

INTRODUCCIÓN

mHA
MONOGRAFÍAS
HISTORIA Y ARTE

GRUPOS DE PRESIÓN
Y REFORMAS
ARANCELARIAS

INTRODUCCIÓN*

Esta investigación se centra en el análisis de la cuestión arancelaria durante el periodo de consolidación del régimen liberal en España. Al estudiar la política aduanera en esta etapa, contemplamos el modelo de inserción de la economía española en una economía internacional en expansión como consecuencia de la difusión del proceso de industrialización. En la historiografía de las últimas décadas encontramos numerosas reflexiones en torno a la incidencia de la política aduanera en el ritmo y alcance del crecimiento económico español¹. En particular, en el debate surgido en torno al “atraso” o “progreso” de la economía española es frecuente introducir valoraciones sobre el papel jugado por la política comercial².

Hay una conclusión comúnmente aceptada por la mayor parte de nuestra historiografía: la política aduanera, implementada durante la primera etapa de la industrialización española, provocó una inserción insuficiente en la economía internacional, y contribuyó a ralentizar el ritmo del crecimiento económico. Ahora bien, no existe unanimidad a la hora de establecer si existían otras alternativas diferentes a las que se implantaron y si hubieran podido generar resultados más satisfactorios. Autores como Nadal han insistido en la necesidad de preservar el mercado interior para consolidar las iniciativas industrializadoras, dada la situación de dependencia y atraso respecto a los núcleos pioneros de la industrialización. Por otro lado, autores como Prados de la Escosura han realzado las ventajas alcanzadas con la apertura exterior de la economía española, y relacionan la débil industrialización lograda con una internacionalización muy limitada.

Este trabajo se inserta en ese debate historiográfico y pretende contribuir a explicar la génesis y evolución de la política aduanera en un periodo en el que se asentó el régimen liberal y, al mismo tiempo, comenzó el proceso de industrialización. Algunos significativos trabajos han abordado aspectos sustanciales de la cuestión: la difusión y el impacto de las ideas económicas³, los sucesivos proyectos gubernamentales, la tramitación parlamentaria de las reformas o la descripción de los grupos de presión más destacados⁴. Como ha señalado Costas Comesaña⁵, a lo largo de este periodo se produjo la transición desde el viejo

* Este trabajo ha contado con la ayuda del proyecto *Las Cortes de Cádiz y el primer liberalismo*.

¹ Nadal (1975), Tortella (1975), Sánchez Albornoz (1977), Tortella (1994), Prados de la Escosura (1982), Prados de la Escosura (1988), Palafox (1999), Comín (1997), Lluch (1988).

² Nadal y Sudriá (1993), Martínez Carrión (2006).

³ Lluch (1973), Velasco (1990), Almenar (2000), Lluch y Almenar (2000), Costas Comesaña (2000).

⁴ Costas Comesaña (1988), Costas Comesaña (1992), Palafox (1999), Sánchez (1990), Comín y Vallejo (2002), Sola i Montserrat (1997), Congost (1999), Sánchez León (1999).

⁵ Costas Comesaña (1997).

esquema mercantilista imperante en el siglo XVIII a una política de liberalización comercial que incentivara el proceso de industrialización. El permanente debate en torno a la cuestión arancelaria entre 1820 y 1870, junto con la existencia de numerosos proyectos de reforma, nos confirman el carácter central del tema.

El proceso de apertura de la economía española durante la primera etapa de la industrialización no se nos presenta como una evolución lineal, uniforme o sin conflictos. Este trabajo pretende estudiar dicha experiencia histórica concreta a partir de la identificación de los factores internos y externos que incidieron en la trayectoria de la cuestión arancelaria. En primer lugar, es necesario tener en cuenta de forma permanente las características de la estructura económica española y su inserción en la economía internacional. Ello nos permitirá identificar los rasgos de los principales grupos económicos y sus intereses respecto a la regulación del comercio exterior.

Pero también es preciso valorar la incidencia del proceso histórico de creación y consolidación del Estado liberal. La emergencia de una clase política liberal interesada en el afianzamiento del régimen representativo, en un contexto económico determinado, fue un factor de primera magnitud. Las permanentes penurias fiscales del Estado liberal limitaron el campo de actuación de la política comercial. Al fin y al cabo, los aranceles de aduanas constituyeron una importante fuente de ingresos durante este periodo. De esta manera, la situación de la Hacienda pública en cada momento influyó decisivamente en la orientación de la política comercial, aunque no siempre en la misma dirección⁶.

Las condiciones concretas que rodearon la instauración del régimen liberal⁷ en 1820, resistencia de la Corona, emancipación de las colonias, depresión de los precios agrícolas, etc., tuvieron una influencia determinante en la opción prohibicionista adoptada. La emergente clase política liberal tendió a favorecer a los grupos económicos que constituían la principal base fiscal del Estado y que garantizaban su continuidad. En consecuencia, aunque la revolución liberal entronizó la libertad de actuación económica, removió los obstáculos que dificultaban el mercado interior, sin embargo, estableció un marco extraordinariamente restrictivo en las transacciones exteriores. Durante la etapa inicial del Estado liberal se trató de afianzar el desarrollo de un mercado nacional de la mano de un prohibicionismo muy extenso para el comercio exterior.

La estrecha vinculación entre régimen representativo, construcción del mercado nacional y prohibicionismo exterior, a pesar de su evidente contradicción con el pensamiento económico liberal, se convirtió en una realidad histórica muy

⁶ Las restricciones fiscales en la política comercial en Lluch (1988) y Comín (1997).

⁷ Artola (1978), Fontana (1978) y (1979).

sólida que proyectó su sombra a lo largo de todo el periodo que se pretende analizar. En este sentido, la actuación de los grupos de presión económicos fue determinante. En principio, el régimen representativo incrementó el poder político de los principales grupos de contribuyentes, y éstos intentaron moldear la política comercial para preservar o incrementar la rentabilidad de sus activos.

La eliminación de las instituciones del Antiguo Régimen generó nuevas perspectivas económicas para los diferentes grupos que podemos englobar bajo el concepto tradicional de burguesía. Algunos historiadores han señalado las insuficiencias del término burguesía aplicado a la historia española del siglo XIX⁸. Es evidente que las categorías sociales definidas únicamente por su posición en las relaciones de producción, y a las que se les supone los mismos intereses y objetivos económicos y políticos, no permiten atrapar la dinámica histórica en toda su complejidad. Pero señalar el peligro reduccionista en el uso del concepto burguesía no debe implicar, en mi opinión, la renuncia a emplearlo. Los principales procesos históricos del siglo XIX, la construcción del Estado liberal, el crecimiento económico y la industrialización, serían ininteligibles si no integramos en nuestro análisis la caracterización de la burguesía como clase social en ascenso.

En este trabajo el concepto de burguesía se emplea para incluir a los individuos y grupos directamente implicados en la propiedad y gestión de las actividades económicas. No es por lo tanto un concepto homologable al decimonónico de “clases medias”, mucho más general ya que éste incluye a funcionarios o profesionales liberales⁹. La burguesía se definía por su oposición a los privilegios feudales, por la defensa de la propiedad y de la economía de mercado. Los grupos cuyos ingresos dependían únicamente de su actuación en los diferentes tipos de mercados constituían una realidad histórica diferenciada. Lo cual no quiere decir ni que esta clase social fuera homogénea, ni que compartiera un mismo proyecto político, ni que fuera el ariete fundamental en la eliminación del Antiguo Régimen. Recordemos que la quiebra del Antiguo Régimen en España se produjo fundamentalmente por factores externos (invasión napoleónica, emancipación colonial), o por su propia descomposición interna (quiebra fiscal, conflicto dinástico).

Durante el proceso de desmantelamiento del Antiguo Régimen, la burguesía se fue agrupando en torno a la defensa de la economía de mercado y del régi-

⁸ Fernández García y Rueda Laffond (1997), p. 127; Pro Ruiz (1995).

⁹ Una caracterización de las clases medias y de la estratificación social en la España isabelina en Jover Zamora (1976), pp. 231-246.

men representativo¹⁰. Para Vicens Vives, a comienzos del siglo XIX sólo existían dos grupos que se pudieran incluir dentro de la burguesía: los comerciantes gaitanos y los comerciantes y fabricantes catalanes¹¹. Pero en la medida en que se produjo la eliminación del señorío y de las rentas feudales, hemos de hablar también de una burguesía agraria cuyos ingresos sólo dependieron en adelante de los mercados y que, dada la estructura económica del país, se convirtió en el grupo dominante¹². Pero aunque la burguesía compartió un proyecto económico y político genérico, también sufrió profundas divisiones internas en algunos momentos del proceso de configuración del marco institucional que regulaba el funcionamiento de los mercados.

Por ejemplo, el emergente Estado liberal recibió demandas contradictorias por parte de diferentes grupos económicos para determinar el modelo de inserción en la economía internacional: desde solicitudes totalmente liberalizadoras a requerimientos para restringir, de una forma absoluta o limitada, la competencia de los productos foráneos. En este campo, es absolutamente preciso ir más allá del concepto genérico de burguesía para tratar de localizar los grupos empresariales, e incluso empresarios individuales, que tuvieron un protagonismo destacado en la configuración de la política aduanera. Esto nos ha de llevar a considerar los modelos de empresa existentes¹³ y sus funciones dominantes a lo largo del periodo estudiado¹⁴.

En principio, no hay por qué adjudicar a los empresarios españoles una propensión genética a la búsqueda de rentas a través de la captura del mercado interior. Sus estrategias de adaptación a la expansión de la economía de mercado estuvieron condicionadas por un conjunto muy amplio de variables: la dotación de factores productivos, la dimensión de los mercados¹⁵, las posibilidades y el ritmo de asimilación de las nuevas tecnologías, el propio marco institucional o el legado empresarial recibido. Si la política comercial suscitó un permanente conflicto entre diversos grupos fue debido a las diferentes formas en las que el proceso de industrialización y de integración en la economía internacional

¹⁰ El debate historiográfico sobre el alcance de la revolución burguesa en España en Clavero (1976), Pérez Garzón (1980), Álvarez Junco (1985), Robledo (1986), Piqueras (1996), Ruiz Torres (1999).

¹¹ Vicens Vives (1974), p. 24.

¹² Bernal (1979).

¹³ Una adecuada síntesis sobre el papel del factor empresarial en el desarrollo económico español en Valdaliso (2006).

¹⁴ Las funciones empresariales y su relación con el desarrollo económico en Torres Villanueva (1997).

¹⁵ Los condicionantes físicos en la creación del mercado nacional y su relación con el desarrollo económico en Serrano Sanz (2006).

afectó a sus posibilidades de acumulación. La generalización de la economía de mercado se nos presenta como un proceso histórico contradictorio y conflictivo, en el que los grupos empresariales intentaron obtener la mayor rentabilidad posible a sus activos a lo largo de las sucesivas coyunturas económicas.

Este estudio quiere mostrar la labor determinante de los grupos de presión en la construcción de la política arancelaria. Al mismo tiempo, se analiza el papel de la clase política liberal, su capacidad para poner en práctica soluciones de síntesis ante los conflictos generados por intereses contrapuestos. Desde la instauración del prohibicionismo en 1820, los grupos económicos tendieron a construir coaliciones para imponer regulaciones favorables a sus intereses¹⁶. El programa económico del liberalismo suscitó una importante unanimidad entre la burguesía en todo lo relacionado con el mercado interior (liberalización de actividades económicas, supresión de aduanas interiores, desamortización, etc.), pero provocó hondas divisiones y controversias respecto a la regulación del comercio exterior. Desde 1820 se abrió una permanente disputa entre los grupos prohibicionistas (agricultores e industriales) y los grupos liberalizadores (comerciantes y exportadores).

Como ha indicado Rogowski¹⁷, las coaliciones políticas en torno a la cuestión arancelaria tendían a constituirse en función de los componentes estructurales de cada grupo. En efecto, la mayor o menor abundancia de los factores de producción es un primer aspecto a tener en cuenta. Pero, partiendo de esta consideración genérica, es necesario precisar más y señalar como elemento cohesivo determinante el tipo de mercado al que estaba orientado cada grupo económico. La dimensión nacional o internacional de la actividad económica de los diferentes grupos nos permite entender mejor sus preferencias sobre política comercial, y sus posibilidades para construir alianzas de clase o, incluso, interclasistas. Pero el análisis histórico de la evolución de la política comercial en Europa nos señala que la formación de dicho marco institucional generó un abierto conflicto redistributivo. Las diferentes coaliciones compitieron entre sí por mantener sus posiciones u obtener un incremento de sus rentas¹⁸.

Se ha señalado en varias ocasiones que el debate en torno a la política arancelaria en España no fue muy original¹⁹, pero, como se verá a lo largo de las páginas de este trabajo, constituyó un capítulo destacado de la historia econó-

¹⁶ Los incentivos de los grupos homogéneos y reducidos para desplegar su acción colectiva en Olson (1992). La importancia de la concentración geográfica en Fraile (1991), p. 81 y Velasco Pérez (1997).

¹⁷ Rogowski (1989)

¹⁸ Kindleberger (1975), Fraile (1991).

¹⁹ Estapé (1990), p. 124.

mica y social del siglo XIX. Para los propios contemporáneos llegó a ser una de las cuestiones “cruciales”, y siempre la percibieron como decisiva en el proceso de industrialización emprendido. No se trató de una mera lucha de ideas entre librecambismo y proteccionismo, fue un conflicto redistributivo entre los diferentes componentes de la burguesía agraria, industrial o comercial, durante el periodo en que se consolidó el régimen representativo y tuvo lugar, al mismo tiempo, la integración en la economía internacional y el inicio del proceso de industrialización.

Esa lucha persistente de intereses a lo largo de diferentes coyunturas políticas generó dos modelos de políticas concretas que pugnaron de forma abierta a lo largo de todo el periodo analizado: el prohibicionismo de los grupos agrarios e industriales frente al proteccionismo moderado y matizado de comerciantes y exportadores. Este estudio dedica una especial atención al análisis de los grupos de presión, a sus características estructurales y a su acción colectiva en la defensa de sus intereses. Otorga un amplio espacio a la exposición de sus ideas, pero, sobre todo, al análisis de sus propuestas concretas para modificar el marco arancelario en función de sus preferencias y objetivos. Además, destaca el papel de la clase política liberal para legislar de forma subordinada o autónoma respecto a las demandas de los grupos de presión, y realza las alianzas entre los diferentes grupos de presión y los diversos grupos políticos que se fueron afianzando a lo largo de la consolidación del régimen representativo.

El papel primordial jugado por la clase política liberal en la determinación del marco institucional que regulaba el funcionamiento de los mercados, obliga a explicitar las categorías de análisis empleadas. De igual manera que la expansión de la economía de mercado abrió nuevas oportunidades para la burguesía, el establecimiento del régimen representativo ofreció renovadas posibilidades de desarrollo para los grupos de políticos profesionales, que pretendían ejercer la representación de los principales grupos de contribuyentes que constituían el cuerpo electoral²⁰. Los estudios sobre las elites políticas decimonónicas²¹ nos confirman que, paralelamente a la consolidación del Estado liberal, se fue afianzando una clase política específica cuya actividad principal consistió en el desempeño del poder del Estado. Este simultáneo desarrollo, economía de mercado y Estado liberal, en las condiciones históricas concretas de España, favoreció una cierta división del trabajo entre los grupos empresariales y la burocracia estatal, tanto civil como militar.

²⁰ Pro Ruiz (2001).

²¹ Fuentes Aragonés (2002), Burdiel (1987), Fuente Monge (2000), Burdiel y Pérez Ledesma (2000), Pro Ruiz (1995), Pro Ruiz (2001), Santirso (2008).

Lo cual no quiere decir que no haya elementos de la burguesía, agraria, comercial o industrial, que formen parte de la clase política liberal. Como sugiere Weber, entre los miembros de la clase política conviene distinguir entre los que dependen de los ingresos generados por la actividad política, y los que cuentan con otras fuentes de rentas²². Los requerimientos de una gestión empresarial cada vez más compleja, nacidos a lo largo del proceso de industrialización, junto a la extensión de los mecanismos de representación propios del régimen representativo y a las exigencias nacidas de la propia organización del Estado, propiciarán el progresivo dominio de los grupos de políticos profesionales dedicados con exclusividad al control de los resortes del poder de la Administración. Serán estos políticos profesionales, entre los que abundaban los abogados, los periodistas y los funcionarios civiles y militares, los que organizarán y dirigirán los nacientes partidos políticos, que pronto se convertirán en instrumentos para la conquista del poder político en el marco del régimen representativo. Asimismo, también tratarán de captar a caracterizados miembros de la burguesía para obtener la confianza del cuerpo electoral y mantener su dominio político²³.

La naturaleza de la relación entre los grupos empresariales y la clase política dirigente es un aspecto frecuentemente abordado por la historiografía. Aunque las conclusiones no coinciden a la hora de valorar el grado de autonomía de la clase política respecto a los grupos empresariales²⁴, el análisis histórico nos aconseja descartar posiciones excesivamente reduccionistas. Si bien la emergente clase política compartía globalmente el proyecto económico de la burguesía, de hecho lo ejecutó en sus líneas generales, también tendió a defender una cierta autonomía en sus políticas con el objetivo de mantener el control de la administración del Estado. El análisis de la política aduanera nos permite profundizar en el carácter de estas complejas relaciones.

La estructura del trabajo se ajusta a la sucesión de las diferentes coyunturas políticas o económicas. Se inicia en 1820 con el restablecimiento de un régimen liberal que propició el triunfo del modelo prohibicionista en una coyuntura excepcional, marcada por la inestabilidad del régimen liberal, la crisis agraria, la pérdida del imperio colonial americano y el impacto de la industrialización británica. Fue un modelo que se adoptó como solución temporal, que supuso un sacrificio para los intereses exportadores y que generó críticas y resistencias desde el principio. Pero la inestabilidad institucional derivada de la consolidación del régimen representativo facilitó la formación de una serie de restricciones

²² Weber (1922), p. 1.106.

²³ La integración en los partidos políticos de figuras locales con influencia económica y social para vertebrar redes clientelares que faciliten la hegemonía electoral en Pro Ruiz (2001), p. 475.

²⁴ Cabrera y Del Rey (1988), Cabrera y Del Rey (2002), Valdaliso (2006).

políticas que frenaron la posibilidad de alcanzar un compromiso más equilibrado entre los diferentes grupos de presión. El mantenimiento del prohibicionismo caminó de la mano de la desnaturalización del régimen representativo.

Para enmarcar adecuadamente la evolución de la política aduanera, se analizan los cambios económicos coyunturales y los estímulos que llegaron de la expansión de la economía internacional. Se considera que la trayectoria de la cuestión arancelaria no dependió tanto de la difusión de determinadas ideas económicas, ni siquiera de las presiones diplomáticas exteriores, sino que estuvo determinada por los conflictos de intereses entre las diferentes coaliciones formadas entre los grupos económicos y las elites políticas liberales. El crecimiento de la economía internacional creó nuevas oportunidades para los productores agrarios. Pero la industrialización, aunque pretendiera centrarse en el mercado interior, también estimuló el comercio exterior en la medida en que contribuyó a incrementar las necesidades de alimentos, materias primas y productos semielaborados más baratos. De esta manera, se ampliaron continuamente las necesidades de financiar esa extensión de las importaciones, que debían ser atendidas con nuevos aumentos de exportaciones²⁵, muy difíciles de obtener en un modelo prohibicionista como el implantado desde 1820. En consecuencia, la lógica del propio proceso de industrialización tendía a agudizar las contradicciones entre los diversos grupos empresariales, y actuaba como un elemento más que favorecía la liberalización comercial.

Si el estudio de la política aduanera española nos señala el proceso de integración en la economía internacional, también debemos de considerar la evolución de dicha política en las principales naciones europeas que absorbían la mayor parte del comercio exterior español, Gran Bretaña y Francia principalmente. La existencia de dos grandes periodos, antes y después de la supresión de la Corn Laws en 1846, en la velocidad e intensidad de la liberalización comercial, debe obligarnos a considerar la trayectoria española en el contexto europeo²⁶. En un principio, la opción por el prohibicionismo del emergente régimen liberal parece similar a la registrada en otros estados europeos, como el francés. Respecto a las décadas siguientes, algunos autores han subrayado que la política comercial española habría seguido la misma pauta liberalizadora que la europea, aunque con algunos desfases²⁷.

²⁵ Serrano Sanz (2006), p. 230.

²⁶ La evolución de la política comercial europea en Kindleberger (1975), Bairoch (1972), Bairoch (1989), Irwin (1988), Irwin (1993), Nye (1991), O'Rourke y Williamson (2006), Accominotti y Flandreau (2006).

²⁷ Costas Comesaña (1992), p. 418, Santirso (2008), p. 261.

Este trabajo pretende mostrar la muy limitada evolución de la liberalización comercial española desde el inicial prohibicionismo de 1820 a la reforma de Figuerola en 1869. La apertura comercial efectuada por Gran Bretaña, desde 1846, o por Francia, desde 1860 a partir del tratado comercial Cobden-Chevalier, no tuvo un reflejo inmediato en la regulación española. Costas Comesaña ha explicado ese mayor grado de protección de la economía española por la incapacidad del Estado en fomentar el desarrollo económico con importantes inversiones para aumentar la dotación de capital físico y humano²⁸. Sin embargo, esa realidad histórica no puede entenderse exclusivamente a partir de un solo factor, ni recurrir a motivaciones fiscales en una única dirección.

En este trabajo se ensaya una interpretación que trata de atender tanto a los elementos estructurales de la economía española, como a los factores políticos derivados de la peculiaridades del proceso de consolidación del régimen liberal. En 1820 la clase política estableció un férreo prohibicionismo para preservar la posición de los principales grupos de contribuyentes. Con la consolidación del régimen liberal tras la guerra civil carlista, esa elite política, llevada por la propia lógica de reorganización y racionalización del Estado, trató de modificar el modelo prohibicionista para ensanchar su base fiscal y consolidar sus propias posiciones de poder en el Estado²⁹. Se ha comentado más arriba que el proceso de industrialización agudizó las tensiones entre grupos empresariales protegidos o no protegidos, o en el seno de los grupos protegidos (entre agricultores e industriales), y terminó por generar estímulos a la liberalización comercial. De igual manera, la consolidación del Estado liberal, y de su élite política rectora, también reforzó la tendencia a la modificación del prohibicionismo, no sólo por la aversión ideológica a intervenir en el funcionamiento de los mercados, sino como resultado de su programa de reordenación fiscal³⁰.

Si los procesos de industrialización y de afianzamiento del régimen liberal generaron estímulos a la liberalización, también existieron factores que operaron para neutralizarlos. En primer lugar, hay que destacar la eficaz labor de los grupos empresariales favorecidos por las prohibiciones en bloquear cualquier modificación del régimen establecido, como provisional, en 1820. Esta actuación fue exitosa para sus intereses gracias a las alianzas políticas constituidas. Lo cual nos lleva, en segundo término, a considerar la evolución del régimen representativo. Las restricciones impuestas a la participación política por el Partido

²⁸ Costas Comesaña (1992), p. 418.

²⁹ La tendencia a la racionalización de la estructura del Estado como mecanismo para consolidar y extender el poder de la burocracia en Weber (1922), p. 1.060.

³⁰ Una interpretación diferente de los condicionantes fiscales como elementos generadores de políticas proteccionistas en Lluh (1988).

Moderado a partir de 1845, y la adulteración del régimen representativo practicada para conservar el monopolio del poder del Estado, facilitaron el control de las contradicciones entre los grupos empresariales y ayudaron a mantener el modelo prohibicionista. La persistencia de este sistema a lo largo de medio siglo, no se puede entender si prescindimos de la permanente inestabilidad política sufrida por el régimen liberal. Primero por la guerra civil abierta por el conflicto dinástico sucesorio, y después por las prácticas excluyentes de la élite política liberal en su lucha por el control de los resortes del poder del Estado³¹.

En toda la historiografía que se ha ocupado de la política arancelaria se han realizado valoraciones sobre la incidencia del modelo de protección sobre los diferentes grupos empresariales, y sobre el ritmo de crecimiento económico³². Como ha indicado Pardos Martínez, la medición de los efectos de la política arancelaria sobre los diferentes sectores de la economía es difícil y no siempre permite conclusiones indiscutibles³³. De hecho, la interpretación de nuestra historiografía sobre los resultados del riguroso modelo proteccionista aplicado a la economía española comprende valoraciones muy contradictorias. Desde el juicio de un Vicens Vives, para el que sin el prohibicionismo de los años cuarenta del siglo XIX se hubiera desembocado en un “desastre absoluto”³⁴, hasta la afirmación de Prados de la Escosura sobre su influjo negativo debido a las restricciones que habría impuesto al crecimiento³⁵.

Parece claro que la controversia no sólo deriva de las diferentes lecturas que se pueden hacer de las distintas mediciones de los niveles de protección, sino que también nace del propio posicionamiento de los autores respecto a la necesidad o no de la protección para promocionar las industrias nacientes en las condiciones históricas de la economía española³⁶. En este sentido, tras el debate historiográfico realizado en las últimas décadas, conviene esclarecer los puntos de vista que adopto como premisas iniciales. Existe un cierto consenso respecto a que la incidencia de la protección provoca determinadas distorsiones en los mercados: incremento de costes y desviaciones de recursos hacia los sectores protegidos³⁷. Asimismo, la medición de los niveles de protección sugiere que los sectores exportadores son los que se ven más perjudicados por

³¹ La desfiguración del régimen representativo durante la etapa isabelina en Marcuello (1998).

³² Costas Comesaña (1988), Serrano Sanz (1987), Fraile (1991), Nadal y Sudriá (1993), Pardos Martínez (1998), Tena (1999), Tena (2001), Sabaté (1996), Tirado (1994).

³³ Pardos Martínez (1998), p. 9.

³⁴ Vicens Vives (1980), p. 106.

³⁵ Prados de la Escosura (1988).

³⁶ La necesidad de la protección para incentivar el desarrollo industrial español en un contexto arancelario determinado por los intereses agrarios en Nadal y Sudriá (1993).

³⁷ Pardos Martínez (1998), p. 9.

el incremento de las tarifas aduaneras o por las restricciones prohibitivas: han de soportar el incremento de precios de los sectores protegidos, y no pueden transferir ese incremento dada la competitividad existente en los mercados exteriores. En consecuencia, se encuentran claramente expuestos a una pérdida de renta³⁸.

No es nada fácil tratar de comprobar si dichos postulados se adecuan a la trayectoria histórica de la economía española entre 1820 y 1870. Aunque los materiales documentales que muestran la actividad de los grupos de presión no escasean, como se evidenciará a lo largo de estas páginas, los datos estadísticos sobre las actividades económicas son fragmentarios y poco fiables para buena parte del periodo. Sólo a partir de los años cincuenta, el Estado empezó a preocuparse seriamente por la recopilación y elaboración de información acerca de las realidades fundamentales de la economía española. En estas circunstancias, se ha optado por una aproximación indirecta a la incidencia de la política arancelaria. Se muestran las diferentes actuaciones de los grupos de presión para modificar o mantener la regulación del comercio exterior, y se toman sus posiciones, y las evidencias económicas que aportan sus documentos públicos, como referencias imprescindibles para caracterizar las diferentes coyunturas económicas.

En principio, la consolidación del régimen representativo incrementó las posibilidades de actuación para los grupos empresariales, y amplió las oportunidades para influir en la configuración del marco institucional que regulaba los mercados. Pero la extensión de la lucha electoral, aunque fuera con un cuerpo electoral restringido, obligó a los grupos de presión a presentar sus demandas envueltas en unos principios políticos que debían mostrar el interés general de sus planteamientos, sobre todo su concordancia con el proceso político de construcción nacional en marcha. Conviene no desconocer que la información económica se convirtió, por lo tanto, en un instrumento político de primera magnitud. Separar el discurso ideológico de los objetivos concretos de los grupos de presión es una tarea imprescindible. Asimismo, hay que depurar la información económica que suministran a lo largo del debate y de la lucha política entablada.

Desde 1820, la mayor parte de los grupos empresariales que participaron en el debate arancelario tendieron a presentar su situación económica como muy desfavorable y exigieron restricciones severas en el comercio exterior. En la medida de lo posible, se intentan contrastar las realidades económicas ofrecidas por los grupos de presión con otras fuentes documentales y con la rica

³⁸ Pardos Martínez (1998), p. 68; Tena (2001), p. 3.

producción historiográfica que analiza el periodo. A partir de las evidencias históricas señaladas, y dentro de sus coordenadas históricas como nos recomiendan Nadal y Sudriá³⁹, se pretende extraer conclusiones acerca de los efectos del sistema arancelario establecido. Se ensaya una aproximación a la protección que disfrutaron algunos sectores agrícolas e industriales, y se deducen los resultados redistributivos que pudieron producirse a partir de lo señalado por los propios grupos de presión, y por las conclusiones establecidas por la historia empresarial acerca de la evolución de los beneficios y de la pautas de inversión.

En este trabajo sobre la relación entre los grupos de presión y el régimen liberal se ha privilegiado el empleo de fuentes como el *Diario de Sesiones de Cortes*, o las colecciones de órdenes, decretos y leyes promulgadas. El análisis de esta documentación, generada a lo largo de los cincuenta años del periodo estudiado, me ha permitido establecer los hitos fundamentales de la evolución de la política aduanera, y las reacciones sociales y políticas ante las transformaciones efectuadas. Pero también ha sido necesario recurrir a otras fuentes documentales de indiscutible valor, como las conservadas en el Archivo del Congreso de los Diputados, en el Archivo Histórico Nacional, o en el Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Asimismo, se ha analizado un amplio conjunto de obras impresas de la época, editadas por los grupos de presión o por personas que tuvieron una influencia destacada en aquel periodo. También he incorporado la valiosa documentación que proporciona la abundante prensa de calidad del periodo. Ha resultado un instrumento imprescindible para conocer las demandas y reacciones de los grupos económicos, incluso para obtener datos coyunturales que la Administración no era capaz de conseguir o difundir.

El análisis de esta voluminosa documentación corrobora el indiscutible protagonismo de los grupos de presión en la configuración de la política arancelaria. Nos muestra un capítulo destacado de la historia social y económica del periodo, que contribuye a ampliar nuestra perspectiva sobre la evolución del régimen liberal. Esa mencionada realidad señalada por la historiografía, el escaso nivel de integración de la economía española en la economía internacional, fue el resultado de las opciones de los grupos económicos dominantes, de sus dificultades para afrontar la competencia exterior, y se apoyó en la permanente inestabilidad de un régimen liberal con un grado de participación política muy reducido. Las evidencias que se aportan ratifican las tesis de los historiadores que insisten en lo inadecuado del modelo arancelario establecido en la primera

³⁹ Nadal y Sudriá (1993), p. 224.

Introducción

fase de la revolución industrial. Muestran que esa opción tuvo elevados costes para la mayoría de la población, y que existieron otras alternativas que hubieran posibilitado una integración más adecuada en la economía internacional.