

PODER POLÍTICO
Y PODER ECONÓMICO EN ESPAÑA

La distribución de divisas en el sector industrial: poder público y poder privado en lucha por las divisas¹

ELENA MARTÍNEZ RUIZ
London School of Economics

A MEDIDA que las relaciones entre empresarios y poder político se han convertido en un factor cada vez más central en las explicaciones de la pauta de desarrollo en la España contemporánea, el debate sobre el carácter de tales relaciones y, lo que es más importante, sobre sus consecuencias para el crecimiento de la economía española ha ido creciendo en intensidad. Sin llegar a defender las posiciones extremas, a la hora de interpretar la índole de esta relación los diferentes autores se sitúan en un espectro que va desde la tesis de la captura del Estado por parte de los empresarios a la de la autonomía de los gobernantes frente a los agentes privados². Las diferencias entre las diversas interpretaciones se agudizan en el caso del período autárquico. A partir de 1939 se abrió un nuevo capítulo en las complejas relaciones entre el poder empresarial y el poder político. Por un lado, el carácter dictatorial del gobierno surgido de la Guerra Civil ha llevado a pensar en una ampliación de los márgenes de maniobra para la actuación estatal. Por otro, la extensión e intensidad de regulaciones e intervenciones y la falta de claridad y de controles pudieron acrecentar las oportunidades de influencia de los agentes empresariales en las decisiones de los gobernantes o administradores. La diversa significación que se da a cada uno de estos factores determina, en parte, la opinión de los diferentes autores.

En este marco, la creación del Instituto Nacional de Industria cobra especial importancia. Más allá de la valoración de sus resultados, en los últimos años, la discusión sobre el INI ha derivado hacia una intensa polémica acerca de la prioridad otorgada por el régimen franquista a la empresa pública frente a los agentes privados y las consecuencias a largo plazo de esta preferencia para

¹ Este trabajo se presentó en una versión anterior en el XXII Encuentro APHES celebrado en Aveiro en noviembre de 2002. Agradezco a Rafael Dobado, Alfonso Herranz, Pablo Martín Aceña y Miguel Martorell sus comentarios y sugerencias.

² Véase, Fraile (1991) y (1992); Cabrera (1997); Pro (1997); Torres (2001); Valdaliso (2002) y Cabrera y del Rey (2002).

la economía española. Así, según algunos autores, las desventajas con que se enfrentaron los empresarios privados habrían desincentivado la inversión, ralentizando el ritmo de crecimiento de la economía española. Asimismo, la estrategia de favorecer al sector público habría impedido a las empresas privadas alcanzar un tamaño suficiente para aprovechar posibles economías de escala y, de este modo, competir en los mercados internacionales. Además se habría favorecido el incremento de la cuota de mercado de las empresas públicas, e incluso podría haberseles permitido alcanzar una posición dominante en aquellos mercados donde competían directa o indirectamente con agentes privados³. Las pruebas del trato privilegiado recibido por la empresa pública en que se sustenta esta interpretación se refieren bien a procesos de autorización de creación o ampliación de empresas, o bien a la adjudicación de concursos públicos para la explotación de recursos naturales.

Hasta el momento, el debate sobre las consecuencias de la estrategia de intervención directa en el sector industrial es mucho más intenso que el referido al trato de favor recibido por la empresa pública que es, precisamente, el aspecto sobre el que este artículo quiere incidir. En las páginas que siguen se examina la cuestión de la preferencia por las empresas públicas, analizando la acción del Estado en un área fundamental de la política económica autárquica: el control de cambios. Es frecuente encontrar en la bibliografía afirmaciones generales sobre el privilegiado acceso de las empresas del INI a las importaciones. Sin embargo, este extremo no ha sido hasta el momento estudiado con la necesaria profundidad. El análisis de una pieza capital del armazón de la política autárquica como fue el control de cambios permitirá aportar nuevos datos sobre la posición de la empresa pública ante las autoridades económicas, a partir de los que se podrán extraer algunas conclusiones sobre el grado de autonomía del Estado en sus decisiones económicas.

Algunos autores han mantenido que la restricción de divisas, supuestamente tan determinante en la limitación de las posibilidades de proyectos industriales, en nada afectó al INI y sus empresas. Todo lo contrario habría sucedido en el caso de la empresa privada, que, de acuerdo con esta opinión, se vio restringida en sus capacidades por las dificultades para importar. Dada la escasez de moneda extranjera, un acceso privilegiado a las importaciones de materias primas y equipos pudo ser de capital importancia para determinar la estructura de propiedad de la industria

³ Carreras y Tafunell (1996) y Gómez Mendoza y San Román (1997).

española. La discriminación, de acuerdo con esta opinión, se justifica no sólo por la prioridad que se otorgaba a los proyectos públicos, sino por la confluencia en la persona de Juan Antonio Suanzes, principal adalid de la empresa pública, de las responsabilidades de dirigir el Instituto Nacional de Industria (INI) y el Instituto Español de Moneda Extranjera (IEME), organismo responsable de la concesión de divisas. En este artículo esta interpretación se somete a escrutinio comenzando por sus afirmaciones básicas, esto es, la supuesta disponibilidad ilimitada de divisas para la empresa pública y la irrestricta capacidad de decisión del todopoderoso ministro.

Para ello, el trabajo comienza relatando el modo en que se produjo la concentración de cargos relevantes en el área del comercio exterior y las divisas en manos de Suanzes. El control de estos aspectos se convirtió en uno de los objetivos de ese influyente político ya desde la Guerra Civil y el paso de la gestión de las divisas a la esfera de las autoridades industriales en 1939 constituye una de las características distintivas del sistema español de control de cambios del período autárquico. El estudio de estas reformas administrativas permitirá analizar en qué medida se pretendió utilizar la asignación de divisas como un complemento de otras políticas, fundamentalmente la industrial, y si se intentó que apoyara objetivos generales como la promoción de determinados sectores económicos o, tal vez, la primacía de la empresa pública sobre la privada.

A continuación, el trabajo trata de comprobar hasta qué punto la restricción de las importaciones supuso un impedimento también para los planificadores y gestores de las industrias estatales. Con tal fin, se han utilizado tanto las estadísticas generales de reparto de divisas, como los registros llevados por las empresas encuadradas en el Instituto Nacional de Industria. Estos datos se complementan con información recogida de la correspondencia mantenida entre las instancias centrales del INI, las empresas del Instituto y las autoridades comerciales.

Por último, se analiza si los agentes privados estuvieron en situación de desventaja a la hora de conseguir las divisas necesarias para importar. La normativa franquista que regulaba los criterios de reparto de los medios de pago reconocía la prioridad otorgada a los solicitantes del sector público frente a los agentes privados. Sin embargo, hasta el momento no se ha aportado evidencia alguna de hasta qué punto estos criterios se tenían en cuenta a la hora de asignar las divisas, ni de si el seguimiento de la norma cambió a lo largo del período. En la última parte del artículo se ofrece una primera aproximación cuantitativa a las preferencias reveladas por la administración española en el reparto de los medios de pago desde 1946 hasta 1956. Hay que señalar,

sin embargo, que esta evidencia no permite extraer conclusiones determinantes sobre el posible perjuicio infringido a las empresas privadas en general. La interpretación alternativa que se propone para explicar los criterios de asignación de las divisas se basa en que la capacidad de los agentes de acceder a las importaciones no dependía tanto del carácter estatal o privado de la empresa en cuestión, como de la proximidad de los gestores empresariales a los ámbitos de decisión de diferentes instancias del Estado.

I

La consecuencia más directa de la política autárquica impuesta por el régimen de Franco fue la permanente escasez de divisas a que se enfrentó la economía española durante los dos primeros decenios de gobierno franquista. La sobrevaloración de la peseta que llevó a la ralentización, y en algunos casos a la paralización, de las exportaciones, por un lado; y la renuncia al ahorro externo como mecanismo compensador del déficit comercial, por otro, secaron las posibles fuentes de financiación de las importaciones. La sed de importaciones se convirtió en un problema tan generalizado que durante todo el período se dieron enormes oportunidades de negocio para aquellos que consiguieron acceder a las deseadas autorizaciones para importar. El exceso de demanda dio a un Estado tan intervencionista como el franquista la posibilidad de decidir sobre la utilización de los medios de pagos internacionales, convirtiendo al organismo encargado de esta distribución en una de las instituciones con más influencia real de todo el entramado de la administración autárquica. La gestión de las divisas iba a convertirse en una de las claves de la política autárquica: la llave que abría uno de los más persistentes cuellos de botella que atezaron a la economía española entre 1939 y 1959⁴.

Suanzes lo entendió pronto. Durante toda la Guerra Civil, el conflicto entre la visión ortodoxa de la economía de los técnicos de Hacienda y las ideas autárquicas de los responsables de Industria y Comercio había tenido como escenario principal las reuniones del órgano gestor del Comité de Moneda Extranjera, organismo antecesor del IEME, donde los representantes de ambas líneas de pensamiento protagonizaron agrias discusiones acerca de la distribución de los medios de pago resueltas, en no pocas

⁴ En este sentido puede consultarse los trabajos de Clavera et al. (1973) Donges (1976); González (1978); Viñas y cols. (1979); Fontana (1986); Catalán (1992) y (1995) o Barciela y cols. (2001).

ocasiones, con arteras maniobras por parte de las autoridades comerciales⁵. Los continuos problemas entre Industria y Comercio y el Comité de Moneda llevaron a Suanzes a reclamar para su departamento la responsabilidad en el ámbito de las divisas⁶. Así, en julio de 1939, circuló entre los miembros de gobierno un proyecto de decreto, elaborado muy probablemente por el Servicio de Industria y Comercio, que transfería a este departamento las competencias del Comité de Moneda Extranjera⁷. Según explicaba el propio ministro, la justificación de esta absorción se hallaba en la necesidad de asegurar una mejor coordinación entre las actividades comerciales y la política industrial puesta en marcha por el nuevo régimen, de tal forma que el comercio exterior pudiera servir correctamente al objetivo prioritario del crecimiento económico en España⁸. De hecho esta idea encajaba perfectamente con la «nueva» política económica puesta en marcha a la hora de acometer las tareas de reconstrucción y modernización económica. La ideología nacionalista del régimen franquista se tradujo en la búsqueda de la autarquía, que fue entendida en primer lugar como la vía más adecuada para garantizar el ansiado desarrollo económico, pero también, y fundamentalmente, como un medio de garantizar la independencia política de la nación. La autarquía era, por tanto, algo más que una política económica. Como dice Fusi, «era básicamente un proyecto ideológico —extremadamente coherente, además— para la realización del nuevo orden económico, social y sindical que había de reemplazar al viejo sistema liberal»⁹.

Las ideas de Suanzes se plasmaron en la Ley de 25 de agosto de 1939 por la que se creaba el IEME. Sin embargo, tan sólo dos semanas antes, en la remodelación de gobierno de 9 de agosto, la cartera de Industria y Comercio había cambiado de manos, por lo que sus planes se llevaron a cabo sin él¹⁰. El nuevo organismo,

⁵ Martínez Ruiz (2000).

⁶ El CME dependía del ministerio de Hacienda. Suanzes fue responsable de Industria y Comercio hasta agosto de 1939.

⁷ Este proyecto de Decreto es mencionado por Ballester (1993, pág. 104).

⁸ La personalidad de Suanzes explica también esta pretensión. Como dice García Pérez (1995, pág. 22), «Suanzes tenía un carácter difícil que le hacía desconfiar de todo lo que no estuviera directamente controlado por él».

⁹ Fusi (1995, pág. 149).

¹⁰ En esa remodelación saldrían del gabinete los responsables de Industria y Comercio y Hacienda que serían sustituidos por Alarcón de la Lastra y Larraz, respectivamente. Viñas y cols. (1979, pág. 253), basándose en informes del Foreign Office, atribuyen estos cambios precisamente a los conflictos habidos entre los dos departamentos. Por otra parte, no es el único proyecto de Suanzes que fue puesto en marcha después de su salida del gobierno. Tal y como apuntan Schwartz y González (1978, págs. 19 y sigs.), las leyes de protección y fomento de la industria de otoño de 1939 también pudieron deberse a Suanzes, aunque San Román (1999, págs. 78-84) afirma que tan sólo una de ellas fue concebida por él.

que iba a sustituir al Comité de Moneda Extranjera, asumía todas las competencias en materia de pagos exteriores, convirtiéndose así en la cabeza del sistema de control de cambios que se había ido articulando durante la Guerra Civil¹¹. La influencia de los problemas habidos durante los años de conflicto bélico se deja ver en el Preámbulo de la Ley de Creación, según la cual, «la fecunda experiencia lograda durante la guerra en materia de divisas y de comercio exterior aconseja en el momento presente una reforma orgánica por demás justificada: la fusión bajo un mismo mando y en el cuadro de una misma disciplina de los dos servicios citados».

La trascendencia de esta Ley no se encuentra, sin embargo, en este intento de centralización de la administración de las divisas, sino en el cambio que supuso integrar este organismo en el ámbito del Ministerio de Industria y Comercio. La justificación de tal decisión se puede leer también en el Preámbulo de la Ley, según el cual los servicios de divisas y de comercio exterior

ofrecen relaciones tan estrechas y se influyen tan recíprocamente que una división de competencias ministeriales repugna a los principios de la buena organización... porque su función está más ligada a la economía del país que a los fines específicos de la Hacienda pública, es conveniente integrarlos en la línea jerárquica del Ministerio de Industria y Comercio

Los argumentos esgrimidos revelan claramente la concepción del papel del sector exterior que manejaban los legisladores. La política de control de cambios a partir de ese momento dejaría de ser utilizada y concebida como un instrumento monetario, para pasar a ser un arma comercial, al servicio del principal objetivo de la política económica franquista, el desarrollo del sector fabril. En el marco de esta estrategia, no puede sorprender la decisión de someter los pagos exteriores a una rígida regulación que eliminaba completamente los mecanismos mercantiles en la asignación de las divisas. La aguda escasez de medios de pagos internacionales aumentaba la necesidad de imponer una estricta economía de reservas. Las relaciones comerciales exteriores quedaban rígidamente reglamentadas en un régimen de autorización previa que abarcaba tanto la importación como la exportación. El sometimiento del control de cambios a las autoridades industriales había de asegurar la coordinación de la política industrial y monetaria, contribuyendo de esta manera al objetivo modernizador

¹¹ Además el IEME asumió las funciones y el patrimonio del Centro Oficial de Contratación de Moneda disuelto por las autoridades franquistas después de haber operado en la España gubernamental hasta 1939.

del Estado franquista. Según esta visión, lo más conveniente era que el organismo encargado de la tarea industrializadora, el Ministerio de Industria y Comercio, contara con todos los medios útiles disponibles y, para ello, nada mejor que poner bajo su disciplina al organismo encargado del control de cambios. La asignación de divisas no respondería a razones económicas (de rentabilidad o coste de oportunidad), sino a los criterios estrictamente ingenieriles defendidos por Industria y Comercio¹².

La vuelta de Suanzes a la máxima responsabilidad de este Ministerio, en 1945, significó la concentración en manos de una misma persona de los tres principales pilares de la política de industrialización en España: la regulación industrial, las licencias de importación y el control de cambios, y, por último, el organismo protagonista de la intervención directa del Estado en el sector industrial, el INI. Una acumulación de poder que podría interpretarse como una irrestricta capacidad de llevar a cabo el proyecto autárquico de desarrollo que tan ardientemente había venido defendiendo el propio Suanzes desde la Guerra Civil.

II

A pesar de ello, la dificultad para importar los elementos necesarios para poner en marcha los planes de industrialización del Estado franquista pareció constituir una de las principales limitaciones a que se enfrentaron los responsables del INI en los primeros años de existencia del Instituto. Las memorias del INI y de sus empresas del grupo están atestadas de referencias al freno que suponía la imposibilidad de contar con los medios de pago necesarios para importar los equipos y elementos de producción considerados imprescindibles. El propio Suanzes aludió en diversas ocasiones a la escasez de divisas como el principal impedimento para la realización de los proyectos del INI. Como han puesto de manifiesto Martín Aceña y Comín (1991, págs. 125-126)

el INI y sus proyectos no pudieron vadear estas dificultades, menos si se tiene en cuenta que su programa de industrialización exigió, en su arranque, considerables importaciones de materias primas y bienes de equipo... todas las memorias del Instituto referentes a esos años reflejan la penuria de divisas y el límite que ello suponía a la expansión de las actividades de organismo...

¹² Velasco (1984).

De acuerdo con esta visión, el INI habría estado sometido a presiones similares a las del resto de las empresas españolas, a pesar de su privilegiada situación en el organigrama de la administración franquista a partir de 1945. Sin embargo, este extremo ha sido discutido por algunos autores. La severidad de la restricción de medios de pago a disposición del Instituto Nacional de Industria se ha cuestionado en ocasiones, basándose precisamente en la acumulación de poder por parte de Suanzes. En 1978, Schwartz y González (página 58) llamaron la atención sobre la simultaneidad de cargos ocupados por Suanzes para señalar que «la apuesta industrializadora del Instituto fue afortunada. Sus empresas tenían acceso directo a las licencias para comprar equipo extranjero.» Más lejos ha ido Gómez Mendoza recientemente (2000, pág. 20), al afirmar que

... resulta igualmente llamativo que el Instituto padeciese una sequía en divisas que adquirió tintes preocupantes, al decir de sus gestores, a partir de 1947... Sorprende la ecuanimidad de quien gestionaba los escasísimos saldos de moneda extranjera en esos años, máxime porque esa persona simultaneaba su tarea al frente del IEME con la cartera de Industria y Comercio y la Presidencia del Instituto... Sin embargo no hay constancia de que el INI sufriese penalidades en materia de divisas... (no existe) una sola razón para sospechar que sus actividades resultaron coartadas por su falta... la (empresa) pública nadó en la abundancia (de divisas)

Resulta, por tanto, de interés volver la vista hacia estos aspectos e intentar dilucidar si estaban justificadas las manifestaciones de las altas instancias del INI acerca de las dificultades para importar o se trataba más bien de una «estrategia de distracción» para ocultar los privilegios de que efectivamente gozaban las empresas del Instituto.

El primer indicio de la situación real a que se enfrentaban el INI y sus empresas se obtiene del estudio de la correspondencia interna entre las instancias centrales del Instituto y las empresas del mismo. Desde luego, estas comunicaciones no permiten hablar de una situación holgada. Muy al contrario, en las cartas, escritos e informes son muy frecuentes las peticiones de apoyo ante la continuada denegación de las licencias de importación, así como las quejas sobre la falta de comprensión de las autoridades comerciales ante los planes y proyectos de las empresas del grupo. Así, por ejemplo, en septiembre de 1947 la presidencia de la empresa Transradio se dirige al Presidente del INI (22.9.47) haciéndole saber que «... la inmensa mayoría de los permisos de importación solicitados nos son denegados»¹³. Es-

¹³ Carta de Transradio a Presidencia INI de 22-IX-1947, Archivo de Registro General del INI (ARGINI), Asuntos Generales, Num. Identificación 042 (Importación y Exportación, Importación), Caja 2667.

tas decisiones iban a tener, en opinión de la empresa, consecuencias de peso, pues según puede leerse en la misma carta, habían «... llegado a una gravísima situación que requiere pronta solución si no se quiere que el servicio telegráfico sufra el peligro de paralización». Otro ejemplo es la descripción de la apurada situación en que se encuentra la empresa que la dirección de Marconi envió a la Dirección General de Comercio en septiembre de 1949¹⁴

... tenemos una cantidad elevada de licencias de importación, sin que logremos, pese a todos los esfuerzos desplegados, obtener su concesión y ello nos coloca en una situación insostenible con los proveedores... pérdida de confianza, protestas y aumento en los costes por gasto de almacenaje... la sociedad lleva perdidas importantes cantidades, derivadas del hecho de haber tenido que parar algunas secciones de sus fábricas, por falta de materias primas y elementos necesarios.

Otras empresas como HASA, ENASA, ENHASA, ENARO, Torres Quevedo, o FEFASA expresaron en similares términos su desacuerdo y desconcierto ante las adversas decisiones de las autoridades comerciales. Tampoco el Comité Ordenador de Minerales Estratégicos de Interés Militar (COMEIM), responsable de la importación y distribución interna de materias primas minerales y metálicas, parece haberse librado de estas limitaciones, como explicaba el gerente del COMEIM en carta al presidente del INI (5.1.48)

Ante las reiteradas demandas de ferroaleaciones especiales y metales mejoradores de los aceros que se reciben en este consejo de las factorías dependientes de los Ministerios del Ejército y Marina, así como de los industriales dedicados a la fabricación de aceros especiales... (darle) cuenta de la imposibilidad en que nos encontramos de poder atender estas demandas... a causa de que a pesar de las reiteradas gestiones, hechas en los organismos oficiales dependientes del Ministerio de Industria, aún no han sido concedidas las licencias de importación... ¹⁵

Las restricciones llegaron a afectar incluso a la empresa considerada buque insignia del proyecto autárquico de Suanzes, la Empresa Nacional Calvo Sotelo S.A. (ENCASO), que, entre 1946

¹⁴ Carta de Marconi a Dirección General de Comercio de 8-VIII-1947, ARGINI 042/2667.

¹⁵ Carta de Gerencia COMEIN a Presidencia INI de 5-I-1948, ARGINI, 042/2668.

y 1947, solicitó en varias ocasiones la intermediación de Planell ante las instancias comerciales habida cuenta de las repetidas denegaciones de sus solicitudes de importación¹⁶. No parece que la situación mejorase radicalmente en los años siguientes pues en enero de 1950 Planell escribió a Suanzes en los siguientes términos¹⁷

... me preocupa la gran lentitud con que avanzan los preparativos para la explotación minera de pizarra de Puertollano cuyo ritmo, en esta fase, está exclusivamente supeditado a la recepción de las máquinas y herramental necesario... Ya conoce Vd. la parsimonia con que se nos han venido concediendo las licencias de importación que figuraban en la relación que aprobó Vd. en Mayo entre las que estaban incluidas parte de las instalaciones mineras de Puertollano...

La demora y falta de cumplimiento en los planes de importación de las empresas del Instituto habían llevado en 1947 a su vicepresidente Planell a elevar un informe al Ministro de Industria y Comercio en el que se detallaban las divisas recibidas hasta ese momento, distinguiendo entre diferentes conceptos, y comparando las compras exteriores del INI con la importación española. Esta revisión, en la que se destacaba la insuficiencia de las compras exteriores efectuadas por las empresas del grupo, se acompañó de un plan de cinco años donde se recogían las necesidades de importaciones de las empresas existentes y proyectadas del Instituto, distinguiendo entre diversos conceptos como maquinaria e instalaciones, materias primas o repuestos. Este plan se ha tomado como expresión de las demandas del INI y se ha comparado con las divisas efectivamente recibidas en el período 1947-1951. Los resultados ofrecen una imagen muy alejada de la abundancia que menciona Gómez Mendoza. La cifra total, referida no sólo a empresas existentes, sino al total de actividades, puestas en marcha o proyectadas, tan sólo alcanzó un pobre 18 por ciento. Es decir, en promedio, el INI consiguió para

¹⁶ La solución propuesta por el Ministro en este caso es que se concediesen las licencias aun cuando no dispusiese de las divisas necesarias, para así dejar a esta empresa «bien situada en firme para cuando las haya». Carta de 19 de noviembre de 1946 de J. Planell, vicepresidente del INI a P. Iturralde, director general de Comercio. ARGINI 042/2666. Hay que señalar que, aunque a lo largo de este artículo se tratan como equivalentes, la concesión de una licencia de importación no significaba la adjudicación inmediata de las divisas necesarias para realizarla, que en la mayoría de ocasiones no estaban disponibles. De ahí la recomendación de Suanzes.

¹⁷ Carta de Planell a Suanzes de 3-I-1950, ARGINI 042/2672.

sus empresas escasamente un quinto de las importaciones previstas para esta primera fase de instalación y puesta en marcha de los ambiciosos proyectos industriales. No parece, por tanto, que la mera expresión de la demanda, ni tan siquiera la presentación de planes detallados y proyectos a medio plazo, bastaran al INI para conseguir las divisas necesarias para llevarlos efectivamente a cabo.

Es asimismo reseñable la gran diferencia en las realizaciones de unas empresas y otras. Mientras empresas como Transradio Española S.A. (1,68 por ciento de satisfacción de sus demandas de importación), Experiencias Industriales S.A. (3,02 por ciento) o Bazán (6,64 por ciento) a duras penas pudieron continuar con su actividad debido al prácticamente total incumplimiento de sus programas de importación; otras como Hispano de Aviación S.A. (71,79 por ciento), Marconi Española S.A. (57,03 por ciento) y ENDESA (74,73 por ciento) alcanzaron un ritmo aceptable de compras en el exterior. Podría pensarse que los bajos porcentajes de realización de las empresas del grupo pudieron deberse más a la voracidad de las mismas que a la falta de voluntad de las autoridades comerciales. Este fue el caso de la Calvo Sotelo, empresa que tan sólo alcanzó un nivel de cumplimiento del 12,07 por ciento en su programa de importación, a pesar de concentrar buena parte de las divisas cedidas al INI durante los años 40, en concreto recibió un 29,5 por ciento de las importaciones totales del Instituto. Esta situación constituye, sin embargo, una excepción porque, en general, las empresas que acaparan las importaciones dirigidas al INI, como ENDESA, 12 por ciento del total de divisas cedidas al INI, Elcano e Iberia con algo más del 8 por ciento cada una, Marconi y ENARO con un 5 por ciento, son también aquéllas que consiguieron satisfacer la mayor parte de sus demandas. Parece, pues, que de la realización efectiva del plan de importación puede deducirse un patrón según el cual, en cuestión de importaciones, salieron mejor paradas aquellas empresas que bien eran consideradas de interés prioritario, como ENDESA, o bien tenían alguna participación de capital extranjero, lo que en cierto modo facilitó la importación de maquinaria y elementos de producción, como fue el caso de Marconi o ENARO.

Un asunto que debe destacarse es que las razones aducidas en las denegaciones de licencias a empresas del INI son las habituales en estos años: las importaciones no se autorizan debido a la falta de las divisas solicitadas, al agotamiento del cupo correspondiente, a la existencia de producción nacional o a la «no-procedencia» de la operación solicitada en el caso de compensaciones y cuentas combinadas. Se pueden encontrar numerosos

ejemplos. Sirvan como muestra los siguientes¹⁸: en 1947 se deniega a CASA la importación de una instalación para inyectar a presión metales no férricos por hallarse agotado el cupo de «Maquinaria y aparatos de todas clases»; la importación de tres aparatos para medir la dureza de los materiales es denegada a ENHASA en noviembre de 1946 por falta de dólares; en 1947 SACA no es autorizada a importar motores diesel por existir fabricación nacional, lo que además es apoyado por la dirección del Instituto; y en noviembre de 1947 el ministro informa a Planell de la imposibilidad de la operación de compensación solicitada por ENASA porque «las circunstancias han obligado a suprimir las compensaciones y en particular las que comprenden productos básicos de nuestras exportaciones normales».

Es cierto que, en ocasiones, se encontraban modos de sortear estos obstáculos, ya fuera acudiendo a otras autoridades, principalmente las militares, o sustituyendo una divisa por otras¹⁹, pero en general no parece justificado calificar de fácil o directo el acceso de las empresas del Instituto a la importación. Existen razones suficientes para pensar que la escasez de divisas también supuso un gravísimo problema para el Instituto de Industria y sus empresas, y que no pocos proyectos de Suanzes se vieron retrasados por la falta de medios de pago. Los datos generales de importación corroboran esta impresión. El cuadro 1 proporciona una primera aproximación a la situación del INI en cuanto a las compras exteriores.

¹⁸ Véanse, respectivamente: Carta de Subsecretaría de Comercio Exterior a Vicepresidencia INI de 22-I-1948, ARGINI 042/2668; Comunicación de Dirección General de Comercio a ENHASA de 16-XI-1946, ARGINI 042/2666; Carta de Planell a presidencia de SACA, 3-III-1947, ARGINI, 042/2666 y Carta de Planell a ENASA de 14-XI-1947, ARGINI, 042/2667.

¹⁹ Desde luego en la segunda mitad de los 40 hubo ciertas particularidades en las relaciones entre el INI y el ministerio de Industria y Comercio. Por ejemplo, ante cada negociación bilateral de un nuevo tratado el Instituto era preguntado acerca de sus necesidades concretas de importaciones desde ese país. De este modo, cada empresa pudo hacer sus peticiones que llegaban a la Subsecretaría de Economía Exterior. Aunque no se tiene constancia hasta qué punto se tuvieron en cuenta en las negociaciones, no cabe duda que se trataba de un tratamiento preferencial. Por otro lado, en diversas ocasiones ciertas empresas del Instituto solicitaron la cesión o traspaso de bienes importados con licencias concedidas a otros agentes, aunque esto no ocurrió a menudo, ni alcanzó un volumen importante de productos.

CUADRO 1

	<i>Porcentaje de divisas dedicado a la importación de mercancías (promedio del período)</i>	<i>Porcentaje de importación de mercancías destinadas al INI (promedio del período)</i>
1944-1948	79.46	1.81
1942-1950	79.61	2.08
1951-1956	81.74	8.81

Fuentes: a) Archivo del Banco de España (ABE) Extranjero, IEME, Secretaría, Cajas 127 y 164; b) Archivo de Registro General del INI (ARGINI), Fondo Altos Cargos, Planell, Exp.33, Caja 9.

El cuadro recoge, en primer lugar, el porcentaje de divisas dedicado a la importación de mercancías de toda clase. Como era de esperar, ése fue el destino dado a la mayor parte de la moneda extranjera en estos años, en los que alrededor de cuatro quintos de los medios de pago en poder de las autoridades españolas se utilizaron para comprar bienes extranjeros. La segunda columna del cuadro refleja la significación que alcanzaron las compras del INI como porcentaje del total de divisas cedido para importación. Las cifras indican, en primer lugar, que durante los años 40 apenas un 2 por ciento de las compras españolas en el exterior fueron a parar a empresas del Instituto, en un período en el que la importación española estaba prácticamente paralizada por la falta de medios de pago internacionales y la situación económica y política mundial²⁰. Esta cuota contrasta con la significación de la producción de las empresas del INI en determinados sectores. Por ejemplo, en 1950, la producción del grupo suponía el 23,2 por ciento del petróleo refinado en España, el 77,8 por ciento de los fertilizantes nitrogenados, el 16,4 por ciento de las fibras artificiales, el 57,1 del aluminio, el 7,8 de la construcción naval y el 100 por ciento de los vehículos industriales producidos en el país. En ese mismo año, 1950, la inversión del INI supuso el 3,7 por ciento de la formación bruta de capital en España²¹. Teniendo en cuenta su importancia dentro de la economía española, no puede afirmarse que el INI consiguiera acaparar una parte significativa de la importación durante los años 40.

La suerte de las empresas del INI cambió, de acuerdo con el cuadro anterior, a partir de 1951, cuando no sólo aumentó el vo-

²⁰ Martínez Ruiz (2002).

²¹ Todos los datos sobre el INI en Martín Aceña y Comín (1991, págs. 44 y 290-291).

lumen total de importaciones de la economía española, sino que además, el grupo industrial del Instituto recibió un porcentaje considerablemente mayor, más de cuatro veces mayor, que en el período anterior. Cabe deducir de esto que la acumulación de competencias en manos de Juan Antonio Suanzes no bastó para ahorrar a sus empresas las dificultades generales de la economía, y que, a pesar de su parcial apartamiento en 1951, las empresas del INI encontraron menos obstáculos para llevar adelante sus planes en la década de los 50 que los años anteriores.

Esta aparente contradicción indica la conveniencia de examinar con detalle las competencias del Ministerio de Industria y Comercio y del IEME, y por consiguiente de Suanzes, en la asignación de las divisas. Un primer repaso a las directrices que regulaban estos aspectos permite poner en duda que su poder para decidir sobre la composición y el destino de las importaciones fuese tan grande como la simultaneidad de cargos haría pensar. La acción del Ministerio de Industria y Comercio fue sometida a serias cortapisas previstas en la ley de creación del IEME. En esta ley se atribuyó «la competencia en el ramo de divisas» al Ministerio de Industria y Comercio. Sin embargo, a esta atribución se le imponen tres excepciones. En primer lugar, correspondía al Consejo de Ministros «la exportación de metales preciosos y contratación de créditos exteriores de naturaleza financiera». En segundo lugar, el Ministerio de Hacienda no sólo debía controlar y aprobar los presupuestos de gastos anuales, los estados de situación, la cuenta de resultados o los balances presentados a final de cada ejercicio, sino que también fijaría las «sumas de divisas necesarias para los Monopolios arrendados por el Estado y demás rentas públicas» y mantendría la jerarquía sobre el juez y el tribunal de delitos monetarios. Por último, «a los ministros en general» correspondería «la fijación de las sumas de divisas necesarias para la atención de las obligaciones fijas y periódicas del correspondiente departamento». En suma, se sustrajeron a las atribuciones del Ministerio de Industria y Comercio importantes aspectos de la gestión de los medios de pago internacional, evitando de este modo el control total de este departamento. Por ejemplo, la determinación del tipo de cambio, que era competencia del Consejo de Ministros y, a lo que parece por las declaraciones de diversos ministros franquistas, objeto de especial atención por parte de Franco²². Pero no sólo el tipo de cambio oficial era decidido en

²² El propio Franco se arrogaba el honor de haber dispuesto un tipo de cambio a un nivel más bajo de lo que los expertos consideraban necesario. Véase, por ejemplo las citas en Fontanta (1986) págs. 25-26. Gómez Mendoza (1994; pá-

ámbitos ajenos a las autoridades del IEME. La determinación del tipo de cambio a aplicar a las operaciones efectuadas por las diversas estancias oficiales quedaba también fuera de las atribuciones del Instituto, de forma que, en más de una ocasión, los distintos departamentos ministeriales forzaron la fijación de un tipo de cambio más favorable para sus pagos, en contra de la opinión de los responsables de Comercio²³.

Con todo, la limitación que tuvo una mayor repercusión fue el hecho de que, en la práctica, cada uno de los ministros podía tomar sus propias decisiones sobre la cuestión de las divisas²⁴. Esto significaba que la determinación del volumen total del gasto en divisas y su asignación quedaba fuera de las atribuciones de las autoridades comerciales, pues cualquiera de los miembros del Consejo de Ministros podía limitar su campo de maniobra en el sector exterior con el sencillo procedimiento de reclamar un mayor volumen de divisas, petición que, en teoría, no podía ser denegada por el Ministerio de Industria y Comercio. En caso de desavenencias, por tanto, el problema sólo podía elevarse a la última instancia del gobierno, el Consejo de Ministros. El árbitro último, como en tantos otros casos, era el propio Franco. La exclusión de estas peticiones del régimen general era, con toda seguridad, cuantitativamente importante. Según estimación del IEME, el comercio de Estado llegó a suponer en 1948 más del 30 por ciento del comercio con los países de la OCDE, porcentaje que se eleva al 70 por ciento si se refiere a alimentos y al 47 por ciento en el caso de las materias primas²⁵. No se incluían en este dato las importaciones realizadas por los monopolios del Estado dependientes del Ministerio de Hacienda.

gina 357) aporta una significativa cita de Suanzes a este respecto, «... con un tesón y una energía aragonesa —bueno, aragonesa no, gallega porque era personal del Caudillo— se sostuvo ese cambio de la libra... La verdad es que no hubo en este asunto más que una voluntad de acero, que dijo ‘no’. Y cuando se habló al principio de que el cambio debía ser 80, por razones de exportación, dijo: “No, 41, 42”... Y estamos en 42».

²³ Las mayores discusiones se dieron a principios de los años 50, cuando el IEME obligado por la situación a que había llevado la aplicación del sistema de cambios múltiples intentó forzar una variación de los tipos de cambio aplicados a diferentes importaciones del Estado. Martínez Ruiz (2000).

²⁴ Según figura en el Reglamento del Instituto «las cesiones de divisas se harán en virtud de petición del interesado acompañando las licencias de importación concedidas por el Ministerio de Industria y Comercio, que habrán sido contabilizadas en el cupo correspondiente, si se refieren a pagos de mercancías; o bien mediante orden escrita autorizada por el ministro o subsecretario de cualquier departamento y previa conformidad del director general del Instituto.»

²⁵ Véase Viñas y cols. (1979) pág. 562.

Para aproximarnos al peso del comercio no sometido al régimen regular, he realizado un cálculo partiendo de los datos sobre cesión de divisas por importaciones que se encuentran contenidos en los libros de control de datos del IEME. En este cálculo se han incluido todas las importaciones de monopolios, es decir, aquellas decididas por el ministerio de Hacienda —entre las que las compras de combustibles y productos petrolíferos eran, sin duda, las más significativas— y la mayor parte de los productos importados por la Compañía Arrendataria de Tabacos (CAT) y el Servicio Nacional del Trigo (SNT). Dado que no se cuenta con una relación completa de estos productos, se han elegido aquellos considerados más representativos²⁶. Según esto, entre 1940 y 1954, aproximadamente un 40 por ciento del comercio de importación gozaba de un régimen excepcional, es decir, no necesitaba autorización previa. Hay que señalar, además, que buena parte de estas importaciones procedían de países que exigían el pago en divisas libres, como los EEUU, lo que reducía considerablemente el volumen de divisas fuertes a disposición del cupo general o civil, que era el que servía para atender las peticiones de la mayor parte de los agentes. Esta limitación debió ser especialmente significativa precisamente en la fase en la que Suanzes acumuló más poder, entre 1946 y 1951, puesto que en estos años las importaciones de este tipo de productos fueron cuantitativamente más importantes. En efecto, la cuota de las importaciones realizadas sin necesidad de autorización previa en esos años se elevó por encima del 50 por ciento.

La victoria de la posición de Suanzes al incluir las divisas dentro de su área de influencia fue, por tanto, sólo parcial. El hecho de que las licencias del INI se encuadrasen dentro del cupo civil, es decir, dentro del remanente que quedaba tras atender las peticiones del resto de departamentos y único que correspondía repartir a las autoridades comerciales, refuerza la impresión de que Suanzes no logró imponer totalmente sus ideas acerca de la administración de medios de pagos y no siempre estuvo en disposición de atender a las necesidades de lo que era su mayor y más

²⁶ Para ello me he basado en la lista dada por Información Comercial Española en su número de enero de 1943 sobre el comercio de Estado y en la documentación incluida en la sección de Correspondencia (ABE, Extranjero, IEME, Correspondencia) donde se encuentran las ordenes de pago transmitidas al IEME. Los productos incluidos son aceites, asfaltos y breas, caucho y goma, combustibles líquidos, combustibles sólidos, ganados, granos, legumbres secas y arroz, lubricantes, pescados secos, materias primas para la fabricación de cerilla, materias primas para la fabricación de papel y cartón, productos alimenticios varios, tabacos, vaselina y parafina.

querido proyecto, el Instituto Nacional de Industria. Con toda probabilidad, además, los planes de Suanzes se enfrentaron a la oposición más soterrada desde otras instancias de la administración del Estado. Los conflictos y enfrentamientos entre el IEME y, por ejemplo, diferentes organismos dependientes del ministerio de Hacienda o entre el propio ministerio de Industria y Comercio y el ministerio de Asuntos Exteriores menudearon durante los años 40.

En cualquier caso, fuera cuales fueren las limitaciones formales y obstáculos informales a que se enfrentara Suanzes para dirigir las divisas hacia sus proyectos, lo cierto es que la explicación más probable para el aumento en la cuota de participación del Instituto en el reparto de la moneda extranjera hay que buscarla en la mayor disponibilidad de medios de pagos con que contó la economía española a partir de 1951. Si la oferta de divisas fue un factor determinante a la hora de decidir la asignación de los medios de pagos —no sólo entre tipos de bienes, sino posiblemente también entre diferentes agentes—, entonces, una mayor cantidad de divisas a disposición de la institución asignadora habría facilitado al Estado centrar su atención en su programa de industrialización, una vez las necesidades mínimas de la población y la economía habían sido satisfechas²⁷. El giro que experimentó la situación política en el ámbito internacional a partir del estallido de la Guerra Fría hizo posible esta favorable evolución. La aparición de la doctrina Truman y la formación de dos bandos enfrentados en el contexto mundial rehabilitaron al régimen franquista a los ojos de los dirigentes de los Estados Unidos e hicieron posible la paulatina reincorporación de España al concierto de naciones occidentales. Esta circunstancia tuvo consecuencias inmediatas de diversa naturaleza. En primer lugar, la economía española pudo beneficiarse de la pujante coyuntura que atravesaba la economía europea, aumentando considerablemente sus ventas de bienes y servicios a las naciones del viejo continente, sus tradicionales compradores²⁸. Asimismo hay que mencionar la concesión de préstamos privados y públicos por parte de instituciones norteamericanas, así como la apertura de líneas de crédito a favor de España en numerosos acuerdos comerciales firmados entre 1949 y 1952. Todo ello contribuyó a aumentar la capacidad de compra de la economía es-

²⁷ Martínez Ruiz (2001) acerca de la importancia del volumen total de divisas sobre la configuración de la importación.

²⁸ La caída de la exportación a los países europeos en la segunda mitad de los 40 fue consecuencia, por una parte, del aislamiento político a que estaba siendo sometido el régimen franquista y, por otra, de factores económicos como el proceso de reconstrucción de las propias economías europeas y la escasa competitividad de las exportaciones española. Martínez Ruiz (2002).

pañola en el exterior. Hay que resaltar, además, el hecho de que la aceptación de España en el concierto internacional significó el fin de las restricciones a que había estado sometida la economía española a la hora de importar determinados productos, ya fuera porque éstos eran considerados estratégicos, o porque eran particularmente escasos en el contexto internacional. Un asunto que requiere un análisis más detallado es hasta que punto el tipo de productos que pretendieron adquirir las empresas del INI en los años del bloqueo, especialmente maquinaria, equipos y materias primas estratégicas no estuvo detrás de alguna de las dificultades con que se encontraron a la hora de importar. Sea como fuere, parece probado que las industrias estatales encontraron numerosas y constantes dificultades a la hora de importar los bienes necesarios para poner en marcha su programa industrial, al menos hasta que la situación general mejoró a principios del decenio de los 50.

III

Decir que las empresas del INI sufrieron la imposibilidad de importar al ritmo requerido no significa negar que pudieran recibir un trato de favor frente a las empresas privadas. La utilización por parte del INI, o más concretamente de Suanzes, de algunos de los procesos administrativos e instrumentos legales a su alcance para conseguir ventajas para el Instituto a costa de la iniciativa privada ha sido documentada en los últimos años²⁹. Por ejemplo, Pires ha mostrado cómo, en ciertos casos, el INI utilizó el sistema de autorizaciones previas para librar a sus empresas de la competencia de otros agentes³⁰. Por su parte, San Román ha estudiado, entre otros asuntos, el uso intensivo por parte de Suanzes de la capacidad para adjudicarse la explotación exclusiva de recursos mineros con objeto de asegurarse el monopolio en determinadas actividades³¹. Cabría pensar, por tanto, que el influyente ministro emplease también la asignación de divisas con objeto de discriminar al capital privado, privándole de aquellas importaciones que pudieran restar capacidad al Instituto Nacional de Industria. En este caso, además, a la Dirección General de Comercio le habría bastado con atenerse a la norma para dar prioridad a las empresas del INI, puesto que, tal como enunciaba una orden de marzo

²⁹ Véase sobre todo Gómez Mendoza (2000).

³⁰ Pires (1999).

³¹ San Román (1999).

de 1944, los organismos oficiales gozaron de prioridad como agentes importadores frente a cualquier representante de la iniciativa privada. Todo ello ha llevado a pensar que, efectivamente, las empresas públicas tuvieron un acceso privilegiado a las importaciones y así se afirma en numerosos estudiosos.

Sin embargo, este extremo nunca ha sido estudiado con detalle, posiblemente porque comprobar hasta que punto la asignación de las licencias de importación se correspondió con los criterios expresados en las diversas directrices que regulaban el comercio exterior encierra una gran dificultad. Como primera aproximación, el Cuadro 2 compara la cuota de divisas adjudicadas al INI y sus empresas con otros indicadores de la importancia del Instituto de Industria dentro del sector público y la economía española para diversos años.

CUADRO 2

	<i>Divisas INI / importación total</i>	<i>Inversión INI / Inversión pública</i>	<i>Inversión INI / FBC</i>
1946	3.28	9.2	2
1950	2.15	22	3.7
1955	36.71	41.9	7.1

Fuentes: Para primera columna, véase cuadro 1. Para columnas restantes: Martín Aceña y Comín (1991, pág. 44)

De estas cifras puede deducirse, en primer lugar, que el INI concentró una buena parte de los esfuerzos públicos en inversión durante todo el período. Sin embargo, el acaparamiento en cuanto a medios internacionales de pago pasó por diferentes etapas y, comparado con lo ocurrido con la inversión pública, fue moderado hasta 1950 y similar a mitad del decenio de los 50. Dado que en el estadio inicial de desarrollo del programa del INI la maquinaria e instalaciones importadas eran esenciales, cabe concluir que la falta de divisas supuso un grave impedimento para completar los proyectos puestos en marcha gracias a la inversión pública, lo que en cierto modo constituyó un despilfarro de recursos. Por otra parte, tanto en 1946 como en 1950, la cuota de importación adjudicada al INI era muy parecida a la significación del Instituto en la formación bruta de capital. Aunque no es posible establecer una conclusión firme con estos escasos datos, se puede adelantar que, al menos en los años 40, las divisas recibidas por el INI se correspondían aproximadamente con su importancia en la economía nacional. En segundo lugar, los cuadros anteriores ponen de manifiesto el paulatino aumento de la cuota de divisas cedida al Ins-

tituto entre 1944 y 1950 y el brusco salto registrado entre 1951 y 1956. Otros indicadores recogidos en el cuadro 2 reflejan una evolución parecida. A juzgar por estos datos, los esfuerzos públicos canalizados hacia el Instituto aumentaron su significación a partir de 1951, lo que hizo posible que la presencia del INI en la economía nacional se incrementara notablemente en los años 50. Este hecho ha sido normalmente atribuido a la maduración de las inversiones realizadas durante la década anterior, sin embargo parece que hubo otros factores, como la mayor acumulación de recursos financieros y de divisas, que también contribuyeron a este resultado.

Ahora bien, aunque las cifras generales no reflejen una situación privilegiada, la ventaja podría haber consistido en un mayor acceso a determinado tipo de productos. Por ejemplo, materias primas imprescindibles para el desarrollo de una actividad o maquinaria e instalaciones varias. En algunos casos, esta circunstancia pudo suponer ventajas estratégicas determinantes a la hora de fijar las posiciones de las empresas del INI frente a las empresas privadas en ciertos mercados. Valdaliso (2000) recoge un ejemplo para el caso de las compañías navieras, en el que parece haberse dado una situación de este tipo. El elemento clave en este caso fueron los equipos propulsores. La imposibilidad de importar motores, por las sucesivas denegaciones de las licencias, hizo a varias empresas navieras privadas—en concreto Aznar y Cía Transmediterránea— renunciar en los 40 a los encargos realizados a diversos astilleros para la construcción de buques a favor de la empresa estatal Elcano, que, al contrario que las empresas privadas, contaba con la preceptiva autorización para la importación de elementos de propulsión. Esto permitió a Elcano hacerse con buques que estaban destinados a otras empresas, perjudicando la capacidad de éstas para competir en el mercado del transporte marítimo, bien sea porque no pudieron aumentar su capacidad, bien sea porque tuvieron que comprar los buques a Elcano a un precio muy superior al inicialmente pactado³². En lo que me es conocido, hasta el momento no han sido documentados conflictos similares en otros sectores, sin embargo es posible que otras empresas privadas atravesaran situaciones de desventaja de este tipo.

Contamos con algunos datos que permiten analizar este punto desde una perspectiva algo más amplia. Por ejemplo, se puede citar el caso de una materia prima muy escasa en los años 40, el aluminio. En el bienio 1947-1948 se importaron, de acuerdo con

³² Valdaliso (2000), págs.143-147.

los datos del COMEIN, 1.981 y 2.743 toneladas de aluminio en diversas formas. De esta importación, el INI recibió un 27 por ciento, lo que desde luego es una más que notable asignación³³. La cuota de participación del INI en las importaciones de maquinaria del país se elevó a un 12,7 por ciento como promedio entre 1944 y 1947, porcentaje que ascendió hasta el 18,5 por ciento para el período 1951-1954. Estas cifras podrían tomarse como un indicador de un acceso privilegiado a este tipo de productos.

Sin embargo, un análisis más detallado permite matizar esta impresión. Por ejemplo más del 99 por ciento del aluminio adjudicado al INI fue concedido a ENDESA. Otras empresas públicas necesitadas de aluminio, como HASA, ENASA o CASA hubieron de esperar a que la escasez de medios de pago remitiese para conseguir satisfacer sus necesidades. Otro tanto puede decirse de las compras de bienes de equipo. Más de la mitad de las importaciones de maquinaria autorizadas al INI en el primer período citado se dirigieron a dos empresas ENCASO y ENDESA. De hecho, si de la cifra total de importaciones de maquinaria del INI se deducen las importaciones de centrales térmicas móviles y fijas que estas dos empresas recibieron, la cuota de participación de las empresas del Instituto en la importaciones de bienes de equipo entre 1944 y 1947 disminuye hasta el 5,9 por ciento. Por lo tanto, es difícil afirmar de manera general que la pertenencia al INI daba un acceso privilegiado a las compras exteriores. No fue este el caso de empresas como ENHASA, cuya actividad estuvo prácticamente paralizada hasta bien entrado el decenio de los 50; tampoco el de SACA que no encontró apoyo del Instituto a pesar de sus múltiples demandas, o incluso de la Bazán, para la que la falta de materias primas fue un problema acuciante en los primeros años. Las diferencias en el acceso a la importación entre las diferentes empresas del INI fueron tan grandes que resulta imposible hacer afirmaciones válidas para todas ellas.

La gestión de las licencias de importación es citada a menudo como ejemplo de la arbitrariedad y discrecionalidad que caracterizó buena parte de la administración franquista. La excesiva complejidad del sistema regulatorio y la falta de publicidad de los criterios que habían de marcar la actuación pública facilitaron las actividades ilegales por parte de funcionarios y agentes privados. Este entorno convirtió al conocimiento del sistema y a las relaciones con los encargados directos de gestionarlo en los factores claves para el éxito en la consecución de licencias de importación

³³ «Carta de Gerencia COMEIN a Presidencia INI del 21 de enero de 1949», ARGINI, 042/2671.

y divisas. Ahora bien, este conocimiento y estas relaciones no fueron en ningún caso exclusivas de las empresas públicas. Numerosos estudios han aludido a la captura del Estado por parte de los industriales españoles para explicar tanto la aparición de regulaciones de la actividad del sector secundario, como el modo de aplicación práctica de estas regulaciones³⁴. Resulta llamativo que, por ejemplo en el caso de la autorización previa para la instalación y ampliación de industrias, Pires identificara un comportamiento similar entre las empresas del INI y las grandes empresas oligopolísticas presentes en algunos sectores³⁵. Del mismo modo, algunos estudios han aportado ejemplos de empresarios privados que utilizaron los mecanismos del Estado para desbancar a la competencia y asegurarse una situación de privilegio en sus mercados. El caso de los cupos de materias primas como el azúcar estudiado por Catalán es, quizá, el más conocido³⁶.

Es, por tanto, igual de lógico pensar que las empresas privadas utilizaron todos los medios a su alcance para acceder a las importaciones y también que, en la medida de lo posible, utilizaron los mismos medios para asegurarse un trato de favor frente a sus competidores. Valdaliso (2002, pág. 608), por ejemplo, incluye las licencias de importación entre los privilegios recibidos por los empresarios «bien relacionados» y que favorecían la estrategia de crecimiento de los grupos empresariales durante el franquismo. Algunos estudios empresariales aportan ejemplos concretos. Por ejemplo, Cabrera y del Rey (2002, pág. 309) citan las prebendas en forma de licencias de importación que Luis Suñer Sanchís habría recibido gracias a su proximidad al poder. Pires (1999, págs. 267-268), por su parte, se refiere a las facilidades para la importación obtenidas por José Martí Prats, fabricante de puntillas, gracias a su relación familiar con un alto cargo de Industria. La comprobación de este aspecto de un modo general requeriría el estudio de la correspondencia entre las autoridades comerciales en sus diversas instancias y los agentes privados. Lamentablemente, esta correspondencia no se encuentra disponible en los archivos oficiales, si es que en algún momento existió, lo que puede dudarse dado el carácter de los asuntos tratados. La alternativa sería la realización de análisis sectoriales en los que pudiera examinarse el caso de las empresas privadas y públicas participantes, preferentemente haciendo uso de fuentes empresariales que permitieran contrastar la documentación oficial.

³⁴ Véanse por ejemplo, Buesa (1982); Fraile (1991) y Pires (1999).

³⁵ Pires (1999), págs. 196-199 y 301-302.

³⁶ Catalán (1995).

No obstante, hay que señalar que, partiendo de lo que sabemos ahora, lo más probable es que las conclusiones de estos estudios fuesen muy diferentes dependiendo del sector elegido, de la personalidad de los empresarios industriales implicados o, incluso, del período objeto de estudio, ya que en el caso de la administración de divisas, como en el de otras regulaciones, la total autonomía del Estado, o más aun, de una parte de la administración económica del Estado, era imposible de lograr en un marco donde los conflictos de intereses entre los diversos actores, privados o públicos, se resolvían en un entorno de descoordinación, oscurantismo y discrecionalidad. La distribución de las divisas, y por tanto de las importaciones, no respondió a criterios preestablecidos y lógicos, sino que fue casuística y *ad hoc*. No puede decirse que respondiera a un solo objetivo, ni, desde luego, a una sola voluntad.

Conclusiones

La discusión acerca del papel que la empresa pública desempeñó en el proceso de crecimiento económico en España entre 1939 y 1959 ha suscitado el interés sobre las condiciones en que ésta se desarrolló. La significación de incentivos previstos en las leyes de promoción de la industria del otoño de 1939 ha llevado a pensar que las empresas públicas se desarrollaron en una situación de privilegio respecto de las empresas privadas. Sin embargo ni todos los incentivos previstos fueron concedidos en su totalidad ni, lo que es más relevante, todas las empresas públicas recibieron el mismo tratamiento. La imagen de un todopoderoso Suanzes, capaz de conceder privilegios sin cortapisa, que se trasmite en buena parte de la bibliografía, contrasta con la presencia de afanes contrapuestos dentro y fuera del sector público, que se tradujeron en continuos conflictos más o menos abiertos entre diferentes instancias de la administración que defendían diferentes visiones sobre el papel del Estado o, incluso, los intereses de diferentes sectores económicos.

En este trabajo se analiza lo ocurrido en el caso de la concesión de licencias de importación y divisas. La amplia e intensa regulación del sector exterior dio a las autoridades la posibilidad de distribuir los bienes comprados en el exterior de la forma que considerasen más conveniente. Por otro lado, la acumulación de cargos en manos de Suanzes pareció, a primera vista, garantizar que todos los mecanismos del Estado estaban al servicio de la puesta en marcha del programa autárquico de desarrollo, donde la empresa pública había de alcanzar un notable protagonismo. Por estas razones, algunos autores habían asumido que la política co-

mercial y cambiaria fue utilizada por el poderoso ministro para dar un trato de favor a las compañías agrupadas en torno a lo que era su principal proyecto, el Instituto Nacional de Industria.

Sin embargo, en este artículo se han aportado pruebas de que las empresas del INI encontraron numerosas dificultades para satisfacer sus demandas de importaciones. A pesar de su privilegiada relación con las instancias responsables de adjudicar las importaciones, hasta 1951 el INI no pudo garantizar que sus actividades no se vieran afectadas por la escasez de medios de pago. Dados los altos requerimientos de materias primas y bienes de equipo importados en el estadio inicial de puesta en marcha de los proyectos industriales del Instituto, no cabe duda que esto supuso un grave contratiempo. En principio, esta circunstancia puede calificarse de indeseable, incluso aceptando que la promoción de la empresa pública fuera perjudicial para el desarrollo económico, puesto que refleja una falta de coordinación entre los diferentes aspectos de la política industrial que hacía fútiles los esfuerzos inversores del sector público.

Uno de los aspectos más sorprendentes reflejados en los datos presentados en este trabajo es el hecho de que el INI encontrara numerosos problemas para importar durante los años 40 y las restricciones se relajaran, aunque no desaparecieron, a partir de 1951. Dado que el poder de Suanzes comenzó a declinar a partir de 1951, sería de esperar que las empresas del INI encontrasen mayor dificultad para ver autorizadas sus peticiones de importaciones en el decenio de los 50 que en los años anteriores. El que no fuera así refuerza la impresión de que la acumulación de cargos por parte de Suanzes no le valió para que el problema dejase de existir para las empresas del INI, a pesar de que el ministro, sin duda, hizo todo lo que estuvo en su mano para facilitar la realización de los proyectos del INI. Una de las razones de esta aparente paradoja estriba precisamente en que su poder e influencia no fueron tan extensos como se había pensado hasta ahora y se vieron compensados en numerosas ocasiones por las actuaciones o intereses enfrentados de otros ministros. Sin embargo, el factor fundamental fue la escasez general de divisas. El limitado volumen de importación en la segunda mitad de los años 40 y la difícil posición de España en el concierto mundial redujeron el margen de maniobra de las autoridades comerciales. Cuando las circunstancias internacionales cambiaron, tanto en el plano político como en el económico, favoreciendo el acceso a los mercados internacionales y un aumento de las disponibilidades de medios de pago, las autoridades intentaron dar un impulso a su programa de desarrollo industrial. Esto se reflejó en un aumento tanto de la inversión pública dirigida al INI, como de la cuota de participación del grupo de empresas en la importación total y en la de maquinaria y equipos.

El hecho de que las dificultades generales para importar supusieran un acuciante problema para las compañías del INI no implica que las empresas privadas no fueran relegadas en los procesos de autorización de divisas. En consonancia con los presupuestos ideológicos de que partió el proyecto autárquico, el regulador expresó de manera explícita su voluntad de privilegiar al sector público frente al privado y no puede negarse que, al igual que ocurrió en el caso de otras regulaciones y procesos de autorización, algunas empresas privadas pudieron resultar perjudicadas por estas prioridades. Sin embargo, los datos con que contamos hasta ahora no permiten concluir que esto fuera la norma en el caso de las importaciones. Antes bien, resulta conveniente llamar la atención sobre las diferencias en el trato recibido por diferentes compañías del Instituto para matizar las afirmaciones generales sobre el acceso privilegiado de las empresas estatales a la compra de bienes extranjeros. Más bien parece que sólo algunas empresas públicas, en algunos sectores de especial interés, encontraron menores dificultades a la hora de importar, mientras que el resto hubo de someterse a la situación general.

La prioridad de que gozaron algunas empresas públicas pudiera haber perjudicado el desarrollo de la empresa privada en esos sectores, fomentando quizá una asignación ineficiente de las importaciones. Sin embargo, para poder afirmar fehacientemente si esto ocurrió y en qué sectores será necesario aportar evidencia más detallada, pues el caso de la asignación de licencias de importación no parece tan claro como el de otras actuaciones públicas, ni siquiera en la etapa de máxima influencia de Suanzes. Determinadas empresas públicas gozaron de un trato privilegiado en lo referente a las importaciones, como seguramente hicieron determinados agentes privados. Lo fundamental era estar bien relacionado y tener acceso a los resortes para influir en las decisiones de una administración mal pagada, mal preparada y peor coordinada y, por tanto, no ajena a la arbitrariedad y la ineficiencia, independientemente del carácter privado o público de la empresa en cuestión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALLESTERO, A. (1993), *Juan Antonio Suanzes. 1891-1977. La política industrial de la posguerra*, León, LID Editorial Empresarial.
- BARCIELA, C.; LÓPEZ, M. I.; MELGAREJO, J. y MIRANDA, J. A. (2001), *La España de Franco (1939-1975). Economía*, Madrid, Síntesis.
- BUESA, M. (1982), *El Estado en el proceso de industrialización: contribución al estudio de la política industrial española en período 1939-1963*, Tesis doctoral, Universidad Complutense.

- BUESA, M. y PIRES, L. E. (2001), «Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: un análisis del condicionamiento industrial», Documento de trabajo del IALF, num. 22, Universidad Complutense.
- CABRERA, M. (1997), «La modernización política. Los empresarios en la historia de España», en *Papeles de Economía Española*, núm. 73, págs. 272-284.
- CABRERA, M. y DEL REY, F. (2002), *El poder de los empresarios. Política y economía en la España contemporánea (1875-2000)*, Madrid, Taurus.
- CARRERAS, A. y TAFUNELL, X. (1996), «La gran empresa en la España contemporánea: entre el Mercado y el Estado», en F. Comín y P. Martín Aceña (eds.), *La empresa en la historia de España*, Madrid, Civitas, págs. 73-91.
- CATALÁN, J. (1992), «Reconstrucción, política económica y desarrollo industrial: tres economías del sur de Europa, 1944-1953», en L. Prados de la Escosura y V. Zamagni (eds.), *El desarrollo económico en la Europa del Sur: España e Italia en perspectiva histórica*, Madrid, Alianza Universidad, págs. 359-395.
- (1995), *La economía española y la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, Ariel.
- CLAVERA, J.; ESTEBAN, J. M.; MONES, M. A.; MONTSERRAT, A. y ROS HOMBRAVELLA, J. (1973), *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.
- DONGES, J. (1976), *La industrialización en España*, Barcelona, Oikos-Tau.
- FONTANA, J. (1986), «Reflexiones sobre la naturaleza y las consecuencias del franquismo», en J. Fontana (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona, Crítica, págs. 9-38.
- FUSI, J. P. (1995), *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid, Taurus.
- FRAILE, P. (1991), *Industrialización y grupos de presión. La economía política de la protección en España, 1900-1950*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1992), «Interés público y captura del estado: la empresa pública siderúrgica de España, 1941-1981», Documento de trabajo 9203, Fundación Empresa Pública, Programa de Historia Económica.
- GARCÍA PÉREZ, R. (1995), «El personal político del INI durante la etapa de Suanzes», Documento de trabajo de la Fundación Empresa Pública. Programa de Historia Económica.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1994), «La economía española y la Segunda Guerra Mundial: Un estado de la cuestión», en *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie, V, H.^a Contemporánea, t. 7, págs. 349-369.
- (2000), «De mitos y milagros», en Gómez Mendoza (ed.), *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*, Barcelona, Fundación Duques de Soria y Edicions de la Universitat de Barcelona, págs. 17-34.
- GÓMEZ MENDOZA, A. y SAN ROMÁN, E. (1997), «Competition between Private and Public Enterprise in Spain, 1939-1959: An Alternative View», en *Business and Economic History*, vol. 26, núm. 2, págs. 696-708.
- GONZÁLEZ, M. J. (1979), *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos.
- MARTÍN ACEÑA, P. y COMÍN, F. (1991), *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa Calpe.

- MARTÍNEZ RUIZ, E. (2000), *El control de cambios en la España franquista: el Instituto Español de Moneda Extranjera, 1939-1973*, Tesis doctoral, Universidad de Alcalá.
- (2001), «Sector exterior y crecimiento en la España autárquica» en *Revista de Historia Económica*, Año XIX, núm. extraordinario, págs. 229-251.
- (2002), *El sector exterior durante la autarquía. Una reconstrucción de las balanzas de pagos de España, 1940-1958*, Madrid, Banco de España.
- MOYA, C. (1984), *Señas de Leviatán. Estado nacional y sociedad industrial: España 1936-1980*, Madrid, Alianza Editorial.
- PIRES JIMÉNEZ, L. E. (1999), «La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX», Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid
- PRO, J. (1997), «De empresarios modernos y malvados patronos en la España del siglo XX», en *Papeles de Economía Española*, núm. 73, páginas 294-304.
- SAN ROMÁN LÓPEZ, E. (1999), *Ejército e industria: el nacimiento del INI*, Barcelona, Crítica.
- SCHWARTZ, P. y GONZÁLEZ, M. J. (1978), *Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Madrid, Tecnos.
- TORRES VILLANUEVA, E. (2001), «Los empresarios españoles en el siglo XX», en *Revista de Empresa y Humanismo*, vol. IV, núm. 2, págs. 375-405.
- VALDALISO, J. M. (2000), «La E. N. Elcano y el «coco» de las navieras privadas», en Gómez Mendoza (ed.), *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*, Barcelona, Fundación Duques de Soria y Edicions de la Universitat de Barcelona, págs. 137-158.
- (2002), «Grupos empresariales y desarrollo económico en España en el siglo XX», en *Revista de Historia Económica*, año XX, núm. 3, páginas 577-624.
- VELASCO, C. (1984), «El ingenierismo como directriz básica de la política económica durante la autarquía (1936-1951)», en *Información Comercial Española*, núm. 606, págs. 97-106.
- VIÑAS, A.; VIÑUELA, J.; EGUIDAZU, F.; PÚLGAR, C. F. y FLORENSA, S. (1979), *Política comercial exterior en España (1931-1975)*, Madrid, BEX.

RESUMEN

El artículo estudia la actuación de la administración franquista en el área de la política comercial y cambiaria durante el período autárquico, con objeto de analizar la diferente posición de la empresa pública y la empresa privada ante las autoridades económicas. Los datos aportados permiten rebatir las afirmaciones sobre el acceso directo de las empresas del INI a las importaciones y muestran que el Ministerio de Industria y Comercio no estuvo en condiciones de imponer totalmente sus criterios a la hora de asignar las divisas. Además, las grandes diferencias encontradas en el tratamiento recibido por las diversas empresas públicas ponen de manifiesto la necesidad de matizar las afirmaciones acerca de la

prioridad otorgada a las empresas públicas frente a los agentes privados. Como interpretación alternativa se propone que la capacidad de acceder a las importaciones no dependía tanto del carácter estatal o privado de la empresa, como de la proximidad de los gestores empresariales a los ámbitos de decisión de diferentes instancias del Estado.

ABSTRACT

The article examines the behaviour of the francoist administration in commercial and monetary policy with the aim of addressing the different position of public and private firms when confronting the economic authorities. The data provided allow us to reject that public firms enjoyed direct access to import licence and show that the capacity of the Ministry of Industry and Trade to decide over the allocation of foreign currency was partially restricted. Moreover the difference in the treatment given to public firms suggests the necessity of qualifying the statements about general preference for public firms versus private agents. The proposed alternative interpretation claims that the capacity to access to import licence was more dependent on the firm management's proximity to the governmental decision circles than on the public or private nature of the firm.

Elena Martínez Ruiz, licenciada en CC. Económicas por la Universidad de Múnich y doctora en CC. Económicas por la Universidad de Alcalá es, en la actualidad, Associate Researcher en la London School of Economics. Su actividad investigadora se ha centrado en la política económica exterior de la etapa autárquica y entre sus publicaciones se encuentran *Los movimientos de oro en España durante la Segunda Guerra Mundial* (Madrid, 2001) publicado junto a Pablo Martín Aceña y Miguel Martorell, «Sector exterior y crecimiento en la España autárquica» publicado en la *Revista de Historia Económica* (2001) y *El sector exterior durante la autarquía. Una reconstrucción de las balanzas de pagos de España, 1940-1958* (Madrid, 2002).