

**La protección española en perspectiva europea:
un modelo de generación endógena de aranceles.***

Pedro Fraile Balbín

Índice

- I - Introducción.
- II - La protección y los grupos de interés.
- III - El nivel de protección industrial en la Europa de entreguerras.
- IV - Un modelo de generación endógena de aranceles.
 - 1. Atrazo agrario y protección industrial (B1).
 - 2. Concentración geográfica y protección (B2)
 - 3. Modernización fiscal y protección (B3).
 - 4. Independencia parlamentaria y protección (B4).
- V - Conclusiones.

* Esta ponencia es una versión reducida del capítulo tercero de mi libro en curso de publicación Crecimiento Industrial y Grupos de Presión en España, 1900-1950. Alianza Editorial, 1990. Por favor, no citar sin el consentimiento del autor. Para una versión más completa del mismo dirigirse a: Pedro Fraile, Andrés Mellado, 6, 4º izq., 28015 Madrid, (91) 549 - 4210.

Esta ponencia pone en perspectiva comparada el fenómeno del auge proteccionista europeo anterior a los años 1930. En contra de la idea del proteccionismo español como un caso único y excepcional, este ensayo subraya la naturaleza general del fenómeno en todos los países de Europa en los que se dieron las condiciones económicas para su éxito. Dos ideas básicas fundamentan el análisis: Primera, que la intervención del estado en la concesión de aranceles no es una variable "política" exógena determinada fuera del ámbito de lo económico, sino que puede ser explicada, al menos parcialmente, como una variable endógena con criterios de teoría económica; y segunda, que la generación de protección no es el resultado de la acción desinteresada de un grupo, el estado, sin motivaciones privadas, sino el producto de un intercambio que tiene lugar en un mercado de protección en el que actúan dos agentes maximizadores con intereses privados: los "lobbies" demandantes de protección y los individuos del estado que la ofrecen.

II - La protección y los grupos de interés.

La vinculación entre dinámica de grupos y comercio exterior no es nueva en historia económica. Hace ya casi cuarenta años que al explicar las diferentes reacciones europeas a la crisis de las importaciones agrarias de fin de siglo, Charles Kindleberger escribía que "lo que se necesita es una teoría general del comportamiento de grandes grupos tales como las naciones mismas que permita el análisis de las relaciones de los sub-grupos que las componen."¹ A pesar de ello, la política comercial de los estados, sus estrategias frente al comercio exterior, siguen considerándose por la mayoría de los historiadores económicos como una variable no económica. El mismo Kindleberger concluía más recientemente que durante el siglo XIX Europa "adoptó el libre cambio por razones ideológicas, o incluso mejor, doctrinales. Manchester y los economistas políticos ingleses convencieron a Gran Bretaña, que a su vez sentó el precedente y ejemplo seguido por Europa."² No ha sido hasta la publicación del estudio del australiano Jonathan Pincus sobre los grupos de presión americanos y la política arancelaria anterior a la Guerra de Secesión³ cuando

el interés de los historiadores económicos se ha enfocado otra vez en el comportamiento de los lobbies como la variable determinante de la protección. Por ejemplo, Bennett Baetz y Edward John Ray para el caso americano anterior a 1914, Forrest Caple en la Inglaterra de los años 1930, J.C. Asselain y C. Morriison para Francia desde el siglo XVIII, Frank Coppa en el caso italiano anterior al fascismo, Thomas Owen para la Rusia zarista o Steven Webb para la Alemania de fin de siglo⁴ han estudiado la formación de barreras al comercio exterior como resultado de la intervención de agentes económicos que actúan en nombre del estado—políticos, burocratas y funcionarios—pero cuyo motivo fundamental es la maximización de sus beneficios privados (en algunos casos no necesariamente monetarios) basándose en la "venta" de protección a un mercado cuya demanda está compuesta por los lobbies poseedores de los factores de producción que han de beneficiarse de la protección.

En el caso español, el papel de los grupos de presión en el desarrollo económico del siglo XIX ha dado lugar a un buen número de estudios de gran calidad⁵ que están

¹ Economy, LXVIII, 1975, n. 4, pp. 757-758; Jonathan J. Pincus *Pressure Groups and Politics in Antebellum Tariffs*, Nueva York: Columbia University Press, 1977.

² Bennett D. Baetz y Edward John Ray, "The Political Economy of Tariff Policy: A Case Study of the United States", *Explorations in Economic History*, XI, 1983, pp. 73-93; Steven B. Webb, "Tariffs, Customs, Technology, and Growth in the German Steel Industry, 1879-1914", *The Journal of Economic History*, XL, junio 1980, n. 2, pp. 309-329; Steven B. Webb, "Agricultural Protection in Wilhelmian Germany: Forging an Empire with Pork and Ray", *The Journal of Economic History*, XLII, junio 1982, n. 2, pp. 309-326; Thomas Owen, "The Russian Industrial Society and Tariff Economic Policy, 1867-1905", *The Journal of Economic History*, XLV, sept. 1985, n. 3, pp. 587-606; Frank J. Coppa, "The Italian Tariff and the Conflict Between Agriculture and Industry: The Commercial Policy of Liberal Italy, 1860-1922", *The Journal of Economic History*, XXX, Diciembre 1970, n. 4, pp. 742-769; Forrest Caple, "Shaping the British Tariff Structure in the 1930s", *Explorations in Economic History*, XVIII, 1981, pp. 153-173; Forrest Caple, *Deurbanisation and Protectionism. Britain Between the Wars*, Londres: George Allen & Unwin, 1983; Jean Charles Asselain y Christian Morrison, "Economic Growth and Interest Groups: The French Experience", en Dennis C. Mueller (ed.), *The Political Economy of Growth*, New Haven: Yale University Press, 1983, pp. 157-175.

³ Véase por ejemplo, José María Serrano Sanz, "El proteccionismo y el desarrollo económico en la Restauración. Reflexiones para un debate", *Revista de Historia Económica*, VII, Invierno 1989, n. 1, pp. 133-156; José María Serrano Sanz, *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española 1875-1895*, Madrid, 1987; José María Serrano Sanz y C. López Pueyo, *La política comercial en una perspectiva neoclasica*, Zaragoza: PUZ, (en prensa); Mercedes Coberra, *La nacional ante la II República. Organizaciones y estructura, 1931-1936*, Madrid: Siglo XXI, 1983; José Luis García Delgado, "Nacionalismo económico e intervención estatal, 1900-1930", en Nicolás Sánchez-Albornoz (ed.), *La modernización económica de España*, Madrid: Alianza Universidad, 1985, pp. 176-199; José Luis García Delgado, "La industrialización y el desarrollo económico de España durante el Franquismo", en Jordi Nadal, Albert Carreras y Carlos Sudrià (eds.), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona: Ariel, 1987, pp. 164-190; Santiago Koldán, José Luis García Delgado y J. Muñoz, *La consolidación del capitalismo en España 1914-1920*, Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1973; Leticia Alvarez

¹ Charles Kindleberger, "Group Behavior and International Trade", *The Journal of Political Economy*, LIX, Febrero 1951, n. 1, p. 30. La traducción es mía.

² Charles Kindleberger, "The Rise of Free Trade in Western Europe, 1820-1875", *The Journal of Economic History*, XXV, Marzo 1975, n. 1, p. 51. La traducción es mía.

³ Jonathan J. Pincus, "A Positive Theory of Tariff Formation Applied to Nineteenth Century United States", Tesis doctoral, Universidad de Stanford, 1972; Jonathan J. Pincus, "Pressure Groups and the Pattern of Tariffs", *The Journal of Political*

empezando a sentar las bases para un nuevo enfoque de la industrialización y el crecimiento españoles basado en la aplicación de la economía política al análisis positivo y empírico de la relación entre grupos de presión y estado. Este trabajo no pretende sino aportar un paso más en este proceso.

III - El nivel de protección industrial en la Europa de entreguerras.

La tendencia hacia la protección arancelaria puede ser considerada como un elemento inherente a la economía de mercado semi-libre que predominaba en la Europa del siglo XIX y hasta la Gran Depresión de los años 1930. Dadas las ventajas organizativas--y por lo tanto de costes de transacción interna--de los lobbies de productores, los incentivos para mantener el equilibrio de competencia perfecta eran menos atractivos que las ganancias potenciales de la colusión oligopolística orientada a la búsqueda de rentas. Por lo tanto, a pesar de que el mantenimiento del equilibrio de competencia hubiese acercado los mercados hacia el óptimo de eficiencia parético, la tendencia de casi todos los países fue incrementar sus niveles de protección desde finales del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial.

La tabla 1 muestra esa tendencia general de Europa hacia el incremento de la protección industrial. Siguiendo a Liepman⁶, se refleja en ella un promedio de los aranceles mínimos de cada país como porcentaje de los precios de exportación de los proveedores más importantes en el mercado internacional. Esta medida de las barreras arancelarias, que Liepman mismo calificó de protección "potencial", es la mejor medida de las barreras a las importaciones impuestas por los aranceles. La protección "real", es decir, las tarifas aduaneras sobre las mercancías realmente importadas, dificulta la medida de las barreras arancelarias al ser las cantidades realmente importadas en sí mismas una función de los precios, es decir, de los aranceles.⁷

- 6 Alonso, "La política comercial española, 1849-1891". Tesis de Licenciatura, Universidad de Valencia, 1965.
- 7 Heinrich Liepman, *Tariff Levels and the Economic Unity of Europe*, Londres: George Allen & Unwin Ltd., 1938
- 7 Para una discusión detallada de este punto, véase la ponencia de Antonio Tena sobre comercio exterior presentada a este mismo Congreso.

Tabla 1
Nivel de proteccionismo industrial en Europa, 1913 - 1931.
Tarifas aduaneras minimas más favorables como porcentaje de precios internacionales de los principales exportadores de manufacturas.
Rango entre paréntesis

País	1913		1931	
	General Siderurgia	Textil	General Siderurgia	Textil
1. Polonia ^a	79,0 (1)	59,0 (1)	43,0 (2)	48,4 (3)
2. Finlandia	36,4 (2)	16,0 (6)	26,4 (3)	17,2 (12)
3. España	35,7 (3)	36,4 (2)	45,0 (1)	55,0 (2)
4. Rumania	22,5 (4)	22,7 (3)	18,3 (6)	40,4 (4)
5. Suecia	22,5 (4)	16,6 (5)	16,6 (8)	21,0 (11)
6. Bulgaria	18,7 (5)	10,7 (10)	19,2 (5)	70,4 (1)
7. Yugoslavia	15,0 (6)	14,0 (7)	16,8 (7)	27,2 (8)
8. Austria ^b	14,6 (7)	17,0 (4)	16,0 (9)	21,5 (10)
9. Hungría ^b	14,6 (7)	17,0 (4)	16,0 (9)	29,7 (6)
10. Checoslova.	14,6 (7)	17,0 (4)	16,0 (9)	29,2 (7)
11. Francia	12,9 (8)	7,0 (12)	21,0 (4)	23,6 (9)
12. Italia	12,6 (9)	11,6 (8)	15,6 (10)	33,8 (5)
13. Bélgica	8,7 (10)	11,0 (9)	12,3 (11)	9,2 (15)
14. Alemania	8,5 (11)	6,7 (13)	10,0 (12)	15,0 (14)
15. Suiza	7,6 (12)	8,2 (11)	4,7 (14)	20,3 (12)
16. Holanda ^c	5,0 (13)	5,0 (14)	5,0 (13)	8,0 (16)
17. Gran Bretaña ^d	0,0 (14)	0,0 (15)	0,0 (15)	0,0 (17)
Promedio	19,34	16,22	17,75	27,43
				26,90
				41,41

Fuente: Calculado a partir de Heinrich Liepman, *Tariff Levels and the Economic Unity of Europe*, Londres: George Allen & Unwin Ltd., 1938, pp. 383-398. a: Rusia para 1913; b: Austria-Hungría para 1913; c: Estimación máxima de Liepman para Holanda (p. 36); d: ídem (pp. 36-7 y 131-3).

A pesar de que Liepman no hace un cálculo explícito de la protección potencial holandesa y británica, se han incluido ambos casos por ofrecer sus estructuras arancelarias características especiales. Holanda tenía tanto en 1913 como en 1931 un sistema de importación prácticamente libre y la tarifa máxima girada contra los pocos artículos grabados era de 5 por ciento en el primer año y de 8 por ciento en el segundo. Estos son, por lo tanto dos límites máximos, y la protección holandesa debió ser en la práctica mucho más baja. No obstante el incremento en la protección inglesa de algunos productos industriales durante los años veinte, ésta afectó solamente a un grupo reducidísimo de artículos de muy poca significación sobre el total de las importaciones. El arancel industrial McKenna de 1915 fue prácticamente abolido por los socialistas en 1924. La vuelta de los conservadores al poder en 1925 se vio seguida de otro suave intento proteccionista. Pero los socialistas vuelven a formar gobierno en 1929 y, dando una muestra más de que la ideología no tiene por qué estar refrendada con la racionalidad económica, dejaron sin efecto la legislación proteccionista anterior. No

Fue sino hasta Abril de 1932 que el Import Duties Act rompió definitivamente la tradición librecambista británica iniciada casi un siglo antes. Como señala Forrest Caple, "Las medidas tomadas en los años 1920 fueron todas insignificantes en términos del volumen de importaciones a las que afectaban, pero tuvieron cierta influencia por su erosión de la ideología librecambista".⁸

El promedio de la protección arancelaria industrial de casi todos los países europeos se incrementó de manera considerable--más de un cuarenta por ciento--entre el comienzo de la Primera Guerra Mundial y el inicio de la Depresión. Pero lo más destacable de este fenómeno general es la persistencia de la posición relativa de cada país en el conjunto. Entre 1913 y 1931 los rangos indicados entre paréntesis en la tabla I muestran una correlación Spearman de 0.652 para el caso de la protección industrial en general, 0.701 para la industria siderúrgica y 0.789 para la textil. Con la excepción de Finlandia, los países más protegidos a principio de siglo lo son también en los años treinta: Polonia, Rumania y Bulgaria. La persistencia de la protección no es por lo tanto un factor coyuntural, sino más bien el resultado de parámetros estructurales⁹ y permanentes de cada sistema económico e institucional que necesitan ser analizados. El modelo que se propone a continuación intenta explicar y medir dichos parámetros.

IV - Un modelo de generación endógena de aranceles.

El nivel arancelario se considera aquí como una variable económica endógena que se determina como consecuencia de un conflicto redistributivo entre un grupo de presión maximizador de beneficios que, solo o en competencia con otros grupos de presión, se enfrenta al estado para obtener de éste una renta arancelaria.⁹ Siguiendo a Mancur Olson,¹⁰ la inversión de recursos (q) en búsqueda de aranceles es considerada una función L (n) en la que $L'(n) < 0$ y donde n es el tamaño relativo con respecto al mercado total de cada miembro del lobby, o el tamaño total de éste si sus miembros actúan de forma conjunta. La función L puede considerarse como una función de demanda de aranceles por parte de los oligopolistas. Los costes de búsqueda de aranceles para el grupo son una función C (t), $C'(t) > 0$, del nivel arancelario (t) perseguido, y así mismo, los ingresos son una función I (t), $I' > 0$ del nivel

arancelario conseguido y representan los incrementos en la participación del mercado conseguidos a causa del arancel.

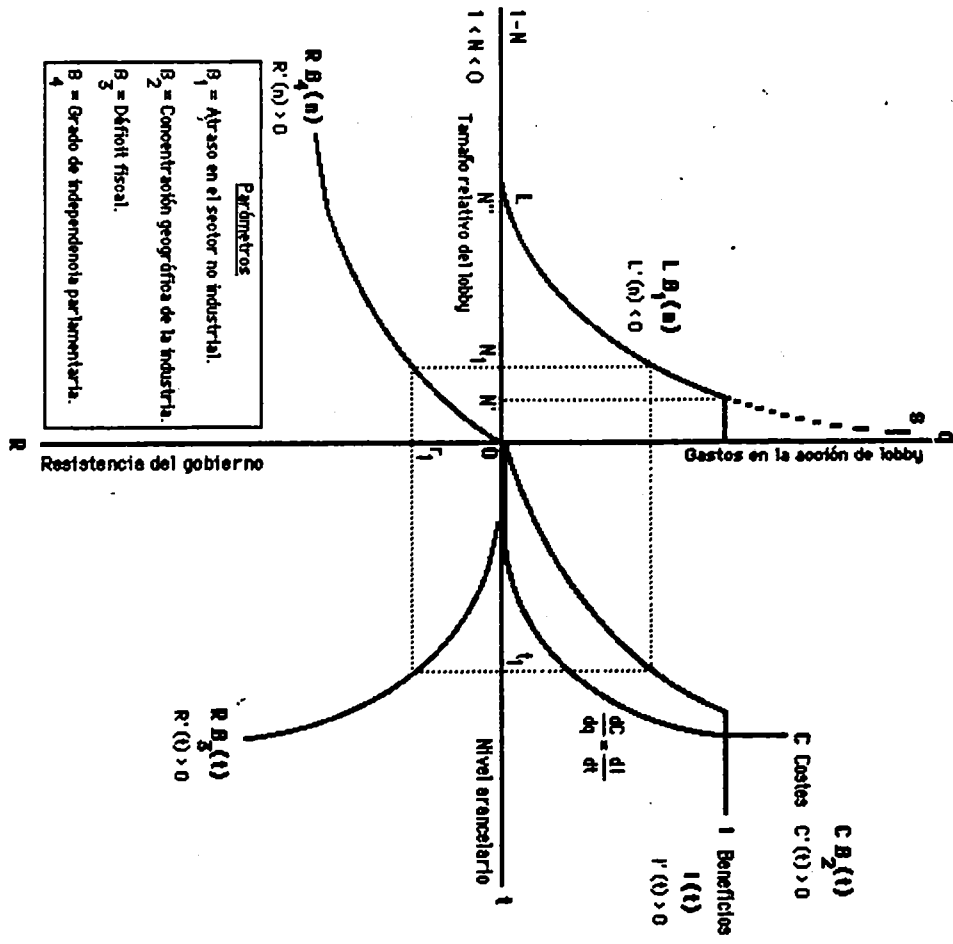
Los individuos que forman la estructura del estado establecen su resistencia a los grupos de presión en función de un criterio maximizador que está determinado por dos influencias contrapuestas: la tendencia a favorecer a grupos especiales de intereses y la necesidad de mantener el crecimiento y el bienestar para asegurarse la permanencia como parte del estado. Por una parte, la resistencia es una función $R_1(t)$, $R_1'(t) > 0$, del nivel arancelario mismo (t), pero además la resistencia del estado es una función $R_2(n)$, $R_2'(n) > 0$, del tamaño, y por lo tanto de la influencia del lobby que persigue la protección.

Las funciones del modelo quedan reflejadas en la figura 1. Al ser N el tamaño del oligopolista con respecto al mercado, la función L es convexa respecto al origen de ordenadas, es decir, el tamaño relativo del lobby será mayor cuanto más próximo esté al origen O. Los ingresos potenciales de las rentas arancelarias, I, crecen con el nivel arancelario (t) pero no pueden ir más allá del nivel prohibitorio de t que anula por completo las importaciones, y por lo tanto L tiene una discontinuidad para este nivel de I. Los buscadores de aranceles decidirán un nivel de gasto de recursos (q) tal que $dI/dq = dt/dt$, es decir, donde un incremento marginal de la actividad de lobby produzca tantos costes como ingresos se puedan derivar del incremento marginal en el dominio del mercado promovido por el incremento marginal del arancel. Por su parte, el estado ofrece una resistencia creciente con el nivel arancelario, pero que se estabiliza según éste se acerca al nivel prohibitorio. De la misma manera, el estado resiste la presión de los grupos de manera inversa al tamaño de éstos y estabiliza su oposición al nivel de autarquía.

Donde los ingresos marginales por aranceles igualen al coste marginal por conseguirlos será, pues, el arancel óptimo del buscador de rentas. Pero una vez establecidas las funciones de demanda, ingresos y costes de los aranceles, así como las funciones de resistencia a concederlos, otros factores económicos e institucionales desempeñan un papel determinante en el nivel arancelario de equilibrio. Estos factores aparecen parametrizados en el modelo y son: primero, el atraso relativo del sector no industrial, B_1 ; segundo, la concentración geográfica de la industria, B_2 ; tercero, la estructura fiscal del estado, B_3 ; y cuarto, el grado de independencia parlamentaria, B_4 . Los valores de B_1 , B_2 , B_3 , y B_4 aparecen en la tabla 2.

⁸ Forrest Caple, *Depression and Protectionism. Britain between the Wars*. Londres: George Allen and Unwin, 1983, p. 41. La traducción es mía.
⁹ William A. Brock y Stephen P. Magee, "The Economics of Special Interest Politics: The Case of the Tariff", *American Economic Review*, LXVIII, Mayo 1978, pp. 246-250.
¹⁰ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Mass. Harvard Univ. Press, 1965

Figura 1
Un modelo de generación
endógena de aranceles.



	β_1	β_2	β_3	β_4
Gran Bretaña	248	10,40		
Holanda	237	15,02		
Belgica	181	11,02		
Alemania	191	16,48		
Suiza	167	16,35		
Francia	160	26,74		
Suecia	134	14,50		
Austria	128	19,79		
Checoslovaquia	115	24,55		
España	94	41,14		
Hungría	75	29,54		
Italia	68	23,72		
Finlandia	70	34,64		
Bulgaria	55			48,21
Polonia	56			35,84
Rumania	53			
Yugoslavia	43			

	β_3		β_4		
	Cambios en la Imposición directa ^a	Coefficiente r^2 entre Imp. directas e Imp. sobre la renta	Extensión del voto (%)	Rango simple	Rango subdividido
Austria	121,95	0,876	69,9	1	A1
Alemania	68,11	0,900	67,0	2	A2
Gran Bretaña	73,13	0,944	66,6	3	A3
Holanda	64,69	0,985	50,0	5	A4
Suecia	105,50	0,915	39,0	9	A5
Belgica	79,26	--	30,8	10	A6
Francia	24,41	--	27,6	12	A7
Suiza	33,52	0,891	24,7	13	A8
Checoslov.	-44,07	--	55,1	4	B9
Finlandia	59,71	0,922	46,9	8	B10
Bulgaria	-66,30	--	48,5	7	B11
Polonia	--	--	48,5	6	B12
Italia	-36,48	0,638	29,0	11	C13
Yugoslavia	-37,28	--	22,0	14	C14
España	-27,13	--	16,4	15	C15
Rumania	--	--	16,4	16	C16
Hungría	-26,23	--	6,0	17	C17

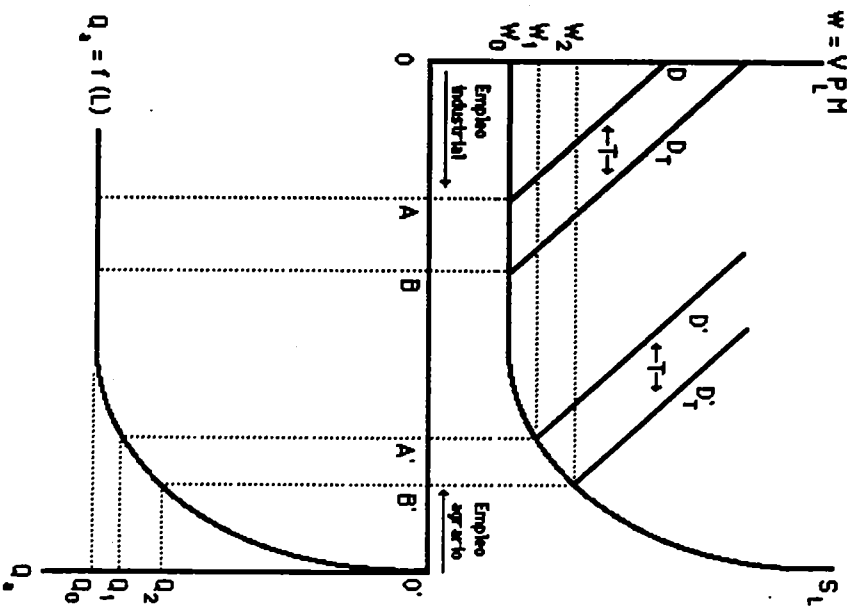
a: datos del Censo de Población de 1940.
b: cambios en el ratio impuestos directos/Ingresos públicos totales entre 1900-13 y 1920-30.

La relación entre el atraso del sector no industrial y la protección de las manufacturas es un hecho probado,¹¹ que tuvo su reflejo en las economías europeas del primer tercio de siglo. Los profesores Ronald Findlay y Stanislaw Wellisz, ambos de la Universidad de Columbia, han arguido recientemente que la relación entre niveles de protección industrial y desarrollo económico depende del impacto que el cambio en los precios relativos producido por los aranceles pueda tener sobre los costes y beneficios arancelarios de los grupos de presión industriales.¹² La protección industrial de cualquier país perjudica al sector agrario al volver en su contra los precios relativos, pero en los países desarrollados la protección afecta, además, al sector industrial puesto que los salarios crecen como resultado de los precios más altos de la agricultura y como consecuencia se produce una redistribución del ingreso en favor de los trabajadores agrarios e industriales. En un país eminentemente agrario con un sector industrial muy pequeño los salarios agrarios tienden hacia el producto medio de subsistencia del trabajo, y la redistribución del ingreso a favor del trabajo no llega a producirse.

Estas dos posibles situaciones aparecen en la figura 2. En ella se reflejan los cambios en la demanda de trabajo del sector industrial (parte superior) y su relación con la función de producción del sector no industrial (parte inferior). En el eje horizontal se mide el empleo del sector industrial desde el origen O hacia la derecha y el empleo del sector agrario desde el origen O' hacia la izquierda. Un arancel industrial, T, aumenta el precio de venta de las manufacturas y por lo tanto el valor del producto marginal del trabajo, VM. Al ser éste igual al precio del trabajo, W, la curva D es la demanda de trabajo en el sector industrial, y un arancel tendrá el efecto de incrementarla para cualquier nivel de salarios. Un desplazamiento de D a D' incrementa la demanda de trabajo industrial, pero si el atraso del sector agrario produce un exceso de mano obra que haga la oferta de trabajo al sector industrial S_L muy elástica, el empleo industrial crecerá desde OA hasta OB, y por lo tanto el empleo agrario disminuirá desde O'A hasta O'B sin cambio alguno en la función de producción agraria Q_a = f(L) que permanece al nivel Q₀, ni en los salarios que permanecen al nivel W₀. El desplazamiento de la demanda de trabajo industrial D' a D'' por el

contrario, es el resultado de aplicar un arancel industrial en una economía de agricultura avanzada donde la mano de obra transferible a la industria es relativamente escasa y de alta productividad, por lo que la oferta de trabajo a la industria se hace inelástica, como muestra el tramo casi vertical de S_L. En esa situación, el arancel incrementará la transferencia de mano de obra al sector no industrial desde OA' a OB' y disminuirá el empleo agrario de O'A' a O'B', pero esto disminuirá el producto no industrial de Q₁ a Q₂ con el consiguiente incremento de salarios de W₁ a W₂.

Figura 2
La relación entre niveles de protección y atraso económico



11 Ver por ejemplo, Bella Balassa, The Structure of Protection in Developing Countries, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971.

12 Stanislaw Wellisz y Ronald Findlay, "Protection and Rent-Seeking in Developing Countries", en David C. Colander, (ed.), Neoclassical Political Economy. The Analysis of Rent-Seeking and D.U.P. Activities, Cambridge, Mass.: Ballinger, 1984, pp. 141-153.

La conclusión obvia es que el impacto de la protección industrial sobre los salarios es mayor cuanto mayor sea el sector industrial y cuanto más alta sea la productividad del trabajo agrario. El atraso agrario constituye, por tanto, un incentivo a la búsqueda de rentas por parte de los lobbies industriales pues incrementa el beneficio neto del arancel al incrementar los precios industriales y al mismo tiempo impedir el aumento de salarios. Un análisis más completo de la protección industrial tiene que tener en cuenta, además, dos efectos secundarios de capital importancia. En primer lugar, que muchos productos industriales son a su vez un importante factor de producción agrario a cualquier nivel de desarrollo económico, pero especialmente en agriculturas en proceso de tecnificación como las europeas de entreguerra. En segundo lugar, que la actividad de búsqueda de rentas es competitiva, y que los grupos de presión agrarios pueden competir con los lobbies industriales por la protección del estado, o alcanzar acuerdos con ellos sobre el reparto de rentas. En todo caso, mientras el predominio de uno de los grupos no sea insuperable, el enfrentamiento entre los dos sectores tenderá a extender la protección a ambas actividades y al resto de la economía.

La relación entre niveles de protección y atraso agrario europeo en 1931 ha sido estimada con las regresiones que aparecen en la tabla 3 (A1, B1 y C1) así como en la figura 3. Los datos de Liepmann para la protección y de la Liga de Naciones para la productividad laboral agraria¹³ (ver tabla 2) muestran la estrecha relación entre ambas variables. El tamaño de los coeficientes pone de manifiesto que la agricultura no era, por supuesto, el único factor determinante del nivel de protección, pero su significación y signo confirman la hipótesis inicial. El atraso agrario influye no sólo sobre la protección industrial, sino que se extiende a la misma agricultura y a todo el sistema económico de los países periféricos de Europa entre los que se encontraba España.

2 - Concentración geográfica y protección (B2).

La coherencia interna de un grupo de presión cuyos miembros persiguen un mismo bien público estará inversamente relacionada, como se ha indicado antes, con el número de miembros del lobby. En términos de Mancur Olson, el tamaño reducido hace más fácil el control por parte de la mayoría sobre cada miembro individual, reduce los costes internos de transacción del grupo y evita la aparición de "free

¹³ H. Liepmann, *Op. cit.*: *The Economic Democracy of Eastern and Southern Europe*, Series of League of Nations. II, Economic and Financial, 1945, II, A.9, Tabla 18, pp. 182-192.

riders".¹⁴ Refiriéndose a la búsqueda de aranceles por los grupos de presión norteamericanos, Jonathan Pincus añade que "tan importante como el número fue la geografía: cuanto más geográficamente dispersos estaban los individuos interesados, más grandes eran los costes de coordinación y menores las oportunidades de control".¹⁵

Para comprobar la hipótesis de Pincus en la Europa de entreguerra se han usado los datos de la Liga de Naciones sobre población activa agraria como porcentaje de la población activa total.¹⁶ La ausencia de datos para el sector servicios, hace que las estimaciones del sector industrial no sean totalmente exactas, pero las cifras que ofrece Ingvar Svennilson¹⁷ demuestran una relación casi lineal entre empleo en servicios y empleo en los otros dos sectores. A partir de esta suposición se han calculado las cifras de empleo industrial de todos los países europeos con información demográfica homogénea, es decir, ocupación laboral por provincia o departamento. El grado de concentración territorial de la industria viene dado por el coeficiente de variación C_v —desviación estándar como porcentaje de la media—de cada país, de forma que los países con una distribución territorial uniforme del empleo industrial, como Inglaterra, Holanda o Suecia, tendrán un coeficiente C_v relativamente bajo. Por otra parte, aquellos países con solo unos pocos núcleos industriales que acumulaban la mayor parte de las manufacturas, como España, Polonia o Rumania, tenían un coeficiente C_v muy alto (ver tabla 2).

Los resultados de la regresión entre concentración geográfica y protección aparecen en las estimaciones A2, B2 y C2 de la tabla 3 y en la figura 4. La estimación se ha hecho para la protección industrial, agraria y general, y tanto el tamaño como el signo de los coeficientes así como la calidad del ajuste relacionan positivamente, en efecto, la capacidad protectora de los grupos de interés con su concentración territorial, confirmando la hipótesis original de Pincus.

¹⁴ Mancur Olson, *Op. cit.*, Cap. I.

¹⁵ J. Pincus, *Pressure Groups and Politics*, *Op. cit.*, p. 123.

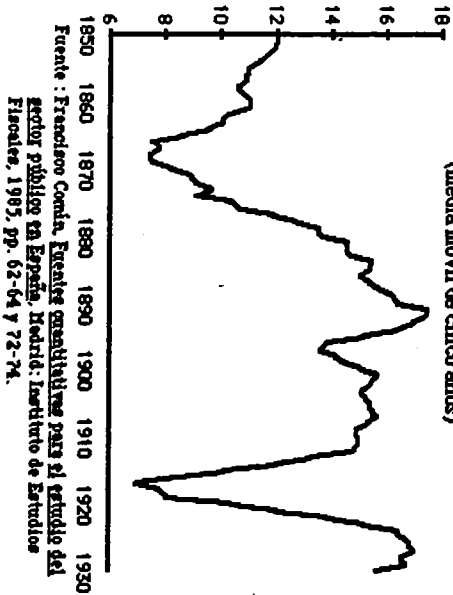
¹⁶ Dudley Kirk, *Europe's Population in the Interwar Years*, Series of League of Nations Publications, II, Economic and Financial, 1946, II, A.3, Princeton University Press, 1946, pp. 238-293.

¹⁷ Svennilson ofrece cifras de empleo en servicios para 1920, 1930, 1940 y 1950 en tres grupos de países europeos agrupados por nivel de renta por persona. El empleo agrario y el de servicios se relacionan inversamente con un coeficiente $r^2 = 0,97$, mientras que el empleo industrial y el de servicios mantienen una relación positiva con un coeficiente $r^2 = 0,94$. Ingvar Svennilson, *Growth and Stagnation in the European Economy*, Ginebra: Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa, 1954, p. 75, tabla 14.

Los resultados A3, B3 y C3, que también aparecen en la figura 5, muestran la relación entre los cambios de la estructura fiscal y los niveles de protección en Europa en 1931. En concreto, se han tomado los cambios porcentuales de los ingresos públicos por imposición directa sobre los ingresos totales por impuestos entre 1900-1913 y 1920-1930 (ver tabla 2). El descenso porcentual de la imposición indirecta se explica en casi todos los casos para los que tenemos datos por el ascenso de la imposición personal directa. Los coeficientes r^2 entre ambos cambios oscila entre 0.638 para Italia y 0.985 para el caso holandés.

La dependencia con respecto a los ingresos directos hacia que la conservación de ciertas fuentes de financiación se convirtiese en un objetivo primordial del estado. Los ingresos estatales por aduanas eran una variable fundamental en ciertos países donde la influencia de grupos de intereses hacían imposible la transición hacia una imposición personal directa. De hecho, el peso relativo de la imposición indirecta ganó posiciones en varios países de Europa, y como muestra el gráfico 1 para el caso de España, la importancia de los aranceles como fuente de financiación pública se acrecentó desde finales del siglo XIX y se mantuvo hasta la década de 1930. Bajo estas circunstancias no es extraño que la resistencia de los individuos del estado fuese menor en aquellos países con una estructura fiscal fundamentalmente directa.

Gráfico 1
Porcentaje de ingresos por aduanas sobre
ingresos fiscales totales en España.
(media móvil de cinco años)



En la medida en que la permanencia de los políticos no dependa de la voluntad de la mayoría, como era el caso en muchos países de la Europa de entreguerra, los individuos del estado ofrecerán una resistencia menor a la concesión de aranceles. Por otra parte, en la medida en que los componentes de los lobbies puedan convertirse a sí mismos en miembros de la maquinaria administrativa y legislativa del estado, éste disminuirá aún más sus resistencias a la concesión de rentas arancelarias. La medida, por lo tanto, del grado de independencia del legislativo con respecto a los grupos de presión es una indicación del grado de control de los lobbies. La hipótesis implícita en esta planteamiento es que los individuos del estado (o los partidos en que se agrupan) se comportan como maximizadores de su permanencia en la estructura del poder y por lo tanto adoptarán decisiones legislativas y administrativas que favorezcan a grupos concretos de interés en la medida que esas decisiones aporten más beneficios que costes. Los beneficios para el legislador (o para su partido) es el apoyo político, y quizá económico, del grupo que recibe los privilegios; los costes son las consecuencias para el propio legislador de la ineficiencia en la asignación de los recursos y el impacto sobre todos los votantes de la pérdida de renta real.

En tanto las decisiones arancelarias no sean adoptadas por legisladores "compulsivos" sujetos al escrutinio del voto, o en la medida que el proceso electoral esté restringido por limitaciones legales, la concesión de protección dependerá de funcionarios profesionales. Pero al no estar sometidos éstos a los mismos "costes" que los parlamentarios, los burocratas profesionales adoptan decisiones arancelarias que serán más influenciadas por los grupos de interés privados.¹⁸ En último extremo, la paralización completa del sistema parlamentario, cual es el caso de muchos países periféricos de Europa en la entreguerra, brindaba la ocasión a los lobbies de obtener a bajo coste protección arancelaria de una estructura burocrática dispuesta a concederla.

La medida del grado de independencia parlamentaria con respecto a los grupos de presión y sus vinculaciones con el electorado se ha llevado aquí a cabo teniendo en cuenta la extensión del voto entre la población, es decir, calculando el porcentaje del censo electoral sobre el censo de población para establecer un rango de todos los países europeos en 1930 de acuerdo al porcentaje de sus habitantes con acceso al voto

¹⁸ Patrick A. Mesterlin, "The Political Economy of Protection: The Bureaucratic Case", *Weltwirtschaftliches Archiv, Review of World Economics*, 117, 1981, n.3, pp. 469-496.

Tabla 3.
Estimación de los parámetros del modelo.

273

(ver tabla 2). Al índice así obtenido se le ha aplicado el criterio ya tradicional en las ciencias políticas de clasificación de regímenes en autoritarios, mixtos y competitivos de acuerdo a la viabilidad y continuidad del sistema parlamentario.¹⁹ Así además de los países del centro y norte de Europa donde los parlamentos funcionan sin interrupción desde el final de la Gran Guerra hasta la década de 1930, se distingue un segundo grupo de países en los que no se interrumpen por la fuerza el parlamento pero se limitan sus poderes por el ejecutivo. El nombramiento del presidente checoslovaco Tomas Masaryk con carácter vitalicio y amplios poderes, o el poder casi absoluto del zar Boris de Bulgaria son buenos ejemplos de este segundo grupo. En tercer lugar, los regímenes parlamentarios que quedan interrumpidos por la fuerza para dar paso a sistemas más autoritarios: Polonia en 1926, Italia en 1922, Yugoslavia en 1929, España en 1923, Rumania en 1922 y Hungría en 1924.²⁰

A pesar del carácter elemental de la clasificación empleada para calcular el índice y del amplio uso que del mismo se hace, se ha intentado evitar cualquier indicio de subjetividad en el análisis de la relación entre independencia parlamentaria y protección. Para ello, se han calculado los coeficientes Spearman (r_s) de correlación de rango entre el nivel arancelario y cada uno de los dos índices políticos. Los resultados que aparecen en la tabla 3 (B1, B2 y B3) e independientemente en la tabla 4 muestran la fuerte correlación entre ambas variables. Con la excepción un solo coeficiente cuyo valor y significación son muy bajos, la correlación Spearman entre protección e independencia política es muy significativa ya se use el índice político dividido por grupos de países o el índice simple de porcentaje de votantes sobre población total. De hecho el coeficiente r^2 entre ambos índices tiene un valor de 0,65 y ambos confirman, por lo tanto, la hipótesis de la relación inversa entre resistencia del estado e independencia parlamentaria.

¹⁹ Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, LIII, Marzo 1959, pp. 69-105; James S. Coleman, "Conclusion: The Political Systems of Developing Areas" en Gabriel A. Almond y James S. Coleman (eds.), *The Politics of Developing Areas*, Princeton: Princeton University Press, 1960, pp. 332-544; Kenneth A. Bolten, "Issues in Comparative Measurement of Political Democracy", *American Sociological Review*, VI, Junio 1980, pp. 370-390.

²⁰ Michael Farhaman (ed.), *The Europa Year-Book 1929*, Londres: Europa Publications, 1929; Chris Coak y John Paxton, *European Political Facts 1918-73*, Nueva York: Facts on File, 1975; Walter H. Mallory (ed.), *Political Handbook of the World. Parliaments, Parties and Press as of January 1, 1930*, New Haven: Yale University Press, 1930.

A) Nivel de protección agraria.

Variable Independiente	Término independiente	Coefficiente	R ²	DW	r _s	N
A1-Producto por trabajador en el sector agrario	110,85 (11,83)**	-0,3895 (0,085)**	0,578	1,64	-	17
A2-Concentración geográfica del sector industrial	7,908 (15,90)	2,233 (0,593)**	0,503	2,24	-	16
A3-Cambios (1900/13-20/30) en la imposición directa	66,610 (8,55)**	-0,281 (0,132)*	0,257	1,80	-	15
A4-Independencia parlamentaria (Coeficiente r _s de Spearman) ¹	--	--	--	--	0,522*	17

B) Nivel de protección industrial.

Variable Independiente	Término independiente	Coefficiente	R ²	DW	r _s	N
B1-Producto por trabajador en el sector agrario	51,081 (6,61)**	-0,1835 (0,047)**	0,493	2,16	-	17
B2-Concentración geográfica del sector industrial	2,347 (8,581)	1,073 (0,319)**	0,446	2,80	-	16
B3-Cambios (1900/13-20/30) en la imposición directa	32,328 (3,62)**	-0,2069 (0,056)**	0,507	1,99	-	15
B4-Independencia parlamentaria (Coeficiente r _s de Spearman) ¹	--	--	--	--	0,791**	17

C) Nivel de protección general.

Variable Independiente	Término independiente	Coefficiente	R ²	DW	r _s	N
C1-Producto por trabajador en el sector agrario	67,408 (7,01)**	-0,2325 (0,0509)**	0,581	1,70	-	17
C2-Concentración geográfica del sector industrial	5,611 (9,33)	1,350 (0,347)**	0,518	2,36	-	16
C3-Cambios (1900/13-20/30) en la imposición directa	42,332 (4,65)**	-0,2178 (0,069)**	0,431	1,71	-	15
C4-Independencia parlamentaria (Coeficiente r _s de Spearman) ¹	--	--	--	--	0,757**	17

¹: Coeficiente Spearman de correlación de rango entre la variable 4, "Grado de independencia parlamentaria," y cada uno de los niveles de protección arancelaria. Los niveles de significación de r_s han sido estimados por la distribución t de $r_s(N-2/1-r_s^2)^{1/2}$. Niveles de significación: * - al 5,0 por ciento; ** - al 0,5 por ciento.

Figura 3. Relación entre protección arancelaria y productividad agraria

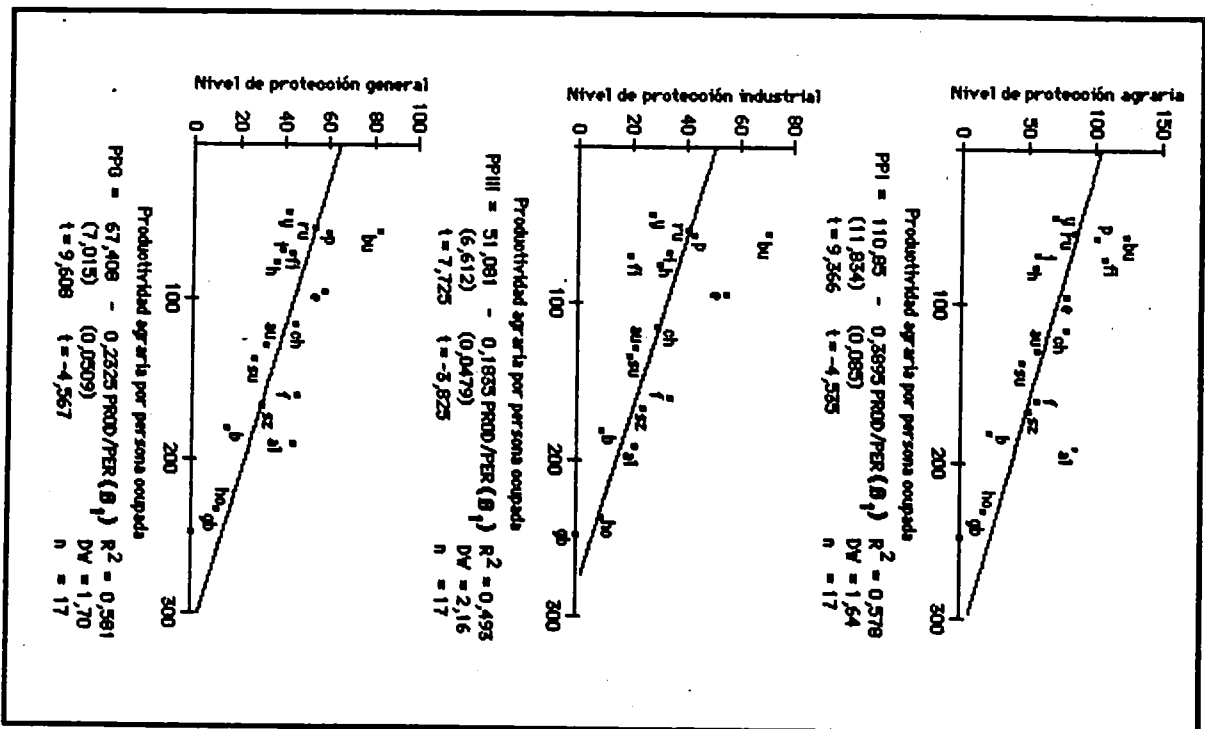


Figura 4. Relación entre protección arancelaria y concentración geográfica de la industria

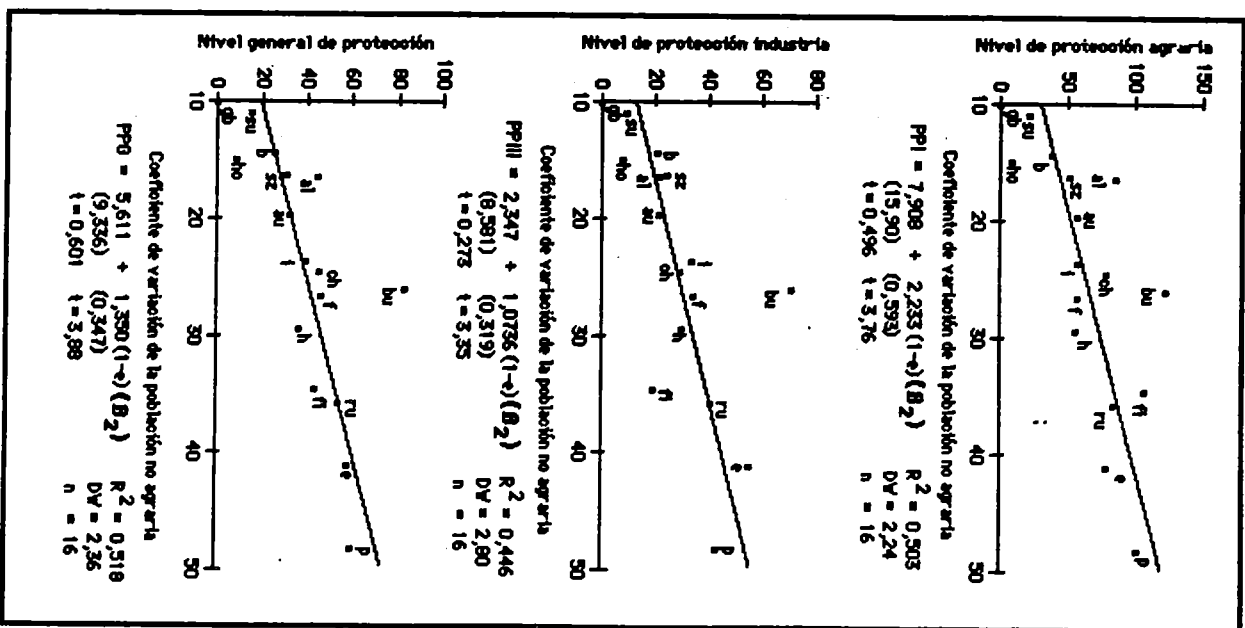
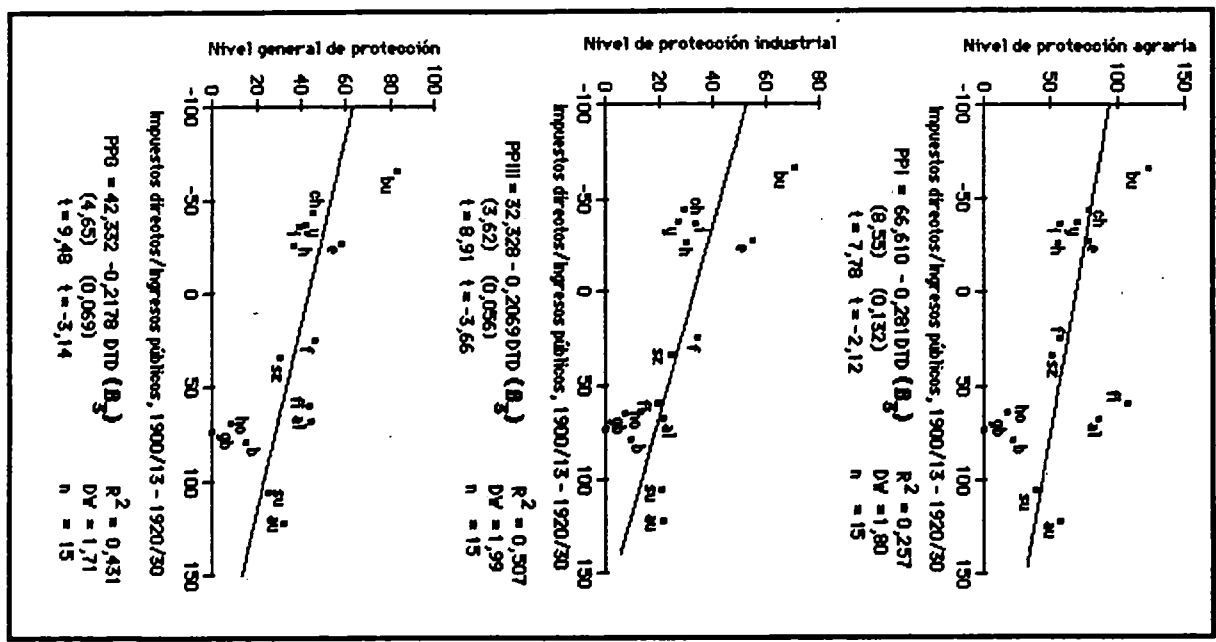


Figura 5. Relación entre protección arancelaria e imposición directa



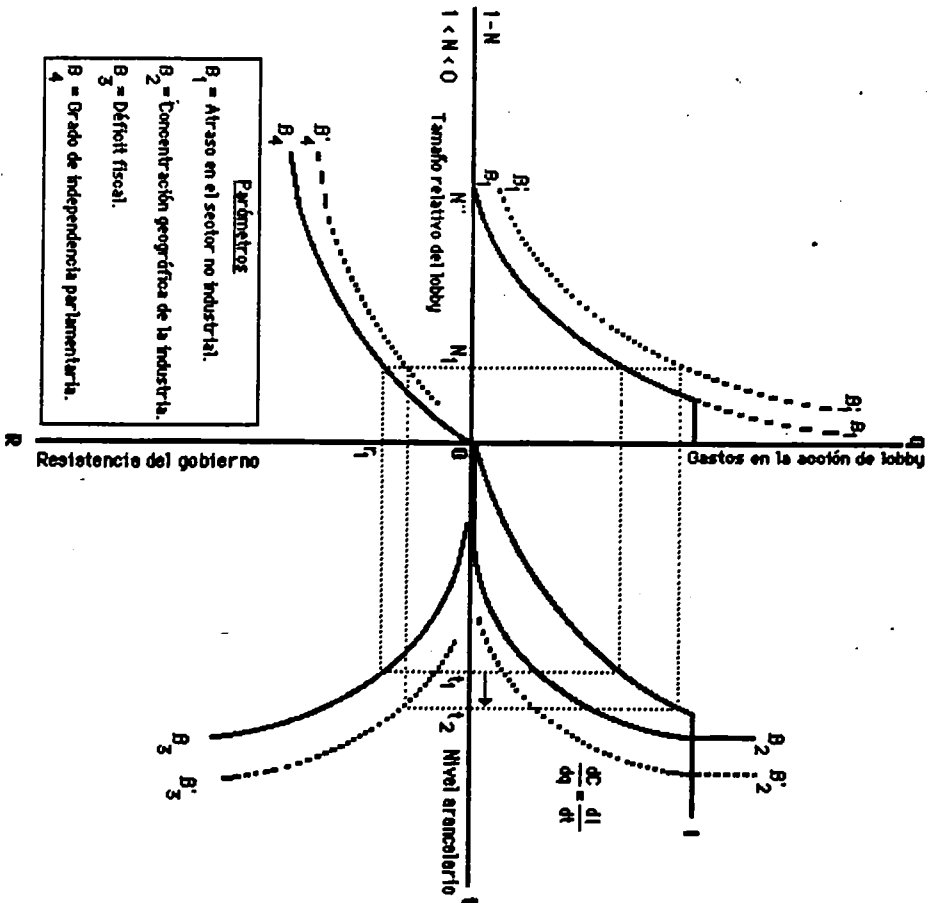
17

Tabla 4. Correlacion Spearman entre grado de independencia parlamentaria (B_4) y protección arancelaria.

	Rango subdividido	Rango simple	n
Protección Agraria	0,522* t = 2,370	0,237 t = 0,944	17
Protección Industrial	0,791** t = 3,007	0,627** t = 3,117	17
Protección general	0,757** t = 4,486	0,517* t = 2,339	17

Fuentes: Michael Farham (ed.), *The Europe Year-Book 1929*, Londres: George Routledge & Sons, 1930, passim; Chris Cook y John Paxton, *European Political Facts, 1918-73*, Nueva York: Facts on File, 1975, passim; Walter H. Mallory (ed.), *Political Handbook of the World, Parliaments, Parties and Press as of January 1, 1930*, Nueva York: Yale University Press, 1931, passim; H. Liepmann, *Tariff Levels and the Economic Unity of Europe*, Londres: George Allen & Unwin, 1936, pp. 383-400; Los niveles de significación de r_s han sido estimados por la distribución t de $r_s(N-2)/(1-r_s^2)^{1/2}$; Niveles de significación: *) significativo al 2,5 por ciento; **) significativo al 0,5 por ciento.

Figura 6
Parámetros estructurales
de la protección arancelaria.



La estimación de los parámetros B_1 , B_2 , B_3 , B_4 como función respectivamente del atraso agrario, la concentración geográfica de la industria, la modernización fiscal y la independencia parlamentaria, permite afirmar que para ciertos países de Europa, como Bulgaria, Polonia, España y Rumania, la falta de una agricultura moderna constituía un estímulo a los aranceles, que la concentración espacial de la industria abarataba su obtención, y que la falta de un sistema fiscal y político moderno disminuía la resistencia del estado a concederlos.

El efecto de estos parámetros de las funciones sobre el nivel arancelario de equilibrio queda reflejado en la figura 6. La falta de repercusión de los aranceles sobre los salarios industriales hace que para cada nivel (q) de gasto en acciones de lobby se requiera un tamaño menor y un menor dominio del mercado de cada oligopolista para inducirle a emprender la búsqueda de aranceles; por lo que la función $L(n)$ se desplazará hacia la izquierda. La concentración geográfica, al rebajar los costes de transacción internos del grupo de presión, hará menor la cantidad (q) para cada nivel arancelario (t), por lo que la función $C(t)$ sufrirá un desplazamiento a la derecha. A su vez, las necesidades fiscales harán que la resistencia (r) opuesta por el estado a los grupos de presión disminuya con cada nivel de t , de forma que la función de resistencia $R_1(t)$ se desplazará hacia abajo, y finalmente, la falta de independencia del legislativo disminuirá la resistencia de los individuos del estado para cada tamaño del buscador de protección (n) desplazando hacia arriba la función de resistencia $R_2(n)$. En estas condiciones, los grupos de interés tienden a conseguir un nivel arancelario $t_2 > t_1$ que maximiza la diferencia entre los costes de obtenerlo y los beneficios de disfrutarlo.

En resumen, en la Europa de fin del siglo XIX y el primer tercio del XX el libre comercio no era una situación de equilibrio estable. La acción de búsqueda de rentas podía mejorar la situación de un grupo cualquiera a costa de un empeoramiento relativamente pequeño de cada miembro de la mayoría no participante en el grupo. La tendencia hacia la protección no era, por lo tanto, un fenómeno exclusivamente político-ideológico sino que respondía (y aún responde) a motivaciones fundamentalmente económicas de las que todos los individuos de todos los países participaban. Por ello, las barreras al comercio libre no pueden considerarse como exclusivas del caso español. Se dieron en casi todos los países de Europa y del mundo y fueron más altas allí donde las consideraciones de coste-beneficio las hicieron más rentables para los grupos en posición de conseguirlos.