



LA CRISIS ECONÓMICA DURANTE LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA (1931-1935)

Francisco Comín *

Resumen

En este artículo se presenta un análisis de la crisis de los años 1930 en España, que se presentó con cierta moderación con relación a la internacional, como veremos en la sección primera. En la sección segunda se estudia cómo la crisis española se vio muy condicionada por peso determinante de la agricultura. En la sección tercera se explica por qué el proteccionismo arancelario y la evolución del tipo de cambio no consiguieron aislar a la economía española del exterior. En la sección cuarta se muestra que la política fiscal de la Segunda República no sólo no causó la crisis, sino que actuó en el sentido adecuado para combatirla, aunque el impulso fiscal fue insuficiente. El papel de la política presupuestaria tuvo menor relevancia que el deterioro de las expectativas empresariales, que redujo la inversión privada. No obstante, la inestabilidad política, los conflictos sociales y el empeoramiento de las expectativas empezaron antes de que se instaurara la Segunda República, que surgió como salida del callejón sin salida en el que se había metido la monarquía, tras haber apoyado y dejado caer, posteriormente, a la dictadura de Primo de Rivera. En la sección quinta veremos que la política monetaria y las cuestiones financieras fueron un factor diferencial por el hecho de que España no perteneció al patrón oro.

Abstract

This article presents an analysis of the crisis that gripped Spain in the 1930s, which was fairly moderate in comparison with the international crisis, as we will see in the first section. The second section studies how the Spanish crisis was heavily conditioned by the decisive weight of agriculture. The third section explains why protectionism in customs tariffs and the evolution of the exchange rate did not succeed in isolating the Spanish economy from the exterior. The fourth section shows that the fiscal policy of the Second Republic not only caused the crisis but also acted in the right direction to combat it, although fiscal impulse was insufficient. The role of budgetary policy was less relevant in the deterioration of business expectations, which reduced private investment. However, political instability, social conflicts and the decline in expectations began just before the instauration of the Second Republic, which emerged as way out of the dead-end street into which the Monarchy turned, having supported and then turned its back on the dictatorship of Primo de Rivera. In the fifth section, we will see that monetary policy and financial issues were a differential factor owing to the fact that Spain did not belong to the gold standard.

1. Introducción

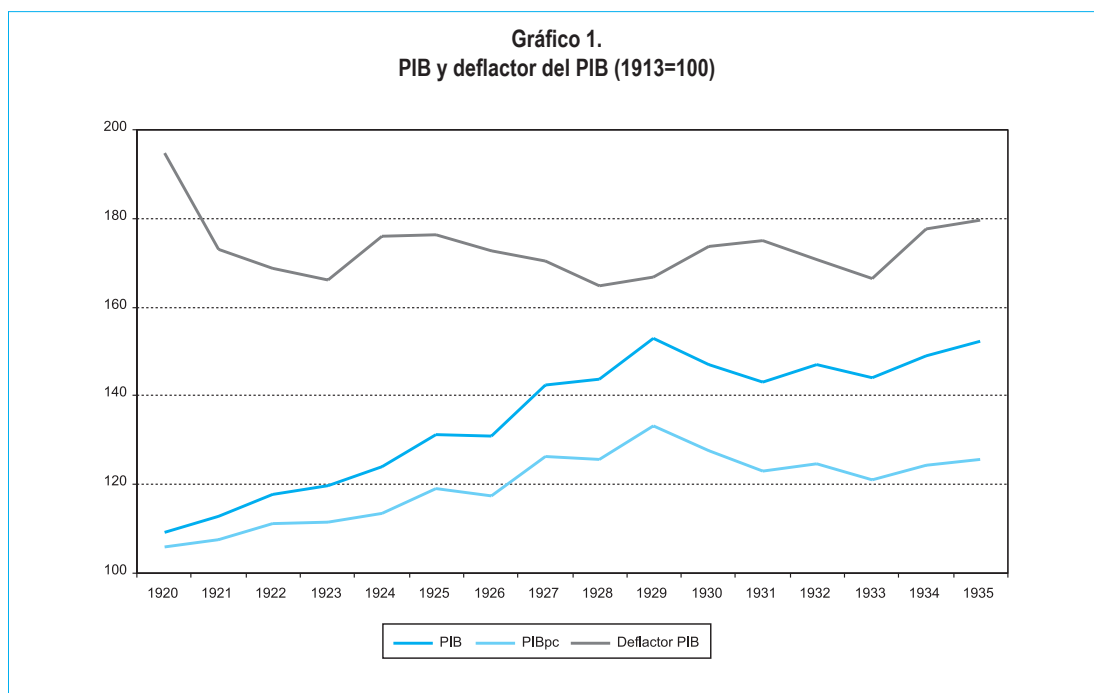
En este artículo se presenta un análisis de la crisis de los años 1930 en España, que se presentó con cierta moderación con relación a la internacional, como veremos en la sección primera (Comín, 1988 y 2002). En la sección segunda se estudia cómo la crisis española se vio muy condicionada por peso determinante de la agricultura. En la sección tercera se explica por qué el proteccionismo arancelario y la evolución del tipo de cambio no consiguieron aislar a la economía española del exterior. En la sección cuarta se muestra que la política fiscal de la Segunda República no sólo no causó la crisis, sino que actuó en el sentido adecuado para combatirla, aunque el impulso fiscal fue insuficiente. El papel de la política presupuestaria tuvo menor relevancia que el deterioro de las expectativas empresariales, que redujo la inversión privada. No obstante, la inestabilidad política, los conflictos sociales y el empeoramiento de las expectativas empezaron antes de que se instaurara la Segunda República, que surgió como salida del callejón sin salida en el que se había metido la monarquía, tras haber apoyado y dejado caer, posteriormente, a la dictadura de Primo de Rivera. En la sección quinta veremos que la política monetaria y las cuestiones financieras fueron un factor diferencial por el hecho de que España no perteneció al patrón oro.

* Universidad de Alcalá.

2. La moderada crisis coyuntural económica española

Los indicadores económicos muestran que la crisis de los años treinta en España se caracterizó por el aumento del desempleo, la caída de precios y el descenso de la producción². Asimismo, las cifras confirman que la crisis coyuntural se presentó en España con cierta moderación. Los problemas eran más bien estructurales, sobre todo en lo referente al paro obrero. Pero no se constata un retraso significativo en la llegada de la crisis, si se compara con los países europeos.

En el Gráfico 1 están representados, con un número índice con base 100 en 1913, el PIB, el PIB *per cápita*, ambos en términos reales, y el deflactor del PIB³. La serie referente al PIB muestra, en los años 1920, una tendencia creciente, que alcanzó un máximo en 1929. Dicha tendencia se invirtió al año siguiente, pues el PIB cayó en 1930 y 1931. Como no tenemos series mensuales, la tesis del retraso no puede ser confirmada al detalle. Pero el retraso con respecto a los Estados Unidos ocurrió en todos los países, pues lógicamente, la crisis tardó algo en difundirse al PIB de otras naciones; a Francia, concretamente, la crisis llegó a finales de 1930. En términos agregados, la crisis fue breve y liviana. Más que de crisis habría que hablar de estancamiento, porque el PIB español solamente cayó en dos años (1930 y 1931) y con



² El paro coyuntural no era un problema acuciante para la economía española de los años 1930, pues para toda España alcanzó el 12,8% en 1933. En 1932, más de la mitad del paro se concentraba en la agricultura y el 40% del paro era estacional. El paro de la construcción en 1933 era el 5% del total, y en el sector metalúrgico era el 5%. Véase Comín (1988).

³ Las cifras de este gráfico proceden de Prados de la Escosura (2003).



poca intensidad (el 6,4% en dos años); la crisis coyuntural fue, por lo tanto, bastante pasable. Además, fue corta, pues el año 1931 marcó el suelo de la crisis, puesto que en 1932 el PIB creció, recuperando ya el nivel de 1930. En 1933, el PIB volvió a caer, pero manteniéndose ligeramente por encima del nivel de 1931. En 1934 y 1935, la recuperación de las macromagnitudes fue clara, pues el PIB creció, alcanzando un índice de 152,5, ligeramente inferior al punto máximo de 1929. Por lo tanto, puede decirse que en 1935 la crisis coyuntural había terminado en España. Naturalmente, como veremos, hubo algunos sectores que sufrieron la crisis más intensamente que otros.

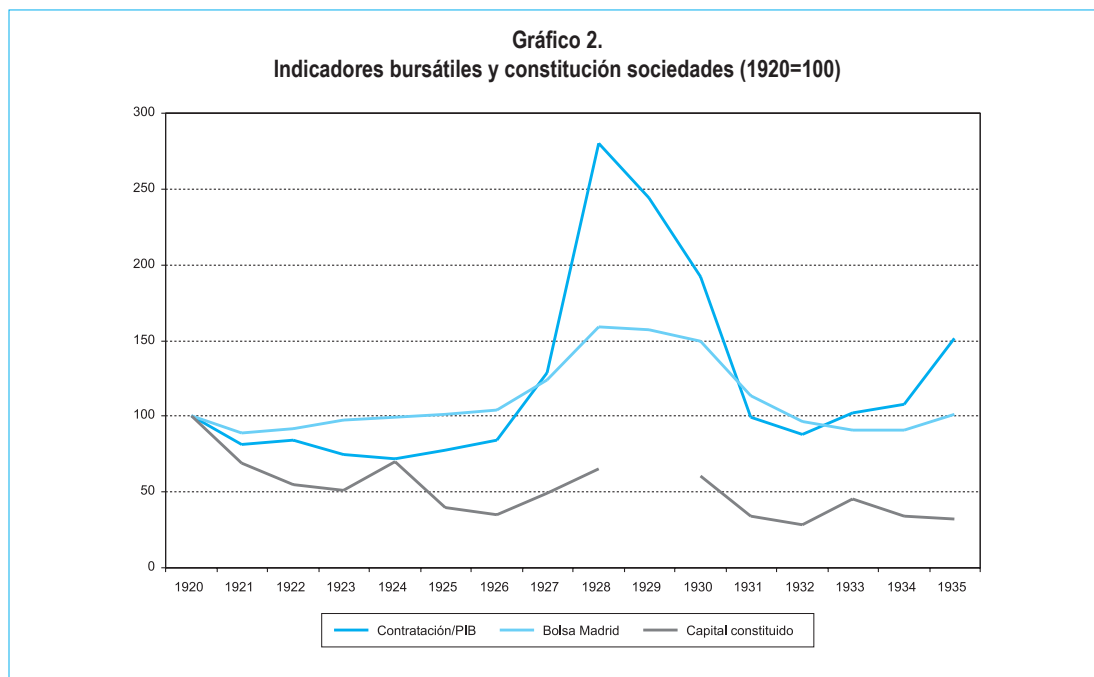
En el Gráfico 1, la serie del PIB *per cápita* muestra un perfil similar, pero con una caída más intensa desde 1929 hasta 1933 (del 9,2% en cuatro años), y con una recuperación más débil en 1934 y 1935, debido al crecimiento de la población en estos años republicanos. Asimismo, la evolución del índice general de precios muestra un ciclo similar que la producción, pero más corto. Los precios crecieron entre 1928 y 1931, pero cayeron en 1932 y 1933; es decir, los precios cayeron un 5,0% en dos años. No puede hablarse de proceso deflacionista prolongado, porque en 1934 y 1935 los precios se recuperaron rápidamente, superando nivel de 1931. La caída de precios en España también fue moderada y corta.

Otros indicadores muestran cómo la crisis internacional afectó a la economía española. En el Gráfico 2 se advierte que tanto la contratación bursátil como el índice de las cotizaciones de la Bolsa de Madrid crecieron intensamente entre 1926 y el máximo de 1928⁴. En 1929 cayó el índice de la bolsa levemente y, más intensamente, el volumen de contratación. En la crisis bursátil no hubo, pues, retraso en el caso español, si bien no puede hablarse de desplome de la bolsa hasta 1931, cuando la cotización cayó más intensamente. Esta caída ha sido presentada por algunos economistas como una prueba del impacto que tuvo la proclamación de la república el 14 de abril sobre las expectativas empresariales. Esto es innegable, pero en la caída de la bolsa de 1931 influyeron, junto a la proclamación de la Segunda República, al menos otros dos factores: por un lado, la crisis de las industrias pesadas, cuyas empresas generalmente cotizaban en bolsa; por otro, la propia crisis bursátil internacional, como muestra el propio trabajo de 1934 publicado por el Banco de España⁵. No obstante, la contratación bursátil se recuperó desde 1933 y la cotización en la bolsa de Madrid, en 1935. La diferencia con otros países más desarrollados radicó, básicamente, en que las operaciones de bolsa no afectaban al grueso de la población, reduciendo los efectos depresivos del *crash* bursátil⁶.

⁴ Las cifras proceden de Tafunell (2005).

⁵ Véase Martín Aceña (2004), p. 376 y gráfico 4.

⁶ No obstante, a la burguesía industrial vasca sí que le afectó fuertemente la crisis bursátil, como ha mostrado Díaz Morlán (2002).

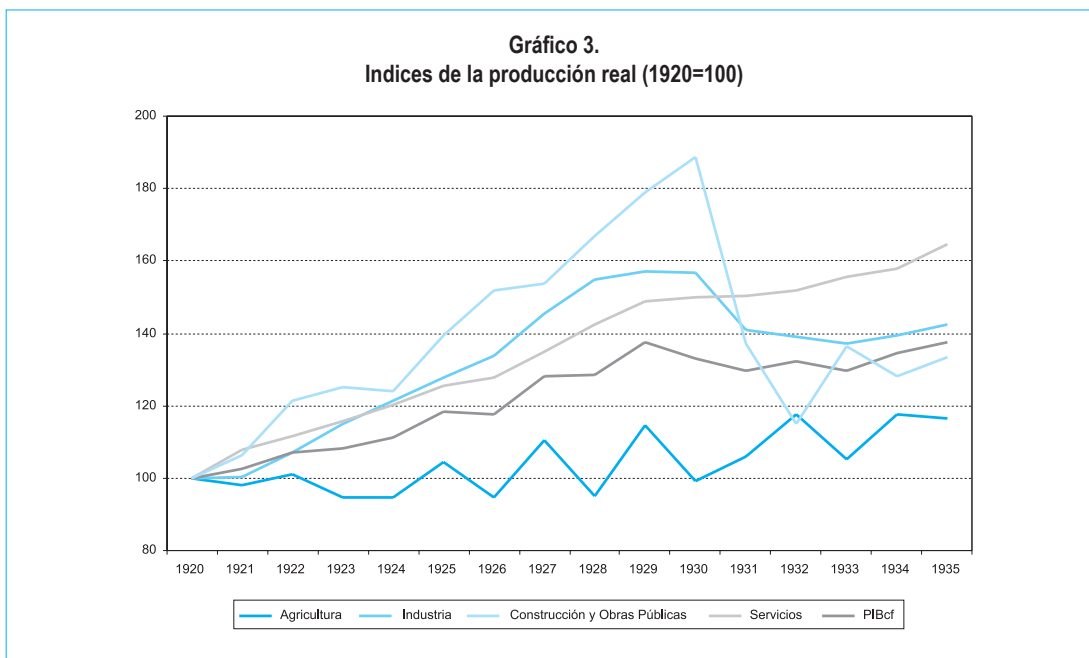


3. El atraso económico y el peso de la agricultura

Comparando con otros países del Norte de Europa se advierte, efectivamente, la peculiaridad que para la crisis española supuso el atraso de su economía, reflejado en el enorme peso de la agricultura y en la insuficiente integración de los sectores, particularmente entre los sectores de exportación y los que producían para el mercado interior. Más inadvertido ha quedado el atraso bancario, gracias al cual la crisis financiera y bancaria internacional apenas influyó sobre España, y el escaso desarrollo de la empresa moderna, lo cual implicaba un menor desarrollo de las sociedades anónimas (y la estrechez del mercado bursátil) y el escaso recurso a la financiación bancaria, a la largo plazo.

El peso de la agricultura sobre el conjunto de la economía española fue determinante para que la crisis fuera más moderada. En el año de la proclamación de la Segunda República, el empleo en la agricultura suponía el 44,6% del total; peso que en 1935 había caído al 41,1%. Éste era un síntoma del atraso de la economía española, que se manifestó, entre otras cosas, en que la mayor parte del desempleo procedía de este sector, presentando la forma de subempleo, de desempleo estructural y de paro estacional. La solución al grave problema del paro agrario, acentuado por la actitud de los grandes propietarios de sabotear el régimen de la Segunda República, se buscó a través de la reforma agraria, que fue apoyada por los economistas de centro, como Antonio Flores de Lemus, y por algunos ministros de Agricultura incluso de la CEDA⁷. Otro síntoma era el reducido tamaño del sector industrial, que daba ocupación al 22% de la población. En los años 1930, los servicios constituían el segundo sector de la economía española con un 30% del empleo.

⁷ Los datos sobre la estructura del empleo proceden de Prados de la Escosura (2003).



El Gráfico 3 recoge los índices de la producción en términos reales, tanto global (del PIB al coste de los factores) como de sus componentes sectoriales. Se advierte que la tendencia y los movimientos anuales del PIBacf venían determinados por la producción agraria, particularmente entre 1924 y 1935, debido a que el agrario era el sector que más ponderaba en la producción total. El PIB al coste de los factores alcanzó el máximo en 1929, como ocurre también con la producción agraria. La crisis económica en España empezó en 1930, fundamentalmente por la crisis agraria de ese año; la crisis industrial y de la construcción empezó en 1931. Esto implicaba un ligero retraso de la crisis industrial y de la construcción, que se difundió por la Europa continental a finales de 1930, como sucedió en Francia.

La notable caída de la producción agraria en 1930 arrastró el descenso del PIBacf en este mismo año, contando con el estancamiento de la producción del sector servicios y de la producción industrial, y a pesar del fuerte crecimiento del sector de la construcción en 1930⁸. Al año siguiente, a pesar del crecimiento de la producción agraria, el PIBacf cayó en 1931 por el apreciable descenso de la producción industrial y, sobre todo, de la construcción. Luego, la desaceleración en la caída de la producción industrial en 1932 (índice de 139) y la excelente producción agraria de 1932 permitieron que el PIBpc se recuperase ligeramente este año, a pesar de que sector de la construcción siguió en una profunda crisis (en 1932 alcanzó el mínimo del índice). La pésima cosecha de 1933 arrastró a la baja al PIBacf, puesto que la producción industrial también alcanzó el mínimo en ese año, sin que el fuerte crecimiento de la construcción pudiera compensar esas caídas. Hay que destacar que la producción del sector servicios no sufrió ninguna caída, si bien es cierto que su crecimiento se ralentizó después de 1929. La recuperación industrial en 1934 y 1935 y las mayores cosechas agrarias de esos años, así

⁸ Las cifras proceden de Prados de la Escosura (2003).

como el mejor comportamiento de la construcción en 1935, permitieron la recuperación del PIBacf en estos años del segundo bienio republicano, de manera que en 1935 ya se había recuperado el nivel del máximo previo de 1929; la crisis económica podía darse por clausurada. En resumidas cuentas, las excelentes producciones agrarias durante la Segunda República y la ausencia de crisis en el sector servicios atemperaron las profundas crisis económicas sufridas por la industria y la construcción en 1931 y, en menor medida, en 1932⁹.

4. Las repercusiones de la crisis internacional en España

La crisis internacional afectó a la producción española, reduciendo las exportaciones y la inversión extranjera y aumentando la vuelta de emigrantes. El proteccionismo no impidió que la crisis internacional afectara a la economía española. De hecho, el proteccionismo no era tan grande ni la depreciación de la divisa tampoco fue tan intensa como se argumentaba por los economistas convencionales del período. España contó con la gran ventaja de no pertenecer al patrón oro, lo que hubiera permitido la devaluación de la divisa; pero los gobiernos españoles desde 1928 a 1932, actuaron, en la práctica, como si España perteneciera al mismo ya que ejercieron un control de cambios para mantener el valor de la peseta; de hecho, la peseta se situó en el entorno del franco francés (que siguió en el oro), y desde 1931 se apreció con respecto a las divisas que se salieron del patrón oro.

En el Gráfico 4 se reproduce el grado de apertura de la economía española¹⁰. En los años 1920, la economía española estaba menos abierta que las economías europeas más adelantadas. Pero esto no quiere decir que España fuera más proteccionista que otras naciones europeas, sino, sencillamente, que sus transacciones con el exterior eran menores (por su propio atraso económico). No obstante, durante la crisis de los años 1930, la situación comparativa cambió radicalmente. El grado de apertura del conjunto de los países europeos, entre 1929 y 1932, cayó del 29,4 al 17,1%, mientras que el grado de apertura de la economía española apenas disminuyó del 17,2 al 16%. Es decir que, en los primeros años de la crisis, la economía española apenas redujo sus transacciones con el exterior, frente a la enorme caída registrada por otros países europeos. Esto se explica porque, en el caso español, la reducción del grado de apertura se inició en 1931, un año después que en Europa, y porque España se protegió menos y la caída de la demanda de importaciones fue menor. Después, el comercio exterior en España cayó más desde 1933; en este año, el grado de apertura en Europa pasó a ser del 15,4% y en España cayó a 11,5%. Como veremos, este año fue el que registró un mayor aumento de la protección en España. Por lo tanto, aunque a finales de los

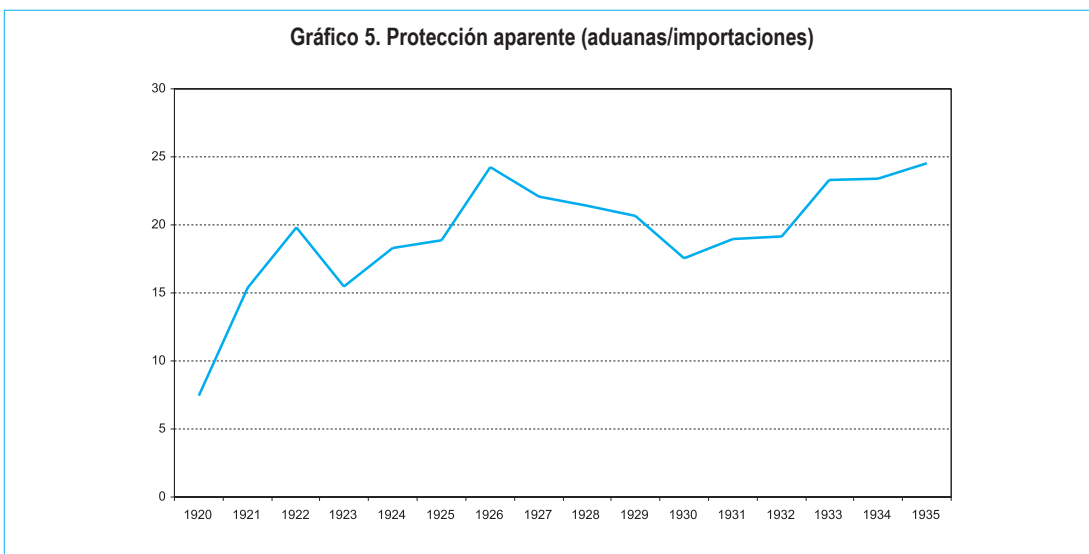
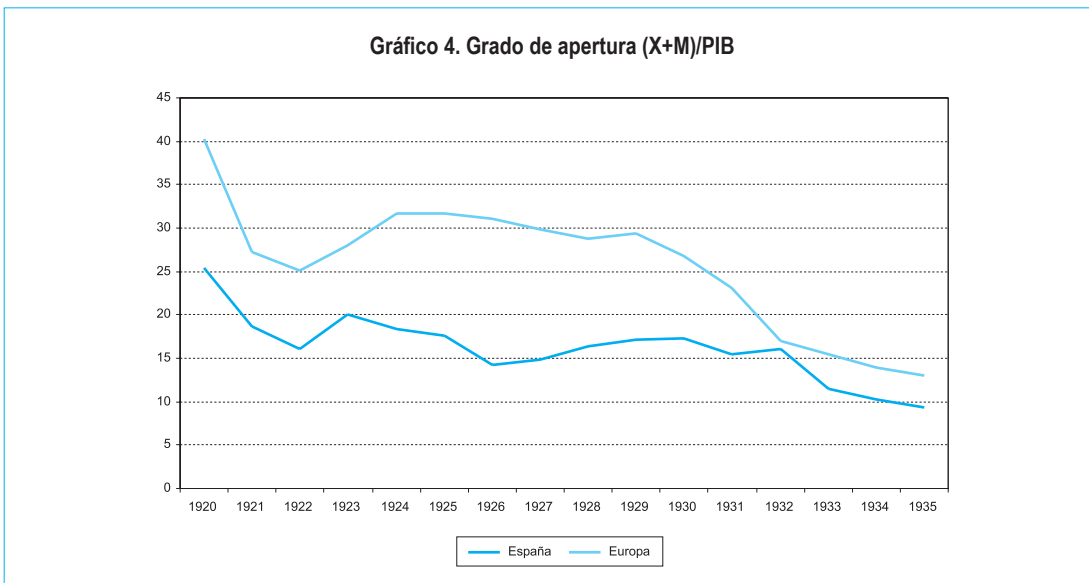
⁹ Si descendiéramos más en el análisis, veríamos que las industrias de bienes de consumo apenas se vieron afectadas por la crisis, dado el crecimiento de los salarios reales y los ingresos de los agricultores, en particular los arrendatarios. Por el contrario, las industrias pesadas, en particular la siderúrgica y la construcción de material de transporte (naval y ferroviario) se vieron más afectadas. Sobre estas últimas industrias sí que influyó el cambio de orientación de la política de obras públicas de la Segunda República. Véase Comín (2002).

¹⁰ Véase Tena (2005).



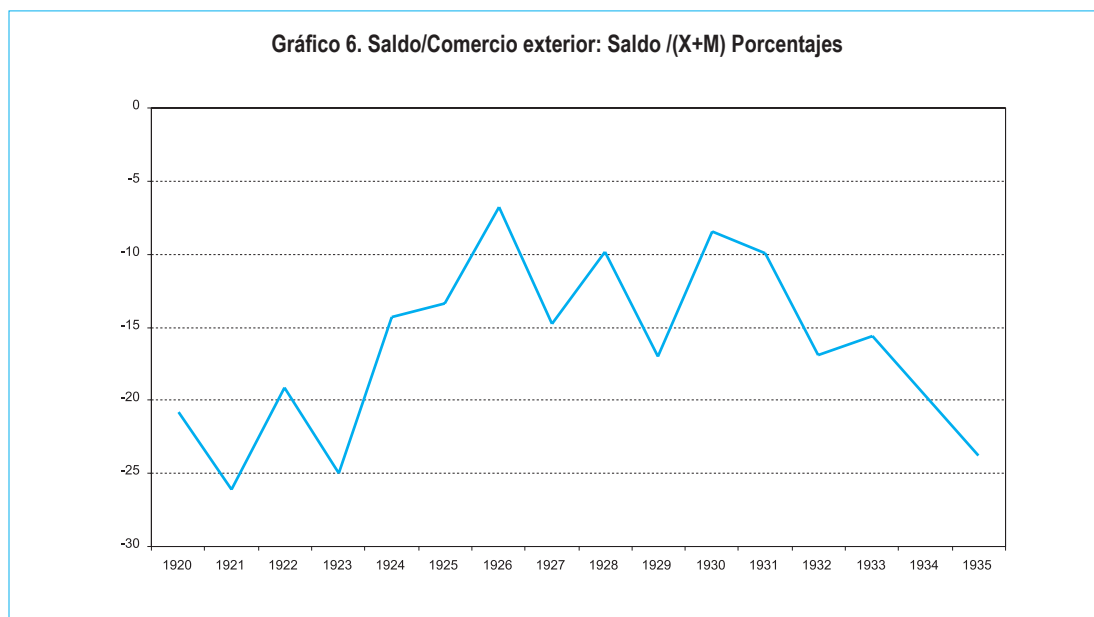
años 1920, la economía española estuviera menos abierta al exterior que la media europea, la caída del comercio exterior, aun siendo considerable, fue menos importante en España, siendo los descensos mayores en 1931 y en 1933-1935. Con todo, las repercusiones de la crisis internacional sobre la economía española fueron más que notables; cualquiera que fuera inicialmente, el grado de apertura, entre 1930 y 1935, disminuyó en un 46%; descenso, que no deja de ser notable, aunque muy inferior al de otros países.

En el Gráfico 5 se representa una estimación de la protección aparente (medida por el porcentaje que la recaudación de aduanas suponía en el valor de las importaciones). La protección aparente había crecido entre 1920 y 1926, alcanzando un máximo del 24,3%; luego disminuyó hasta un mínimo en 1930 (17,5%). La protección aparente volvió a crecer desde



1931, hasta alcanzar el 24,5% en 1935, habiendo ocurrido el aumento de la protección, fundamentalmente, en el año de 1933. La economía española, por lo tanto, se protegió desde 1933 con subidas arancelarias. No obstante, la Segunda República apenas recurrió a las restricciones cuantitativas del comercio, que era la nueva vía proteccionista ensayada por los gobiernos mundiales para hacer frente a la crisis de 1929¹¹.

En el Gráfico 6 se recoge el porcentaje que el saldo de la balanza comercial suponía dentro del total del comercio exterior. En el período de entreguerras, el saldo comercial fue siempre negativo en España. El déficit comercial aumentó entre 1926 y 1929 (cuando supuso el 17% del comercio exterior). Este déficit comercial de la década de 1920 fue compensado con la partida de servicios (fletes), las remesas de emigrantes y, sobre todo, por las importaciones de capital. Tras una reducción del déficit exterior en 1930 (8,5%), el déficit de la balanza comercial con el exterior volvió a crecer desde 1931, hasta situarse en el 23,8% en 1935. Esto quiere decir que, desde 1931, las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones, debido a España sufrió las consecuencias de las políticas de «empobrecer al vecino» practicadas intensamente por sus socios comerciales. El problema radicó en que durante la Segunda República, ese déficit comercial no pudo ser compensado con fletes ni con importaciones de capital; probablemente, se saldó con la exportación de divisas (entre las cuales se encontraron las fugas de capitales provocadas por la crisis política iniciada con la caída de Primo de Rivera)¹².



¹¹ Los datos proceden de Tena (2005).

¹² Véase Comín (1988).



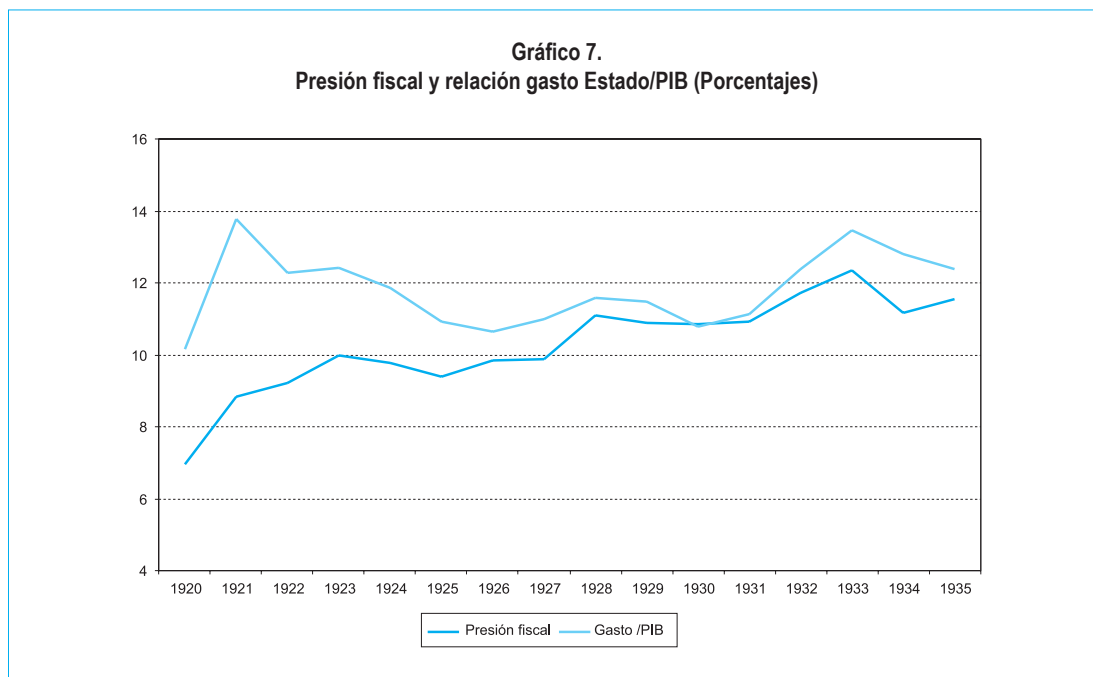
5. Una política fiscal teóricamente ortodoxa

La liquidación de los Presupuestos Generales del Estado muestra que, tras el equilibrio de 1930, durante la Segunda República los presupuestos se cerraron con déficit. Después del pequeño superávit conseguido gracias a lo que se ha denominado «error Argüelles», ministro de Hacienda en 1930, los gastos públicos volvieron a crecer desde el Presupuesto de 1931 y se intensificaron desde el de 1932¹³. Es importante señalar el aumento del gasto público durante la Segunda República no se dirigió hacia los mismos sectores a los que se había destinado durante la dictadura de Primo de Rivera, antes de 1930, pues hubo un cambio de objetivos en la política presupuestaria y, consecuentemente, en la estructura del gasto público. En efecto, la coyuntura depresiva de los años 1930 era muy diferente a la fase de crecimiento económico de la década de 1920. Consecuentemente, los ministros de Hacienda ajustaron los objetivos presupuestarios a esta nueva coyuntura. Por otro lado, los gastos públicos durante la dictadura habían ido dirigidos a satisfacer las demandas de la Federación de Industrias Nacionales, sin considerar si las inversiones públicas eran necesarias para el país. Lógicamente, la Segunda República reconsideró aquella política, reorientando el gasto público hacia inversiones más necesarias, que eran, fundamentalmente, la lucha contra el paro obrero, las obras de regadío y el fomento de la educación. También cambiaron los objetivos políticos de la Segunda República con respecto a la dictadura previa, pues los programas económicos de los republicanos no coincidían, lógicamente, con los del dictador Primo de Rivera. Estos cambios en la estructura del gasto sólo afectaron a los «sectores económicos» beneficiados por el gasto, pero no al volumen de gasto público, con respecto al PIB que fue parecido en ambos períodos.

Como le pasó a Calvo Sotelo, a pesar de sus declaraciones de respetar la ortodoxia presupuestaria, los ministros de Hacienda de la Segunda República no quisieron (en el primer bienio) o no pudieron (en 1935) equilibrar el Presupuesto del Estado. Entre 1931 y 1934, los ministros de Hacienda incrementaron el gasto público para combatir el desempleo y mejorar las infraestructuras y la educación del país. Sólo en 1935, hubo una intención clara de reducir el déficit presupuestario, por parte de Chapaprieta, que además de ser ministro de Hacienda era también presidente del Consejo de Ministros.

En el Gráfico 7 se advierte que la relación gasto del Estado/ PIB creció entre 1926 y 1928, pero ya se estabilizó en 1929, el último año de la dictadura. La política expansiva la desaceleró el propio ministro de Hacienda de la dictadura Calvo Sotelo, ya en 1929. Este ministro paró la política expansionista cuando elaboró el presupuesto para 1930, cerrando el Presupuesto extraordinario que había aprobado en 1926 para diez años. El resultado fue que, en 1930, la relación gasto del estado/PIB disminuyó al 10,8% (casi el mismo porcentaje que en 1926). De esta política restrictiva se responsabilizó el ministro de la «dictablanda», Argüelles. Pero, en contra de lo que se sostiene, esta política fiscal restrictiva no fue continuada durante la Segunda República. Las democracias suelen ampliar el gasto del Estado y el déficit presupuestario

¹³ Para las opiniones de los diferentes economistas sobre el papel de la política fiscal, véase Comín (1988).



frente a las dictaduras. En efecto, con la Segunda República cambió la política presupuestaria para ser, de nuevo, expansiva. El gasto del Estado aumentó rápidamente hasta 1933, en un 25% con respecto a 1930. Es decir, que en el primer bienio republicano, los gobiernos de la coalición republicano socialista hicieron un importante esfuerzo a través del gasto público para contener la depresión económica y luchar contra el «paro involuntario», como decían entonces. Por tanto, desde 1932 la relación gasto público/PIB alcanzó cotas desconocidas hasta entonces en España. Con el cambio de Gobierno a finales de 1933, cuando llegó el turno a las derechas republicanas, la política presupuestaria del Gobierno radical cedista cambió de nuevo el rumbo, de manera que, en 1934 y 1935, el porcentaje del gasto público en el PIB disminuyó al 12,4% (el mismo nivel que en 1932). Esto supuso una orientación restrictiva en la política presupuestaria durante el segundo bienio republicano, lo cual demuestra que el período republicano no fue homogéneo en la política económica. Pero, aún así, el gasto público en 1934 y 1935 seguía suponiendo un mayor porcentaje con relación al PIB que durante la dictadura de Primo de Rivera. Es decir, que los economistas contemporáneos criticaban a los ministros de Hacienda republicanos sin razón alguna, desde el punto de vista presupuestario¹⁴.

La presión fiscal también aumentó entre 1931 y 1933, gracias a la reforma tributaria de Jaume Carner de 1932; aquí es donde se manifiesta la ortodoxia financiera de este ministro, puesto que si hubiera tenido ideología keynesiana, la presión fiscal hubiera debido reducirse también para combatir la crisis¹⁵. En cualquier caso, ningún país contó con ministros que aceptaran la doctrina keynesiana. La excepción fue el caso de Suecia, donde la escuela sueca

¹⁴ Para la política de gasto público, véase Comín (1988).

¹⁵ Para las reformas tributarias de la Segunda República, véase Comín (1988).



sostenía algo parecido a Keynes. Con todo, el efecto conjunto del presupuesto del Estado fue expansivo entre 1931 y 1934, pues partiendo de una situación de equilibrio presupuestario en 1930, se derivó hacia un déficit presupuestario que suponía el 1,6% del PIB en 1934. Éste era un porcentaje relativamente alto para los cánones de la época, por lo que puede hablarse de un cierto «estímulo fiscal»; aunque fue claramente insuficiente. No obstante, además, gran parte del déficit presupuestario era coyuntural, porque la recesión lastró el crecimiento de los ingresos. En realidad, el déficit público había sido mayor entre 1920 y 1925; pero en la primera mitad de los años 1920, el déficit presupuestario surgió, fundamentalmente, por la guerra de Marruecos; de manera que, a medida que el conflicto armado en África se iba resolviendo, el déficit presupuestario fue cayendo en la segunda mitad de los años 1920; sólo el fuerte gasto en obras públicas realizado en 1927 logró frenar este descenso del déficit. Volviendo a la Segunda República, el déficit se corrigió en 1935, cuando cayó al 0,8% del PIB, gracias a la política de economías realizada por Chapaprieta. Las derechas del segundo bienio trataron de recuperar más seriamente el equilibrio presupuestario. Pero el cambio de coyuntura les ayudó a ello, ya que en estos años situación en la que la crisis coyuntural se había superado aparentemente. Los gobiernos de derechas de la Segunda República también redujeron el gasto, recortando los créditos para las reformas estructurales que ellos mismo paralizaron. Asimismo, los gobiernos radical cedista postergaron la realización de un presupuesto de obras públicas para resolver deficiencias estructurales y favorecer el crecimiento económico, porque no lo consideraban una prioridad.

En cualquier caso, el tamaño de las cifras presupuestarias durante la Segunda República era pequeño para que estas variaciones en la política presupuestaria hubieran tenido repercusiones relevantes sobre la producción y el empleo de la economía española. Al fin y al cabo, el gasto del Estado nunca superó el 13,5% del PIB, ni el déficit del presupuesto del Estado superó el 1,6% del PIB. Por otro lado, la dimensión del déficit público en relación a los gastos del Estado tampoco llegó a los niveles preocupantes para las arcas públicas, como había tenido en otros períodos históricos (1920-1923). Consecuentemente, tampoco hubo necesidad de emitir grandes volúmenes de deuda pública, cuyos ingresos llegaron a suponer en torno al 12% de los ingresos totales entre 1932 y 1934. De manera que, entre 1931 y 1934, la dirección de la política presupuestaria (particularmente la del gasto y la del déficit) fue la adecuada para combatir la crisis, pero la magnitud del impulso fiscal no fue tan grande como tener efectos significativos. Esto fue algo común a los países europeos (Francia o Inglaterra), donde se realizaron planes de obras públicas para aliviar el paro, siempre que no pusieran en serio peligro las finanzas del Estado. En suma, tuvieron que influir, por lo tanto, otros factores distintos del presupuesto en la recuperación de la economía española desde 1934.

En la política presupuestaria no sólo es importante el nivel del gasto público y de la presión fiscal sino también la estructura de los mismos. Las transformaciones más llamativas de los años 1920 fueron: primero, la reducción de los gastos del Ministerio de África desde 1925, por el fin de la Guerra de Marruecos; segundo, el descenso de los gastos del Ministerio de Hacienda desde ese mismo año, que también puede estar relacionado con el fin de la

contienda; tercero, el aumento de los gastos de Fomento desde 1927; y, cuarto, el aumento de los gastos del Ministerio de Gobernación desde 1927. Por su parte, durante la Segunda República, los cambios más interesantes fueron: primero, el aumento de los gastos del Ministerio de Fomento del 18,8 al 29,1% entre 1930 y 1935; segundo, la disminución de los gastos del Ministerio de Guerra del 11,8 al 8,6%, y el descenso de los gastos del Ministerio de Marina de 7,4 al 3,4% entre esos años; y, tercero, el aumento de los gastos en Clases pasivas del 4 al 6,8% entre 1930 y 1935, por la reforma militar de Azaña. El aumento de los gastos económicos es una prueba de modernización de la estructura presupuestaria, y muestra que los gobiernos de la Segunda República se preocuparon por buscar soluciones a los problemas económicos, aumentando los gastos en obras públicas y educación. Esto queda confirmado por la mayor especialización de la estructura ministerial, pues se crearon nuevos ministerios especializados de tipo económico, que recibieron nuevas dotaciones presupuestarias.

Frente a lo señalado por algunos economistas, lo que cayó durante la Segunda República no fue la inversión pública sino la inversión privada, de manera que la relación entre éstas creció intensamente, mostrando el comportamiento anticíclico de la inversión pública¹⁶. Los efectos de la inversión pública se vieron en el crecimiento de la red total de carreteras entre 1931 y 1935 (un 21,9%) fue mayor que el ocurrido entre 1925 y 1931 (un 15,7%); las inversiones en carreteras durante la República fueron superiores a las realizadas durante la dictadura de Primo de Rivera. Durante la Segunda República se continuó la tendencia inversora en las carreteras vecinales de la dictadura y se incrementó (en 1934) la inversión en las carreteras del Estado, paralizándose, por el contrario, las inversiones en las carreteras provinciales¹⁷.

Es cierto que la inestabilidad del entorno político deterioró las expectativas empresariales y redujo la inversión privada. Este es un factor primordial de la crisis. Pero las expectativas empresariales ya venían empeorando desde 1928, cuando comenzó la inestabilidad política de la dictadura y desde 1930, cuando la propia monarquía empezó a tambalearse tras desprenderse de la cobertura dictatorial. La inversión total de la economía española creció intensamente durante los años 1920 hasta alcanzar un máximo en 1929. En 1930, la formación bruta de capital fijo cayó ligeramente, desplomándose al año siguiente, en 1931 y 1932. Por lo tanto, la inversión total se derrumbó en los dos primeros años de la República, tras la desaceleración sufrida en 1930. No obstante, la inversión se recuperó ya en 1933 y luego en 1935.

¹⁶ Comín (1988).

¹⁷ Según los datos de Gómez Mendoza y San Román (2005).



6. La política monetaria y la ausencia de crisis bancarias generalizadas

La política monetaria era la única disponible para solventar la crisis, en el período de entreguerras. En una primera fase, antes del abandono del patrón oro por Inglaterra en 1931, la ortodoxia financiera dictó una política monetaria restrictiva para mantener la paridad y evitar la salida de divisas. Esto es lo que se hizo en España desde 1928, cuando Primo de Rivera se empeñó en mantener la cotización de la peseta, mediante el control de cambios. No obstante, tras las crisis bancarias y la agravación de la depresión, la política monetaria de los países que abandonaron el patrón oro comenzó a ser expansiva, con devaluaciones y reducciones del tipo de interés. Esto favoreció la recuperación en estos países. Otros, como Francia, siguieron en el patrón oro y, consiguientemente, siguieron practicando políticas monetarias deflacionistas, frenando la recuperación. España, aunque nunca perteneció al patrón oro, siguió la estela de Francia, renunciando a la devaluación como un arma para combatir la crisis. Por otro lado, salvo en el caso del Banco de Cataluña¹⁸, no hubo quiebras bancarias en España, lo que también contribuyó que la recesión no se convirtiese en gran depresión, en contra de lo sucedido en otros países.

En 1930 se subió el tipo de pignoración de la deuda y el de los descuentos comerciales, y que en 1931 (en julio en ambos años) se aumentó sólo el tipo de descuento comercial del Banco de España (es decir, se aflojó la política monetaria restrictiva, pues los bancos descontaban con la pignoración). Este aumento del tipo de interés se debió, fundamentalmente, a los intentos de los gobiernos españoles, monárquicos, de mantener la cotización de la peseta, aunque España no pertenecía al patrón oro, se actuó como si fuera miembro del club del oro. Es decir, la política del Ministerio de Hacienda y del Banco de España fue restrictiva en 1930 y lo siguió siendo en 1931, en lo que respecta al descuento comercial. Por lo tanto, algo de responsabilidad tuvo que tener el Banco de España (una entidad privada entonces) en el origen de la crisis de los años 1930. La política de tipos de interés practicada por el Banco de España fue la adecuada a partir de 1932; la reacción ante la crisis fue, por tanto, un poco tardía. Los tipos practicados para el descuento comercial por el Banco de España se redujeron en medio punto en 1932 desde el máximo de 1931 (6,5%), tras un intenso crecimiento desde el 5% en 1927 (para mantener la cotización de la peseta y evitar la pérdida de reservas exteriores). En 1933, se mantuvo el tipo de descuento en el 6%, pero en 1934 y 1935 volvió a reducirse el tipo de descuento en medio punto cada año, hasta el 5% en 1935. Asimismo, los tipos aplicados a la pignoración de la deuda por la banca privada se mantuvieron por el Banco de España en el 5% hasta que se redujeron en medio punto en 1934 y en otro medio en 1935 (esto implicaba que el gobierno trataba de fomentar el crecimiento de la base monetaria). Parece pues que la política monetaria fue utilizada siguiendo la ortodoxia monetaria de la época, en el segundo bienio republicano, lo que puede explicar parte de la recuperación económica desde 1934.

¹⁸ En realidad, el único banco con problemas fue el Banco de Cataluña, por su fuerte posicionamiento en divisas extranjeras y por la abundante cartera de acciones industriales.

En los países del patrón oro, la devaluación fue una medida consciente y tardía para evitar la agravación de la crisis. El abandono del patrón oro por el Reino Unido en 1931 dejó flotar la libra, y provocó una apreciación de la peseta con respecto a la libra esterlina, justamente cuando se abandonó la intervención en el mercado de cambios por parte del Gobierno español, para mantener la peseta. Por el contrario, la decisión del Gobierno francés de permanecer en el patrón oro implicó que la peseta siguiera depreciándose frente al franco francés, también en 1932. Aunque en 1933, la peseta se apreció ligeramente con respecto al franco francés, durante la crisis de los 1930 la peseta mantuvo su valor con respecto al franco francés (que era la moneda más fuerte). Los gobiernos españoles siguieron la estela francesa en la cuestión de los cambios y, por lo tanto, no participaron de la generalizada política de devaluaciones competitivas destinadas a combatir la crisis en el interior de los distintos países. Sin duda alguna, la fortaleza de la peseta entre 1931 y 1935 perjudicó a las exportaciones españolas y favoreció las importaciones, lo que no contribuyó a la recuperación de la economía española.

Quizá la razón haya que buscarla en la escasa internacionalización de sus actividades, las pocas entradas de capital financiero en la segunda mitad de los años 1920, dada la no pertenencia de España al patrón oro, y en el reducido peso que las inversiones industriales tenían en sus carteras. Sólo quebró un banco de relieve: el Banco de Cataluña. Sin embargo, esta ausencia de crisis bancarias fue fundamental para que le «recesión» española no se convirtiera en «gran depresión». La ausencia de crisis bancarias se explican, por un lado, porque la posición contable de los bancos españoles era buena, dada la ortodoxia de la gestión bancaria de sus directivos y su aversión al riesgo. En efecto, el coeficiente de liquidez de la banca privada era suficientemente alto en los años 1930, pues el encaje suponía casi 1/5 de las cuentas corrientes bancarias en los bancos.

7. Conclusiones

La desfavorable coyuntura económica internacional desde 1929 agravó los desequilibrios estructurales que venía arrastrando la economía española desde la Primera Guerra Mundial. A la hora de resolver sus problemas, los políticos republicanos recurrieron a los instrumentos convencionales de su tiempo. No hicieron política que no se practicaran en otras democracias europeas del momento. En general, los conocimientos de los ministros de Hacienda de la República eran aceptables (Indalecio Prieto); muy buenos, en algunos casos (Jaume Carner, Joaquín Chapaprieta). En todo caso, tenían excelentes asesores. Así que no cometieron errores garrafales en la política coyuntural, en el marco de la teoría económica y de los instrumentos de la política económica disponibles en su tiempo, y dentro de las medidas tomadas en otros países. Desde una perspectiva actual se les podría criticar que no hubiesen dejado depreciarse la peseta desde 1928 (podían hacerlo pues España no pertenecía al patrón oro) y que hubiesen mantenido los tipos de interés, para defenderse de la crisis. Pero los gobiernos españoles practicaron una política de control de cambios ya iniciada Primo de Rivera (no se olvide que



entonces se quería entrar en el patrón oro, y de hecho, Japón lo hizo nada menos que en 1931) y la siguieron los gobiernos de la transición y el gobierno provisional de la República. Pero esto es lo que los empresarios esperaban que hicieran los gobiernos de entonces. A Indalecio Prieto no le reprocharon los empresarios esta política, sino el intento de controlar al Banco de España, que era una sociedad privada.

Esta política monetaria es la que estaban haciendo todos los países hasta la salida de Gran Bretaña del patrón oro en 1931 y de los Estados Unidos en 1933. Por lo tanto, sólo desde estos años puede decirse que los gobiernos españoles se equivocaron más que los países de que devaluaron. No obstante, España siguió el ejemplo de Francia. Entonces nadie tenía claro cuál de las dos políticas sería más eficaz para combatir la crisis. España no devaluó, pero sí que rebajó los tipos de interés, que era lo correcto. Desde 1933, se emprendió también una política proteccionista, con aumentos de aranceles sobre todo, pero muy floja en comparación a otros países. Desde la óptica de entonces, esto fue un error, pero los estudios posteriores han mostrado que el proteccionismo y las devaluaciones fueron contraproducentes.

Las propuestas, dentro de la economía convencional, eran muy dispares como muestran los cambios de orientación en la misma. Tan importantes, o más, que las cuestiones teóricas, fue la falta de instrumentos de la política económica. El problema pudo proceder, más bien, de la heterogeneidad de los gobiernos de coalición en toda la Segunda República. Los condicionantes políticos fueron importantes, pues no era fácil llegar a un acuerdo sobre la mejor política a practicar. Puede decirse que cada ministro iba por su lado, siendo difícil coordinar la labor de «gobierno». Por no hablar de la inestabilidad y rotación de los gobiernos, mayor en segundo bienio republicano, que trajo consigo el continuo tejer y destejer de las reformas por los sucesivos gobiernos, que anulaba sus efectos. No obstante, la inestabilidad política no es un rasgo diferenciador de la Segunda República.



Referencias bibliográficas

- Comín, F. (1988): *Hacienda y economía en la España contemporánea, 1800-1936*. Vol. II: «La Hacienda transicional (1875-1935)». Madrid, Instituto de Estudios Fiscales; pp. 784-844.
- Comín, F. (2002): «El período de entreguerras»; en Comín, F.; Hernández, M. y Llopis, E., eds.: *Historia Económica de España. Siglos X-XX*. Barcelona, Crítica; pp. 285-329.
- Gómez Mendoza, A. y San Román, E. C. (2005): «Transportes y comunicaciones»; en Carreras, A. y Tafunell, X., coords.: *Estadísticas históricas de España: siglo XIX-XX*. Bilbao, Fundación BBVA; vol. II, pp. 509-572.
- Prados de la Escosura, L. (2003): *El progreso económico de España (1850-2000)*. Bilbao, Fundación BBVA.
- Tena, A. (2003): «Sector exterior»; en Carreras, A. y Tafunell, X., coords.: *Estadísticas históricas de España: siglo XIX-XX*. Bilbao, Fundación BBVA; vol. II, pp. 573-641.