

Enrique MONTAÑÉS PRIMICIA

Grupos de presión y reformas arancelarias en el régimen liberal, 1820-1870

Cádiz, Universidad de Cádiz, 2009, 366 pp.

Si a estas alturas de la historia económica española alguien pensara que el debate por excelencia decimonónico del proteccionismo versus liberalismo está superado, no podría errar más. Es una línea de investigación aún abierta y susceptible de nuevas aportaciones, como la que reseñamos. En una tradición historiográfica que dura más de tres décadas se inserta el presente libro. Retoma como objeto de estudio el comercio exterior, en su planteamiento de si representó un límite para el desarrollo económico español. Su enfoque es muy novedoso. Por primera vez de forma explícita se plantea un triple objetivo, que debe ser el de toda historia económica bien hecha. En primer lugar, se muestra la influencia que ha tenido en el proceso de crecimiento económico español la política arancelaria puesta en práctica entre 1820 y 1870, y el efecto que en la misma pudieron tener los grupos de presión. En segundo lugar, se analizan las repercusiones sociales de la extensión de la economía de mercado en el contexto internacional de la época. Y por último, se relacionan las restricciones surgidas de la política comercial con las limitaciones políticas del régimen liberal. Todo ello aderezado con una puntual información estadística convincente, que no abusa de interminables tablas, por otra parte disponibles en los trabajos de Prados de la Escosura o Antonio Tena, que han realizado una pertinente crítica sobre su fiabilidad y que es innecesario repetir de nuevo.

Como reconoce abiertamente el autor, el estudio entra en el debate historiográfico sobre el papel jugado por la política aduanera durante la primera etapa de la industrialización española, que no permitió su adecuada inserción en la economía internacional y frenó el crecimiento. Pero avanza en el conocimiento, al plantearse contribuir a explicar los orígenes y la posterior evolución de la política aduanera, en el periodo de asentamiento del régimen liberal, a partir de la identificación de los factores internos y externos que incidieron en la trayectoria de la cuestión arancelaria. Para ello investiga con fuentes de primera mano, como son entre otras las actas de las sesiones de las Cortes desde 1820 o los escritos de autores de la época hasta ahora poco utilizados, como pueden ser los que publicaron Figuerola (1879), García Barzanallana (1870), Guell (1859), Gutiérrez (1837), Hidalgo de Tablada (1864), Inclán (1839), Marliani (1842), Pebrer (1837), Pita y Pizarro (1834), Sánchez Silva (1843), Santillán (1808-1856) y Vadillo (1842), los rasgos de los principales grupos económicos y sus intereses respecto a la regulación del comercio exterior. Dentro de ese entramado ideológico y del contexto económico determinado que se dio, resultó ser un factor de primera magnitud la emergencia de la clase política liberal interesada en la consolidación de un régimen representativo. Por otra parte, las penurias fiscales del Estado liberal restringieron el campo de actuación de la política comercial, en la que los aranceles de aduanas eran una vital fuente de ingresos durante este periodo. Por ese motivo la situación de la Hacienda pública en cada momento influyó

decisivamente en las distintas direcciones que adoptó la orientación de la política comercial.

El libro se divide en nueve capítulos siguiendo un criterio cronológico, a los que se añade una introducción, que sirve de excelente estado de la cuestión a tratar, y unas conclusiones. Un breve pero eficaz apéndice estadístico aporta la suficiente evidencia empírica para lo que se trata de demostrar. El profesor Montañés prefiere adentrarse en las fuentes cualitativas que aportan una mayor riqueza en el análisis.

En el primer capítulo, se analiza la relación que se dio entre liberalismo y prohibicionismo, resultado este último de la iniciativa de los grupos de presión andaluces, que defendían los intereses agrarios del sector cerealista, aunque también estuvo vinculada a la presión fiscal. El prohibicionismo absoluto en realidad no se dio, porque se podía importar trigo si su cotización superaba el precio regulador de 80 reales/fanega. Pero la protección efectiva en mercados del litoral podía ser del 85%, mientras que en términos comparativos con Europa, por ejemplo en Gran Bretaña desde 1815 las leyes de cereales impusieron un 70%. Otro objetivo de la prohibición fue integrar a los propietarios y labradores en el régimen liberal, compensándoles al mismo tiempo ante el inminente aumento de la presión fiscal. En los debates parlamentarios de este primer período se aprecia que —más allá de poner en práctica determinadas teorías económicas, que no sabemos hasta qué punto estaban asimiladas— se pretendía satisfacer las reclamaciones de la industria nacional naciente. Incluso el diputado catalán Balle llegó a establecer una relación directa entre prohibicionismo y régimen político representativo, frente a la alternativa de libre comercio y absolutismo. Hubo un “pacto arancelario” a favor de la defensa del prohibicionismo, entre diputados que representaban los mayoritarios intereses agrarios y los diputados que lo hacían de los minoritarios intereses industriales. En 1820, la mayoría parlamentaria votó una política comercial favorecedora de los propietarios agrícolas, labradores e industriales. El prohibicionismo no se implantó sin dificultades, que vinieron sobre todo de Cuba y del contrabando interior.

En el segundo capítulo se analiza la confirmación del prohibicionismo, pese a la vuelta al régimen absolutista entre 1823 y 1833, que acabó con el pacto arancelario. Pero hubo que ceder ante la excepción cubana, y tampoco se aplicó en las provincias vascas. Habría que hablar más de aislacionismo que de prohibicionismo, y provocó un claro aumento de precios en las ciudades del litoral mediterráneo y andaluz, donde residía el 31% de la población.

En el tercer capítulo, se aborda la falta de revisión del marco arancelario por parte del régimen constitucional entre 1834 y 1840; revalidándose la prohibición de importar trigo. Tras la definitiva recuperación del régimen representativo en 1836, ningún diputado, ni siquiera los de las ciudades litorales deficitarias, impugnó el prohibicionismo del comercio de cereales extranjeros. La burguesía agraria y urbana —en el sentido dado a estos conceptos en el libro— no cuestionó el marco regulador, al favorecer las operaciones desamortizadoras en las que estaba involucrada y la clase política liberal, al poder reducir así la deuda pública. La contracción de la oferta también estaba detrás del prohibicionismo, al garantizar a los propietarios y labradores altas

rentabilidades, sin necesidad de incrementar la productividad. Frente a las interpretaciones que han defendido que no hubo ningún interés en la liberalización comercial del sector exterior, es interesante el ejemplo de los grupos exportadores de Cádiz, con verdaderos deseos de conseguirlo; aunque, en mi opinión, pudo estar relacionado con la decadencia de su puerto a partir de 1820, y porque beneficiaba en exclusiva las exportaciones de vino de jerez, que gozaba de gran demanda internacional.

En el cuarto capítulo se estudia la incompleta reforma arancelaria de la regencia de Espartero, al quedar excluidos cereales y algodón. Determinadas posiciones a favor del libre comercio de los diputados, como la de Sánchez Silva, representante por Cádiz, no respondían a una determinada doctrina económica, sino que eran un medio para conseguir más penetración en los mercados exteriores. El arancel de 1841 supuso una cierta liberalización; pero quedó abierto el enfrentamiento entre distintos grupos de presión. Las expectativas ante la ley de algodones, incentivaron la presión de los exportadores gaditanos, que coincidieron con protestas británicas por la exclusión de su liberalización en la reforma arancelaria, y el malestar por el impago de los intereses de la deuda pública española.

En el quinto capítulo, con la reacción moderada y los intentos de reforma arancelaria entre 1844 y 1849, se asiste a una vuelta de los grupos de presión favorables a la liberalización comercial. Poniéndose de manifiesto que, independientemente de la filiación política, tanto moderados como progresistas gaditanos defendían los intereses de los exportadores y comerciantes de su provincia. Por tanto, en función de la coyuntura política eran unos u otros los encargados de presionar sobre el Gobierno de turno. Encontraron nuevos aliados en los comerciantes madrileños; pero las divisiones internas de los moderados en el poder impidieron una reforma arancelaria, que se vio también frenada por la crisis de subsistencias de 1847. Finalmente, el ministro de Hacienda Alejandro Mon consiguió aprobar una reforma arancelaria muy restrictiva en 1849. De las actas parlamentarias se deduce que no respondió a un modelo anti-industrialista de la burguesía agraria y el grupo de comerciantes y financieros cercanos al Estado, ni de los grupos liberalizadores de comerciantes y exportadores. Como indica Montañés, “el debate no era industria sí o industria no, sino el modelo de industrialización a adoptar”, respondiendo a un conflicto de carácter relativamente redistributivo.

En el sexto capítulo se analizan las rectificaciones y proyectos alternativos a la reforma arancelaria entre 1850 y 1857. Los moderados hasta 1854 hicieron una serie de rectificaciones legislativas, motivadas por necesidades fiscales del Estado o por demandas de grupos de presión. En el bienio progresista se formularon proyectos de reforma global que incluyeron las propuestas liberalizadoras planteadas durante la década de los cuarenta.

En el séptimo capítulo se estudian las respuestas desde el punto de vista arancelario a la liberalización de la economía internacional entre 1858 y 1863. El restablecimiento de la prohibición de importar cereales, condicionó la evolución de los proyectos pendientes de reforma arancelaria del ministro de Hacienda, Salaverría, que terminaron por frustrarse ante el temor de los sectores conservadores de la clase

política a una reforma arancelaria global, que pudiera mermar a corto plazo los ingresos consolidados por la renta de aduanas.

En el capítulo octavo se analizan las relaciones entre crisis política, recesión económica y aranceles en los años 1864-68. Las reclamaciones de los grupos de presión para conseguir ventajas en los mercados coloniales fueron paulatinamente satisfechas por el Gobierno. La laboriosa elaboración del tratado comercial con Francia y su limitado alcance, así como el fracaso gubernamental de modificar la importación de cereales, propició una nueva crisis de subsistencias en 1867. Tras la misma, más que la difusión de las ideas económicas librecambistas, fueron los procesos de industrialización e internacionalización de la economía española los que incentivaron las demandas liberalizadoras, que favorecían los intereses económicos de los distintos grupos de comerciantes e industriales.

El capítulo noveno desentraña la incidencia que tuvo la revolución de 1868 en la cuestión arancelaria. Ésta experimentó un claro giro liberal, al hilo de las restantes reformas económicas. Se estudia el contenido de la reforma arancelaria del ministro de Hacienda Figuerola, y las fuerzas de las Cortes Constituyentes que la impulsaron, así como las resistencias a la misma. Se pueden comprobar los efectos positivos que tuvo un nuevo modelo arancelario sin prohibiciones, y claramente abierto a la competencia en la economía internacional.

Pero como todo trabajo, también el que nos ocupa puede ser mejorable y eso no desmerece lo conseguido. Se echa en falta una mayor interconexión en el discurso entre la teoría económica de la época y las propuestas arancelarias, por mucho que Enrique Montañés insista en que hubo poca difusión de las ideas económicas librecambistas, y primaron los intereses económicos de los distintos grupos de comerciantes e industriales. Pero no parece que los protagonistas de la época (comerciantes, exportadores, industriales, algodoneros y / o políticos) tuvieran tan buen conocimiento del mercado mundial, que orientaran sus actuaciones con una total racionalidad económica, como diría el paradigma neoclásico, aunque indirectamente así defendieron sus propios asuntos con una visión de corto plazo.

Luis Garrido González
Universidad de Jaén