

El marco económico de la democracia constitucional republicana. 1931-1933

Jordi Palafox
Universitat de Valencia

Menos de un mes después de la proclamación de la Segunda República, el 11 de mayo de 1931 se hizo público que el Österreichische Creditanstalt, primera institución financiera de Austria con una importante presencia en el sector industrial, se encontraba en una situación de quiebra técnica¹. Las importantes consecuencias que tuvieron sus dificultades no quedarían limitadas a este país. El conjunto de las economías centroeuropeas verían agravados sus ya notables problemas económicos y financieros ante la pérdida de reservas de sus bancos centrales. Y en Alemania, que en los dos años anteriores había experimentado una espectacular recesión, las continuadas pérdidas de oro por parte del Reichsbank y las dificultades de buena parte de la banca privada llevaron, en julio de 1931, a un cierre de oficinas por dos días².

La crisis financiera tuvo lugar, por otro lado, en un contexto fuertemente deflacionista, iniciado con el hundimiento de las cotizaciones en la Bolsa de Nueva York en octubre de 1929. Además de sus evidentes consecuencias sobre la economía estadounidense, el crac bursátil transmitió una fuerte presión a la baja de los precios internacionales. Las restricciones a la libertad comercial, que un buen número de países fijaron durante 1930, y la ruptura de un marco

1 R. NÖTEL, "Money, Banking and Industry in Interwar Austria and Hungary" en *Journal of European Economic History*, 1984, 2, pp. 137-195.

2 Una síntesis de las dificultades puede consultarse en H. JAMES, *The German Slump. Politics and Economics, 1924-1936*, Oxford, Oxford Clarendon Press, 1986.

monetario estable, ante el fracaso de la cooperación para articular una política anticíclica eficaz por parte de las autoridades económicas de las naciones más poderosas, condujeron a la recesión más grave que ha experimentado la economía hasta el momento.

Así pues, a partir de la crisis financiera de 1931, y de forma ininterrumpida hasta la Conferencia Económica Mundial celebrada en Londres en junio de 1933, la economía internacional, y de forma muy particular la de los países europeos, experimentó una agudización de las dificultades³, que tuvo repercusiones notables sobre la estabilidad política en cada uno de ellos. Durante esos meses, que coinciden aproximadamente con el breve lapso de tiempo en que la coalición entre partidos republicanos radicales y el partido socialista intentó modernizar la sociedad y la economía españolas, la cooperación internacional, tanto en el terreno comercial como financiero, estuvo prácticamente colapsada⁴ mientras la caída en la tasa de actividad y el aumento del desempleo alcanzaron niveles sin precedentes.

Por otro lado, en el interior de España y aun cuando el cambio de régimen tuvo lugar de manera pacífica, la caída de la monarquía puso de manifiesto, con mayor contundencia de la que se había hecho evidente durante 1930, la grave crisis política que dominaba el sistema instaurado por Cánovas. Incapaz de articular medidas de reforma concretas y eficaces que hicieran factible la integración de los sectores sociales excluidos de principio del desarrollo político o de los progresos de la renta nacional, los desequilibrios y tensiones generados por la transformación, limitada pero evidente, de la sociedad y la economía desde comienzos del siglo se manifestaron con toda su virulencia una vez que se proclamó un régimen de libertades.

La etapa inicial del régimen republicano coincidió, por lo tanto, con un período de depresión económica internacional sin precedentes y con la explicitación de una crisis política y social, presente también en otros países europeos⁵, de una profundidad incuestionable. La instauración de un sistema democrático en España se produjo en un contexto dominado por las dificultades para fomentar el crecimiento de la renta o articular un sistema político sólido que favoreciera la convivencia social en un marco democrático. Objeti-

3 El mejor resumen de la situación sigue siendo el de Ch. P. KINDLEBERGER, *A Financial History of Western Europe*, Londres, Allen & Unwin, 1984, cap. 21 (existe traducción castellana: Barcelona, Crítica, 1988).

4 B. EICHENGREEN, *Elusive Stability. Essays in the history of the international finance, 1919-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, cap. 6°.

5 Puede consultarse una síntesis de ésta en las contribuciones de R. REMOND y S. BEN-AMI en M. CABRERO, S. JULIÁ y R. MARTÍN ACEÑA, *Europa en crisis, 1919-1939*, Madrid, Ed. P. Iglesias, 1991, pp. 29-38, 47-69.

vos de por sí ambiciosos para cualquier sociedad y más para un país atrasado, y con escasa tradición democrática, como era España en aquellos momentos.

A partir del marco general esbozado en los párrafos anteriores este artículo⁶ está dividido en tres secciones. En la primera se intentan sintetizar las dificultades más destacadas por las que atravesó la economía española entre las dos fechas que acotan el contenido de estas páginas. En la segunda, se dedica especial atención al cambio en la distribución de la renta que permitió la instauración de un sistema democrático y a sus implicaciones sobre una economía con baja productividad como la de aquellos años. Y, por último, la tercera sección está dedicada al análisis de las consecuencias que tuvieron algunas de las decisiones clave que, en materia económica, adoptaron los gobiernos republicanos hasta finales de 1933.

- I -

La vinculación entre los dos contextos desfavorables al mantenimiento de la estabilidad mencionados y la negativa evolución económica durante la primera etapa republicana no es fácil de demostrar con el rigor cuantitativo que gusta a la mayor parte de los economistas. Parece obvio, sin embargo, que tanto el deterioro de la situación económica internacional y el ascenso del nacional socialismo en Alemania en las elecciones de fines de 1930, como, y en especial, la transformación del marco institucional interno, y la sustitución de la élite política, afectaron de manera destacada a aquellos que, por controlar la mayor parte de la inversión agregada, determinan el nivel de producción y empleo de una economía. Sobre todo teniendo en cuenta la importancia de los problemas que la élite política en el poder hasta abril de 1931 se había mostrado incapaz de abordar, y teniendo en cuenta también que los gobernantes republicanos fueron escasamente conscientes de las implicaciones económicas concretas que suponía el reto al que se enfrentaban.

La evolución de las expectativas empresariales -un aspecto, como señaló J.M. Keynes, al que los hombres de negocios le han dedicado la máxima atención y que los economistas se han contentado con tratar de la forma más general⁷-, debe ser considerado como un elemento esencial en la explicación de

6 El contenido del cual es una síntesis parcial de algunos de los planteamientos que se hacen en J. PALAFOX, *Atraso económico y democracia. La II república y la economía española*, Barcelona, Crítica, 1991. En él puede encontrarse, por tanto, una argumentación más detallada, y una base documental más sólida, de los planteamientos que siguen.

7 J.M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1936, pp. 148-149.

lo que ocurrió entre abril de 1931 y noviembre de 1933. En el terreno estrictamente económico, la sustitución del sistema político que consolida el 14 de abril implicó la desaparición de las posibilidades de controlar el que había sido en el pasado el mecanismo básico de expansión de los sectores de la gran industria (aquellos que tenían una mayor intensidad de capital en términos relativos) al desaparecer las vías institucionales, con honda tradición en la sociedad española, de presión y control sobre la administración. Y para el conjunto de los empresarios supuso la quiebra del sistema de control de las reivindicaciones salariales de los trabajadores.

De esta forma, con el cambio de régimen desapareció la posibilidad de aumentar la protección de la que disfrutaban la mayor parte de los sectores productivos ante su insuficiente competitividad⁸; se evaporó para los grupos más tradicionales, y con mayor poder, la posibilidad de controlar a los competidores internos a través de medidas administrativas que frenaran la innovación técnica⁹, y se redujo de forma espectacular la capacidad de influir sobre los costes salariales mediante el control de los sindicatos o la represión sobre los trabajadores. Y sobre todo, desapareció la confianza de los inversores en *quienes* iban a encargarse a partir de entonces de la gestión de un sector público que hasta ese momento, y no sin fundados motivos, habían considerado parte de su patrimonio, y en *cómo* iba a concretarse el genérico programa de modernización que defendían los partidos del Pacto de San Sebastián.

El temor expresado por el representante de la banca privada, Alvarez Valdés, en la reunión que un grupo de sus delegados mantuvo con el ministro de Hacienda, inmediatamente después del cambio de régimen, «de que se tuviera algún perjuicio contra la Banca por haber apoyado a los gobiernos dictatoriales»¹⁰ puede considerarse un excelente exponente del estado de opinión dominante en el seno de los sectores económicos¹¹. El que durante los primeros días éstos insistieran en sus declaraciones públicas, en el acatamiento a la voluntad popular expresada en las elecciones municipales, no es incompatible con que de manera que puede considerarse mayoritaria, tras los sucesos de

8 Una protección que, en el caso del trigo, había supuesto la vuelta a la simple prohibición, excepto en circunstancias excepcionales, en 1922.

9 Puesto que ésta quedaba sujeta a control administrativo según la Real Orden de 4 de noviembre de 1926.

10 "Declaraciones del ministro de Hacienda", *España Económica y Financiera*, n° 1988, 18 de abril de 1931, p. 326.

11 Puede verse un estudio más extenso de las actitudes empresariales ante el cambio M. CABRERA, *La patronal ante la II República. Organizaciones y estrategia 1931-1936*, Madrid, 1983. La reacción no se limitó a los sectores económicos. Una parte destacada de la Iglesia católica reaccionó también con un evidente temor ante la proclamación del régimen republicano como mostró A. Fernández (Cfr. A. FERNÁNDEZ GARCÍA, "La Iglesia ante el establecimiento de la II República" en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, Madrid, 1984, pp. 215-237).

mayo y las primas decisiones del gobierno provisional¹², exigieran el restablecimiento de lo que denominaron el "principio de autoridad".

A partir de entonces, de manera sistemática hasta fines de 1933, los principales grupos económicos y sus más destacados portavoces, que habían mostrado en el pasado una limitada capacidad de impulsar el desarrollo de una economía competitiva que elevara los niveles de bienestar material del conjunto de los ciudadanos, harían al gobierno exclusivo responsable de todos los problemas existentes que no eran pocos ni poco importantes¹³. Quizá la mejor síntesis de esta actitud generalizada la constituyan las afirmaciones de Ventosa y Calvell ministro de Hacienda en la última fase de la monarquía. Para el político catalán «la crisis económica de España -así como en otros países hay crisis políticas que son consecuencia de las crisis económicas- es consecuencia de la crisis política», pero no directamente vinculada al cambio de régimen, dado que «la República, precisamente por el modo incruento como se implantó en España, hubiera podido determinar un renacimiento de la confianza...», sino basada en «las definiciones y en los hechos, en las acciones y en las omisiones»¹⁴ del gobierno. Lo cual, sin embargo, ni en la conferencia de Ventosa ni en el resto de las declaraciones, iba acompañado de un programa de medidas que compatibilizaran el restablecimiento de unas expectativas positivas con la modernización de la economía.

Una de las evidencias cuantitativas más contundentes del impacto del 14 de abril sobre el estado de confianza es la disminución del pasivo de la banca privada en 917 millones de pesetas durante el trimestre que transcurre ente el 1 de abril y el 30 de junio. Una cantidad muy importante, el 13 por cien de los depósitos totales, que se vería aumentada, aun cuando a un ritmo más atenuado durante el trimestre siguiente, hasta alcanzar los 1.300 millones de pesetas. Una retirada de depósitos que fue acompañada de un descenso simultáneo de los efectos en cartera y de los préstamos y créditos concedidos por la banca en un 12.6 y un 11.29 por cien respectivamente¹⁵.

12 Como constató Malefakis dos días antes de la quema de conventos, la prensa conservadora había atacado duramente el decreto de laboreo forzoso. (Cfr. E. MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 205-206).

13 Un resumen de la situación planteada durante el denominado bienio republicano en J. PALAFOX, *Atraso económico y democracia...*, cap. 4º.

14 J. VENTOSA Y CALVELL, "La situación política y los problemas económicos de España" en *La situación política y los problemas económicos de España*, Madrid, Espasa Calpe, 1932, pp. 9-46 p. 20-24.

15 La retirada de depósitos fue contrarrestada activamente por el Banco de España mediante una activa política monetaria. Puede verse a este respecto P. MARTIN ACEÑA, *La política monetaria en España, 1919-1935*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, pp. 226-296).

Las continuadas e inmediatas declaraciones de los grupos económicos más poderosos y esta negativa reacción inicial que afectó a los depósitos bancarios no es, sin embargo, la única prueba del deterioro de la confianza ante la futura evolución de la coyuntura. La reducción de las cotizaciones en un 54 por cien en el índice sobre el año 1930 de los valores de renta variable hasta 1933, el descenso del volumen de las nuevas emisiones realizadas por las sociedades, casi un 70 por cien entre los mismos años, y la contracción del número de nuevas sociedades inscritas hasta el extremo de que se obtenga durante este período el mínimo del siglo¹⁶, denotan la profunda inseguridad que provocó el cambio de régimen general en una economía de mercado con un reducido sector exterior. Como resultado de todo ello, entre 1931 y 1933 la inversión se redujo en unas proporciones espectaculares. Su trayectoria contractiva indica la gravedad del proceso con consecuencias obvias sobre la renta y el empleo. Igualando su valor medio del período 1926-1929 a 100, la caída fue del 20 por cien durante 1931. Un descenso que se mantendría ininterrumpidamente hasta 1933 en que el índice quedó situado en el 53 por cien de su valor base¹⁷.

Una reducción como la que se deduce de lo que se acaba de apuntar no podía dejar de tener su correlato en la evolución sectorial. Durante el mismo lapso de tiempo, importantes actividades productivas de la gran industria redujeron drásticamente su producción, aumentando simultáneamente los stocks mientras las principales actividades del sector servicios mantenían una trayectoria claramente contractiva. La producción siderúrgica, una actividad fuertemente vinculada a la banca vasca y que había experimentado durante la etapa final de los años veinte una fuerte expansión debido al programa de obras públicas de la dictadura de Primo de Rivera, se hundió a partir de 1931. En diciembre de ese año el índice de la producción de hierro y de acero se situaba en torno al 45 por cien de su nivel de 1929, provocando un sensible descenso del empleo y, sobre todo, de las horas trabajadas. Y aun cuando en el sector minero las fuertes ayudas conseguidas por la minería de la hulla matizaron la recesión, la caída de las exportaciones y del ritmo de actividad interna, redujeron la producción, los beneficios y el empleo.

La crisis de la banca privada o de los transportes, que son las dos actividades mejor conocidas del sector servicios, no fue menos destacada. Aun cuando los problemas del sistema financiero fueron incomparablemente menos graves

16 X. TAFUNELL, "Asociación Mercantil y Bolsa" en A. CARRERAS, coord., *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1989, pp. 461-494, p. 469.

17 El cálculo está realizado a partir de la estimación de A. CARRERAS en "Gasto nacional bruto y formación de capital en España, 1849-1958: primer ensayo de estimación" en P. MARTÍN ACENA y L. PRADOS, (eds.): *La nueva historia económica en España*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 17-51, p. 43.

que los experimentados por otros países, a partir de 1930 las principales partidas del balance consolidado de la banca privada española ven reducirse de forma apreciable su tasa de crecimiento. Por ejemplo, frente a un aumento acumulado anual medio del 8 por cien en los préstamos entre 1923 y 1930, éstos disminuyeron a un ritmo del 2.4 por cien entre 1930 y 1933. Y entre los mismos años, los efectos comerciales pasaron de crecer a un 7 por cien a disminuir en un 3.1 por cien de tasa anual¹⁸. Y, por su parte, las principales compañías de ferrocarriles, cuya situación financiera era muy deficiente, vieron caer sus excedentes de explotación debido a la reducción del producto del tráfico y al aumento de los gastos provocado por el crecimiento de los costes salariales.

La construcción atravesaría también por una importante coyuntura depresiva. Las licencias para nuevas construcciones en las principales ciudades se contrajeron de manera espectacular a partir de 1930¹⁹ y, en especial, desde 1931 hasta 1933. En Madrid, el descenso de su número entre la media del cuatrienio 1926/1929 y 1930 fue ya del 15 por cien, pero llegó hasta el 70 por cien en 1932 y el 80 por cien en 1934. El comportamiento de este indicador en la ciudad de Barcelona fue algo más favorable pero también negativo: en el último de los años citados se situó en torno al 60 por cien de la media del período utilizado como referencia

La agricultura, principal sector de la economía española de los años treinta, no quedaría al margen de los problemas. La información sobre producción en este sector, fuertemente dependiente a corto plazo de factores climáticos, enmascara la profundidad de los problemas derivados de su escasa competitividad y del cambio de expectativas de los propietarios a los que se sumó la elevación de los costes salariales. La impresionista información de la que disponemos parece indicar que el cambio de éstas, cuando no la actitud contraria al nuevo régimen de gran parte de los cultivadores y propietarios, condujo a un sensible descenso del empleo. El que a fines de julio de 1931 se anunciase un Plan de Obras Urgentes para tratar de paliar el creciente paro en Andalucía, Murcia, Extremadura y La Mancha²⁰ es un excelente indicio de la gravedad que debió alcanzar el problema durante los meses siguientes al 14 de

18 G. TORTELLA y J. PALAFOX, "Banca e industria en España, 1918-1936", *Investigaciones Económicas*, nº 20, 1983, pp. 33-64.

19 Estas es la conclusión que se deduce, al menos, de la trayectoria seguida por las licencias de Madrid, Barcelona y Bilbao. Para las dos primeras ciudades, puede verse: *Publicaciones del Consejo Superior de Cámaras de Comercio de España*, nº 12, 1936. Para Bilbao, las cifras están extraídas de: Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, *Memoria Comercial*, 1935, p. LXXXVI.

20 Puede verse el contenido del plan en *Diario de Sesiones de las Cortes*, 6 de agosto de 1931, ap. 2º.

abril. Las incompletas estadísticas oficiales de paro, que como es conocido comenzaron a ser hechas públicas en julio de 1933, indican que el desempleo agrario era superior al de la industria y los servicios. En aquel mes, más del 50 por cien de los trabajadores en paro completo y más del 70 por cien de los que se encontraban en paro parcial pertenecían al sector agrario.

En este panorama dominado por una creciente tensión social y el aumento en la gravedad de los signos de crisis económica, las repercusiones de la situación internacional parecen haber sido moderadas y en todo caso, muy inferiores a las experimentadas por economías con una estructura del comercio exterior comparable²¹. Aun cuando las exportaciones de metales y minerales se vieron afectadas muy tempranamente por la crisis, el mantenimiento de la demanda de cítricos y, sobre todo, la depreciación ininterrumpida de la peseta entre 1928 y 1932, a pesar de los esfuerzos de las autoridades económicas, tuvo efectos claramente beneficiosos sobre el ritmo de actividad interna al limitar las consecuencias de la depresión internacional²². Aun con ello, no puede desconocerse que el hundimiento de los intercambios entre naciones y la generalizada difusión de obstáculos a la libertad comercial añadió un problema más a los muchos que necesitaban urgente solución. Sobre todo teniendo en cuenta que todo induce a pensar que uno de los caminos elegidos por los dirigentes republicanos para modernizar la economía española era la reducción progresiva de las elevadas tarifas que protegían a la producción interior de manera que los empresarios y cultivadores se vieran obligados a aumentar la productividad de los factores de producción que utilizaban.

- II -

Que la negativa evolución de la confianza de aquellos que controlaban la inversión fuera un factor clave en las dificultades que se plantearon entre 1931 y 1933, no implica que la explicación de la trayectoria de la economía entre ambas fechas pueda recaer de manera exclusiva sobre condicionantes políticos. O, alternativamente, se hace necesario explicar por qué la confianza de los inversores reaccionó de una manera tan rápida y tan negativa ante el cambio institucional.

21 Puede verse, para una comparación inicial, S.G. TRIANTIS, *Cyclical Products. 1927-1933*, s.l., The University of Toronto Press, 1967 y A. TENA, "Una reconstrucción del comercio exterior español. 1914-1935: la rectificación de las estadísticas oficiales" *Revista de Historia Económica*, 1985, n° 1, pp. 77-119.

22 Lo cual sucedió también en los países europeos que voluntaria o forzosamente experimentaron el mismo proceso de depreciación de sus monedas. Ver B. EICHENGREEN y J. SACHS, "Exchange rates and economic recovery in the 1930s" en B. Eichengreen, *Evasive stability....*, cap. 9º

En este sentido, y a lo ya señalado en párrafos anteriores acerca de las implicaciones que tuvo el cambio de régimen y la sustitución de la élite política dirigente sobre el comportamiento de unos inversores escasamente acostumbrados a considerar los salarios como una variable fijada por la libre negociación, parece evidente que la explicación debe recaer sobre dos factores complementarios. Por un lado sobre las características del desarrollo del capitalismo español en los decenios anteriores y, por otro, sobre la sensible alza de los costes del trabajo que tuvo lugar entre 1931 y 1933. Un hecho, éste último, que quebró sin que el gobierno acertara a articular una alternativa, esos rasgos definitorios consolidados a lo largo de un dilatado período de tiempo.

En relación con el primero de estos dos aspectos es imprescindible subrayar que el éxito a fines del siglo XIX de los propietarios y cultivadores de tierras de cereal en evitar un proceso de ajuste que, desplazando del mercado a los que utilizaban tierras de calidad marginal o peor situadas, incrementara su competitividad media y redujera sus precios de venta, provocó el mantenimiento de unos rendimientos medios muy inferiores a la media europea y unos precios de venta más elevados. Con lo cual la mayor parte de la población se vio obligada a dedicar la mayor parte de su escasa renta disponible a la adquisición de alimentos. Y de esta forma, desde fines del siglo XIX, los elevados costes de cultivo en las tierras marginales sirvió como argumento para aumentar la protección arancelaria, de forma que los cultivadores de tierras de mejor calidad obtuvieron beneficios (y los propietarios rentas) elevados sin necesidad de incurrir en los riesgos que se derivan de cualquier innovación.

Como consecuencia de lo anterior, los rendimientos ponderados de los siete principales cereales durante la primera mitad de los años treinta eran en España muy inferiores a los de la inmensa mayoría de los países de Europa. De hecho, España sólo superaba a Portugal, Grecia, Turquía, Rumanía y la Unión Soviética²³. Y si parece obvio que, por condiciones geográficas, la agricultura cerealícola española no puede considerarse homogénea con la del norte del continente, aun cuando ésta sea un punto de referencia para un análisis en donde las ventajas comparativas sean consideradas relevantes, no lo es menos que por el tamaño de su mercado y su dotación de factores, -y su misma evolución desde el final de la Segunda Guerra Mundial- son muy poco comparables con los pocos países que se situaban por detrás.

Y todo ello sin que, como contrapartida y debido al exceso de oferta de mano de obra en los mercados agrícolas, los trabajadores se beneficiaran de

23 W.E. MONE, *The Economic Demography of Eastern and Southern Europe*, League of Nations, Princeton University Press, 1945, p. 193.

esta situación ya que los salarios se mantuvieron por debajo de los de los restantes sectores. De esta forma, al tener que dedicar la mayor parte de la población un porcentaje elevado de sus ingresos a adquirir alimentos que eran imprescindibles para la subsistencia, la demanda de otro tipo de productos progresó con mucha mayor lentitud que en otros países del continente. En síntesis, por lo tanto, el proceso beneficiaba claramente a los mayores propietarios y cultivadores -aun cuando permitía el mantenimiento en el mercado de los pequeños propietarios marginales de las tierras de cereal-. Sin embargo, y debido al conservadurismo inversor de aquellos con tasas de ahorro positivas, no se tradujo en una modernización apreciable del principal subsector del campo español.

La fuerte restricción impuesta por el atraso agrario sobre la tasa de expansión de la demanda de productos manufacturados y sobre los costes salariales fue simultánea a una adaptación extraordinariamente pasiva de los principales sectores industriales al marco fijado por el comportamiento del grueso de la agricultura²⁴. Aun cuando la información disponible es todavía limitada, los datos agregados sobre evolución de la productividad reflejan que el comportamiento empresarial mayoritario se basó en la consideración de los costes de producción y de la demanda interna como dos parámetros constantes, lo que llevaba a relegar a un lugar muy secundario el progreso técnico²⁵ y las ventas de una elasticidad precio de la demanda interna mayor que la unidad²⁶. Partiendo de unos niveles iguales a 100 en 1900 que con toda probabilidad corresponden a unos valores absolutos españoles inferiores, los aumentos de la productividad del trabajo industrial en España fueron mucho menores a los que tuvieron lugar en Francia, Gran Bretaña, Italia o Suecia. La comparación con los datos italianos es a este respecto ilustrativa. Mientras en este país, con base 100 en 1900, la productividad en 1930 se había incrementado en un 63.9

24 Ello no debe llevar a desconocer que una parte de la misma, que con cierta laxitud se puede equiparar a la agricultura del litoral de Cataluña y el País Valenciano, reaccionara con un evidente dinamismo ante las oportunidades que brindaba la coyuntura exterior o la ampliación del mercado interior. Pero no se puede perder de vista que en 1930, aproximadamente el 45 por cien del valor del producto del sector seguían siendo los cereales.

25 Dos buenos ejemplos de ello para los años veinte son los contratos de reparto del mercado firmados por La Maquinista Terrestre y Marítima, Euskalduna de Construcción Naval y Babcock & Wilcox, (conservados en el archivo de la primera) en los que se incluía una cláusula de compensación para la que perdiera frente a terceros alguno de los contratos asignados en el acuerdo y el contenido del informe sobre la situación de la industria textil algodonera (Cfr. Comisión especial informadora y asesora sobre la crisis de la industria textil, "Dictamen de la ..." *Boletín del Comité Regulador de la Industria Algodonera*, enero-febrero 1930, pp. 1-58).

26 El concepto define aquellos bienes cuya demanda aumenta más que proporcionalmente ante una reducción de su precio. Esto es, los que ante una disminución unitaria en el precio, la cantidad demandada aumenta en más de uno.

por cien, en España era casi un 10 por cien inferior a la del año inicial de la centuria²⁷.

De esta forma, la búsqueda de mecanismos de expansión de la demanda alternativos a los derivados del mercado pasó, en los decenios anteriores a la proclamación de la República, a convertirse en una de las preocupaciones principales del empresariado. Y aun cuando hubo excepciones, la inmensa mayoría de los sectores buscaron y consiguieron en la ayuda del sector público la principal vía para aumentar sus ganancias. Por un lado, para que a través de una severa política de orden público se controlaran las reivindicaciones salariales. Y, por otro, para "nacionalizar" la demanda agregada; expandirla mediante compras, directas e indirectas, del sector público y limitar la competencia.

En este proceso de crecimiento de la renta en el que la baja productividad de la tierra, el trabajo y el capital era su rasgo definitorio, y el aumento de los gastos del sector público con efectos inducidos sobre los sectores de la gran industria, una necesidad creciente, el mantenimiento de salarios bajos pasaba a convertirse en un pilar fundamental. Al utilizar la inmensa mayoría de los sectores procesos de producción intensivos en mano de obra²⁸, un alza de su coste suponía una sensible disminución de las ganancias. Las mejoras salariales a partir de la proclamación del régimen democrático, conseguidas tanto mediante aumentos en los salarios percibidos como a través de la reducción de la jornada de trabajo, deterioraron, por consiguiente, el margen de beneficio de una parte sensible de las empresas limitando la cuantía de la inversión en el período siguiente ya fuertemente disminuida por la escasa confianza ante la evolución de la coyuntura en el futuro.

Teniendo en cuenta las deficiencias en la información disponible y la enorme diversidad de situaciones del mercado laboral español durante aquella etapa, es muy difícil llegar a una estimación indiscutida del cambio de la distribución de la renta a partir de abril de 1931. O medir con exactitud aceptable el crecimiento experimentado por los salarios. A partir de la ponderación de los datos más coherentes con el resto de las estadísticas económicas tanto de salarios medios como de población activa, y estableciendo la base en la media de la participación de los salarios en la renta nacional en el quinquenio 1926-1930, se obtiene como resultado que la participación de los salarios aumentó en casi un 25% en 1931. Un alza muy importante en cualquier circunstancia,

27 A. CARRERAS, "La industria: modernización y atraso relativo" en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SUDRIA, *La economía española en el primer tercio del siglo XX...*, pp. 280-312, p. 293.

28 En relación con las posibilidades técnicas marcadas por la frontera de producción existente.

que hay que considerar espectacular en relación con su trayectoria anterior en España. Y más teniendo en cuenta que el marco deflacionista general, y los propios problemas económicos, obstaculizaban la repercusión sobre los precios de los aumentos en los costes. Como lúcidamente constató Josep Antoni Vandellós en 1934, el alza salarial había «comportado una disminución de los beneficios del capitalista y del empresario y ha repercutido en la estimación de muchos capitales y en la gestión de muchas empresas, sobre todo porque el aumento de precios que se ha efectuado para hacer frente a las nuevas necesidades que provocaba el aumento de salarios no ha podido mantenerse en toda su intensidad»²⁹.

- III -

En este contexto de quiebra de los que habían sido en los decenios anteriores los mecanismos de funcionamiento económico, la importancia de las decisiones adoptadas por el ejecutivo en estos dos años y medio no deben ser infravaloradas. La admiración a la incuestionable honestidad de los dirigentes que mejor simbolizan el 14 de abril o la identificación con su genérico programa de reformas, no debiera impedir el reconocimiento de su elevado grado de incompreensión de los problemas que suponía la plasmación práctica del reto que encabezaban. Porque puede afirmarse que la amplitud de la política de reformas que intentaron los dirigentes entre 1931 y 1933 fue inversamente proporcional a la solidez y eficacia de las mismas. Con lo que tratando de reformar un amplísimo abanico de cuestiones que el avance del capitalismo asistido había dejado pendientes y no midiendo ni la potencia de las reacciones que esta decisión podía suscitar, ni su impacto sobre una economía como la española de los años treinta en la cual la obtención de beneficios estaba vinculada en la inmensa mayoría de los sectores al mantenimiento de salarios muy reducidos, los logros de su acción de gobierno fueron muy limitados. Y su control del ejecutivo muy breve. Tanto que en menos de tres años otras fuerzas políticas con otros programas en los cuales la modernización de la economía y la mejora del nivel de vida de la mayoría de los españoles ocupaban un lugar muy secundario obtuvieron un resultado electoral que les permitió formar gobierno.

Las bien conocidas vicisitudes por las que atravesó la puesta en práctica de la reforma agraria permite concretar la conclusión anterior. Los retrasos que sufrieron los sucesivos proyectos de ley hasta la aprobación de un texto

29 J.A. VANDELLOS, *Bulletí d'Investigacions Econòmiques*, 1934, p. 29.

legislativo en septiembre de 1932 son suficientemente conocidas para insistir sobre ello. Pero no debe dejarse de subrayar que la celeridad en la puesta en práctica de la reforma de la estructura de la propiedad de la tierra en las zonas de latifundio era, en la España de los años treinta, no sólo una cuestión económica sino también un elemento relevante de estabilidad social. En otras palabras, la aprobación y rápida aplicación de una Ley de reforma Agraria no constituía sólo un medio poderoso para matizar de forma significativa la situación de atraso dominante en las zonas de latifundio, sino, también, la posibilidad, si existió alguna, de debilitar dos de los mayores peligros para la estabilidad que el nuevo régimen necesitaba para consolidarse: el poder de los propietarios agrarios y la capacidad de seducción de las propuestas del anarcosindicalismo agrario entre los jornaleros.

Es desde esta doble perspectiva desde la cual destacan con nitidez las innumerables ventajas que tenía el proyecto elaborado por la Comisión Técnica Agraria claramente influido por dos especialistas tan poco radicales como Flores de Lemus y Carrión. Era en primer lugar, de aplicación muy rápida al optar por la vía del decreto y no de una ley; no concedía la propiedad de la tierra a los campesinos para evitar que una brusca oscilación de las cosechas o de los precios les obligara a desprenderse de ella; estimaban un volumen de asentamientos notable; era flexible respecto a la explotación individual o colectiva de las tierras; preveía la entrega de medios materiales para el cultivo a los asentados y, por último, aun cuando no menos importante, afectaba a todas las grandes propiedades por igual. En síntesis, comenzaba a hacer realidad muy poco después del cambio de régimen las promesas de declaración del gobierno provisional en la cual se había señalado que «sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país, y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales»... (el Gobierno Provisional)... «adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra»³⁰.

Es por ello, por lo que aún hoy sorprende la miopía de la coalición gubernamental ante los lúcidos «apuntes sobre este asunto»³¹ de Pascual Carrión que, sin duda, expuso verbalmente de manera reiterada a los principales responsables políticos. Y si, tal vez, puede entenderse que, al ser resultado de un

³⁰ *Gaceta de Madrid*, 15 de abril de 1931.

³¹ P. CARRION, *Los latifundios en España*, Madrid, Gráficas Reunidas, 1932, (Ariel, Barcelona, 1972), cap. XIV, pp. 373 y ss.

movimiento preferentemente urbano, los partidos republicanos en el gobierno infravaloraran las tensiones acumuladas durante decenios en las zonas de latifundio que estaban explicitándose, es difícil entender por qué los socialistas, cuya implantación en las zonas rurales era muy superior, atacaron el proyecto. Las consecuencias son conocidas: la aprobación de la Ley se retrasó -cuando el tiempo era el bien más escaso con el que contaba el gobierno- hasta después del intento golpista de agosto de 1932. Y cuando la coalición perdió las elecciones de 1933, el número de familias asentadas era irrisorio y el descrédito del régimen entre los jornaleros sin tierra había aumentado en una proporción destacada.

Al margen de otras discrepancias de tipo técnico o político, una de las causas que tuvo que suscitar mayores reservas sobre el proyecto de la Comisión debió ser el coste estimado de la reforma lo que enlaza con el otro elemento fundamental de la ruptura introducida por la coalición republicano socialista a la que me he referido más arriba: el cambio en la política presupuestaria. Aun cuando no hay evidencia sobre ello, no parece contrario a la lógica suponer que la cifra de 500 millones mencionada por Carrión como coste estimado de puesta en práctica del proyecto sólo para el primer año, chocó frontalmente con los deseos de nivelación presupuestaria del gobierno. Porque puede afirmarse que la política de reformas tuvo en el deseo de no proseguir el crecimiento del desequilibrio entre gastos e ingresos, decididamente impulsado por la Dictadura de Primo de Rivera, uno de sus principales condicionantes. El análisis detallado de la política presupuestaria de estos años queda fuera del objetivo de estas páginas. Pero puede afirmarse que los esfuerzos por contener el gasto público y gestionar las finanzas del Estado según una ortodoxia que estaba en quiebra para mostrar las diferencias que separaban al régimen de la Dictadura demostró ser una perversa decisión en el esfuerzo de estabilizar la democracia en España.

El estudio de las liquidaciones presupuestarias de estos años refleja que la política gubernamental quedó concretada en torno a tres puntos: el mantenimiento de la congelación, iniciada por Argüelles, del Plan de Obras Públicas puesto en práctica por Calvo Sotelo; el incremento de los ingresos corrientes mediante una reforma fiscal cuya modestia vino determinada por la escasa eficacia de la administración tributaria y, en tercer lugar, una atención prioritaria a aquellos aspectos considerados vitales para la supervivencia del régimen entre los cuales no se encontraban ni la reforma agraria ni el mantenimiento, siquiera fuera en un grado muy inferior, de las ayudas a los sectores industriales con mayor poder.

La brutal caída de la inversión en servicios económicos en los presupuestos de la etapa radical socialista respecto a las destinadas a este fin entre el segundo semestre de 1926 y 1930³², provocaron una reducción de la demanda agregada con repercusiones muy notables sobre los sectores que tradicionalmente más se habían beneficiado de la política de gasto público. En parte esta reducción fue debida a las importantes obligaciones pendientes de pago del período dictatorial a las que la Segunda República decidió hacer frente con rapidez. Pero sobre todo, la reducción se debió al objetivo, ya mencionado, de lo que entonces se denominó «la cercenación de los gastos». Como Manuel Azaña subrayó en la presentación de Jaime Carner como ministro de Hacienda, era urgente «hacer el esfuerzo necesario, ya sea fiscal ya sea -quizá principalmente- cercenando gastos, reprimiendo impulsos reformatorios que pueda sentir en estos momentos la República, para obtener a toda costa la nivelación»³³.

El ejemplo más contundente de este intento de reducir el gasto es la práctica congelación de las inversiones ferroviarias durante 1931 y 1932, sólo parcialmente corregida en el ejercicio siguiente. Desde su entrada en funcionamiento activo en 1926 hasta el 30 de septiembre de 1930, la Caja Ferroviaria del estado realizó pagos por importe de 1.917 millones de pesetas de los que 1.750 fueron inversiones. Sumando a esta cifra, los 285 millones de pagos pendientes que fueron incluidos en el Presupuesto de 1932, ello supone una inversión media en ferrocarriles de 452 millones durante los cuatro años y medio considerados. Por contra, en el Presupuesto de 1931, se destinaron a este fin menos de 60 millones de pesetas, de los cuales, además, 35.5 eran para pagar intereses de la deuda ferroviaria del Estado. Una reducción mantenida en el año siguiente que sólo sería parcialmente corregida en el Presupuesto de 1933. Como puede comprobarse la reducción fue brutal, y afectó gravemente a los beneficios, y al comportamiento político, de los grupos empresariales afectados que mantenían una estrecha vinculación con los grandes bancos.

Siendo la más espectacular, la contracción de la inversión ferroviaria no fue una medida excepcional. En su conjunto, las nuevas inversiones en servicios económicos experimentaron una reseñable disminución respecto a la

32 Lo cual no quiere decir que la totalidad de las inversiones públicas durante la etapa dictatorial fueran incluidas en los Presupuestos del Estado. Además del Presupuesto Extraordinario, ente 1926 y 1930 el Estado desarrolló una activa política de gasto a través de organismos autónomos el más importante de los cuales fue la Caja Ferroviaria del Estado. Vid. J. Palafox "Gasto público y coyuntura económica. España 1926-1935". *Hacienda Pública Española*, (en prensa).

33 *Diario de Sesiones de las Cortes*, 17 de diciembre de 1932, p. 2942.

etapa inmediata anterior. A pesar de la impresión inicial que se deduce de las consignaciones en los presupuestos, un examen detenido de los mismos entre 1930 y 1933, demuestra que gran parte de las cantidades consignadas en este apartado, fueron destinadas al pago de obligaciones previas a abril de 1931. De esta forma, el objetivo de llegar al equilibrio entre gastos e ingresos, condujo a una drástica congelación en inversiones ferroviarias acompañada de un sensible descenso en nuevas inversiones en otros servicios económicos, de forma que la capacidad anticíclica de la política de gasto público quedó esterilizada por el deseo de mostrar las radicales diferencias que, también en la gestión de las finanzas públicas, separaban al régimen democrático del anterior. Porque durante los años en que gobernó la conjunción republicano socialista, no sólo se gastó mucho menos en ferrocarriles, sino que también se gastó menos en actividades económicas como caminos vecinales que podían haber contribuido a aliviar la tensión social que dominó la etapa en que estuvo al frente del poder ejecutivo.

Lo señalado hasta aquí invita a explicar lo sucedido en el terreno económico entre 1931 y 1933 desde una doble perspectiva. Por un lado, aquella en la cual la virulencia de los problemas que se explicitaron desde el mismo momento en que se proclamó una democracia parlamentaria en España se vincule a las tensiones, las actitudes, la patrimonialización del sector público y los estrangulamientos generados por la específica trayectoria seguida por la economía y la sociedad española durante una dilatada etapa previa. Pero por otro, las decisiones, de unos y de otros, durante el breve lapso de tiempo que se analiza en este artículo, en un marco europeo de crisis política y económica evidentes, no fueron irrelevantes para deteriorar con rapidez la situación de la economía y, más en general, el proyecto político mayoritariamente apoyado el 14 de abril de 1931. Su orden de prelación en una interpretación de lo ocurrido no es fácil de establecer y quizá sea incluso innecesaria. Con todo, parece más lógico suponer que la causalidad fuera de la primera a la segunda que la inversa: el pasado pesaba demasiado.