

# LOS INDUSTRIALES VASCOS Y EL ESTADO LIBERAL: ECONOMÍA Y GRUPOS DE PRESIÓN EN LA CRISIS DE LA RESTAURACIÓN

por JUAN CARLOS ROJO CAGIGAL

Este artículo analiza el sistema de representación de intereses existente en la España de la Restauración y explora cómo y en qué medida las transformaciones económicas que tuvieron lugar durante la I Guerra Mundial y la inmediata posguerra afectaron a dicho sistema. El análisis se centra en el País Vasco, una región que, en contraste con el atraso y predominio agrario de la mayoría del país, disfrutaba de un desarrollo industrial considerable, por lo que su *lobby* de industriales se convirtió en uno de los más importantes. La tesis que mantengo es que el sistema de representación y toma de decisiones existente antes de 1914 se caracterizaba por tener rasgos pluralistas y sobre todo una elevada autonomía estatal, por lo que el acomodo de los industriales vascos dentro de él siempre resultó complicado. Durante la guerra europea y los años posteriores los cambios estructurales en la economía provocaron una situación difícil para la gran industria. La presión del grupo vasco aumentó, pero los esfuerzos no sólo se centraron en la política comercial, que había sido su objetivo tradicional. Ahora resultaba imprescindible una orientación del gasto estatal hacia la gran industria y otras medidas de intervención pública. Frente a estas demandas, la intermediación de intereses continuó siendo esencialmente pluralista y la autonomía estatal incluso se incrementó. Ello tensionó el sistema existente, haciendo que los industriales vascos apostaran firmemente por un modelo corporativista aplicable a todos los niveles de intermediación. El trabajo se ha dividido en cuatro partes. En primer lugar se realiza una aproximación teórica a la relación entre grupos de interés y Estado. Luego se analizan las características del grupo vasco y la arena

de intermediación de preguerra. En las secciones tercera y cuarta se introduce la variable dinámica: se examina el cambio estructural en la economía vasca durante la guerra y posguerra y su impacto sobre las relaciones entre los industriales vascos y el Estado liberal.

### **Los grupos de presión y el Estado: del pluralismo a la teoría de redes**

El estudio de la relación entre los grupos de interés y el Estado es un tema recurrente en ciencia política, economía política o historia. Lo es porque se reconoce que la interacción de ese conjunto de actores determina en las sociedades capitalistas la adopción de políticas públicas que afectan al bienestar de la población. Además, los problemas generados por dicha interacción pueden ejercer una influencia significativa sobre procesos históricos amplios como cambios del sistema político; o la construcción de estructuras de intermediación para el acomodo de los participantes genera a veces transformaciones institucionales con consecuencias sobre las libertades políticas y económicas, la distribución de recursos o el crecimiento económico.<sup>1</sup> Aunque la cuestión ha sido objeto de atención desde hace más de dos siglos, cuando la emergencia de sistemas políticos democráticos planteó cómo acomodar en su seno a los grupos de interés económicos,<sup>2</sup> los primeros planteamientos teóricos sistemáticos acerca de la relación entre grupos de interés y Estado no aparecieron hasta después de la II Guerra Mundial, con los trabajos de Truman y Dahl, que iniciaron la corriente pluralista.<sup>3</sup> Según este modelo, los

---

<sup>1</sup> Existe una literatura abundante sobre la influencia de los sistemas de representación sobre el desarrollo económico. Por ejemplo, tratando de ver qué esquemas, pluralistas o corporativistas, generaban mayor crecimiento entre los países avanzados. El artículo de Burda se ha convertido en un clásico sobre el tema: M. C. Burda, «Wither Corporatism? Corporatism, Labor Unions and the Safety Net», *European Economic Review* 41 (1997), 635-646. Ver también A. Henley y E. Tsakalotos, *Corporatism and Economic Performance. A Comparative Analysis of Market Economies* (Aldershot: Elgar, 1993).

<sup>2</sup> Rousseau ya mostró su antipatía por los grupos de interés en *El contrato social*. Pero el más citado en la literatura es James Madison, quien en *The Federalist Papers* trató la cuestión de la influencia de estos grupos sobre la democracia y el bien común. Graham K. Wilson, *Interest Groups* (Oxford: Basil Blackwell, 1990), 2-3.

<sup>3</sup> David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and the Public Opinion* (Nueva York: Knopf, 1951); Robert A. Dahl, «The Concept of Power», *Behavioral Science* 2 (1957), 201-215.

grupos de interés empresariales y los grupos rivales tienen un acceso relativamente abierto al Estado, y pueden no existir estructuras de intermediación formales. Si existen no son obligatorias ni especialmente autorizadas por el Estado. El resultado final de la toma de decisiones es incierto, dependiendo de los recursos que puedan poner en marcha los grupos involucrados. Algunos autores han matizado la cuestión del acceso abierto al Estado, poniendo de manifiesto que los grupos empresariales disponen de recursos mucho más amplios que otros intereses o grupos.<sup>4</sup> Olson, empleando el análisis económico en el estudio de la acción colectiva, también reaccionó frente a algunos de los presupuestos del pluralismo. Criticó el postulado de una agrupación espontánea para la defensa de intereses al poner de manifiesto la racionalidad del comportamiento de los actores, que sólo se agrupaban si ello les proporcionaba un bien colectivo exclusivo. Por ello, los grupos pequeños y concentrados serían más eficientes en la consecución de rentas.<sup>5</sup> Frente al pluralismo y a sus críticos, en un ambiente de elevado debate teórico, la escuela marxista mantuvo básicamente sus postulados tradicionales: los grupos de interés empresariales controlaban el Estado, que no era sino un mero instrumento de dominación de la clase capitalista sobre la clase obrera.<sup>6</sup>

Desde la década de 1970 han surgido otras escuelas que han realizado nuevas contribuciones teóricas a la cuestión. Aunque no son

---

<sup>4</sup> Las mejores páginas sobre la privilegiada posición de los empresarios son las de Charles E. Lindblom, *Politics and Markets* (Nueva York: Basic Books, 1977), 170-188. Una síntesis de varias teorías al respecto en Wyn Grant, *Business and Politics in Britain* (Basingstoke: The Macmillan Press Limited, 1993) [1987], 18-31.

<sup>5</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge: Harvard University Press, 1965); *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982). Una crítica a la aproximación económica a los grupos de interés en Richard Kimber, «Interest Groups and the Fallacy of the Liberal Fallacy», en J. J. Richardson (ed.), *Pressure Groups* (Oxford: Oxford University Press, 1993), 38-48.

<sup>6</sup> Los autores clásicos son Miliband y Poulantzas, que se enfrentaron en un famoso debate dentro de esa escuela teórica: Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society* (Nueva York: Basic Books, 1969); Nikos Poulantzas, *Classes in Contemporary Capitalism* (Londres: New Left Books, 1975). Para una síntesis de las teorías marxistas sobre los grupos de interés y el Estado, Bob Jessop, *The Capitalist State. Marxist Theories and Methods* (Oxford: Martin Robertson, 1982). Existe una escuela neo-marxista cuyo más reconocido representante es este último autor, aunque sus planteamientos difícilmente pueden considerarse marxistas. Sus aportaciones a la teoría del Estado y la economía política son destacables. Su principal obra es Bob Jessop, *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place* (Cambridge: Polity, 1990).

las únicas, me referiré a tres: la neo-corporativista, la estatista y la que insiste en la existencia de redes como variable clave. El modelo neo-corporativista revolucionó el análisis de la relación entre los grupos de interés y el Estado al actualizar el corporativismo y adaptarlo al estudio de las sociedades capitalistas avanzadas.<sup>7</sup> Schmitter, su principal teórico, insiste en la importancia de los mecanismos de intermediación de intereses.<sup>8</sup> En el caso del corporativismo el Estado establece mecanismos formales a través de la creación de corporaciones, las cuales autoriza y reconoce.<sup>9</sup> El papel de los grupos en las corporaciones es representativo, su presencia obligatoria y su carácter regulatorio. Si se mantiene el parlamentarismo se podría instalar un corporativismo social o liberal, en el que el conflicto entre grupos trataría de trasladarse de un nivel macro a un nivel intermedio o «meso» por ramas de actividad o básicamente funcional.<sup>10</sup> El neo-corporativismo es posiblemente la escuela que ha producido mayores innovaciones en el campo de estudio de las relaciones entre

---

<sup>7</sup> En este trabajo se utiliza el término «corporativismo» como equivalente a la expresión inglesa «corporatism», que no existe en castellano, aunque ha sido usada («corporatismo») por autores como Giner y Pérez Yruela. Por tanto, cuando hablamos de «corporativismo» o «corporativo» nos referimos a un determinado sistema de representación de intereses con las características que se explican en el texto. No tiene nada que ver con el uso genérico que se suele dar al término en castellano, equivalente a gremialismo. Sobre la cuestión, Manuel Pérez Yruela y Salvador Giner, *El corporativismo en España* (Barcelona: Ariel, 1988), 23-27.

<sup>8</sup> Philippe C. Schmitter, «Still the Century of Corporatism?», en P. Schmitter y G. Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Londres y Beverly Hills: SAGE Publications, 1979) [1974], 7-52; «Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe», en P. Schmitter y G. Lehmbruch, *Trends toward Corporatist Intermediation*, 63-94.

<sup>9</sup> El término «intermediación de intereses» fue acuñado por el propio Schmitter, fundador de la escuela neo-corporativista, aunque se utiliza en trabajos con un enfoque diferente. Normalmente es sinónimo de «representación de intereses». Aquí nos parece útil usarlo con el sentido neo-corporativista de negociación («bargaining») entre grupos, o entre éstos y los actores estatales. Es decir, la representación no puede fallar, pero sí la intermediación. Críticas al término en David Judge, *Parliament and Industry* (Aldershot: Dartmouth, 1990).

<sup>10</sup> Para la cuestión de los diferentes niveles de intermediación, Arthur F. P. Wasenbergh, «Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game», en G. Lehmbruch y P. Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making* (Londres y Beverly Hills: SAGE Publications, 1982), 83-108, 85; Alan Cawson, «Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-Level of Interest Intermediation», en A. Cawson (ed.), *Organized Interests and the State. Studies in Meso-Corporatism* (Londres: SAGE Publications, 1985); Paul Williamson, *Corporatism in Perspective. An Introduction Guide to Corporatist Theory* (London: Sage Publications, 1989), 156-167.

grupos y Estado, y tiene conexiones evidentes con el institucionalismo y el neo-institucionalismo.<sup>11</sup> Por su parte, las teorías estatistas o de autonomía del Estado insisten en que los actores estatales persiguen sus propios objetivos. Es decir, el resultado del proceso de toma de decisiones dependería no de la fuerza de los grupos sino de los propios intereses del Estado. Los actores estatales son independientes: la burocracia, por ejemplo, puede crecer y tener sus propios recursos y sus propios objetivos; o los gobernantes persiguen el bien colectivo porque de ello depende su supervivencia como elite de poder.<sup>12</sup> Una muestra de la capacidad de decisión que ostenta el Estado es que puede cambiar unilateralmente el sistema de intermediación de intereses.<sup>13</sup> Finalmente, desde la década de 1990 se ha desarrollado la teoría de redes, que postula que las relaciones entre grupos y Estado varían según las áreas de decisión de que estemos hablando. No hay una sola arena de intermediación, sino que ésta se lleva a cabo en complejos subsistemas o *clusters* en los cuales burócratas, gobernantes y grupos de interés interactúan. Estos subsistemas estarían organizados en *policy networks* o redes.<sup>14</sup>

A veces se presentan los postulados de estas escuelas como auténticos paradigmas, incompatibles entre sí. Pero precisamente su construcción con pretensiones de generalidad, junto con una elaboración en esencia ahistórica, les hacen perder dicha caracterización. El pluralismo se adapta a las estructuras sociales y relaciones existentes en algunos países anglosajones en las décadas de 1950 y 1960;

---

<sup>11</sup> Una aproximación neo-institucional a la relación entre grupos y Estado Marc Schneiberg y Joseph R. Hollingsworth, «Can Transaction Cost Economics Explain Trade Associations?», en R. M. Czada y A. Windhoff-Héritier (eds.), *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality* (Francfort y Boulder: Campus Verlag y Westview Press, 1991), 199-232.

<sup>12</sup> Ver Michael Mann, (1984), «The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results», *Archives européennes de sociologie* 25 (1984), 185-213; Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge and London: Harvard University Press, 1991); Philip G. Cerny, *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the Future of the State* (Londres: Sage, 1990).

<sup>13</sup> Wilson, *Interest Groups*, 32.

<sup>14</sup> Ver Rod.A. W. Rhodes y David Marsh, «Policy Networks in British Politics. A Critique of Existing Approaches», en D. Marsh y R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government* (Oxford, Clarendon Press, 1992), 1-27. La definición más conocida de *policy networks* es la de J. Kenneth Benson, «A Framework for Policy Analysis», en D.L. Rogers y D.A. Whetten (eds.), *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. (Ames: Iowa State University Press, 1982), 137-176, 148.

el neo-corporativismo encaja mejor con lo sucedido tras la crisis del petróleo, en las décadas de 1970 y 1980; y la des-corporativización desde 1990 ha vuelto a dar mayor recorrido al pluralismo, al tiempo que ha promovido el auge de las teorías de autonomía del Estado y el desarrollo de la teoría de redes. Es decir, estos modelos se adaptan y explican mejor lo sucedido en un determinado tiempo histórico –normalmente cuando fueron formulados– y una realidad concreta, pero ni lo explican todo en ese tiempo histórico ni menos aún lo sucedido en otros periodos y formaciones sociales. Las elaboraciones teóricas que hemos repasado tienen sin embargo una virtualidad: revelan qué tipo de relaciones e interacciones han existido en diferentes momentos y qué factores pueden entrar en juego. Dado el mayor nivel de contraste empírico y la presencia del cambio en el análisis histórico, es posible además que algunos de los modelos teóricos sean compatibles. Por tanto, en este ensayo se realiza una aproximación no apriorística a las relaciones entre grupos y Estado. El contraste empírico en nuestro estudio de caso determinará qué modelos teóricos son aplicables o no, siendo posible que los postulados de varios de ellos sean válidos al realizar un análisis en el tiempo y/o en los niveles regional y estatal.

### **El grupo de presión vasco y la arena de intermediación antes de 1914**

Cuando hablamos del grupo vasco nos referimos al núcleo de empresarios que protagonizó la industrialización de la región desde la década de 1870.<sup>15</sup> El crecimiento industrial se centró al principio en los sectores de la minería del hierro, la siderurgia, la metalurgia y las navieras. Más tarde, a finales del siglo XIX, se dio salida a la fuerte acumulación de capital mediante la inversión en otros sectores como la electricidad, la minería en otras regiones españolas, el vidrio, el papel o la industria metalúrgica de transformación. En este

---

<sup>15</sup> En este ensayo los términos «grupo de interés», «lobby» o «grupo de presión» se usan con el mismo significado, con el matiz de que los dos últimos son siempre económicos y tienen un mayor contenido dinámico en cuanto a tratar de influir sobre el proceso de toma de decisiones. Definiciones y consideraciones varias en Wilson, *Interest Groups*, 7-17; Anthony J. Nownes, *Pressure and Power: Organised Interests in American Politics* (Boston:Houghton Mifflin Company, 2001); Grant, *Business and Politics in Britain*, 18-31.

último proceso se produjo una fuerte concentración empresarial y surgió una importante banca vinculada a la financiación de la industria. Así pues, a principios del siglo XX se había consolidado un grupo de grandes empresarios cuyo interés básico era la industria pesada y en que la banca desempeñaba una función básica de financiación y además de coordinación.<sup>16</sup> Sus reivindicaciones eran tradicionalmente: del lado de la oferta, el arancel para los productos industriales, la abolición de las excepciones arancelarias y la denuncia de los tratados comerciales; del lado de la demanda, la reserva para la industria local de los concursos estatales, y las obras públicas –ferrocarriles secundarios, construcción de la Escuadra.<sup>17</sup> Estos empresarios se organizaron a finales del XIX en torno a una asociación denominada Liga Vizcaína de Productores (1894), que incluía a una treintena de empresas y cuya función casi exclusiva era la defensa de los intereses de sus miembros frente al Estado.<sup>18</sup> Como grupo de presión los industriales vascos tuvieron que competir con otros grupos que representaban intereses económicos con los que chocaban en mayor o menor medida. Los más importantes estaban articulados a escala regional: los industriales catalanes, los hulleros asturianos y los trigueros castellanos. En la arena de intermediación había buen número de grupos rivales: los viticultores andaluces, los conserveros gallegos, la agricultura de exportación de Levante, los productores de aceite andaluces, y un largo etcétera. Predominaba, por tanto, una representación de intereses locales o regionales, siendo menos común –aunque existió en algunos casos– la organización de intereses por sectores dispersos geográficamente.

El poder de decisión se encontraba en manos de la clase dirigente del régimen liberal de la Restauración (1876-1923), a través del legislativo y del ejecutivo, y en menor medida de la burocracia, al me-

---

<sup>16</sup> Ver Manuel González Portilla, «Elites empresariales y poder económico en la siderurgia española», en P. Carasa Soto (ed.), *Elites. Prosopografía contemporánea* (Valladolid: Universidad de Valladolid, 1995), 97-135. La coordinación también se llevaba a cabo a través de redes familiares.

<sup>17</sup> Para una tipología de las políticas económicas que afectan a la industria, Peter Barberis y Timothy May, *Government, Industry and Political Economy* (Buckingham: Open University Press, 1993), 19.

<sup>18</sup> Ignacio Arana, *La Liga Vizcaína de Productores y la política económica de la Restauración, 1894-1914. Relaciones entre empresariado y poder político* (Bilbao: Caja de Ahorros Vizcaína, 1988), 599-602. Para las relaciones laborales contaban con otras asociaciones, coordinadas por un organismo creado en 1899 denominado Centro Industrial de Vizcaya.

nos hasta antes de la I Guerra Mundial. ¿Cuál fue el resultado de la interacción entre el grupo vasco, los grupos rivales y el Estado? En principio, la respuesta a esta pregunta no admite discusión: el grupo de presión vasco consiguió una legislación muy favorable para eliminar la competencia exterior en el mercado interior, canalizando recursos desde los consumidores hacia sus intereses. No obstante, el proteccionismo no fue selectivo sino integral, lo cual significa que también el resto de los grupos industriales y la agricultura del cereal disfrutaron de una amplia protección. Ese pequeño sacrificio de renta entre los grupos favorecidos por el *trade off* de la protección integral no puede ocultar que los grandes beneficiados fueron los industriales, y los grandes perjudicados los difusos consumidores y algunos sectores dinámicos de exportación. En 1913 España ya era uno de los países con una protección sobre las manufacturas más elevada de Europa.<sup>19</sup> Junto a la protección frente a la competencia extranjera –arancel de 1891 y sobre todo el de 1906– y otros mecanismos como el cambio exterior, los industriales vascos lograron también en las dos décadas anteriores a la guerra europea la aprobación de otras medidas de fomento directo de la producción o de gasto público orientado hacia la gran industria.

El éxito de los grupos de presión industriales ha sido explicado tradicionalmente aludiendo a la debilidad de la clase política frente a los grupos de interés económicos. El argumento más extendido es que la alianza entre los grupos de presión trigueros castellanos, industriales textiles catalanes y siderúrgicos vascos se impuso a una clase dirigente débil, para la que la adopción de políticas proteccionistas no implicaba ningún coste electoral debido al clientelismo preponderante en la representación política, y que veía además el arancel

---

<sup>19</sup> Sólo Finlandia superaba los niveles de protección nominal españoles, por un estrecho margen de 36,4% frente a 35,7%. Heinrich Liepmann, *Tariff Levels and the Economic Unity of Europe: an Examination of Tariff Policy, Export Movements and the Economic Integration of Europe, 1913-1931* (London: Allen & Unwin, 1938), 415, tabla IVb. En protección nominal total España era el país más protegido de Europa. Los cálculos de protección efectiva ofrecen resultados similares. El verdadero alcance de la protección efectiva sigue siendo debatido. Los últimos datos disponibles apuntan a una elevada protección efectiva general, aunque menor en las industrias intensivas en capital que en las intensivas en mano de obra. Es decir, mayor protección efectiva para el textil catalán que para la gran industria vasca. Ver Antonio Tena, «¿Por qué fue España un país con alta protección industrial? Evidencias desde la protección efectiva» (Universidad Carlos III de Madrid: Documento de Trabajo 02-03, 2002).

como una fuente de ingresos fiscales.<sup>20</sup> Tuñón de Lara fue más allá, al sostener la existencia un «bloque de poder», un bloque oligárquico de grandes financieros, industriales y terratenientes que controlaban el Estado.<sup>21</sup> Aunque reconocía que durante el régimen liberal había una elite política, argumentaba ortodoxamente que ésta existía porque el poder económico no solía ejercer directamente el poder: algunos miembros del bloque se especializaban en esa actividad o eran «reclutados» de otras clases.<sup>22</sup> Una tesis más sofisticada es la de Fraile, quien utilizó la teoría de grupos olsoniana para explicar el éxito de los industriales vascos y catalanes. Según este historiador económico, estos grupos de interés eran pequeños y muy concentrados geográficamente, lo cual constituía un fuerte incentivo para la búsqueda de aranceles. Actuando como actores económicos racionales, maximizadores de beneficios, su acción frente a una clase política «poco independiente» les permitió asegurarse la captura de rentas.<sup>23</sup>

Una parte de la literatura ha sostenido sin embargo la independencia de la clase política frente a los grupos de interés económico durante este periodo. Varela Ortega y Linz ya pusieron de manifiesto la lógica propia en que tenía lugar el proceso de toma de decisiones.<sup>24</sup> Una lógica que respondía a la naturaleza política del régimen liberal restauracionista, en la que el sistema de clientelas y de patronazgo hacía que la clase dirigente pudiera ser independiente de gran-

---

<sup>20</sup> En casi todas las síntesis de historia económica, desde Vicens Vives hasta Carreras y Tafunell: Jaime Vicens Vives, *Manual de Historia Económica de España* (Barcelona: Teide, 1959): 637-638; Albert Carreras y Xavier Tafunell, *Historia Económica de la España contemporánea* (Barcelona: Crítica, 2003), 191-192. Para el País Vasco, decantándose por la no neutralidad del Estado, Luis Castells y Antonio Rivera, «Representación política y poder social en el País Vasco durante la Restauración», en J. Paniagua y J. A. Piqueras (eds.), *Poder económico y poder político* (Valencia: Instituto Historia Social, 1998) 53-73, 62-63.

<sup>21</sup> Manuel Tuñón de Lara, *Historia y realidad del poder. El poder y las élites en el primer tercio de la España del siglo XX* (Madrid: Edicusa, 1967).

<sup>22</sup> Manuel Tuñón de Lara, *Estudios sobre el siglo XIX español* (Madrid: Siglo XXI, 1972), 201-214.

<sup>23</sup> Pedro Fraile, *Industrialización y grupos de presión. La economía política de la protección en España 1900-1950* (Madrid: Alianza, 1991).

<sup>24</sup> José Varela Ortega, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)* (Madrid: Alianza, 1977); «El proteccionismo de los trigueros castellanos y la naturaleza del poder político de la Restauración», *Cuadernos Económicos del ICE* 6 (1978), 7-60; Juan José Linz, «A Century of Politics and Interests in Spain», en S. Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), 365-415.

des propietarios agrícolas e industriales, ya que su elección no dependía del apoyo de aquéllos sino del control del distrito electoral. Los políticos del régimen liberal serían una clase dirigente independiente del poder económico, una casta de abogados con actitudes oratorias, profesionales de la política.<sup>25</sup> Algunos de ellos podían ser también terratenientes o miembros de los consejos de administración de empresas ferroviarias, o tener relaciones familiares con grandes industriales, pero se trataba sólo de relaciones personales sin ninguna influencia sobre la actividad política.<sup>26</sup> Esta tesis de la independencia de la clase dirigente del Estado liberal frente a los grupos de interés económicos se ha reforzado en los últimos años con el análisis en mayor profundidad de las asociaciones patronales y, en general, de la acción colectiva de los empresarios españoles.<sup>27</sup>

La autonomía estatal parece confirmarse si analizamos con algún detalle cómo consiguió el grupo vasco su éxito. El primer logro, el arancel de 1891 que protegió los productos industriales, fue casual. Se trató de una tarifa diseñada para defender a la agricultura del trigo americano, en la que se introdujo la protección sobre las manufacturas para reforzar la posición española en las negociaciones del tratado de comercio con Francia, ya que se quería que este país redujera sus derechos sobre los vinos. La resistencia francesa provocó que se mantuviera el arancel sobre las partidas industriales.<sup>28</sup> Se podrá argüir que el grupo de interés vasco no se organizó hasta 1894 en la Liga Vizcaína de Productores. Pero como ha demostrado Arana, una parte importante de los éxitos posteriores de la Liga no son atribuibles a su presión directa, sino que respondieron a iniciativas o decisiones de la propia clase dirigente, motivadas más por el propio juego político que por satisfacer al grupo de presión.<sup>29</sup> Otras veces el grupo vasco llevó el peso de la presión y tuvo un resultado final positivo, pero casi siempre tras penosas e intermitentes

---

<sup>25</sup> Ver Mercedes Cabrera, *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)* (Madrid: Taurus, 1998), 335.

<sup>26</sup> Varela Ortega, «El proteccionismo de los trigueros castellanos...», 28-29.

<sup>27</sup> Mercedes Cabrera y Fernando del Rey (2002), *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea (1875-2000)* (Madrid: Taurus, 2002).

<sup>28</sup> José María Serrano Sanz, *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895* (Madrid: Siglo XXI, 1987).

<sup>29</sup> Arana, *La Liga Vizcaína de Productores...* El viraje hacia el proteccionismo agrícola de 1891 también se explica por el juego político, en concreto, por la actitud de la facción gamacista del Partido Liberal. Varela Ortega, «El proteccionismo de los trigueros castellanos...», 16-17.

negociaciones, o por la capacidad personal de figuras como Pablo Alzola. Sabaté sostiene sólidamente que el arancel de 1906, muy favorable a los intereses industriales, fue una decisión de la clase dirigente, convencida de los supuestos efectos positivos que sobre el crecimiento industrial entre 1891 y 1905 había producido el arancel «accidental» de Cánovas.<sup>30</sup>

Nos encontramos, por tanto, ante un sistema de intermediación de intereses que podríamos situar en un punto intermedio entre el pluralismo y el estatismo, aunque depende, obviamente, de cómo definamos ambos conceptos. El sistema español (1890-1923) encaja con algunos de los rasgos básicos del modelo pluralista que ya hemos apuntado: acceso relativamente abierto al Estado, resultado final incierto, competencia entre grupos, inexistencia de estructuras de intermediación autorizadas por el Estado. Los grupos de presión se encontraban claramente fuera del proceso formal de toma de decisiones —eran *outsiders*—, la adscripción a ellos era voluntaria y no autorizada por el Estado, y su dinámica de acción era más individual que concertada, lo cual también cuadra con el pluralismo.<sup>31</sup> Pero hay un rasgo que suele ser considerado esencial en el modelo pluralista, y es que el resultado final de la toma de decisiones depende de los recursos que puedan poner en marcha los grupos involucrados. Si hemos afirmado que la clase dirigente liberal fue independiente de los grupos de interés económicos, ¿lo fue porque los grupos no fueron capaces de movilizar recursos suficientes? ¿Eran débiles? No parece que lo fueran especialmente. Los grupos de presión españoles eran pequeños y estaban muy fragmentados, organizados a escala regional o incluso provincial como en el caso vasco. Los industriales vascos no pudieron organizar un grupo a mayor escala, a pesar de algunos intentos. Pero ello no supone teóricamente ninguna debilidad. Siguiendo el modelo de Olson, eran más eficientes al eliminar el problema del *free-rider*.<sup>32</sup> Además, en países como Italia o Gran Bretaña los grupos de interés industriales también eran dispersos, y tar-

---

<sup>30</sup> Marcela Sabaté, *El proteccionismo legitimado. Política arancelaria española a comienzos de siglo* (Madrid: Civitas, 1996).

<sup>31</sup> La definición clásica de pluralismo, la de Schmitter en «Still the Century of Corporatism?», I. Ver también Michael M. Atkinson y William D. Coleman, «Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order», en A. Cawson, *Organized Interests and the State*, 24-25; Martin J. Smith, *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993), 15-29.

<sup>32</sup> Olson, *The Logic of Collective Action*, 22-43.

daron en organizarse a escala nacional.<sup>33</sup> Podía ser un grupo pequeño, pero tenía cohesión y contaba con otros recursos: capacidad financiera; control de varios medios de comunicación e influencia en otros; disponibilidad para la adquisición de deuda pública a un Estado con una hacienda siempre exhausta; control casi absoluto de las instituciones a escala local y provincial, lo que les permitió ostentar directamente la representación parlamentaria en Madrid y utilizar organismos públicos como la diputación o los ayuntamientos como grupos de presión complementarios; contactos personales con el Rey y con políticos liberales destacados. Es cierto que tenían que competir con otros grupos, pero los industriales vascos disponían de mayores recursos que los demás, a excepción de los catalanes, con los que no tuvieron demasiados problemas para negociar y llegar a acuerdos.<sup>34</sup> Además, siempre podían utilizar el argumento del paro obrero en las zonas industriales frente a un «difuso» perjuicio que la protección podía causar sobre los niveles de vida en las zonas agrarias o entre las clases medias urbanas.

Así pues, el sistema de intermediación era semi-pluralista o semi-poliárquico pero con una elevada autonomía estatal, ya que la clase dirigente tomaba decisiones con independencia de la fuerza de los grupos de interés.<sup>35</sup> La amplia autonomía de los actores estatales se debió a la naturaleza del régimen político, en el que dominaba el

---

<sup>33</sup> La Confederazione italiana dell'industria, que agrupó a las asociaciones regionales italianas, se creó en 1910, y la Federation of British Industries en 1916. El poder de influencia de la asociación británica fue muy débil, a pesar de su tamaño. Ver Andrew Marrison, *British Business and Protection 1903-1932* (New York: Clarendon Press of Oxford University Press, 1996); Franco Amatori y Andrea Colli, *Impresa e industria in Italia: dall'Unità a oggi*. (Venecia: Marsilio, 1999).

<sup>34</sup> Existía coordinación con los grupos de presión de la provincia de Guipúzcoa, y con la Liga Marítima Española, según Arana, *La Liga Vizcaína de Productores... Para Guipúzcoa*, Félix Luengo, *Crecimiento económico y cambio social. Guipúzcoa 1917-1923* (Bilbao: Universidad del País Vasco, 1990), 314-320. Para Cataluña, Fernando del Rey, «Actitudes políticas y económicas de la patronal catalana (1917-1923)», *Estudios de Historia Social*, 24-25 (1983), 23-148. Joseph Harrison, «The Catalan industrial elite, 1898-1923», en F. Lannon y P. Preston (eds.), *Elites and Power in Twentieth Century Spain: Essays in Honour of Sir Raymond Carr* (Oxford: Clarendon Press, 1990), 45-70; Soledad Bengoechea, *Organització patronal i conflictitat social a Catalunya. Tradició i corporativisme entre finals de segle i la dictadura de Primo de Rivera* (Barcelona: Publicacions de l'abadia de Montserrat, 1994); Magda Sellés i Quintana, *El Foment del Treball Nacional 1914-1923* (Barcelona: Publicacions de l'abadia de Montserrat, 2000).

<sup>35</sup> El concepto de poliarquía en Lindblom, *Politics and Markets*, 33.

clientelismo, lo cual hizo que el poder de la clase dirigente fuese muy dependiente del sistema de patronazgo. Los vaivenes hacia unos intereses u otros se debieron unas veces al juego político de facciones, otra veces al convencimiento de que esa era la política más razonable para los intereses generales dentro del abanico de posibilidades disponible. Con el tiempo, cuando la opinión pública comenzó a ser más importante –sufragio universal masculino, mayor movilización, sociedad de masas–, aquélla entró de lleno en el proceso de toma de decisiones, ya que los grupos rivales del gobierno pudieron fácilmente instrumentalizar las decisiones de política comercial, arancelaria o de gasto público como cesiones a los grupos de interés económicos por parte de un régimen oligárquico y poco representativo. La aparición con más fuerza de estos dos actores –opinión pública y grupos rivales– incrementó aún más la autonomía de la clase dirigente, que tenía que demostrar que no cedía a las pretensiones de los grupos económicos y que sus decisiones respondían al interés general o a la *raison d'état*. En este sentido, quizás uno de las mayores desventajas de los grupos económicos españoles en general fue su baja legitimidad y la existencia de un ambiente de opinión desfavorable a los negocios. En el caso de los industriales vascos, esta desventaja fue especialmente importante, dada la fuerte exposición del tipo de negocio a la opinión pública y al juego de facciones o partidos políticos.<sup>36</sup>

De lo dicho se deduce que de algún modo el sistema de intermediación de intereses entre los grupos económicos y el Estado era disfuncional: los grupos tenían la suficiente fuerza como para plantear de manera coherente sus reivindicaciones, pero no existían los canales institucionales necesarios para que pudieran ejercer una influencia real sobre el proceso de toma de decisiones –órganos institucionales en el legislativo o en la administración, partidos políticos. Según la definición de pluralismo que Jessop ofrece, la existencia de instituciones de representación e intermediación es necesaria; si no existen, estaríamos en una fase previa al pluralismo, que él denomina «parlamentarismo».<sup>37</sup> Es claro que en la España de la Restauración, al menos hasta 1914, apenas existían esos canales para la intermediación de intereses, y que en ese sentido podríamos estar hablando de pluralismo fallido, o semi-pluralismo.

---

<sup>36</sup> Para la importancia de la ideología o los valores en la relación entre grupos y la toma de decisiones, John D. Aram, *Managing Business and Public Policy. Concepts, Issues and Cases* (Boston: Pitman, 1983), especialmente la introducción y las figuras 1.1. y 1.2.

<sup>37</sup> Jessop, *State Theory*.

El político conservador Antonio Maura criticó la ausencia de nexos sociales y de órganos colectivos de representación que caracterizaba como la «deficiencia despiadada de la concepción económica manchesteriana». Frente a esta fragilidad en la articulación de los intereses, proponía la «eficaz canalización» de la opinión y una «cohesión de intereses» auspiciada por el Estado. Durante su «gobierno largo» entre 1907 y 1909 creó una serie de instituciones de carácter corporativista como la Asamblea de Productores o el Consejo de la Producción que fueron recibidas con entusiasmo por parte de los grandes industriales. Algunos medios afines a éstos destacaron cómo en esos organismos podrían «exponer directamente» sus intereses y las empresas u otros grupos económicos podrían participar en la administración pública sin necesidad de «luchar a brazo partido» con la burocracia.<sup>38</sup> Pero este intento de corporativismo social o corporativismo liberal fue efímero. Precisamente el hecho de que muchas de las decisiones del gobierno se llevaran a cabo en el seno de organismos formales de representación provocó las críticas de opacidad y connivencia con intereses económicos por parte de partidos de oposición o facciones rivales –que fueron capaces incluso de llevar a cabo una intensa movilización popular–, lo cual acabó desgastando al gobierno. El ensayo de 1907-1909 convenció sin embargo a la mayoría de los industriales vascos que la solución a la falla del sistema de intermediación se encontraba en la creación de instituciones corporativistas, lo que convirtió al maurismo en la corriente ideológica dominante en el grupo.<sup>39</sup>

## Los cambios estructurales en la economía vasca

La I Guerra Mundial produjo profundas transformaciones en la economía española. Como es sabido, la contienda provocó una reducción drástica en las importaciones de manufacturas, que tradicionalmente habían provenido de países ahora beligerantes: Inglaterra, Francia y Alemania. Ello supuso una protección automática a la industria, mucho más efectiva que cualquier política comercial o aran-

---

<sup>38</sup> María Jesús González Hernández, *El universo conservador de Antonio Maura. Biografía y proyecto de Estado* (Madrid: Biblioteca Nueva, 1997), 246-247.

<sup>39</sup> Ver Fernando del Rey, *Propietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración, 1914-1923* (Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

celaria anterior, que permitió a los empresarios españoles hacerse con el mercado interior. Asimismo, las necesidades de abastecimiento bélico y los estrangulamientos productivos en los países en guerra significaron un aumento de la demanda dirigida a los neutrales, no sólo de armamento sino también de bienes para la reposición de infraestructuras –siderurgia, metalurgia, industria mecánica–, equipamiento de tropas –textil, cuero– o materias primas minerales.

Pero a la industria vasca le fue difícil aprovechar la favorable coyuntura. Las empresas eran aún dependientes de la importación de carbón inglés y otros insumos básicos, cuya recepción se redujo o se hizo muy irregular a causa de los trastornos de la navegación. La llegada de equipamiento tecnológico también se frenó debido a las trabas de los gobiernos beligerantes para la concesión de licencias de exportación, o a la saturación de las factorías extranjeras. El colapso del sistema ferroviario español, la desaparición de la navegación de cabotaje y otros factores dificultaron su substitución con productos del mercado interior. En definitiva, una situación de demanda exterior e interior pujante y una oferta inelástica. Los intentos de solucionar los estrangulamientos de la oferta y en general la intención de aprovechar la excepcional coyuntura fueron los ejes fundamentales de las estrategias emprendidas por los industriales vascos entre 1914 y 1920. Podríamos resumirlas como sigue: políticas de autoabastecimiento como instalación de hornos para no depender del suministro de otras empresas, construcción de talleres para fabricar insumos que antes se importaban, adquisición de minas de carbón en Asturias o León para sustituir el carbón inglés, creación de flotas para el traslado del mineral, compra de material ferroviario; inversión en líneas de producción o sectores que tenían una demanda puramente coyuntural, como el caso de la construcción naval; adquisición a precios elevados de activos fijos en el mercado nacional, casi siempre obsoletos; escasa renovación del utillaje tecnológico. En general, predominio en la inversión en sectores «viejos» y cartelizados como la metalurgia, las construcciones metálicas, la industria papelera o determinados ramos de la industria mecánica.<sup>40</sup>

Estas estrategias fracasaron. Las grandes factorías siderúrgicas no fueron capaces de expandir su producción a una escala suficiente para satisfacer la creciente demanda de la industria de transforma-

---

<sup>40</sup> Juan Carlos Rojo Cagigal, *El ciclo económico bélico y la deriva hacia el corporativismo de la burguesía vasca* (Universidad de Deusto: tesis doctoral, 2004).

ción. Menos aún pudieron exportar. Fueron algunas empresas metalúrgicas, pequeñas y especializadas, y la industria armera, las que lograron exportar una parte de su producción, principalmente a Francia y en los años de 1916 y 1917. En ningún caso la industria vasca exhibió el dinamismo exportador de la industria catalana. La expansión bélica en el caso del País Vasco fue básicamente una inflación de beneficios, posible gracias al aumento de los precios en el mercado interior por la fuerte demanda y la ausencia de competencia exterior, que compensó el aumento de los costes de producción.<sup>41</sup> La espiral inflacionista se aceleró desde mediados de 1917 y los beneficios de las empresas industriales se dispararon en el segundo semestre de ese año y primer semestre de 1918. Altos Hornos de Vizcaya, que ya trabajaba en sus productos comerciales de Sestao con unos márgenes –diferencia entre el precio de coste y el precio de venta– en torno al 60% en el segundo semestre de 1916 o un 80% en el primer semestre de 1917, superó durante varios meses, entre la segunda mitad de 1917 y el primer trimestre de 1918, la cota del 200%.<sup>42</sup> No obstante, siendo importantes, los beneficios relativos del sector industrial fueron mucho menores que los del naviero.

Los datos disponibles de producción industrial confirman las dificultades por las que atravesó la industria durante el ciclo bélico. Los índices de producción industrial existentes para el País Vasco muestran un hundimiento de la producción industrial entre 1914 y 1922, que se produce en dos fases. La primera en 1917-1918 tiene que ver con las inelasticidades de la oferta que ya hemos comentado; la segunda, en 1921-1922, está relacionada con la crisis económica de posguerra. Obviamente, cuando desapareció la protección automática que la guerra había proporcionado, las importaciones alemanas o francesas, impulsadas además por la caída del marco y del franco, afectaron a una industria vasca que había sufrido un fuerte empeo-

---

<sup>41</sup> Santiago Roldán, José Luis García Delgado y Juan Muñoz, *La consolidación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920* (Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1973), 2 vols.; Jordi Palafox, *Atraso económico y democracia. La Segunda República y la economía española, 1892-1936* (Barcelona: Crítica, 1991).

<sup>42</sup> Calculado a partir de Stefan Houtp, *Cambio técnico y localización en la siderurgia española integrada, 1882-1936* (Universidad Carlos III de Madrid: tesis doctoral), vol. 2. Para Altos Hornos de Vizcaya durante la I Guerra Mundial, Manuel González Portilla, «A.H.V.: Expansión y crisis de la siderurgia española. La fractura de la Primera Guerra Mundial», en P. Martín Aceña y M. Gárate Ojanguren (eds.), *Economía y empresa en el norte de España (Una aproximación histórica)* (San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa / Universidad del País Vasco, 1994), 329-362.

ramiento de los costes debido a las estrategias de autoabastecimiento e inversión de años anteriores. Aunque no disponemos de datos de productividad para el conjunto de la industria vasca, la información cuantitativa aportada por algunos estudios sectoriales y el hecho de que junto con el descenso del producto industrial se produjera en el periodo un aumento de entre 15 ó 20 puntos en la población empleada en el sector secundario en las provincias costeras sugieren una caída muy pronunciada de la productividad.<sup>43</sup> De hecho, el producto industrial por habitante catalán superó al vasco en 1917, por primera vez desde 1890. En definitiva, la evolución del producto industrial vasco pone de manifiesto una ruptura en 1914 de su tendencia desde 1890, y una divergencia clara respecto a la evolución del catalán y del conjunto de España.<sup>44</sup>

Hacia 1920 la industria vasca no tenía algunos problemas; tenía muchos problemas. El retorno a la normalidad y la llegada de importaciones procedentes de países europeos de moneda depreciada comenzaron a estrechar los márgenes de venta en el segundo semestre de ese año. La producción no pudo recuperarse: durante la guerra había caído por los estrangulamientos productivos; en la posguerra cayó aún más por la competencia exterior. Ante las crecientes dificultades, los industriales vascos solicitaron al gobierno el restablecimiento de los aranceles, el aumento de las tarifas y otras medidas de política arancelaria como recargos sobre las importaciones procedentes de determinados países. Pero la estructura de la industria se había modificado sustancialmente entre 1914 y 1920. Las señales artificiales emitidas por el mercado durante la guerra y las políticas de autoabastecimiento habían provocado la creación de empresas en sectores viejos o fuertes inversiones en la ampliación en planta de otras existentes. Como resultado de la saturación, la sobrecapitalización y el empeoramiento general de los costes, a los industriales vascos no les servía sólo la tradicional protección arancelaria. Ahora necesitaban la puesta en marcha de políticas de fomento directo de la producción por parte del Estado: subvenciones para la construc-

---

<sup>43</sup> Datos de población activa en Ignacio Olábarri, *Relaciones laborales en Vizcaya (1890-1936)* (Bilbao: La Editorial Vizcaína, 1978) 447; Luengo, *Crecimiento económico y cambio social*, 232. Estudios sectoriales en Houpt, *Cambio técnico y localización en la siderurgia española integrada*.

<sup>44</sup> Juan Carlos Rojo Cagigal, «Economic Distress and Discourse: The Rise of a Corporatist Rethoric in Northern Spain after World War I» (Univ. Carlos III de Madrid: Inst. Laureano Guierola, Working Paper 02-2008, 2008).

ción de nuevos ferrocarriles o renovación del material, construcciones navales y obras públicas.<sup>45</sup>

### **Economía, grupos de presión y Estado en un entorno de cambio**

Así pues, las nuevas circunstancias de la posguerra requerían ahora no sólo política arancelaria, sino también un aumento sustancial de las tarifas ferroviarias, subvenciones estatales a los ferrocarriles y, sobre todo, una elevación del gasto público y orientación hacia grandes obras con efectos multiplicadores sobre la demanda de la industria pesada. Excepto la cuestión de las tarifas, lo demás era algo que siempre había formado parte de la agenda del grupo de presión vasco.<sup>46</sup> Pero el cambio que se había operado entre 1914 y 1920 –saturación de sectores viejos, exceso de capitalización y empeoramiento de los costes– lo hacía imprescindible no sólo a corto plazo, sino como una estrategia de supervivencia a medio y largo plazo. Frente a estas necesidades, ¿había variado el sistema de intermediación de intereses de la preguerra? ¿Existían ya canales institucionales para que el grupo de presión vasco pudiera tener una influencia real sobre el proceso de toma de decisiones? En el caso de la política arancelaria, durante la guerra europea se había modificado la composición de la Junta de Aranceles y Valoraciones y la de su órgano ejecutivo, la Comisión Permanente, para dar entrada en estos organismos a grupos de interés diversos: cámaras de comercio, grupos de presión industriales, asociaciones agrarias o de comerciantes. Y en la política comercial, en 1921 se había creado una Comisión para el Estudio y la Preparación de Convenios Comerciales, también con presencia de grupos de interés.<sup>47</sup> Parece por tanto que se estaban transformando algunos de los organismos burocráticos existentes en corporaciones de representación, autorizadas y tuteladas por el Estado; se estaban creando otros organismos nuevos de tipo corporativo; y continuaban

---

<sup>45</sup> Ver Juan Carlos Rojo Cagigal, «La crisis económica de 1921 en el País Vasco: su impacto y estrategias empresariales de supervivencia», *Letras de Deusto* 34 (2004) 141-196.

<sup>46</sup> El interés del grupo vasco en el presupuesto estatal, ya desde finales del XIX, en Joseph Harrison, *An Economic History of Modern Spain* (New York: Holmers & Meier, 1978), 85-86.

<sup>47</sup> Javier Muñoz, Santiago Roldán, y Ángel Serrano, «La involución nacionalista y la vertebración del capitalismo español», *Cuadernos económicos del I.C.E.* 5 (1978), 13-221, 83-84.

funcionando otros de la etapa Maura, como la Comisión Protectora de la Producción Nacional. ¿Acaso se estaba gestando una vía corporativista aún después de la intentona maurista de 1907-1909? La respuesta a esta pregunta es que los datos disponibles sugieren que la corporativización después de 1909 fue limitada y sólo formal. Limitada porque aunque se crearon organismos de este tipo en diferentes ámbitos, no se trató de un fenómeno generalizado. Y más importante aún, fue sólo formal porque la capacidad de influencia real de estas corporaciones sobre el proceso de toma de decisiones fue escasa.

En la Comisión Permanente de la Junta de Aranceles y Valoraciones y en la propia Junta había una presencia notable de funcionarios nombrados por el Gobierno, que actuaban bajo las órdenes de miembros de éste o incluso de manera bastante autónoma. Además de estos organismos, existía una Comisión Técnica que, formada por burócratas profesionales, tenía la responsabilidad de fijar los derechos finales sobre las diferentes partidas del arancel. Sorprende, si acudimos a fuentes empresariales, su fuerte autonomía. A pesar de que la Comisión Permanente, con representación de intereses, hubiese fijado determinados aranceles, este organismo tenía capacidad autónoma de decisión, y los grupos de presión carecían de influencia o control alguno sobre el proceso. Este caso contradice el postulado olsoniano tradicional que afirma que los burócratas profesionales son más proclives a la concesión de protección que la clase dirigente o los parlamentarios, ya que los primeros no tendrían que afrontar los costes de tales decisiones. En este periodo los funcionarios profesionales españoles se mostraron radicalmente independientes de los grupos de interés.<sup>48</sup> Ello concuerda con los planteamientos de Nordlinger o Cerny, que insisten en que la burocracia tiene sus propios intereses y persigue sus propios objetivos.<sup>49</sup> Uno de los más importantes es la supervivencia de sus departamentos a medio y largo plazo. La adopción de decisiones erróneas podía generar costes que tenían que asumir los burócratas, al poner en tela de juicio la función y utilidad de sus departamentos dentro del aparato estatal.

Por otro lado, aunque existieran algunos canales institucionales de representación de tipo corporativista, su función quedaba desvirtuada por las decisiones que pudiera adoptar el poder ejecutivo. Tras

---

<sup>48</sup> Casos de autonomía de la burocracia y del ejecutivo entre 1919 y 1922 en Rojo Cagigal, *El ciclo económico bélico...*, capítulo 6.

<sup>49</sup> Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*; Cerny, *The Changing Architecture of Politics*.

la aprobación del arancel de 1922 –satisfactorio en general para la industria española, en cuanto a los derechos establecidos–, el gobierno decidió introducir la revisión de los derechos de los hierros y metales, lo cual convertía en provisional la protección otorgada a la siderurgia. A pesar de la presencia de Cambó en el gobierno, el político catalán –partidario de una protección alta a la producción industrial– explicó a los grupos de presión vasco y asturiano que dentro del gabinete había ministros que se oponían a la protección de los hierros y que se había encontrado con la «actitud irreductible» de algunos de ellos, por lo que le fue imposible detener la aprobación de la medida.<sup>50</sup> Así pues, existían instituciones corporativas para la canalización de intereses, pero su capacidad era muy limitada debido a la autonomía del ejecutivo.<sup>51</sup>

El estatismo también se percibe en la política de obras públicas y en la política ferroviaria, tan necesarias para los industriales vascos en el nuevo contexto económico de la posguerra. El gasto público, en especial el del Ministerio de Fomento, aumentó entre 1918 y 1923, pero no lo suficiente. Y en cualquier caso, los grupos de interés no participaron en la toma de decisiones. No existía ningún canal institucional de intermediación para que los grupos de presión pudieran influir de manera efectiva en el proceso. Otro tanto sucedió en la política ferroviaria, muy expuesta a la opinión pública. La decisión del ejecutivo en esta área fue efectuar una subida muy moderada de las tarifas y poner en marcha un sistema de financiación para modernizar el material ferroviario denominado de «anticipos reintegrables», que suponía que las cantidades entregadas tenían que ser devueltas por las compañías. Además de no satisfacer en absoluto sus aspiraciones –esperaban tarifas mucho más elevadas y subvenciones

---

<sup>50</sup> Archivo Foral de Bizkaia, actas de las sesiones de la Comisión Delegada de Altos Hornos de Vizcaya, acta del 21 de febrero de 1922.

<sup>51</sup> La revisión de los derechos de la siderurgia no fue el único ejemplo de autonomía estatal en materia arancelaria. Dos meses de aprobarse el Arancel definitivo una ley permitía efectuar rebajas en los tratados y convenios comerciales de los derechos fijados con carácter general; y en 1922, a pesar de la crisis de la industria de la hojalata, el grupo de presión vasco no consiguió la derogación de la admisión temporal de este producto si se destinaba como insumo para la exportación. Ambas decisiones, sobre todo la primera, son otros ejemplos de la amplia autonomía de que gozaba la clase dirigente liberal. Véase Rojo Cagigal, «La crisis económica de 1921 en el País Vasco». Gestiones de los industriales vascos para la derogación de las admisiones temporales en Archivo Foral de Bizkaia, actas de las sesiones de la Comisión Delegada de Altos Hornos de Vizcaya, acta del 11-4-1922.

a fondo perdido—, ni los industriales vascos ni otros grupos de presión encontraron canales para ejercer una influencia real.<sup>52</sup>

El poder creciente de la burocracia en la toma de decisiones de política económica junto con la independencia de la clase dirigente anulaban la función real que pudieran desempeñar los canales institucionales existentes, formalmente corporativistas o no. Una prueba de la ausencia de mecanismos reales de intermediación de intereses es la actuación de *lobbyists* profesionales contratados por las empresas o por los grupos de presión. Estos personajes actuaban entre el Parlamento, el gobierno, la clase dirigente, la burocracia y la prensa. Otra prueba es la presencia directa en el Parlamento de industriales vascos. En una época de mayor movilización política y de emergencia de la sociedad de masas, los industriales se vieron obligados a gastar grandes sumas para garantizarse un escaño en el Parlamento en los distritos locales o como diputados cuneros en otras provincias.<sup>53</sup> El hecho de que durante la dictadura de Primo de Rivera desaparecieran de la escena política de primer orden y sí intervinieran en organismos corporativistas nos indica que la estrategia de la representación directa tenía que ver con la defensa de sus intereses. Aunque fueran un grupo pequeño en el Parlamento, su presencia les permitía contactar personalmente con los miembros del ejecutivo y en general con la clase dirigente; podían exhibir el logro de haber conseguido actas para los partidos dinásticos; o simplemente el escaño les otorgaba un prestigio que contribuía a cultivar relaciones personales con la elite política. La existencia de *lobbyists* y la insistencia en la representación directa nos indican claramente que el sistema de intermediación tenía rasgos más pluralistas que corporativistas.

A pesar de este carácter pluralista, el atributo básico del sistema fue —como ya hemos señalado— su elevada autonomía estatal, que si la comparamos con la de la preguerra incluso aumentó. Tres factores pudieron contribuir a que el estatismo se hiciera más acusado después de 1914. En primer lugar, los problemas de abastecimiento durante la guerra europea y la inflación incrementaron la interven-

---

<sup>52</sup> El impuesto Alba de 1916 constituye una prueba elocuente de la autonomía de la clase dirigente. Ver Roldán, García Delgado y Muñoz, *La consolidación de la sociedad capitalista en España*, vol. 1, 267-326.

<sup>53</sup> Ver Javier de Ybarra, *Política nacional en Vizcaya* (Bilbao, 1947); Antonio Rivera, «El País Vasco», en J. Varela Ortega (dir.), *El poder de la influencia: geografía del caciquismo en España* (Madrid: Marcial Pons, 2001), 455-496.

ción estatal en la economía para el control de precios o la asignación de recursos, lo cual se tradujo en un aumento de los funcionarios profesionales. Pero mientras en países beligerantes como Inglaterra, Francia o Alemania los grupos de interés económicos, la burocracia estatal y la clase dirigente tuvieron que cooperar en el esfuerzo de guerra –dando origen en unos casos a la creación de instituciones corporativistas, en otros a canales institucionales para la representación de intereses–, en la España neutral esa colaboración no tuvo lugar.<sup>54</sup> Se incrementó la burocracia y se produjo una especialización funcional, pero hubo una escasa o nula cooperación con los grupos de interés económicos. El mayor protagonismo de los funcionarios profesionales dio cobertura a las decisiones adoptadas por la clase dirigente, quien ahora podía legitimarlas presentándolas como resultado de consideraciones técnicas. En segundo lugar, el agravamiento del conflicto de clases pudo provocar un aumento de la autonomía del Estado. Si el aparato estatal tiene que desempeñar un papel más activo en la represión del movimiento obrero, puede verse empujado también a desarrollar un papel más independiente frente a los empresarios.<sup>55</sup> Este es un factor a tener muy en cuenta, y se deriva más de la necesidad del Estado de legitimidad para desempeñar su función represora que una supuesta cesión de autonomía de los empresarios al aparato estatal para que éste sea eficaz en el control del conflicto social. En tercer lugar, después de 1914 se produjo una mayor movilización social, un protagonismo creciente de la opinión pública y una mayor competencia de grupos políticos rivales –republicanos, socialistas–, lo cual expuso aún más el proceso de toma de decisiones a la arena pública. En estas circunstancias se produjo una tendencia al aumento de la autonomía estatal, y más aún en el caso de los industriales vascos que, como vimos en la segunda sección, tenían la desventaja de una baja legitimidad de cara a la opinión pública. Estos tres elementos hicieron aún más estatista el sistema de intermediación de intereses entre los industriales vascos y el Estado liberal, estatismo que en cual-

---

<sup>54</sup> La colaboración en Gran Bretaña, en Keith Middlemas, *Politics in Industrial Society: the Experience of the British System since 1911* (Londres: Deutsch, 1979), 20.

<sup>55</sup> Consideraciones teóricas sobre esta cuestión en Dietrich Rueschemeyer y Peter B. Evans, «The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention», en P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 44-77, 63-64.

quier caso seguía teniendo su origen básico en la naturaleza del régimen político de la Restauración.

Antes de la guerra europea el sistema de intermediación de intereses fallaba debido a la elevada autonomía estatal. Los canales institucionales necesarios para ejercer una influencia real o no existían o eran inoperantes. La respuesta ideológica de los industriales vascos ante la ausencia de mecanismos para ejercer una influencia real sobre el proceso de toma de decisiones fue el corporativismo. Políticamente, dicha respuesta se articuló desde principios del siglo XX en torno al maurismo. El objetivo era la consecución de un corporativismo «social» dentro del régimen liberal. Después de la guerra habían aparecido algunos organismos corporativistas pero fueron también inoperantes. La autonomía estatal incluso se había incrementado. La respuesta de los industriales vascos fue también el corporativismo, pero cada vez más antiliberal. La deriva hacia posiciones de corporativismo autoritario se produjo debido a las transformaciones económicas ocurridas durante la guerra europea. Schmitter sugirió que la corporativización de la representación de intereses estaba relacionada con ciertos imperativos básicos o necesidades del capitalismo de reproducir sus condiciones de existencia y continuar acumulando recursos.<sup>56</sup> Ante los problemas de saturación en la industria pesada y de fuerte empeoramiento de los costes, los industriales vascos necesitaban la puesta en marcha de políticas expansivas del gasto público y de protección frente al exterior. Necesitaban también otras medidas de carácter meso-corporativista o sectorial, como limitaciones de la producción, fijación de precios o establecimiento de barreras de entrada en ramos cartelizados. Pero sobre todo resultaba imprescindible contar con instituciones de intermediación. Más que el objetivo pluralista de ejercer una influencia real sobre el proceso de toma de decisiones, concebían esas instituciones como corporaciones en las que negociar o intermediar intereses. Y en cualquier caso, el proceso de negociación y de toma de decisiones tenía que ser opaco frente a la arena pública. Resultaba evidente sin embargo que el régimen liberal no estaba evolucionando hacia un corporativismo social o hacia un esquema de meso-corporativismo, con traslado del conflicto a ese

---

<sup>56</sup> Schmitter, «Still the Century of Corporatism?», 2. Argumentos parecidos en Wassenberg, «Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game», 83, comentando la relación existente entre corporativización de los intereses e historia económica; o en Bob Jessop, *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place* (Cambridge: Polity, 1990), 122.

nivel de intermediación. El régimen evolucionaba hacia un estatismo cada vez más intenso, con algunas características pluralistas. La opacidad del proceso resultaba imposible en un sistema liberal. Utilizando la terminología de la escuela institucional, se estaba imponiendo un «orden de Estado» –estatismo– con presencia de aspectos de un «orden de mercado» –pluralismo– frente a la aspiración de un «orden asociacional» –corporativismo.<sup>57</sup>

## Conclusión

En este ensayo se ha analizado el sistema de representación de intereses existente en España durante la Restauración y la influencia que las transformaciones económicas ocurridas durante la I Guerra Mundial ejercieron sobre el mismo. Un grupo de presión regional, el de los grandes industriales vascos, ha constituido nuestro estudio de caso. La primera conclusión es que antes de 1914 el sistema era básicamente estatista. Tenía rasgos pluralistas como el acceso relativamente abierto al Estado de los diferentes grupos de presión, la competencia entre ellos, la inexistencia o inoperancia de estructuras de intermediación autorizadas por el Estado o la exposición del proceso a la arena pública. Pero el proceso de toma de decisiones se caracterizaba por una elevada autonomía del Estado. La causa de esta a veces radical independencia estatal no ha de buscarse en la falta de articulación de los intereses económicos. Los grupos de presión eran fuertes, concentrados y homogéneos. Estaban articulados. Es difícil pensar cómo no habían de estarlo después de décadas de un régimen político estable. A pesar de ello, su capacidad de influencia sobre el resultado de la toma de decisiones era escasa. El resultado era siempre incierto. Ello se debía a la independencia de que gozaba la clase dirigente, derivada de la naturaleza clientelar del régimen político. En este sentido los éxitos del grupo de presión vasco fueron a menudo fruto de determinadas circunstancias favorables, tras negociaciones penosas. La mayoría de las veces, consecuencia de una decisión autónoma de la clase dirigente en función de criterios basados en el juego de facciones o en la *raison d'état*. En este sentido, el arancel «accidental» de 1891 quizás pudo poner en marcha mecanismos de

---

<sup>57</sup> Wolfgang Streeck y Philippe C. Schmitter, *Private Interest Government: Beyond Market and State* (Bristol: Sage, 1985), 9-11. Schneiberg y Hollingsworth, «Can Transaction Cost Economics Explain Trade Associations?», 208-213.

*path dependence*, que en conjunción con las circunstancias de la economía internacional habrían tenido un peso considerable en el diseño de la política comercial.

Esto contradice las interpretaciones tradicionales, que hablan de una conjunción de trigueros con industriales para la consecución de elevada protección y otras rentas, que tuvo éxito frente a una clase política débil. Hablar de «alianzas», «acuerdos», «pactos» a largo plazo entre estos grupos no resiste su contraste con los hechos. La tesis estatista tampoco concuerda con la interpretación basada en el modelo olsoniano, que exige la presencia de una clase política dispuesta a ceder a la presión de los grupos. Como tampoco con interpretaciones marxistas que mantienen que la clase dirigente y los intereses económicos actuaban coordinadamente para el mantenimiento del sistema, o constituían un «bloque de poder» que controlaba el Estado, siendo la función de este último la «reproducción» del capitalismo. Sin embargo, aunque este tipo de interpretaciones es descartable para el caso español, no lo es tanto a escala regional. En el caso de la provincia de Vizcaya quizás se podría hablar de la existencia de ese «bloque de poder» desde finales del XIX. Es muy sugerente la posibilidad de que sistemas regionales de este tipo convergieran en la arena pluralista del Estado español. Por último, la teoría de redes tiene un gran poder explicativo en el caso de las relaciones entre grupos de interés y Estado para las últimas décadas del siglo XX; pero es dudoso que el sistema de intermediación hubiese alcanzado a principios de ese siglo el grado de complejidad necesario para la formación de redes.

Habiendo determinado el carácter del sistema de representación de intereses existente, en las partes tercera y cuarta he explorado cómo respondió el sistema a las profundas transformaciones estructurales que se produjeron en la economía durante la I Guerra Mundial. La conclusión de esta incursión en economía política es que la guerra europea provocó alteraciones en la estructura de la economía vasca que amenazaron la supervivencia de intereses vitales. Frente a este riesgo el sistema de representación continuó siendo básicamente estatista y semi-pluralista. La fuerte autonomía del Estado –clase dirigente, burocracia–, que llegó incluso a aumentar después de 1914, y la pluralista exposición del proceso de toma de decisiones a la arena pública constituyeron una seria amenaza para el grupo de presión vasco ante las nuevas circunstancias económicas de la posguerra. La respuesta ante ello fue el corporativismo. Éste es un resultado habitual ante situaciones de malestar económico, y puede ser una respuesta político-institucional o ideológica. En el caso español no

existió una corporativización sustancial de la representación de intereses antes de 1923; no hubo, por tanto, respuesta político-institucional para tratar de incorporar a los grupos de presión en el proceso de toma de decisiones. Por ello, el corporativismo fue la respuesta ideológica ante la disfunción del sistema de intermediación y la elevada autonomía estatal. Si en 1907 los industriales vascos confiaban en un corporativismo social o liberal, en 1920 ya no existía ni tiempo ni confianza en que ese cambio se produjera.