobiernos comenzaron a fijar una normativa que acabó con el mercado libre de mano de obra. La intervención del Estado en este terreno tenía su justificación teórica, porque el mercado de trabajo tiene fallos estrictamente económicos (monopsonios, falta de información y deficiencias en la formación de capital humano), además de los «fallos» sociales y humanitarios puestos de manifiesto desde la difusión del sufragio universal por la influencia política de los

trabajadores. Entre 1900 y 1936, los gobiernos españoles hicieron, con cierto retraso, lo que se practicaba en Europa; es decir, acabar con el llamado capitalismo salvaje, para poner las bases del Estado del bienestar. Las regulaciones iniciales no establecían rigideces en el mercado de trabajo; más bien racionalizaban la utilización de este factor.

La creación de la Comisión de Reformas Sociales en 1883 supuso el reconocimiento de la cuestión social por los gobiernos españoles, pero las primeras leyes se aprobaron en 1900, regulando las condiciones de trabajo de mujeres y niños, y el seguro sobre accidentes del trabajo. Después de la creación, en 1903, del Instituto de Reformas Sociales, se aprobaron las leyes de descanso dominical y de protección a la infancia en 1904; la inembargabilidad del salario fue declarada en 1906; la creación de la Inspección del Trabajo (1906) y del Instituto Nacional de Previsión (1908) trataban de impulsar en la práctica el avance de aquella legislación social. El gobierno de Maura aprobó las leyes del Consejo de Conciliación y Arbitraje y de Tribunales Industriales (1908) y la de Huelgas y Coaligaciones (1909), que regulaban los conflictos laborales y establecían los cauces legales para solucionarlos. La jornada máxima de trabajo en las minas fue legislada en 1910, y en 1911 lo fue el contrato de aprendizaje. De 1912 fue la «ley de la silla» y la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres. La aplicación de estas leyes fue complicada y las dificultades encontradas por los Tribunales Industriales las convirtieron muchas veces en ineficaces¹².

La conflictividad social durante la primera guerra mundial provocó un nuevo impulso a la legislación social. La jornada mercantil de diez horas fue aprobada en 1918, y la jornada de trabajo de ocho horas en 1919; en este año se aprobó también el Retiro obrero obligatorio y la adhesión a la Sociedad de Naciones y a la OIT; el establecimiento del Ministerio del Trabajo se realizó en 1920. El año de 1922 también conoció avances significativos, como la nueva ley de Accidentes de trabajo y la ratificación de algunos convenios internacionales, como los relativos al empleo de las mujeres antes y después del parto y seguro obligatorio de maternidad, y el referente al paro forzoso. En los tiempos finales de la Restauración, las autoridades civiles seguían recurriendo al Ejército para imponer el orden público, pero comenzaron a buscar vías de reforma y de diálogo con los trabajadores y empresarios.

La adopción de una política corporativa en las relaciones laborales desde la dictadura de Primo de Rivera sí que puso trabas al

¹² Soto Carmona (1989).

funcionamiento del mercado de trabajo. En la dictadura y la república se aprobaron medidas fundamentales en el campo laboral, como la creación de la Organización Corporativa Nacional (1926) y la ley de Jurados Mixtos (1931). La organización corporativa constaba de los comités paritarios locales en los que estaban representados empresarios, obreros y gobierno; estos comités fueron posibles por la colaboración sindical de la UGT; inicialmente algunas patronales se mostraron favorables, pero desde 1927 se opusieron a los mismos¹³. El contrato de trabajo fue regulado legalmente por vez primera por la Dictadura (1926). La ley de 21 de noviembre de 1931 amplió las cuestiones reglamentadas de los contratos de trabajo y limitó considerablemente las posibilidades del despido. Supuso una mejora para los trabajadores, pero introdujo la rigidez en el mercado de trabajo, que en el caso de la agricultura se agudizó con la Ley de Términos Municipales. En 1931 se desarrolló también un sistema de colocación oficial nacional, público y gratuito, y se suprimieron las empresas comerciales de colocación; se crearon oficinas que fueron meros centros de información, mientras que los Jurados Mixtos consiguieron controlar los puestos de trabajo vacantes y las nuevas ocupaciones¹⁴.

La rigidez de las relaciones laborales fue máxima bajo el régimen autoritario de Franco, que dejó como herencia a la democracia un mercado de trabajo muy rígido, tanto por las normas legales como, fundamentalmente, por unas conductas colectivas muy arraigadas entre los trabajadores, los empresarios y los responsables del Ministerio de Trabajo. El mercado de trabajo durante el franquismo estaba totalmente regulado, tanto en el volumen de empleo como en los salarios percibidos. El franquismo compensó los bajos salarios y la ausencia de una seguridad social con la estabilidad en el puesto de trabajo. Desde la guerra civil, la fijación de los salarios y de las condiciones del trabajo fue reservada al Estado. Aunque algunas normas favorecían a los trabajadores, el franquismo benefició claramente a los empresarios, porque mantuvo unos salarios reducidos y porque garantizó la estabilidad laboral. Por un lado, durante la autarquía los trabajadores estuvieron en la más absoluta indefensión y sólo con las huelgas de mediados de la década de 1950 comenzó a cambiar algo la situación. La contratación colectiva se introdujo, en efecto, por la Ley de 16 de octubre de 1958, pero su aplicación fue muy ses-

¹³ Según Cabrera y del Rey (1996). Para el papel de los empresarios véase Cabrera (1997) y Cabrera y Del Rey (2002).

¹⁴ Soto Carmona (1989).

gada porque no había libertad sindical, ni de información, ni de huelga, y sobre todo porque el poder autoritario era el árbitro de los conflictos. A pesar del desarrollo del mutualismo y de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, los obreros tampoco contaron con la protección al desempleo ni con una seguridad social redistributiva hasta los años 1970¹⁵.

Como contrapartida a la ausencia de libertades sindicales y a los bajos salarios, el franquismo aseguró a los trabajadores la estabilidad en el puesto de trabajo; fue el precio que hubieron de pagar las empresas por los bajos costes salariales y la ausencia de conflictos laborales. Por una parte, las ordenanzas labores del franquismo establecieron una regulación muy prolija de la utilización del trabajo en la empresa, impidiendo incluso la movilidad funcional y geográfica de la mano de obra. Pero lo fundamental fue que el despido de trabajadores era casi imposible por la rígida legislación laboral, por los trámites que había que realizar, y por las cuantiosas indemnizaciones que habían de pagarse¹⁶.

LA RIGIDEZ DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La concesión de privilegios monopolísticos a empresas públicas o privadas en los distintos servicios públicos creó la máxima rigidez en estos mercados, aunque en casi todos los casos se trataba de monopolios naturales. Me centraré en la producción y distribución de determinados productos y servicios: correos, teléfonos, ferrocarriles y transporte aéreo, tabacos y petróleos¹⁷.

Los liberales del siglo XIX no eran partidarios de los monopolios ni de las empresas públicas. Por eso, cedieron los servicios públicos en régimen de concesión a las empresas privadas, como fue el caso de los ferrocarriles o los servicios municipales. Claro es que hubo excepciones, siendo la principal la de Correos. Aunque

¹⁵ Véanse Comín (1996).

¹⁶ En efecto, para las reducciones de plantilla, las empresas requerían siempre la autorización administrativa previa de los organismos oficiales del Ministerio de Trabajo y de la Organización sindical. En la práctica, los trámites burocráticos de las Delegaciones Provinciales de Trabajo y de la Dirección General del Trabajo, junto a los informes preceptivos de la Inspección de Trabajo y de la Organización Sindical, impedían los despidos. En los casos extremos, la sanción definitiva del despido exigía el trámite de las Magistraturas de Trabajo; y en caso de resolución favorable, las indemnizaciones por despido, fijadas por el artículo 76 de la Ley del Contrato de Trabajo, ascendían a cifras prohibitivas. Véase Fuentes Quintana (1995).

¹⁷ No entramos en el análisis de los servicios municipales, bien analizados por Antolín (1991) y Núñez (1993).

la ideología liberal proponía la desmonopolización y privatización de Correos, los liberales españoles lo mantuvieron en manos del Estado, considerándolo como un servicio universal que debía de ser suministrado lo más barato posible, con el fin de facilitar las comunicaciones y el crecimiento económico; para ello se optó por mantener el monopolio administrativo. En esa situación de monopolio público permanece Correos y Telégrafos en la actualidad¹⁸.

Inicialmente, con los teléfonos ocurrió lo mismo que con los ferrocarriles; es decir, los liberales optaron por la concesión de las líneas a empresas privadas. Después de algunas vacilaciones entre la gestión privada y pública¹⁹, un decreto de 1900 permitía las concesiones privadas de las redes urbanas, pero disponía que las líneas interurbanas serían instaladas y gestionadas por el Estado. El paso siguiente se dio en 1924, cuando se creó el monopolio de los teléfonos, cuya gestión se cedió a una sociedad privada, la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE), cuyo principal accionista fue la ITT. En 1945 el Estado español nacionalizó la Compañía Telefónica Nacional de España, comprándole a la compañía extranjera cerca del 40 por 100 del capital. Luego se firmó el contrato del año 1946, que se mantuvo en vigor hasta 1991, aunque fue modificado en varias ocasiones. Aquel Contrato suscrito con el Estado confirió a Telefónica el monopolio del suministro de los servicios de telecomunicaciones, pues garantizaba a la Compañía el derecho exclusivo a desarrollar, mantener y operar sistemas telefónicos nacionales e internacionales en España.

El servicio de transporte ferroviario comenzó tras la ley de 1855, en un régimen de concesión, por las compañías privadas que recibieron subvenciones por construir y gestionar las líneas. Se crearon muchas compañías, pero poco a poco fueron absorbidas por las tres más grandes, Norte, MZA y Andaluces. El Estado nunca reguló unas prácticas competitivas, con lo que, desde finales del siglo XIX, las tarifas se fijaban colusivamente por las principales compañías. Entre la primera guerra mundial y la guerra civil ocurrió en España un proceso prenatalizador del sistema ferroviario, que había entrado en una crisis irreversible. Desde la Asam-

¹⁸ Con la excepción de los servicios de mensajería urgente que fueron liberalizados, y del hecho de que Correos es un organismo autónomo.

¹⁹ El decreto de 1882 facultó al gobierno para otorgar, mediante concurso, el establecimiento y explotación de redes telefónicas a las compañías y particulares que lo soliciten, pero el Estado se reservaba la facultad de organizar ese servicio directamente. En 1890 se estableció un sistema mixto de construcción de las redes telefónicas por el Estado y concesión de su explotación a particulares, mediante el abono de un canon fijo por kilómetro y conductor.

blea Nacional de Ferrocarriles de 1918 las compañías reclamaron al gobierno la solución de sus tres problemas básicos: la renovación de la infraestructura, la fijación de las tarifas y las demandas salariales. Los gobiernos no tardaron en establecer medidas al respecto²⁰, pero hasta la guerra civil nadie tuvo la mínima intención de nacionalizar los ferrocarriles²¹. El franquismo cambió la estrategia y procedió a la nacionalización de las compañías ferroviarias, pagando generosamente a los accionistas de las mismas; con los activos confiscados se creó Renfe que tuvo el monopolio del transporte ferroviario de vía ancha.

El transporte aéreo también fue monopolizado durante el franquismo. En 1920 se creó Iberia; en 1940 el Estado entró en esa sociedad participando con el 51 por 100 de su capital, y en 1943 el INI adquirió el que seguía en manos privadas. El INI entró en el de Aviaco en 1954, y la colaboración de las dos compañías permitió distribuir en régimen de monopolio el tráfico aéreo nacional, hasta la liberalización propiciada por la CEE.

Los monopolios fiscales también introdujeron rigidez en los mercados, y su finalidad principal era aportar ingresos a la Hacienda pública. Dejando de lado las Loterías, el estanco más rentable a comienzos del siglo xx seguía siendo el de tabacos²². En 1887 se había arrendado el estanco del Tabaco a la Compañía Arrendataria de Tabaco (CAT) y los resultados fueron buenos, tanto para la Hacienda como para la compañía. La CAT fue la precursora de Tabacalera, que ha mantenido el monopolio legal hasta la entrada en la CEE en 1986²³. Como la mayor parte del precio

²⁰ Entre las que destacan las siguientes. 1) el aumento del 15 por 100 de las tarifas en 1918; 2) los decretos de 1920 sobre los anticipos reintegrables a las compañías tanto para adquirir material rodante, preferentemente a compañías nacionales, como para elevar los salarios; 3) la Real Orden de 1922 obligaba a las compañías que recibiesen anticipos a consumir un cupo del 70 por 100 de sus necesidades de carbón nacional; 4) el Estatuto Ferroviario de 1924; 5) la ley de Mayo de 1932 dejando libertad al Gobierno para hacerse cargo de la explotación provisional de las líneas con dificultades. Véase Muñoz (1995).

²¹ Los proyectos de nacionalización, como el de Cambó de 1918, dejaban la explotación en las compañías concesionarias. Lo más atrevido fue la ley de 1932 sobre intervención del Estado en los ferrocarriles en consorcio. La incautación provisional de las líneas Madrid-Cáceres-Portugal y Andaluces, con la creación de una compañía mixta en 1936, fue obligada por su pésima situación. Para el caso de los ferrocarriles véase Comín, Martín Aceña, Muñoz y Vidal (1998)

²² A principios del siglo xx, había otros dos monopolios fiscales en sectores productivos: el de la pólvora y materias explosivas y el de cerillas. El de explosivos encareció los costes de la minería, como ha señalado Tortella (1987), pero era una forma de gravar esta actividad y de mantener el control público sobre una materia estratégica.

²³ En efecto, en marzo de 1944, la explotación y administración del monopolio de tabacos se cedió, tras un concurso público, a la CAT, que creó una nueva

de las labores está constituida por impuestos y como se trata de un artículo de consumo, este monopolio del tabaco no ha constituido un obstáculo al crecimiento económico; al menos, desde los años 20 cuando comenzó a extenderse el cultivo del tabaco en la Península.

La dictadura de Primo de Rivera creó, en 1928, el monopolio de petróleos en España, contratado con la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos (Campsa), que fue el antecedente del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) y de Repsol, que perdió el monopolio legal con la entrada en la Unión Europea²⁴. Como ocurre con los monopolios fiscales, los resultados para la Hacienda fueron buenos, pero el monopolio de petróleos tuvo probablemente resultados adversos sobre la rigidez de los mercados y el crecimiento económico²⁵. En la autarquía se renovó, por la Ley de 17 de julio de 1947, el contrato con Campsa, para que siguiese gestionando el monopolio de petróleos²⁶.

Cuando se considera la experiencia española en estos servicios públicos, en comparación a Europa, se comprueba que en los países con este tipo de monopolios la situación no fue tan deficiente como en España. La razón es que desde la posguerra, si se toma el caso británico, las compañías de servicios públicos invirtieron lo suficiente para suministrarlos amplia y eficientemente. Por el contrario, en España las inversiones fueron insuficientes (en los casos de Renfe, Telefónica, Iberia y Campsa) para ofrecer los servicios que demandaba la economía española: en los años de la autarquía por la escasez de recursos, y en los años 60 por el papel subsidiario que pasó a tener la empresa pública frente a la privada. El resultado es que cuando llegó la democracia, estos servicios públicos eran muy insuficientes y caros, y ponían trabas al crecimiento económico.

compañía, Tabacalera S. A., a la que se otorgó el contrato aprobado el día 3 de marzo de 1945; véase Comín y Martín Aceña (1999). La liberalización posterior a 1986 no llevó a la introducción de fábricas extranjeras ni al establecimiento de redes de distribución paralelas a la de Tabacalera.

²⁴ Véanse Comín (1988 y 1990) y Tortella (1987 y 1994). Al desaparecer el monopolio, se creó para la distribución antes realizada por Campsa la Compañía Logística de Hidrocarburos.

²⁵ En cualquier caso, el punto de comparación no era la competencia perfecta, sino un oligopolio privado; Comín (1991).

²⁶ Situación que se aprovechó para reorganizar el monopolio de importación y distribución de los derivados del petróleo, introduciendo unas excepciones para reservar el comercio y refino de ciertos combustibles líquidos y lubricantes a la Empresa Nacional Calvo Sotelo del grupo INI. Véase Martín Aceña y Comín (1991).

LAS RIGIDECES DE LOS MERCADOS Y LA ACCIÓN DE LOS EMPRESARIOS

No todas las regulaciones públicas son perniciosas; ni mucho menos. Al contrario, la teoría dice que los gobiernos han de regular los mercados imperfectos para que las cantidades y los precios contratados se aproximen a los que habría en competencia; también son precisas las regulaciones cuando la información de consumidores o productores es deficiente y cuando existen externalidades, como sucede con el mercado de trabajo y con los servicios públicos. El problema histórico es que entre la teoría y la práctica hay un gran trecho, porque cuando los políticos toman las decisiones atienden más a los grupos de presión que a los votantes, cuando el régimen es democrático. Con otras palabras, los gobiernos no siempre atienden al interés general de la sociedad, porque los reguladores suelen ser «capturados» por los grupos de presión, que están mejor organizados que los consumidores. Esto es más evidente en los regímenes no democráticos, que han predominado en la España del siglo xx. Por eso, las políticas económicas aplicadas, incluida la regulación, han reforzado los mercados imperfectos. Esto era buscado por los empresarios, porque el monopolio proporciona grandes ventajas a las empresas, fundamentalmente mayores beneficios y más tranquilidad que la competencia²⁷. Estas políticas económicas no fueron privativas de España. En Estados Unidos se adoptó una política de defensa de la competencia desde la Ley Sherman a finales del siglo xix, pero en Europa los gobiernos no sólo no prohibieron los monopolios y las colusiones entre oligopolistas, sino que los apoyaron legalmente, al menos hasta el Plan Marshall; sólo desde el Tratado de Roma se establecieron mecanismos para la defensa de la competencia. La rigidez de los mercados y la intervención del Estado en la economía fueron, por tanto, un fenómeno europeo desde finales del siglo xix. Las diferencias de España con Europa fueron de grado —más acentuados la intervención y el proteccionismo en España— hasta la guerra civil, pero después de la segunda guerra mundial, la economía europea se liberalizó mientras que la española extremó el intervencionismo, particularmente durante la autarquía.

²⁷ No obstante, no hay que confundir el apoyo a los industriales con el fomento de la industrialización; los gobiernos españoles tendieron a favorecer a los industriales y agricultores menos competitivos, porque tenían más fuerza política. Para el intervencionismo del Estado y sus resultados entre 1836 y 1936 véase Comín (2000a, 2000b y 2002)

La culpa de la rigidez de los mercados no sólo fue del Estado, pues hay que contar con que el sector privado fue muy proclive a los acuerdos colusivos y a la búsqueda de rentas. La rigidez de los mercados no surgió en España por una decisión autónoma de los gobiernos, aunque dieran rango legal a los mercados imperfectos y a las prácticas restrictivas de la competencia. Los gobiernos se limitaron a interpretar las demandas de la sociedad, tanto de los empresarios como de los trabajadores, que desde principios de siglo tendían hacia el corporativismo²⁸. Un hecho clave para explicar la rigidez de los mercados es la protección frente a la competencia exterior, solicitada generalmente por los productores; y en el siglo xx, la economía española ha estado muy protegida por los aranceles y las restricciones cuantitativas al comercio. Una vez anulada la exterior, también se evitó la competencia interior por la creación de barreras de entrada legales, y por los acuerdos colusivos entre las empresas de los distintos sectores, para fijar los precios y para repartirse el mercado. La política proteccionista e intervencionista sería difícilmente entendible sin contar con que, desde finales del siglo xix, las empresas comenzaron a cartelizar los mercados, creando centrales de ventas y sindicatos de compras en muchos sectores, y a pedir ayudas de todo tipo a los gobiernos²⁹.

Desde finales del siglo xix se constata, en efecto, una concentración empresarial, por fusiones y absorciones, en las industrias más avanzadas, la formalización de acuerdos oligopólicos entre empresas y el surgimiento de entidades patronales para la defensa de ciertos sectores, así como de los sindicatos obreros. Entre los grupos de presión que se constituyeron se encontraban los siguientes: el Fomento de Trabajo Nacional, la Liga Vizcaína de Productores, la Asociación Nacional de Industrias Metalúrgicas, la Asociación Nacional de Navieros, la Central Siderúrgica de Ventas, la Hullera Nacional, la Asociación de Fabricantes de Papel y la Federación Agrícola Nacional. El Estado sentó las bases legales para la consolidación de ese proceso de corporatización de las fuerzas económicas, con la Ley de Asociaciones de 1887, que permitió la formación de esos grupos, y una legislación específica, representada por las normas siguientes: Ley reguladora de las Co-

²⁸ Véase Cabrera y del Rey (1996).

²⁹ Un precursor en esta perspectiva de análisis ha sido Pedro Fraile (1991), quien evalúa como un éxito las acciones emprendidas por los empresarios españoles para maximizar sus beneficios, ya que, primero, cartelizaron los mercados tras la barrera protectora, y, después, consiguieron que la política intervencionista favoreciese sus fines privados en perjuicio de los intereses generales del país. Véanse también los trabajos de Palafox (1992).

munidades de Labradores de 1898, Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906, Ley de organización de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de 1911 y los decretos que dieron rango oficial a las Cámaras Agrarias de 1890 y 1919³⁰. Asimismo, la institucionalización de la intervención pública en la producción quedó inaugurada con la convocatoria oficial de todas las entidades de representación corporativa a una Asamblea Nacional para la creación del Consejo Permanente de la Producción y el Comercio Nacional, que fue establecido en 1907, con una configuración y unas funciones claramente corporativas.

Para ilustrar la relación entre oligopolio privado y regulación del gobierno nada mejor que el caso de la Sociedad General Azucarera (SGA), cuyas presiones consiguieron una de las primeras medidas reguladoras. En efecto, la SGA promovió la iniciativa de la Ley Osma (aprobada en 1907 por el gobierno Maura), aceptando un incremento del Impuesto sobre el azúcar de 25 a 30 pesetas, a cambio de que se prohibiera la construcción de nuevas fábricas de azúcar a una distancia menor de 80 kilómetros de otra fábrica (más lejos eran inviables), y de que se limitasen los aumentos de la capacidad de las fábricas durante tres años³¹. Asimismo, para canalizar sus actividades destileras, la Sociedad General Azucarera impulsó la creación, en octubre de 1904, de la Unión Alcohólica Española; estos alcohólicos industriales se oponían al Proyecto Osma de ese año porque mantenía el gravamen diferencial a favor de los alcoholes vínicos y también protestaban por las trabas impuestas a la construcción de nuevas destilerías de alcohol industrial.

En España, las empresas más grandes no se decidieron por las guerras de precios para desalojar del mercado a las pequeñas; incluso cuando lo intentaron, las compañías acabaron plegándose, tras breves intentos competitivos, a los acuerdos formales y a los cárteles, que siempre favorecían la supervivencia de las pequeñas

³⁰ Cabrera y del Rey (1996).

³¹ La ley también repartía el mercado: una cuota del 60 por 100 sería para el denominado *trust* de la SGA y el 40 por 100 restante correspondería a las azucareras libres. La presión de los remolacheros llevó a que fuese derogada en 1911. Esto desató una guerra de precios entre la SGA y las fábricas libres que acabaría con acuerdos para repartirse el mercado. En 1914 se creó la Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España que agrupó a casi todas las fábricas azucareras del país. Así acabó la guerra entre la SGA y el resto de las fábricas libres y quedó cartelizado el sector; naturalmente, los precios subieron inmediatamente. Sánchez de Toca intentó que los gobiernos aprobaran la rebaja del impuesto del consumo sobre el azúcar, con el argumento de que repercutirían el descenso sobre los precios al consumo. Véanse Martorell (1996), Jiménez Blanco (1986) y Martín Rodríguez (1994).

empresas, incluso cuando existían economías de escala en el sector. Esa opción por los acuerdos, y la renuncia a la competencia, llevó a los productores a recurrir al Estado para que mantuviera sus monopolios colectivos, creando barreras de entrada políticas y legales³². Desde finales del siglo XIX, el intervencionismo en los mercados se fue acentuando, sobre todo con las dos dictaduras, que es cuando los grupos de presión tuvieron un acceso más directo, y más opaco, a los gobiernos. La regulación hacía que en muchos sectores se necesitasen licencias y concesiones públicas, con lo que el poder de influencia de los grandes empresarios decantaba las licencias en su favor y en contra de los competidores. El Estado facilitaba, a veces, las condiciones de monopolios legales, como sucedió con algunos gremios de fabricantes establecidos para gestionar los impuestos sobre las ventas cobrados en la fase de fabricación; fue el caso de las cerillas, los alcoholes, los azúcares y de las fábricas de explosivos³³. Como ya hemos visto, otras veces la Hacienda creaba directamente monopolios como fue el caso del tabaco, del petróleo y de los teléfonos, pero siempre arrendando su gestión a compañías privadas, la CAT, la Campsa y la CTNE; en estos casos, el gobierno se limitaba a sustituir monopolios u oligopolios privados por otros públicos³⁴.

La tendencia de las empresas a controlar los mercados es algo generalizado en la historia; corresponde al Estado velar por la defensa de la competencia; pero en España los gobiernos prefirieron ayudar a los industriales, cuya política de influencias ha generado también la rigidez de los mercados. Durante el siglo XIX, los empresarios extranjeros fueron más eficientes a la hora de conseguir apoyos de los gobiernos españoles, como muestra la legislación del Bienio progresista y del Sexenio democrático. Desde la década de 1880, por el contrario, los empresarios españoles consiguieron, poco a poco, imponer la política económica que les interesaba. Por esta razón, desde entonces, la legislación de los gobiernos tendió a favorecer la protección indiscriminada frente al exterior y la legalización de los mercados imperfectos, con graves consecuencias para la eficiencia y para los consumidores. En España se optó, probablemente, por la peor regulación y proteccionismo po-

³² La razón es que los acuerdos entre oligopolistas no son estables, pues las empresas siempre tratan de saltarse los pactos una vez firmados; lo que es más cierto cuanto mayor sea el número de oligopolistas en el sector. Véase Comín y Martín Aceña (1996).

³³ Véase Tortella (1987), Puig (1994) y Martorell (1996).

³⁴ Y mirando la composición y retribución del capital de las compañías concesionarias o arrendatarias se advierte que los socios privados de estas compañías públicas no salieron, generalmente, malparados de estas nacionalizaciones.

sibles. Con el caciquismo, era impensable que los gobiernos se planteasen combatir esos oligopolios y monopolios con medidas *anti-trust*, o de defensa de la competencia. Al contrario, los empresarios se apoyaban en el gobierno para buscar rentas políticas y legalizar sus propias centrales oligopólicas³⁵. Si conseguían mayor demanda desde los presupuestos públicos, enseguida oficializaban esa actividad colusiva; como en 1926, cuando se creó la Federación de Industrias Nacionales para repartir entre las empresas integrantes los pedidos derivados del plan extraordinario de obras públicas; nada de competencia en el suministro de los pedidos del Estado, que hubiera abaratado los costes de las obras públicas, sino reparto amigable entre los industriales.

Estas regulaciones fueron más amplias y fuertes en la autarquía. Este intervencionismo extremo en los mercados y en las empresas fue general en Europa durante la segunda guerra mundial, pero en la posguerra esas restricciones al funcionamiento de los mercados internos y externos se relajaron, y en ello está la base del notable crecimiento económico europeo. El intervencionismo de la posguerra en España tuvo consecuencias que trascendieron al período franquista porque creó unos hábitos de los políticos, los burócratas y los empresarios que todavía duran y que tardarán en desaparecer. En efecto, aquellas prácticas acostumbraron a los políticos a controlar a la iniciativa privada, porque así dependía de sus favores, que siempre tienen una contraprestación a favor de los políticos o de sus partidos y organizaciones. Por su parte, los empresarios se habituaron al intervencionismo, y encaminaron sus estrategias a buscar rentas políticas, procurando atraer hacia sus sectores y empresas las ayudas fiscales, las líneas favorecidas de financiación, las compras de sus productos o, simplemente, las licencias y las concesiones que les permitiesen entrar en el negocio³⁶.

LA EXCESIVA REGULACIÓN FRENTE A LA INACCIÓN PRESUPUESTARIA DEL ESTADO (1900-1976).

La regulación es el instrumento más asequible —y como acabamos de ver casi inevitable por las presiones empresariales— y casi inevitable de las Haciendas pobres, categoría a la que ha per-

³⁵ El caso de Sota y Aznar, magníficamente estudiado por Torres (1991 y 1993), es muy ilustrativo; lo mismo que los trabajos de Escudero (1994) sobre los mineros.

³⁶ Se creó así «una adicción empresarial al subsidio, a la ayuda», según ha expresado gráficamente Fuentes Quintana (1995).

tenecido la española hasta tiempos muy recientes. Además, los países atrasados suelen practicar la peor de las regulaciones, que es aquella destinada a sustituir al mercado, en lugar de tratar de corregir sus fallos. La tragedia de los países atrasados, en efecto, ha consistido en que sufrieron una intervención pública excesiva que trataba de favorecer más a los intereses particulares que a la generalidad del país. Mediante el proteccionismo integral, las regulaciones discriminatorias de los mercados, las empresas públicas sin criterios económicos y el control administrativo de los precios, los gobiernos de esas naciones suplantaron a los mercados y, simultáneamente, descuidaron las funciones de los poderes públicos dirigidas a corregir los fallos de los mercados³⁷. Los gobernantes estaban tan ocupados en «disciplinar al mercado» que no se preocuparon de suministrar adecuadamente los bienes públicos (defensa, policía, justicia) y los servicios preferentes con fuertes efectos externos (infraestructuras, comunicaciones, educación, vivienda y sanidad). Esto colapsó el crecimiento económico o, cuando menos, lo obstaculizó. Y también tuvo efectos perversos sobre la asignación de los recursos y la equidad social.

Este triste panorama representa a la perfección la historia del sector público en la España contemporánea³⁸. Entre 1845 y 1977, en España estuvo vigente un sistema fiscal favorable al crecimiento económico; sin embargo, no se recurrió a la emisión de Deuda pública para financiar la necesaria inversión en gastos reproductivos, que dotasen al país de las infraestructuras básicas. Los impuestos en España no obstaculizaron el crecimiento económico, pero la oposición a las reformas tributarias y la deficiente recaudación de los impuestos empobreció a un Estado que fue incapaz de suministrar los bienes y servicios mínimos que exige la industrialización. La ideología prekeynesiana vigente en España hasta los años 1970 impidió, por otro lado, que los ministros de Hacienda emitiesen empréstitos para financiar los proyectos de fomento. El Estado, por tanto, dejó el protagonismo de la industrialización en manos de las empresas privadas, que se mostraron incapaces de industrializar al país, lo que, naturalmente, no entraba en sus objetivos, que se circunscriben, como en todos los países, a ganar dinero.

³⁷ Esta interpretación cuadra con el planteamiento del modelo castizo de política económica aplicado en España hasta la entrada en la Unión Europea, véanse Fuentes Quintana (1995) y Velarde (1999).

³⁸ Véase Comín (1996). Para la situación de la Hacienda y el papel de los ministros, Comín, Martín Aceña y Martorell (eds.) (2000), Comín y Martorell (2002), Martorell (2000) y Vallejo (2001).

El drama de la intervención pública en la economía española en el último siglo consistió en que los gobiernos despilfarraron sus energías en acciones contraproducentes para la industrialización, que consolidaron las rigideces de los mercados. Contrariamente, los organismos públicos no suministraron los bienes públicos y preferentes en cantidades suficientes para fomentar el crecimiento económico. En el fracaso de la convergencia hacia Europa, tanta culpa, o más, que el Presupuesto del Estado tuvieron las rigideces de los mercados debidas a las regulaciones públicas. De hecho, España consolidó su industrialización durante los años 60 del siglo xx, gracias a una parcial liberalización exterior y una cierta desregulación de los mercados interiores; pero el crecimiento económico de los 60 no fue acompañado por cambios significativos en la política fiscal. El desarrollo económico de los 60 obedeció al impulso de la iniciativa privada, ayudada financiera y tecnológicamente desde el sector exterior. Pero una vez cumplida la liberalización de 1959, la apertura exterior no se profundizó y los mecanismos interventores siguieron presentes, si bien no fueron asfixiantes, como la habían sido durante la autarquía, y permitieron una mayor libertad a la economía de mercado y a la iniciativa privada, nacional y exterior. Pero las potencialidades de crecimiento de la economía española no fueron aprovechadas totalmente; porque la acción de los gobiernos ralentizó el crecimiento económico, debido al mantenimiento de las políticas fiscales pre-keynesianas, a la insuficiente liberalización y al renacimiento del arbitrista interventor de los Planes de Desarrollo puestos en marcha desde 1964, que impidió una mayor flexibilidad de los mercados. Hubo que esperar al establecimiento de la democracia para que el modelo castizo de política económica comenzase a ser desmontado, a través de la liberalización de los mercados, la apertura exterior, la reforma fiscal y del gasto público, el cambio en la política monetaria, y las privatizaciones de las empresas públicas³⁹.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTOLÍN, F. (1991), *Las empresas de servicios públicos municipales*, en Comín, F., y P. Martín Aceña (dir.), págs. 283-330.
- BARCIELA, Carlos (1997), «La modernización de la agricultura y la política agraria», *Papeles de Economía Española*, núm. 73, págs. 112-133.
- (2001), «La regulación arbitraria y la restricción de la competencia en los mercados: un comentario», en «Raíces históricas de los problemas de la Economía actual», Seminario realizado en la Real Academia de

³⁹ Véase Comín (1996b).

- Ciencias Morales y Políticas (en vías de publicación en *Papeles de Economía Española*).
- BARCIELA, C.; LÓPEZ, M.^a I.; MELGAREJO, J. y MIRANDA, J. A. (2001), *La España de Franco (1939-1975)*. Economía, Madrid, Síntesis.
- CABRERA, M. (1997), «La modernización política. Los empresarios en la historia de España», *Papeles de Economía Española*, 73.
- CABRERA, M. y DEL REY, F. (1996), «Los intereses económicos organizados en España. Un siglo en la historia del asociacionismo empresarial», en Comín y Martín Aceña (eds.) (1996), págs. 442-456.
- (2002), *El poder de los empresarios. Política y economía en España (1875-2000)*, Madrid, Taurus.
- CARRERAS, A. (1997), «La industrialización: una perspectiva a largo plazo», *Papeles de Economía Española*, núm. 73, págs. 35-60.
- COMÍN, F. (1988), *Hacienda y Economía en la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1991), «Los monopolios fiscales», en Comín y Martín Aceña (eds.) (1991), págs. 139-175.
- (1993), «Estado y crecimiento económico en España: lecciones de la historia», *Papeles de Economía Española*, núm. 57, págs. 32-56.
- (1994), «El papel del presupuesto en el crecimiento económico español: Una visión a largo plazo», *Revista de Historia Económica*, núm. 2, págs. 283-316.
- (1995a), «La difícil convergencia de la economía española: un problema histórico», *Papeles de Economía Española*, núm. 63, págs. 78-91.
- (1995b), «Public Finance in Spain during the 19th and 20th Centuries», en P. Martín Aceña y J. Simpson (eds.) (1995), págs. 521-560.
- (1996a), *Historia de la Hacienda pública, I, Europa*, Barcelona, Crítica.
- (1996b), *Historia de la Hacienda pública, II, España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.
- (1996c), «La empresa pública en la España contemporánea: formas históricas de organización y gestión», en Comín y Martín Aceña (eds.) (1996), págs. 349-368.
- (2000a), «Los economistas clásicos y los políticos liberales ante los problemas de la economía española», en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y Economistas Españoles*, vol. 4, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- (2000b), «Las modestas realizaciones de la nueva política económica intervencionista de la Restauración», en E. Fuentes Quintana (dir.), *Economía y Economistas Españoles*, vol. 5, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- (2002), «El período de entreguerras (1914-1936)», en F. Comín, M. Hernández y E. Llopis (eds.), *Historia Económica de España. Siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, págs. 285-329.
- COMÍN, F. y MARTÍN ACEÑA, P. (1996), *Los rasgos históricos de las empresas en España: un panorama*, Documento de Trabajo 9605, Fundación Empresa Pública.
- (1999), *Tabacalera y el estanco del tabaco en España 1636-1998*, Madrid, Fundación Tabacalera.
- (dirs.) (1991), *Historia de la empresa pública en España*, Madrid, Espasa Calpe.

- COMÍN, F. y MARTÍN ACEÑA, P. (eds.) (1996), *La empresa en la Historia de España*, Madrid, Civitas.
- COMÍN, F.; MARTÍN ACEÑA, P.; MUÑOZ, M. y VIDAL, J. (1998), *150 años de Historia de los ferrocarriles en España*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- COMÍN, F.; MARTÍN ACEÑA, P. y MARTORELL, M. (eds.) (2000), *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*, Zaragoza, Puz.
- COMÍN, F. y MARTORELL, M. (2002), «La Hacienda pública en el siglo xx: una perspectiva histórica», *Hacienda Pública Española*, Monografía, páginas 7-24.
- CUBEL, A. (2001), «La regulación arbitraria y la restricción de la competencia en los mercados», en «Raíces históricas de los problemas de la Economía actual», Seminario realizado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (en vías de publicación en *Papeles de Economía Española*).
- ESCUDERO, A. (1994), «El fraude fiscal en la minería española (1876-1935)», *Hacienda Pública Española*, Monografías núm 1, págs. 321-342.
- FRAILE, P. (1991), *Industrialización y grupos de presión. La economía política de la protección en España, 1900-1950*, Madrid, Alianza.
- (1992), *Interés público y captura del Estado: la empresa pública siderúrgica en España, 1941-1981*, Documento de Trabajo 9203, Fundación Empresa Pública.
- (2001a), «La formación de las ideas antimercado e intervencionistas en España desde finales del siglo xix», en «Raíces históricas de los problemas de la Economía actual», Seminario realizado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (en vías de publicación en *Papeles de Economía Española*).
- (2001b), «El pensamiento económico entre las dos repúblicas: del liberalismo a la formación del autarquismo», en Fuentes Quintana (dir.) (1999-2001), vol. 6, *La modernización de los estudios de Economía*.
- FUENTES QUIINTANA, E. (1995), *El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90*, Zaragoza, PUZ.
- HERNÁNDEZ ABRAM, J. y GARCÍA RUIZ, J. L. (comps.) (1994), *Lecturas de historia empresarial*, Madrid, Civitas.
- JIMÉNEZ BLANCO, J. I. (1986), «La remolacha y los problemas de la industria azucarera en España, 1880-1914», en *Historia Agraria de la España contemporánea*, vol. 3, Barcelona, Crítica, págs. 280-316.
- MARTÍN ACEÑA, P. y COMÍN, F. (1991), *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa Calpe.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (1994), «Del trapiche a la fábrica de azúcar, 1779-1904», en Nadal y Catalán (eds.) (1994), págs. 43-98.
- MARTORELL, M. (1996), «Cañeros contra remolacheros y andaluces contra aragoneses. La representación de intereses en el Parlamento y la tributación sobre el azúcar en vísperas de la Primera Guerra Mundial», *Agricultura y Sociedad*, núm. 79, págs. 51-85.
- (2000), *El santo temor al déficit*, Madrid, Alianza.
- MUÑOZ, M. (1995), *Renfe (1941-1991). Medio siglo de ferrocarril público*, Madrid, Ediciones Luna.

- NADAL, J. y CATALÁN, J. (1994), *La cara oculta de la industrialización española. La modernización de los sectores no líderes (siglos XIX y XX)*, Madrid, Alianza.
- NÚÑEZ ROMERO-BALMAS, G. (1993), «Servicios públicos municipales: Importancia económica y criterios de asignación (1900-1930)», *Estudios de Economía Aplicada*, págs. 126-140.
- PALAFIX, J. (1992), *Atraso económico y democracia. La Segunda República y la economía española (1892-1936)*, Barcelona, Crítica.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (1993), *Spain's Gross Domestic Product, 1850-1990. A New Series*, Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Planificación, D-93002.
- (1995), *Spain's Gross Domestic Product, 1850-1993. Quantitative Conjectures*, Documento de Trabajo 95-05, Departamento de Economía, Universidad Carlos III, Madrid.
- (2000), «International Comparisons of Real Product, 1820-1990: An Alternative Data Set», *Explorations in Economic History*, núm. 37, págs. 1-41.
- (2002), *El progreso de España (1850-2002)*, Madrid, Fundación BBVA (en prensa).
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. y cols. (1993), «*De te fabula narratur? Growth, Structural change and Convergence in Europe, 19th-20th centuries*», Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Planificación, Documento 93009.
- PUIG RAPOSO, N. (1994), «Modernización y regulación. La industria alcohólica española, 1856-1953», en Nadal y Catalán (eds.) (1994), páginas 99-126.
- SAN ROMÁN, E. (1999), *Ejército e industria: el nacimiento del INI*, Barcelona, Crítica.
- (2001), «Protección e intervencionismo en el primer tercio del siglo XX», en Fuentes Quintana (dir.) (1999-2001), vol. 6, La modernización de los estudios de Economía.
- SERRANO SANZ, J. M. (1997), «Sector exterior y desarrollo en la economía española contemporánea», *Papeles de Economía Española*, 73.
- SOTO CARMONA, A. (1989), *El trabajo industrial en la España contemporánea (1874-1936)*, Madrid, Anthropos.
- SUDRIÀ, C. (1997), «la restricción energética al desarrollo económico de España», *Papeles de Economía Española*, núm. 73, págs. 165-188.
- TORRES, E. (1991), «Barcos, carbón y mineral de hierro. Los vapores de Sota y Aznar y los orígenes de la moderna flota mercante de Bilbao, 1889-1900», *Revista de Historia Económica*, IX, 1, págs. 11-32.
- (1993), «Estrategia y estructura del grupo industrial Sota y Aznar. Un análisis de coste de transacción», en Velarde, García Delgado y Pedreño (eds.) (1993), págs. 71-106.
- TORTELLA, G. (1987), «La implantación del monopolio de los explosivos en España», *Hacienda Pública Española*, 108-109, págs. 393-410.
- (1994), «El monopolio de petróleos y Campsa, 1927-1947», en Hernández Andreu y García Ruiz (comp.), págs. 265-302.
- VALLEJO, R. (2001), *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

- VELARDE, J. (1999), «La economía española de 1914 a 1931», en G. Anes (ed.) *Historia Económica de España. Siglos XIX y XX*, Barcelona, Gaxxia Gutenberg, págs. 469-523.
- VELARDE, J.; GARCÍA DELGADO, J. L. y PEDREÑO, A. (eds.) (1993), *Empresas y empresarios españoles en la encrucijada de los 90*, Madrid, Civitas.
- VIVES, X. (1993), «Las competencias en la perspectiva europea», *Papeles de Economía Española*, núm. 57, págs. 103-116.

RESUMEN

En este artículo se estudia la política intervencionista de los gobiernos españoles y sus repercusiones sobre el crecimiento económico desde comienzos del siglo xx hasta el establecimiento de la democracia en 1977. Se examina la regulación y el intenso intervencionismo del Estado, que restó flexibilidad a los distintos mercados de productos, de servicios y de factores de la producción; tras una reflexión general, el artículo se centra en el estudio de la intervención en tres sectores fundamentales: la industria, el mercado de trabajo, y los servicios públicos. Luego, se analiza la relación entre las rigideces de los mercados y la acción de los empresarios, así como la aparente paradoja que caracterizó la acción de los gobiernos españoles entre 1900 y 1976, consistente en una excesiva regulación frente a la raquítica acción del Estado, a través de los ingresos y gastos presupuestarios. Paradoja explicada, básicamente, por la pobreza de la Hacienda española debido a la resistencia que siempre ha habido en España a las reformas tributarias, hasta 1977, una vez establecida la democracia.

ABSTRACT

This article studies the interventionist policy of Spanish governments and the effects of this policy on economic growth from the turn of the 20th century to the establishment of democracy in 1977. It examines the heavy state regulation and interventionism which restricted the flexibility of different product, services and production factors markets. After presenting a general overview, the article focuses on the study of intervention in three fundamental sectors: industry, the labor market and public services. It then analyzes the connection between market inflexibilities and the behavior of business owners, as well as the apparent paradox that marked government policy from 1900 to 1976: excessive regulation on one hand and scant public spending on the other. This paradox is essentially explained by the poverty of the Spanish Treasury as a result of traditional resistance to tax reforms until democracy was established in 1977.

Francisco Comín es Catedrático de Historia Económica en la Universidad de Alcalá de Henares e investigador de la Fundación Empresa pública. Ha publicado, entre otros, los libros *Fuentes cuantitativas para el estudio del Sector Público en España (1800-1980)* (1985), *Hacienda y economía en la España contemporánea, 1800-1936* (1988), *Las cuentas de la Hacienda preliberal en España, 1800-1855* (1990), *Historia de la Hacienda Pública, vol. 1 España y vol. 2 Europa* (1996), *Santiago Alba: Un programa de Reforma económica en la Restauración* (con M. Cabrera y J.L. García Delgado) y, en colaboración con Pablo Martín Aceña, *INI. 50 años de industrialización en España* (1991), *Historia de la empresa pública en España* (1991), *La empresa en la historia de España* (1996), *150 años de Historia de los ferrocarriles españoles*, y *Tabacalera y el estanco del tabaco 1636-1998* En colaboración con Rafael Valejo: *Alejandro Mon y Menéndez. Pensamiento y reforma de la Hacienda* (2002). En colaboración con M. Hernández y E. Llopis, *Historia Económica de España. Siglos X-XX* (2002). En colaboración con P. Martín Aceña y M. Martorell, *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la Guerra civil* (2000), así como numerosos artículos sobre historia del sector público e historia de la empresa y sobre la economía española de los siglos XIX y XX. Es Premio Nacional de Historia 1990 y Académico correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Es Secretario General de la Asociación de Historia Económica. Es miembro del Consejo de Redacción de la *Revista de Historia Económica* y de *Hacienda Pública Española*.