

R. 57.840

---

T

1-21-2

**LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN LAS  
DICTADURAS: EL CONDICIONAMIENTO  
INDUSTRIAL EN ESPAÑA Y PORTUGAL  
DURANTE EL SIGLO XX**



Tesis Doctoral, Junio 1999  
Luis Eduardo Pires Jiménez  
DIRECTOR: Pedro Fraile Balbín

Dpto. de HISTORIA E INSTITUCIONES ECONÓMICAS I  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Universidad Complutense de Madrid



## INDICE GENERAL

Introducción...1

### PARTE PRIMERA: ECONOMÍA Y POLÍTICA BAJO EL FRANQUISMO

Capítulo 1. El crecimiento económico y la convergencia en España...13

Capítulo 2. Análisis político del régimen del general Franco...49

Capítulo 3. La política industrial del franquismo...95

### PARTE SEGUNDA: EL CONDICIONAMIENTO INDUSTRIAL EN ESPAÑA

Capítulo 4. El condicionamiento industrial durante el período autárquico, 1938-1963...141

Capítulo 5. El condicionamiento industrial durante el desarrollo económico, 1963-1980...337

### PARTE TERCERA: EL CASO PORTUGUÉS

Capítulo 6. Crecimiento económico y convergencia en el régimen de Salazar. Un estudio comparativo con el caso español...409

Capítulo 7. Resumen y conclusiones generales...469

## INDICE DETALLADO

Indice General...	iii
Indice Detallado...	iv
Indice de tablas...	ix
Indice de figuras...	xi
Indice de documentos...	xiii
Agradecimientos...	xv

### Introducción...1

## PARTE PRIMERA: ECONOMÍA Y POLÍTICA BAJO EL FRANQUISMO...11

### Capítulo 1. El crecimiento económico y la convergencia en España...13

1. Introducción...	13
2. El crecimiento en la teoría económica: la hipótesis de la convergencia...	14
3. Estudios empíricos sobre el crecimiento económico y la convergencia...	22
4. La economía española en el largo plazo: siglos XIX y XX...	26
5. La economía española durante el franquismo...	32
5.1. La industrialización...	34
5.2. La agricultura...	37
5.3. La estabilidad monetaria...	38
5.4. El comercio exterior...	40
6. Conclusión: la influencia del franquismo en el crecimiento económico español.....	41

### Capítulo 2. Análisis político del régimen del general Franco...49

1. Introducción...	49
2. Los regímenes políticos: democracias y dictaduras...	50
2.1. La democracia...	51
2.2. Las dictaduras...	54
3. La eficiencia de los regímenes políticos: su influencia en el crecimiento económico...	61
3.1. El régimen político y la acción colectiva...	62
3.2. Los regímenes políticos y el crecimiento económico...	69
3.2.1. Introducción: supuestos simplificadores...	69
3.2.2. Intentos de establecer interrelaciones entre el régimen y crecimiento...	70
3.2.3. Conclusiones...	78
4. El régimen político de Franco...	81
5. Conclusión: el régimen político de Franco y el crecimiento económico...	91

### Capítulo 3. La política industrial del franquismo...95

1. Introducción...95
2. Panorama general de las políticas económicas franquistas...96
  - 2.1. La Guerra Civil española, 1936-1939...97
  - 2.2. La posguerra, 1939-1951...98
    - 2.2.1. El proteccionismo...99
    - 2.2.2. La intervención del Estado en la economía...101
    - 2.2.3. La industrialización...104
  - 2.3. La década de los años cincuenta...105
  - 2.4. El Plan de Estabilización y el desarrollo de los años sesenta...107
  - 2.5. Evolución de las políticas económicas durante el franquismo...109
3. La política industrial del régimen de Franco...110
  - 3.1. La política industrial durante la Guerra Civil, 1936-1939...111
  - 3.2. El marco legislativo de la política industrial franquista, 1939-1942...116
    - 3.2.1. Ley sobre Ordenación y Defensa de la Industria Nacional...117
    - 3.2.2. Ley de Protección a las Industrias de Interés Nacional...119
    - 3.2.3. Ley de Creación del Instituto Nacional de Industria...121
  - 3.3. La posguerra, 1939-1951...124
  - 3.4. La década de los cincuenta, 1951-1963...127
  - 3.5. La política industrial desde 1963...133
4. Conclusión: características permanentes de las políticas económicas del franquismo...135

### PARTE SEGUNDA: EL CONDICIONAMIENTO INDUSTRIAL EN ESPAÑA...139

#### Capítulo 4. El condicionamiento industrial durante el período autárquico, 1938-1963...141

1. Introducción...141
2. Análisis legal...146
  - 2.1. La dictadura de Primo de Rivera...146
  - 2.2. La Segunda República...148
  - 2.3. La Guerra Civil...150
  - 2.4. El desarrollo de la legislación tras la Guerra Civil...151
  - 2.5. La liberalización del sistema...155
3. La ideología franquista y el condicionamiento industrial...155
  - 3.1. Argumento estático...158
  - 3.2. Argumento dinámico...161
  - 3.3. Críticas a las ideas franquistas sobre el condicionamiento industrial...163
4. La aplicación práctica del condicionamiento industrial...167
  - 4.1. Fuentes para el estudio del condicionamiento industrial...167
  - 4.2. Evolución de la intensidad reguladora...170
  - 4.3. Distintas formas de intervención...178

4.4.	Las causas de las denegaciones y las autorizaciones...	180
4.4.1.	Motivos de denegación...	181
4.4.2.	Motivos para autorizar...	184
4.5.	Análisis sectorial...	188
4.5.1.	Estudio general e individual de los sectores industriales...	193
4.5.2.	Agrupación de los sectores industriales...	194
4.5.3.	El Instituto Nacional de Industria y el condicionamiento industrial...	195
4.6.	Análisis regional...	198
5.	Diversos agentes dentro del Estado...	204
5.1.	Los Ministros...	204
5.2.	La Dirección General de Industria y las Delegaciones Provinciales...	208
5.3.	El Cuerpo de Ingenieros Industriales...	220
5.3.1.	Evolución del Cuerpo de Ingenieros Industriales...	221
5.3.2.	Las ideas de los ingenieros industriales a través de sus publicaciones...	230
5.4.	Organismos asesores: los Sindicatos...	243
6.	Empresas y empresarios...	258
6.1.	Influencias del condicionamiento industrial en los empresarios españoles...	260
6.1.1.	Incrementos en los costes de las empresas...	261
6.1.2.	La aparición y desaparición de empresas...	265
6.1.3.	La dimensión de los establecimientos industriales...	267
6.2.	Influencias de los empresarios españoles en el condicionamiento industrial...	273
6.2.1.	El establecimiento del condicionamiento industrial...	274
6.2.2.	La hipótesis de la captura...	275
6.2.3.	Algunos ejemplos de captura...	278
6.2.4.	Factores de oferta: la posibilidad de los reguladores de ser capturados...	281
6.2.5.	Factores de demanda: la capacidad de captura de los empresarios españoles...	281
7.	Conclusión: el papel del Estado y los empresarios en el condicionamiento industrial...	288
	ANEXO documental al capítulo 4...	301

## Capítulo 5. El condicionamiento industrial durante el desarrollo económico, 1963-1980... 337

1.	Introducción...	337
2.	Análisis legal del condicionamiento...	338
2.1.	La liberalización del condicionamiento industrial autárquico...	339
2.2.	La implantación del nuevo condicionamiento industrial, 1963-1967...	341
2.3.	La vuelta al intervencionismo, 1967-1977...	351
2.4.	La liberalización definitiva del condicionamiento industrial, 1977-1980...	354
2.5.	Las industrias agrícolas, ganaderas y forestales...	356
3.	Agentes que intervienen en la regulación...	358
3.1.	La centralización de las decisiones...	359
3.2.	El papel de la Organización Sindical...	363
3.3.	Objetivos teóricos de las autoridades en el condicionamiento industrial...	370

4. Aplicación práctica del condicionamiento industrial: 1963-1980...**374**
  - 4.1. Las fuentes primarias: expedientes originales y publicación de las resoluciones...**374**
  - 4.2. La distribución entre grupos y el mantenimiento de la autorización administrativa...**386**
  - 4.3. El establecimiento de condiciones técnicas y de tamaño mínimo...**388**
    - 4.3.1. La influencia de la política de mínimos en los establecimientos industriales...**388**
    - 4.3.2. El establecimiento de mínimos excesivos...**393**
    - 4.3.3. Valoración crítica de la política de mínimos...**396**
5. Conclusión: los objetivos de las autoridades y de los empresarios en torno al condicionamiento industrial...**400**
  - 5.1. El crecimiento económico e industrial de los años sesenta y setenta: el papel del Estado y de los empresarios...**400**
  - 5.2. El Estado y los empresarios en el condicionamiento industrial...**403**

### PARTE TERCERA: EL CASO PORTUGUÉS...407

#### Capítulo 6. Crecimiento económico y convergencia en el régimen de Salazar. Un estudio comparativo con el caso español...409

1. Introducción...**409**
2. La historia económica de Portugal en los siglos XIX y XX: una visión a largo plazo...**413**
  - 2.1. El atraso relativo de Portugal...**413**
  - 2.2. El crecimiento económico durante el régimen de Salazar...**418**
3. El marco político de la dictadura...**429**
  - 3.1. La dictadura de Salazar y su evolución...**429**
  - 3.2. Características generales del salazarismo...**436**
4. La política económica e industrial del régimen de Salazar...**439**
  - 4.1. La influencia de las ideas en las políticas públicas portuguesas: el corporativismo...**440**
  - 4.2. La política industrial del salazarismo...**445**
5. El condicionamiento industrial durante la dictadura de Salazar (1926-1974)...**451**
  - 5.1. Introducción...**451**
  - 5.2. Principales características del condicionamiento industrial en Portugal: su evolución en el tiempo...**452**
    - 5.2.1. Los precedentes a la implantación oficial de la regulación (1926-1931)...**452**
    - 5.2.2. La institución formal del condicionamiento industrial (1931-1937)...**453**
    - 5.2.3. La adaptación al régimen corporativo portugués (1937-1952)...**454**
    - 5.2.4. Los primeros cambios en la regulación (1952-1966)...**455**
    - 5.2.5. La liberalización del sistema (1966-1974)...**457**
    - 5.2.6. Panorama general del condicionamiento industrial portugués (1926-1974)...**458**

- 5.3. Análisis de los agentes que intervinieron en la regulación...**459**
  - 5.3.1. El mecanismo de aplicación del condicionamiento: el papel de los funcionarios públicos...**459**
  - 5.3.2. Los empresarios portugueses y la organización corporativa...**462**
  - 5.3.3. El papel del Estado en el condicionamiento industrial...**466**

Capítulo 7. Resumen y conclusiones generales...**469**

- 1. Economía y política bajo el franquismo...**470**
- 2. El condicionamiento industrial en España...**478**
- 3. El caso portugués...**495**
- 4. Conclusiones generales...**501**

BIBLIOGRAFÍA...**511**

## INDICE DE TABLAS

- TABLA 1.1. Índice de producción y de Hoffmann de la industria española en el siglo XX...**36**
- TABLA 2.1. Tipología de los regímenes no-democráticos...**58**
- TABLA 2.2. Gobiernos del régimen de Franco...**90**
- TABLA 3.1. Participación del gasto público en la renta nacional (porcentajes)...**103**
- TABLA 4.1. Agrupación de industrias y organismos competentes en los decretos sobre el condicionamiento industrial...**153**
- TABLA 4.2. Expedientes tramitados por las Delegaciones Provinciales y la Dirección General de Industria desde 1939 hasta 1941...**168**
- TABLA 4.3. El condicionamiento industrial durante la dictadura de Primo de Rivera (1926–1930)...**170**
- TABLA 4.4. Expedientes conservados en el AGA...**171**
- TABLA 4.5. Evolución de los expedientes autorizados y denegados: BOE, BP y AGA (por años)...**172**
- TABLA 4.6. Evolución, en porcentajes y por períodos, de los tres principales motivos de denegación en las resoluciones del BOE...**183**
- TABLA 4.7. Clasificación, por sectores, de los expedientes del BOE...**189**
- TABLA 4.8. Los sectores estratégicos del INI y el condicionamiento industrial...**196**
- TABLA 4.9. Ministros de Industria y Comercio y Directores Generales de Industria durante el condicionamiento industrial...**211**
- TABLA 4.10. Partes de trabajo semanales de los ingenieros industriales de la sección de Nuevas Industrias de la DGI (abril de 1947–febrero de 1948)...**213**
- TABLA 4.11. Relación entre los informes de las Delegaciones Provinciales y las resoluciones de la Dirección General de Industria (porcentaje sobre el total)...**214**
- TABLA 4.12. Comparación de los criterios oficiales (sector textil en 1947, y sector alimenticio en 1952) con la resolución final de los expedientes...**217**
- TABLA 4.13. Evolución en la duración de la tramitación y resolución de los expedientes en el condicionamiento industrial...**220**
- TABLA 4.14. Relación entre las resoluciones de la DGI y los informes de los Sindicatos Industriales textiles y químicas...**248**
- TABLA 4.15. Informes de los Sindicatos y resolución final adoptada por la DGI, según fueran nuevas industrias o ampliaciones...**256**
- TABLA 4.16. Porcentaje del capital denegado sobre el total solicitado, comparado con el porcentaje de expedientes denegados...**269**
- TABLA 4.17. Comportamiento estratégico en el condicionamiento industrial (1938–1963)...**291**
- TABLA 4.18. Principales sectores en cada comportamiento estratégico...**293**

- TABLA 5.1. Evolución, por sectores industriales, de la legislación sobre condicionamiento industrial (1963-1980)...**344**
- TABLA 5.2. Propuestas sindicales respecto a la implantación del condicionamiento industrial en enero de 1963...**367**
- TABLA 5.3. Propuestas sindicales respecto al cambio en las condiciones mínimas del Decreto 18/12/1965...**369**
- TABLA 5.4. Expedientes originales de las industrias de tejas y ladrillos, 1975-1977...**378**
- TABLA 5.5. Operaciones en los expedientes del AGA (tejas y ladrillos, 1974-1977)...**380**
- TABLA 5.6. Tasas de crecimiento (1958-1972) de los sectores incluidos en 1967 en el primer grupo del condicionamiento industrial...**387**
- TABLA 5.7. Porcentaje de empresas según su tamaño (número de trabajadores) en los sectores industriales (años 1963, 1969 y 1974)...**390**
- TABLA 5.8. Comportamiento estratégico en el condicionamiento industrial (1963-1980)...**404**
- 
- TABLA 6.1. Evolución política de España y Portugal durante los siglos XIX y XX...**412**
- TABLA 6.2. Principales períodos en la evolución política de las dictaduras de Salazar y Franco...**436**

## INDICE DE FIGURAS

- FIGURA 1.1. Representación gráfica del modelo de Solow (rendimientos decrecientes del capital,  $\beta < 1$ )...16
- FIGURA 1.2. Producto Interior Bruto real per cápita (dólares de 1990 PPP)...29
- FIGURA 1.3. PIB per cápita de España e Italia respecto al resto del mundo...31
- FIGURA 1.4. Producto industrial per cápita de España e Italia (pesetas de 1970)...36
- FIGURA 1.5. Distribución sectorial de la población activa en España (porcentajes)...38
- FIGURA 1.6. Evolución de los precios en España (1850-1995)...39
- FIGURA 1.7. Grado de apertura de la economía española en comparación con otros países europeos (comercio exterior como porcentaje de la Renta Nacional)...41
- 
- FIGURA 4.1. Comparación de la evolución temporal del número de expedientes (porcentaje sobre el total) en AGA, BOE, y BP...174
- FIGURA 4.2. Evolución temporal del porcentaje de denegaciones de los expedientes del AGA, el BOE y los BP...177
- FIGURA 4.3. Distribución regional del porcentaje de denegaciones...200
- FIGURA 4.4. Porcentaje de denegaciones de los sectores industriales, según el volumen total de expedientes por provincias...202
- FIGURA 4.5. Porcentaje de denegaciones por tramos de capital (cross-tabs) en las industrias químicas...270
- FIGURA 4.6. Porcentaje de denegaciones por tramos de capital (cross-tabs) en las industrias textiles...270
- FIGURA 4.7. Relación entre el porcentaje de denegaciones y las diferencias entre nuevas industrias y ampliaciones...290
- FIGURA 4.8. Porcentaje de denegaciones en función del mayor a menor porcentaje de solicitudes de nuevas industrias en cada sector...296
- 
- FIGURA 5.1. Evolución, por disposiciones legales, de la distribución del número (porcentaje) de sectores afectados por el condicionamiento industrial (1963-1980)...348
- FIGURA 5.2. Evolución, por años, de la distribución del número (porcentaje) de sectores afectados por el condicionamiento industrial (1963-1980)...349
- FIGURA 5.3. Evolución, por años, de la distribución de la producción efectiva (porcentaje) de los sectores afectados por el condicionamiento industrial (1963-1980)...349
- FIGURA 5.4. Evolución, por años, de la distribución de la producción efectiva (porcentaje) de todos los sectores industriales (1963-1980)...350
- FIGURA 5.5. Porcentaje de empresas pequeñas en cada sector industrial (en el año 1963) según el grado de intervención...391
- FIGURA 5.6. Variación del porcentaje de empresas pequeñas en cada sector industrial entre 1963 y 1974, según el grado de intervención...392



**INDICE DE DOCUMENTOS**

- DOCUMENTO A.1. Estadísticas sobre el condicionamiento industrial (MIC, 1946)...**303**
- DOCUMENTO A.2. Estadísticas sobre el condicionamiento industrial recogidas en las Memorias del Consejo de Industria (años 1942 y 1953-1962)...**307**
- DOCUMENTO A.3. Carta de protesta de «Cántabro Levantina S.A.» (cerveza La Cruz Blanca) incluida en el expediente de ampliación de la empresa «El Águila» en Valencia (AGA)...**319**
- DOCUMENTO A.4. Competencias para la resolución de expedientes del condicionamiento industrial (Pozuelo, 1955)...**321**
- DOCUMENTO A.5. Resoluciones dictadas por las Direcciones Generales de Minas y Combustibles, de Pesca Marítima, y de Comunicaciones Marítimas en los años 1940-1942 (Borrell, 1943)...**322**
- DOCUMENTO A.6. Ficha de criterio del aceite de linaza (MIC, 1947)...**323**
- DOCUMENTO A.7. Informe del Consejo de Industria a la DGI, 28 de septiembre de 1944 (AGA)...**324**
- DOCUMENTO A.8. Comunicación entre el Sindicato Vertical de Agua, Gas y Electricidad, y la DGI, marzo de 1944 (AGA)...**328**
- DOCUMENTO A.9. Comunicación de la Secretaría General Técnica del MIC a la DGI sobre un recurso de un tostadero de café, 9 de marzo de 1946 (AGA)...**330**
- DOCUMENTO A.10. Escrito dirigido a la DGI sobre fábricas de yeso, 30 de julio de 1943 (AGA)...**333**
- DOCUMENTO A.11. Carta de recomendación de Enrique Casanova, Director Técnico de F.E.F.A.S.A., a José Castiñeira, Ingeniero Jefe de la Sección de Nuevas Industrias (AGA)...**335**



## AGRADECIMIENTOS

Las siguientes personas e instituciones han colaborado, de alguna manera, en la realización de esta tesis. A todas ellas les expreso mi agradecimiento.

La tesis se ha presentado en el departamento de Historia e Instituciones Económicas I, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Numerosos profesores de ese departamento han aportado interesantes sugerencias al texto: Elena Gallego Abaroa, José Luis García Ruiz, Victoriano Martín, Tomás Martínez Vara, Luis Perdices de Blas, Carlos Rodríguez Braun, y Manuel Santos Redondo.

También han contribuido con algunas ideas y comentarios los profesores del departamento de Historia Económica de la Universidad Carlos III de Madrid (al que pertenece el director de esta tesis), principalmente Leandro Prados de la Escosura y Antonio Tena; este último me permitió utilizar su base de datos de la Tabla Input Output de la economía española del año 1958.

Los trabajadores de la Universidad Rey Juan Carlos (donde actualmente trabajo) han facilitado mucho mi labor, especialmente el personal de la biblioteca. También han sido de mucha ayuda los comentarios de los siguientes profesores de esa Universidad: Francisco Blanco Jiménez, Miguel Cuerdo Mir, María Teresa Freire Rubio, y Nuria Villalba Villalba.

La elaboración de esta tesis ha necesitado la visita de numerosas bibliotecas y centros oficiales: Archivo General de la Administración, Biblioteca Nacional, Instituto Nacional de Estadística, Biblioteca del Ministerio de Industria y Energía, Biblioteca del Ministerio de Economía, Biblioteca de los antiguos Sindicatos, y Biblioteca del Banco de España. Prácticamente todos los funcionarios de estas instituciones han facilitado mucho mi trabajo.

El profesor Mikel Buesa ha mostrado un interés especial por este trabajo, leyendo varios borradores y ofreciéndome comentarios e ideas muy interesantes. Otros profesores que también me han aconsejado, en algún momento de la realización de la tesis, han sido Antonio Gómez Mendoza, Elena San Román, y Francisco Comín. Alberto Mejuto López me ha ayudado con los programas informáticos de estadística.

Debo hacer una mención especial a tres personas. En primer lugar, a mi director de tesis, el profesor Pedro Fraile Balbín. Su orientación a lo largo de todo el proceso de elaboración de este trabajo ha sido fundamental para su realización. Sin embargo, esta orientación ha ido unida a una relativa libertad de trabajo, que me ha permitido aprender a enfrentarme con mi primera investigación económica y científica y, lo que es más importante, haber aprendido lo suficiente para poder realizar nuevas investigaciones en el futuro, ya sin la ayuda de un director de tesis.

La segunda persona es el profesor José Luis Ramos Gorostiza. Su ayuda en esta tesis ha abarcado numerosos aspectos: delimitación inicial del proyecto, lectura de todos los borradores, y ayuda con los programas informáticos de estadística. Sin embargo, con ser importante lo anterior, lo que más le agradezco es su amistad y su apoyo en los momentos más difíciles del largo período de elaboración de la tesis.

Mi padre, José Eduardo Pires Pires, ha tenido un papel fundamental para la finalización de este trabajo. Aprovechando el tiempo libre que tenía tras jubilarse, me ha ayudado en la necesaria pero cansada tarea de recoger información sobre los documentos originales del condicionamiento industrial almacenados en el Archivo General de la Administración. Esta labor, que nos ha llevado cerca de dos años de trabajo, hubiera necesitado muchísimo más tiempo sin su ayuda. Además, mi padre ha leído todo los borradores de la tesis, y me ha ayudado en la corrección de errores ortográficos e informáticos. Por último, su condición de Ingeniero Industrial, por un lado, y de portugués (emigró a Madrid en los años sesenta, y no ha renunciado a su nacionalidad), por el otro, le ha permitido darme valiosos consejos sobre numerosas ideas básicas que aparecen en esta tesis.

En último lugar, agradezco el apoyo de mis familiares, mis padres y mi esposa Maribel.

# INTRODUCCIÓN

## 1. MOTIVO: LA COMPARACIÓN DE LAS DICTADURAS EN ESPAÑA Y PORTUGAL A TRAVÉS DEL CONDICIONAMIENTO INDUSTRIAL

La mayoría de los estudios sobre historia económica de la España contemporánea tienen como motivo central el atraso relativo de este país desde principios del siglo XIX, y su posterior convergencia hacia los países más desarrollados de Europa en estos dos últimos siglos. Este proceso de convergencia no ha sido uniforme, ya que ha experimentado diversos impulsos acompañados de períodos de alejamiento relativo. Bajo este marco, los historiadores económicos han entendido que la comparación de España con otras economías, sobre todo las de aquellos países que han pasado por su misma situación –la denominada «periferia europea»– es muy fructífera. La comparación más utilizada ha sido la de España con Italia, debido a las numerosas similitudes entre ambas economías (el ejemplo más destacado es Prados y Zamagni, 1992).

Esta tesis parte del convencimiento de que la comparación entre España y Portugal es también muy interesante, a pesar de que muy pocos economistas e historiadores la han llevado a cabo. Entre otras similitudes, destaca que ambos países estuvieron, durante la mayor parte del siglo XX, bajo las dictaduras del profesor Oliveira Salazar en Portugal (1926-1974), y de los generales Primo de Rivera (1923-1930) y Francisco Franco (1939-1975) en España. Su estudio y comparación servirá para determinar si estas dictaduras impulsaron o, por el contrario, retrasaron el proceso de convergencia con los países más adelantados de Europa. Sin embargo, debido a que en ambos países los períodos dictatoriales duraron mucho tiempo, este análisis es especialmente complicado. En cada régimen hubo períodos de crecimiento y también de crisis, lo que permite realizar diferentes interpretaciones, que van desde que esas dictaduras lograron que sus países alcanzaran el camino del crecimiento y la convergencia definitiva con la Europa más desarrollada, hasta que frenaron o incluso retrasaron este proceso, que al final se produjo a pesar de las dictaduras. En cualquier

caso, quizá sea demasiado pronto para realizar interpretaciones globales de estos regímenes, siendo necesario, previamente, estudiar con profundidad sus actuaciones concretas, las políticas económicas que llevaron a cabo.

Una de las actuaciones más importantes de las dictaduras española y portuguesa fue la política industrial, ya que el desarrollo económico en ambos países durante esos años se apoyó, básicamente, en su industrialización. En España, la atención de los economistas se ha dirigido hacia el Instituto Nacional de Industria (INI), mientras que en Portugal, donde no existió una actuación equivalente, el interés se ha centrado en la política denominada «condicionamiento industrial». Una de las principales diferencias entre estas dos políticas es que la primera tiene un carácter básicamente presupuestario, mientras que la segunda es una política reguladora que apenas necesita financiación. El objetivo del INI fue impulsar aquellos sectores industriales considerados estratégicos mediante el desarrollo de nuevos proyectos empresariales financiados directamente por el Estado, lo cual requería disponer de abundantes fondos presupuestarios. En cambio, el condicionamiento en Portugal otorgó a las autoridades la facultad de autorizar o denegar la apertura de nuevos establecimientos y la modificación (ampliación, traslado, cambio de titularidad, etc.) de los ya existentes. En este caso, los fondos presupuestarios necesarios para desarrollar esta política fueron muy pequeños, básicamente los del sostenimiento de los funcionarios que la aplicaban.

A pesar de la falta de interés de los investigadores, en España también estuvo vigente una política similar al «condicionamiento» portugués, a la que en esta tesis se denominará con el mismo término traducido al español, «condicionamiento industrial». Aunque esta política no tiene nombre definido en España, en esta tesis se utilizará el término «condicionamiento» porque, por un lado, todos los economistas e historiadores portugueses lo utilizan de forma habitual y exclusiva para referirse a esta regulación – además de algún español, por ejemplo Borrell (1946, p. 199)–, y por otro lado, porque se trata de una expresión corta y cómoda de utilizar (como este término se utilizará muchas veces a lo largo de la tesis, no se emplearán, a partir de este momento, las comillas). El condicionamiento en España apareció a la vez que en Portugal –en 1926, durante el mandato de Primo de Rivera–, y en el franquismo fue uno de los tres pilares de la política industrial, junto al INI y a la declaración de industrias de interés nacional. Además, esta política únicamente se aplicó, de forma intensa, decidida y generalizada a

todos los sectores industriales, en los dos países ibéricos, y solamente durante sus periodos dictatoriales. Por todo ello, el estudio y la comparación de la política del condicionamiento industrial en España y Portugal se presenta como una oportunidad para interpretar el desarrollo de ambos países en el marco de su convergencia con los países más adelantados de Europa.

## **2. OBJETIVOS DE LA TESIS**

El principal objetivo de esta tesis es el estudio del condicionamiento industrial en España durante el siglo XX. Para ello se utilizarán fuentes y documentos originales que, hasta el momento, nadie había estudiado de forma exhaustiva. Se pretende, con ello, llenar un vacío, pues los economistas españoles, salvo algunas pocas publicaciones durante los años de vigencia del condicionamiento y un artículo del profesor Mikel Buesa (1984), han mostrado un escaso y, a mi entender, injustificado desinterés por esta política. Una vez realizado este análisis se abordará la comparación con Portugal, aprovechando los abundantes trabajos de los economistas e historiadores portugueses sobre el condicionamiento. En suma, el estudio del condicionamiento industrial en España, y su posterior comparación con Portugal, constituyen las dos aportaciones más destacadas y evidentes de la tesis.

La principal característica del condicionamiento industrial es que se trata de una regulación. La ciencia económica ha conseguido desarrollar considerablemente la comprensión del proceso regulador, sobre todo desde los años sesenta. Antes de esa fecha, la mayoría de los economistas veían la regulación como un instrumento del Estado para corregir, tanto los fallos del mercado derivados de la asignación ineficiente de los recursos, como la no-maximización del bienestar social de dicha asignación. Sin embargo, una serie de investigaciones mostraron cómo las mismas regulaciones eran, en muchos casos, ineficientes, e incluso, que podían llegar a tener efectos negativos. Desde entonces ha mejorado la comprensión del proceso regulador, sobre todo con el apoyo de los avances de la ciencia económica en las áreas de la elección pública y la búsqueda de rentas. En la actualidad la regulación se entiende como una elección por parte de los oferentes (el Estado) y los demandantes (individuos, empresas, grupos) que compiten en un determinado marco político.

El análisis del condicionamiento industrial en España se servirá de todas estas aportaciones en el campo de la regulación económica que, además, se utilizarán para estructurar el trabajo. Así, la tesis estudiará los siguientes agentes y elementos del condicionamiento industrial: 1) el propio instrumento de la regulación –el condicionamiento industrial–, 2) el marco institucional donde se produjo –la dictadura–, 3) el regulador –las autoridades–, 4) el regulado –las empresas y los empresarios–, y 5) las ideas que sostuvieron la intervención. El análisis de todos estos componentes permitirá ofrecer una visión completa de todo el proceso regulador, centrando la atención en dos aspectos fundamentales, el primero, la comparación entre los objetivos manifestados para justificar la implantación del condicionamiento y la plasmación de éstos en la legislación, y en segundo lugar, el estudio de la aplicación práctica de la regulación a través de las fuentes originales.

1. La principal característica del condicionamiento industrial es que afecta a la libertad de empresa, al impedir o dificultar la realización de operaciones empresariales básicas –la apertura y la modificación de los establecimientos– que necesitan la autorización del Estado. Es evidente que no existe, en ninguna parte del mundo, una libertad de empresa absoluta, y que la apertura o la modificación de cualquier establecimiento industrial debe seguir unas mínimas normas o reglas (sanitarias, de higiene, de seguridad, etc.) que, caso de incumplirse, facultan la intervención de las autoridades. Sin embargo, el condicionamiento industrial tiene una diferencia clave respecto a esta situación: no impone reglas claras y apriorísticas que sean de obligado cumplimiento para todas las industrias, sino que faculta a las autoridades para prohibir, mediante la necesidad de autorización previa, cualquier apertura o modificación de las industrias; es decir, la autorización final no se basa en las leyes, sino en la voluntad del propio gobierno en cada caso. A esta característica hay que unir el hecho de que el condicionamiento afectó a todos o, cuando menos, a la mayoría de los sectores industriales.

2. El condicionamiento industrial guarda una estrecha relación con los regímenes dictatoriales en los que se aplicó. En primer lugar, existe una relación directa y evidente: según la definición del punto anterior, el condicionamiento industrial sólo se aplicó durante los períodos dictatoriales en España y Portugal, sin que ningún otro país democrático lo adoptara, y además, cuando llegó la democracia esta política se derogó

(en Portugal en 1974 tras la Revolución de los Claveles, y en España en 1930 con la llegada de la Segunda República, y en 1980 cuando se completó la transición democrática). Esto último no ocurrió con todas las políticas promovidas durante las dictaduras, por ejemplo con el INI en España.

Sin embargo, la anterior relación no deja de tener un carácter básicamente inductivo, por lo que es necesario, además, y en segundo lugar, determinar aquellas características distintivas del condicionamiento que lo relacionan claramente con las dictaduras donde se aplicó. Numerosos estudios sobre las políticas económicas del franquismo y del salazarismo establecen, entre sus principales características, el excesivo intervencionismo del Estado en la economía. Esta intervención tuvo un carácter esencialmente regulador, que contrasta con el incremento de las intervenciones presupuestarias que caracterizaron a las democracias europeas más desarrolladas después de la Segunda Guerra Mundial, y que no se alcanzaron en España y Portugal hasta la llegada de la democracia (Comín, 1990). Por tanto, el condicionamiento industrial, al ser una política plenamente reguladora, encajaba perfectamente en las características dictatoriales de los dos países ibéricos. Además, el estudio detallado de esta política resaltarán otras características que permiten establecer su relación directa con las dictaduras: primero, la oportunidad que brindaba para que las autoridades tuvieran bajo control todas las actividades empresariales; segundo, el hecho de que las resoluciones no se basaran en reglas claras y apriorísticas, lo que aumentaba la posibilidad de actuaciones discrecionales de las autoridades; tercero, la aplicación centralizada y la ausencia de garantías para los industriales regulados; cuarto, la escasez de información asociada a la aparición de corrupciones y al aprovechamiento de la regulación por determinados grupos empresariales; etc.

3. Tal como se acaba de comprobar, el marco dictatorial y el Estado que en él actuaba son difíciles de separar. Las dictaduras se suelen caracterizar por otorgar un gran poder a las autoridades políticas, en detrimento de otros agentes de la sociedad. La mayoría de las teorías económicas de la regulación se basan en el supuesto de que la oferta y la demanda de regulación se efectúan en un marco pluralista democrático, donde el papel de los dos principales agentes –las autoridades que ofrecen regulaciones, y los grupos o individuos que las demandan– es parecido, e incluso estas teorías dan un mayor peso a las actuaciones de los demandantes. Sobre la base de este supuesto, la

conclusión de la principal corriente que ha desarrollado las teorías de la regulación (la escuela de Chicago con George J. Stigler, Sam Peltzman y Gary S. Becker) es que la demanda de regulación no es gratuita, y que se beneficiarán de ella sólo los grupos compactos y mejor organizados, que conseguirán regulaciones con beneficios muy concentrados; los políticos reguladores, por su lado, tenderán a mantener una distribución políticamente óptima de la renta entre todos los grupos, aunque también serán sensibles a la pérdida de bienestar social asociada a la regulación. Si trasladamos estas hipótesis al condicionamiento industrial, tendríamos una regulación que beneficiaría a los grupos empresariales más poderosos, al poderla utilizar como una barrera de entrada para protegerse de la competencia de los nuevos entrantes. Esta conclusión es, por cierto, la que han sostenido los pocos autores que hasta ahora han estudiado el condicionamiento, y es la más evidente *a priori* antes de entrar a analizar la regulación.

Sin embargo, la hipótesis anterior se basa en la existencia de un marco político democrático, pero no es totalmente válida en el caso de una dictadura. Efectivamente, aunque hubo casos en los que determinados empresarios consiguieron utilizar el condicionamiento industrial como una barrera de entrada –tal como predicen las teorías de la regulación–, esta no fue la situación más habitual. El marco dictatorial provocó que la mayoría de los empresarios tuvieran dificultades en realizar acciones colectivas, predominando por encima de todo sus acciones individuales basadas en las relaciones personales con el poder. La mayoría de los empresarios se tuvieron que limitar a intentar que el condicionamiento les afectara lo menos posible, sin poder influir ni en la implantación de esta regulación, ni en cambios posteriores en su aplicación práctica. El Estado, por tanto, pudo imponer más fácilmente sus objetivos frente al resto de agentes, convirtiéndose en el factor más determinante a la hora de la aplicación efectiva del condicionamiento industrial. La hipótesis de Anthony de Jasay (1993) acerca de la lógica de la actuación del Estado –como un ente distinto e independiente del resto de la sociedad– encaja bastante bien en el estudio de las dictaduras de Franco y Salazar. Una de las principales aportaciones de esta tesis será –tal como apunta su título– establecer las diferencias entre las democracias y las dictaduras en el ámbito de la regulación económica, en función del diferente papel del Estado en cada uno de esos regímenes.

4. El estudio del condicionamiento industrial permitirá establecer los efectos que

tuvo en las empresas españolas y portuguesas, y su influencia en el desarrollo económico. Estos efectos pudieron ser positivos –en la línea de las argumentaciones oficiales, como la mejora en la distribución y la asignación de la inversión empresarial, o la corrección de problemas como el uso de maquinaria vieja, el pequeño tamaño de las instalaciones, y el control de las escaseces de materias primas y divisas–, o negativos –ineficiencias, corrupciones, mala asignación de recursos, barreras de entrada para disminuir la competencia–. Entre todos estos aspectos, se prestará especial atención al problema del pequeño tamaño de las instalaciones industriales, también denominado por los políticos y economistas de la época como «minifundismo industrial». Esta cuestión tuvo una estrecha relación con el condicionamiento industrial ya que, desde 1952 en Portugal y 1963 en España, se introdujeron modificaciones legales con el objetivo específico de solucionar el «minifundismo» mediante el establecimiento de condiciones técnicas mínimas para la mayoría de los sectores industriales. Tal como se comprobará en la tesis, el condicionamiento no sólo fue un instrumento bastante ineficaz para solucionar este problema concreto –en el caso de que realmente fuera un problema–, sino que incluso lo pudo estimular favoreciendo las autorizaciones a las pequeñas industrias.

Unido al concepto de empresa se sitúa la figura del empresario, cuyo estudio, sobre todo en la economía española, se ha conectado con el marco institucional en el que operaba. En principio, los empresarios se adaptan exógenamente al marco institucional en función de su búsqueda de maximización de beneficios, pero también puede existir una relación endógena, ya que los empresarios intentarán modificar ese marco institucional en su provecho. En última instancia, la hipótesis anterior pretende explicar por qué la actuación de los empresarios se encamina en unas ocasiones hacia actividades competitivas que mejoran el desarrollo económico de todo el país, y en otras ocasiones hacia actividades proteccionistas y anti-competitivas que perjudican el crecimiento general (aunque beneficien extraordinariamente a esos empresarios). El marco dictatorial en España y Portugal influyó decisivamente en la actuación de sus empresarios. Varios autores han comprobado cómo existieron grupos empresariales que supieron aprovechar las actuaciones públicas en su favor (Fraile, 1991, 1992b, 1998). Sin embargo, el condicionamiento industrial fue el contrapunto a esta situación, ya que, por sus propias características, no beneficiaba tan claramente a los industriales como

otras políticas (por ejemplo los aranceles). De hecho, los empresarios no expresaron un gran entusiasmo por el condicionamiento. El poder del Estado impuso que esta política se aplicara, casi siempre, en función de sus intereses, dejando poco espacio al desarrollo de los intereses de los grupos empresariales, al menos en relación con esta política concreta.

5. El último elemento que se estudiará en la tesis es el papel de las ideas en el desarrollo del condicionamiento industrial, ideas que fueron, en principio, bastante contradictorias. Por ejemplo, las autoridades franquistas tuvieron como uno de sus principales objetivos dentro de su ideario industrializador el incremento de la producción industrial y, sin embargo, el condicionamiento contradecía este objetivo, al prohibir incrementos en la capacidad productiva de las empresas. También los empresarios tuvieron objetivos contradictorios, no sólo entre los ya instalados y los nuevos entrantes, sino también dentro de los ya establecidos, ya que el condicionamiento no sólo afectaba a las nuevas industrias, sino también a las ampliaciones de las industrias ya instaladas.

Tal como remarcan las nuevas teorías de la regulación, dentro del propio Estado existieron varios agentes que competían entre sí, como los altos funcionarios del Ministerio de Industria, los funcionarios encargados de llevar el día a día de la regulación (ingenieros industriales hasta 1963, y economistas desde entonces), o los Sindicatos (que estaban comprometidos simultáneamente, con las autoridades, y con la defensa de los intereses empresariales privados). Todos estos agentes buscaron ideas que apoyaran sus intereses. Las dos principales influencias teóricas vinieron de los ingenieros industriales durante el período autárquico (hasta 1963), y de los economistas posteriormente. En ambos casos se trataba de los funcionarios encargados de la aplicación ordinaria del condicionamiento que, a la vez, opinaban sobre los diferentes aspectos de esta regulación. Varios autores han apoyado una interpretación acerca del papel de los economistas y los ingenieros en las políticas económicas del franquismo según la cual, las ideas ingenieriles dominaron durante el primer período autárquico del régimen, provocando que se desarrollaran políticas excesivamente proteccionistas e intervencionistas, mientras que los economistas impusieron sus ideas a partir de los años sesenta, consiguiendo que las autoridades liberalizaran esas políticas autárquicas (Velarde, 1995; González, 1996). El estudio de las argumentaciones teóricas del

condicionamiento industrial permitirá cuestionar en parte esta hipótesis, ya que los ingenieros industriales también expresaron críticas al excesivo grado de intervención del condicionamiento en los años cuarenta y cincuenta. Pero, sobre todo, se comprobará que el Estado estuvo por encima de estas disputas ideológicas, cuyo grado de influencia práctica fue muy pequeño. El Estado tenía sus propios intereses, y adoptó las ideas que mejor se ajustaban en cada momento a esos intereses. En la mayoría de las ocasiones se impuso al resto de la sociedad, incluyendo a elementos dentro del propio Estado como los funcionarios o los Sindicatos.

### **3. ESTRUCTURA DE LA TESIS**

La tesis se dividirá en tres partes. La primera se centra en el análisis económico y político del régimen del general Franco, lo que servirá de base para el estudio del condicionamiento industrial en España en la segunda parte. En la tercera parte se realizará la comparación entre España y Portugal, aprovechando los estudios de los economistas e historiadores portugueses sobre el régimen del profesor Salazar y sobre el condicionamiento. Al final, el trabajo se cierra con el resumen y las conclusiones generales.

En la primera parte se analizarán progresivamente tres elementos definatorios del régimen de Franco. El capítulo 1 ofrece una primera visión general de este régimen en función de su crecimiento económico, tomando como base las teorías de la convergencia. No en vano, una de las preguntas claves que intenta responder esta tesis es si el régimen de Franco favoreció o no el crecimiento. El capítulo 2 entra a analizar el carácter político del franquismo, y su relación con el crecimiento económico. El capítulo 3 estudia las principales características de las políticas económicas, prestando una atención especial a las políticas industriales, entre las que destacó el condicionamiento industrial. El estudio de esta política concreta ocupa la segunda parte de la tesis, que será la más extensa, y en donde se encuentran las principales aportaciones del trabajo. El condicionamiento industrial estuvo en vigor durante todo el régimen de Franco, desde 1938 hasta 1980. Su estudio se dividirá en dos partes separadas por el año 1963, que dan lugar a los capítulos 4 y 5. La razón de esta división se encuentra en los cambios legales que tuvo dicha regulación en ese año, aunque esto no quiere decir que la aplicación real

del condicionamiento se modificase sustancialmente; de hecho, se comprobará que esta política tuvo una continuidad durante todo el franquismo, erigiéndose como una de las características definitorias del régimen —el condicionamiento durante la dictadura de Primo de Rivera (1926-1930) se incluirá en el capítulo 4, al ser el precedente inmediato del condicionamiento franquista que empezó en 1938—. Por último, el capítulo 6, ya en la tercera parte, servirá para confirmar las hipótesis aparecidas en los capítulos anteriores, mediante su comparación con el caso portugués.

PARTE PRIMERA

ECONOMÍA Y POLÍTICA BAJO EL  
FRANQUISMO



# Capítulo 1

## EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA CONVERGENCIA EN ESPAÑA

### 1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo traza una panorámica del crecimiento económico durante el régimen del general Franco que servirá de referencia general para el resto de la tesis. Para ello se revisan, en primer lugar, las aportaciones teóricas y empíricas más relevantes para este estudio. Las teorías económicas sobre el crecimiento y la convergencia han tenido un gran desarrollo en los últimos años, manteniendo una interesante polémica entre dos posturas rivales –el crecimiento endógeno y el crecimiento exógeno–. Pero más allá de sus diferencias, ambas teorías comparten la idea –confirmada con los estudios prácticos– de que la convergencia no es automática, y los países más atrasados no siempre convergerán hacia los más adelantados. Todos estos trabajos se centran, por tanto, en la determinación de aquellos factores que permiten o dificultan la convergencia. Por ejemplo, los análisis de la convergencia de la periferia europea –en la que está incluida España– hacia el centro confirman la existencia de determinadas características económicas e institucionales que pueden favorecer (o perjudicar) la convergencia. Dentro de estas características, el papel del Estado, y la influencia de sus políticas económicas aparecen como dos de los factores más determinantes para explicar el crecimiento económico de los países.

Aprovechando las aportaciones anteriores, a continuación se realiza un estudio a largo plazo de la economía española. A pesar del atraso inicial del siglo XIX, España ha conseguido acercarse a los países europeos más avanzados. Sin embargo, este proceso no ha sido continuo, sucediéndose diversos períodos de convergencia y de divergencia. La comparación de la experiencia española con otros países de su entorno mostrará, además, que mientras que el atraso del siglo XIX fue muy parecido entre los países latinos (España, Italia, Portugal), la convergencia en el siglo XX siguió caminos muy distintos. En este marco general se inscribe el estudio económico del régimen de Franco.

El hecho de que se sucedan en este régimen dos períodos, el primero de divergencia y el segundo de convergencia, dificulta determinar claramente la influencia a largo plazo del régimen de Franco en el proceso de crecimiento y convergencia de la economía española. Esta importante cuestión, que constituye uno de los motivos básicos de toda la tesis, será abordada al final del capítulo.

## 2. EL CRECIMIENTO EN LA TEORÍA ECONÓMICA: LA HIPÓTESIS DE LA CONVERGENCIA

El estudio del crecimiento económico a largo plazo y de las causas que lo provocan es una de las preocupaciones básicas de la ciencia económica desde que Adam Smith publicó *La riqueza de las naciones* en 1776. En los últimos años ha aumentado el interés por esta cuestión entre los economistas con el desarrollo de las teorías de la convergencia económica y el crecimiento endógeno. Los economistas clásicos establecieron los conceptos básicos del análisis teórico del crecimiento económico, identificando este crecimiento con el incremento de la renta, y poniendo a ésta en función de los factores de producción –tierra o recursos naturales, trabajo y capital–. El crecimiento se produce, bien por un aumento acumulativo de esos factores –limitados por sus rendimientos decrecientes–, bien por una mayor eficacia en su utilización –producida por mejoras tecnológicas o institucionales–. El hecho de que economistas clásicos centraran la atención en los rendimientos decrecientes de los factores de producción les llevó a predecir la imposibilidad de un crecimiento progresivo e ilimitado en el tiempo, lo que denominaban como «estado estacionario». Tras la revolución marginalista de finales del siglo XIX el interés por el crecimiento a largo plazo disminuyó, y no volvió a resurgir hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

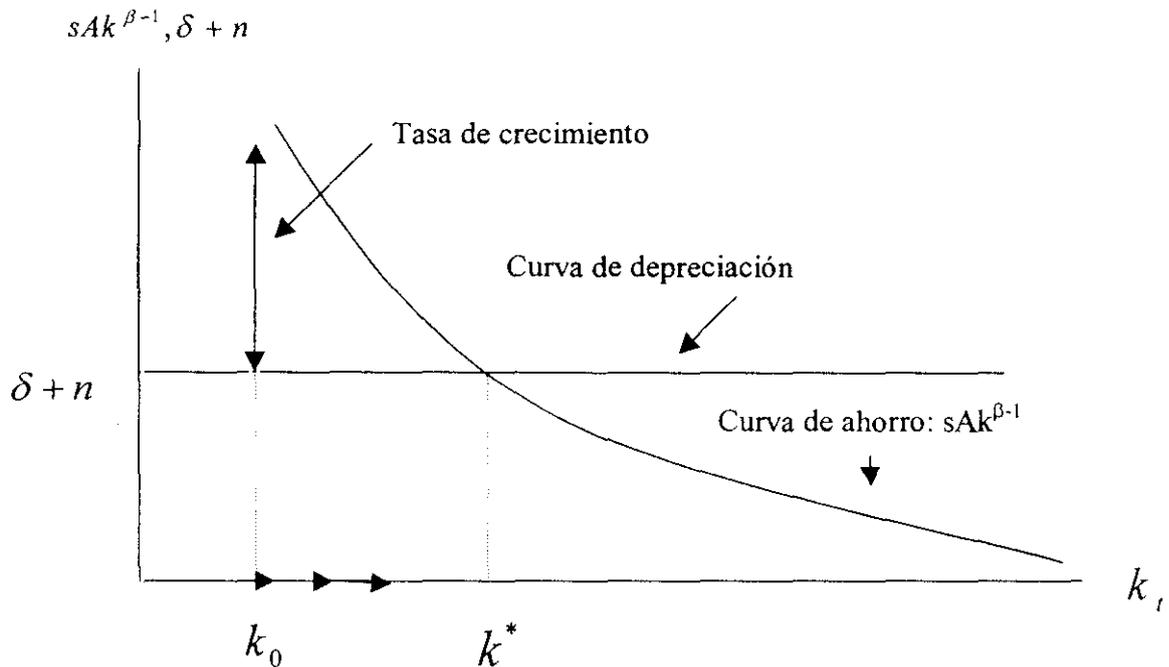
Concretamente, dos artículos (Solow, 1956 y Swan, 1956) reunieron los anteriores conocimientos en una modelización matemática conocida como «modelo de Solow». Este modelo parte de la existencia de rendimientos decrecientes en la utilización de los factores de producción, pero para evitar que el crecimiento a largo plazo por acumulación de esos factores sea insostenible, introduce el crecimiento exógeno de la tecnología. Los supuestos concretos son los siguientes<sup>1</sup>: rendimientos constantes a escala con rendimientos decrecientes de cada uno de los factores, tasa de

---

<sup>1</sup> La formulación original del modelo está en los artículos mencionados de Solow (1956) y Swan (1956). Existen muchas reformulaciones de este modelo, y aquí se utiliza la de Sala-i-Martin (1994, pp. 21-24).

ahorro constante en el tiempo y proporcional al producto (ahorro que se convierte inmediatamente en inversión), y crecimiento constante de la población. El modelo predice que el aumento de capital, al existir rendimientos decrecientes, cada vez producirá menos aumento del producto. Pero llegará un momento en que los incrementos de capital cubran exactamente la sustitución de capital depreciado y compensen el crecimiento de la población. En este punto se alcanza el estado estacionario, que implica no un crecimiento cero de la renta, sino un crecimiento de la renta constante y en equilibrio. En la figura 1.1 se expresa gráficamente la solución del modelo de Solow, correspondiendo el punto  $k^*$  al estado estacionario. El modelo llega a un equilibrio a largo plazo con crecimiento económico, y admite que si se produce un crecimiento de la tasa de ahorro ( $s$ ), del progreso técnico ( $A$ ), o una disminución de la tasa de depreciación del capital ( $\delta$ ), o del crecimiento de la población ( $n$ ) –las cuatro constantes del modelo–, se producirá un crecimiento a corto plazo de la renta, para volver a largo plazo a un nuevo estado estacionario con mayores niveles de capital y producto –esto último provocaría gráficamente un desplazamiento de la curva  $sAk^{\beta-1}$  hacia arriba y hacia la derecha, lo cual desplazaría el punto del estado estacionario ( $k^*$ ) hacia la derecha–.

FIGURA 1.1. Representación gráfica del modelo de Solow (rendimientos decrecientes del capital,  $\beta < 1$ ).



$s$  = tasa de ahorro;  $A$  = nivel de tecnología;  $k$  = capital por trabajador;  $\delta$  = tasa de depreciación del capital;  $n$  = tasa de crecimiento de la población.

Fuente: Sala-i-Martin (1994, gráfico 2.1).

El modelo de Solow fue la base para que, a partir de los años ochenta, se abriera una interesante polémica entre dos corrientes teóricas del crecimiento económico denominadas «exógena» y «endógena». La primera mantiene la base del modelo de Solow, e intenta perfeccionarlo y ampliarlo para dotarle de mayor poder explicativo. Para ello se ha ampliado el concepto de capital mediante la introducción del progreso tecnológico, y también se ha mejorado el contenido del factor trabajo introduciendo el capital humano (Mankiw, Romer y Weil, 1992). Las teorías del crecimiento endógeno, por su parte, surgieron con la tesis doctoral de Paul Romer publicada en 1986. La diferencia fundamental de estos modelos<sup>2</sup> respecto a los exógenos está en considerar rendimientos constantes –y no decrecientes– de los factores de producción. Este supuesto se consigue mediante la introducción de las externalidades, el capital humano, o la investigación y desarrollo (I+D) de las empresas. Todo ello genera, en un entorno de competencia imperfecta, un progreso tecnológico endógeno que estimula el crecimiento y elimina el estado estacionario. La tasa de crecimiento de la economía a largo plazo es,

<sup>2</sup> Ver Sala-i-Martin (1994), cap. 5 al 9, para una exposición de los más importantes.

en estos modelos, positiva, sin necesidad de que alguna variable del modelo -como la tecnología según el modelo de Solow- crezca de forma exógena.

Además de las diferencias teóricas, existe un aspecto que ha centrado los debates entre los partidarios de una y otra teoría: la existencia de convergencia en el crecimiento de los países. Del modelo de Solow se deriva que los países convergerán en su tasa de crecimiento en el tiempo. Así, en la figura 1.1 se observa que la tasa de crecimiento en los puntos anteriores a  $k^*$  es positiva y decreciente a medida que se acercan a ese punto  $k^*$ . Esto significa que los países convergen, y que lo hacen a mayor velocidad cuanto más atrasados (más alejados de  $k^*$ ) estén. En última instancia, la idea que defiende este modelo es que las ganancias se difundirán entre todos los participantes en el mercado. Si todos los países del mundo fueran uno solo, un solo mercado, el desarrollo económico sería general, no habría países más o menos desarrollados, y el progreso técnico marcaría el ritmo de ese crecimiento. Las teorías endógenas del crecimiento, por el contrario, no predicen la convergencia, ya que el supuesto de rendimientos constantes del capital hace que la renta crezca a una tasa constante con independencia del valor del *stock* de capital. La existencia o no de convergencia entre países se convierte así en la diferencia fundamental entre las dos teorías, una diferencia que es fácil de medir, y que por ello ha centrado el interés de muchos economistas durante estos últimos años.

El interés por la convergencia, sin embargo, no comenzó con los economistas teóricos, sino con los historiadores. Esto es así porque numerosas mediciones empíricas muestran una tendencia a la convergencia entre países. Y esta cuestión viene de muy atrás, ya que la propensión a que los países más atrasados imiten y crezcan más que los avanzados ha sido observada por muchos historiadores. De Karl Marx es la frase de que la historia de las naciones adelantadas es el futuro de las atrasadas –citada por Tortella (1994, p. 391)–. Este es uno de los paradigmas clásicos de la historia económica: el desarrollo por etapas que pueden ser imitadas y acortadas por los países seguidores. Uno de los historiadores que mejor han desarrollado esta idea es Gerschenkron (1966). Según este autor, la tecnología es un factor fundamental para el crecimiento económico; los países que primero adoptan con éxito las tecnologías adecuadas (*first commers*) son posteriormente imitados por los atrasados (*late commers*), y esta imitación permite atajar o acortar el camino hacia el desarrollo económico.

Con estos antecedentes, surgieron en la segunda mitad de la década de los ochenta dos artículos que volvieron a despertar el interés por estas cuestiones

(Abramovitz, 1986 y Baumol, 1986). Estos artículos aprovecharon la abundante cantidad de datos históricos y estadísticos que habían salido recientemente –en Maddison (1982)– para contrastar de nuevo la idea de la convergencia, ofreciendo la siguiente interpretación sobre el significado de este concepto: los países atrasados tienen la ventaja de poder importar el capital e imitar la tecnología y la organización de los más avanzados, sin los costes ni las pérdidas de tiempo que estos últimos tuvieron que sufrir. La clave está en el progreso técnico, ya que si no existieran barreras para la difusión tecnológica y, en general, para que los mercados se desarrollen de la misma manera, el crecimiento sería igual en todos los países. Pero algunas economías logran obtener ventajas que otros no pueden (o no quieren) adoptar, debido a una serie de obstáculos que impiden la unificación económica de todos los países del mundo. Cuando esos obstáculos desaparecen, se produce la convergencia hacia los países más adelantados<sup>3</sup>.

Partiendo de este concepto, Baumol y Abramovitz aportaron una idea mucho más novedosa que es la convergencia condicional. Hay un hecho evidente, y es que entre todos los países del mundo no se da la convergencia. Mientras algunas economías son capaces de crecer y acercarse a los más adelantados, otras se alejan cada vez más. La explicación está en que sólo algunos países presentan una serie de características que les permiten converger a través de la imitación tecnológica de los más avanzados. Según Abramovitz (1986, p. 387), la capacidad social («social capability») de los países para poder utilizar la tecnología a imitar es lo que les permite pertenecer a un grupo o «club» de convergencia –en palabras de Baumol (1986)–. Esta idea se ve refrendada por la teoría, por el modelo de Solow. La tendencia al crecimiento de la renta es mayor cuanto más atrasado sea el país, cuanto más alejado esté del punto de equilibrio estacionario ( $k^*$  en la figura 1.1). Pero esta convergencia sólo se produce si la única diferencia entre las economías está en sus *stocks* iniciales de capital; si las economías de los países son también diferentes en alguna de las demás variables del modelo –nivel de tecnología ( $A$ ), de ahorro ( $s$ ), de depreciación ( $\delta$ ) o de crecimiento de la población ( $n$ )–, no se convergerá. El estado estacionario ( $k^*$ ) será entonces distinto para cada país, y cada uno convergerá hacia su propio estado estacionario, ya que cada economía se enfrenta a

---

<sup>3</sup> Nelson y Wright (1992) han aplicado este análisis para explicar el liderazgo tecnológico de EE.UU. De hecho, el renacimiento de la literatura sobre convergencia en los ochenta puede se debió, entre otras causas, a la sensación que en esos años se tenía en EE.UU., centro principal de las publicaciones económicas, de la decadencia del país y la captura por parte de Japón.

curvas de ahorro ( $sAk^{\beta-1}$ ) distintas. Hay que diferenciar, por tanto, la convergencia condicional o relativa, que necesita una serie de condiciones (básicamente institucionales), de la convergencia absoluta, en la que sólo el atraso relativo en el nivel de renta explica la convergencia<sup>4</sup>.

Estos primeros artículos sobre la cuestión (de 1986) recibieron la crítica de que hacían una elección *ad hoc* de aquellos países que al final del período habían convergido realmente. De Long (1988) demostró que había una serie de países que, al principio del período de estudio en los trabajos de Abramovitz y Baumol, también estaban en condiciones teóricas de converger (porque tenían un nivel de renta similar al de otros países que convergieron) y al final no lo hicieron –por ejemplo España, Portugal, Irlanda, Argentina o Brasil–. Por ello, una serie de trabajos –a principios de los años noventa– han tratado de mejorar las formas de medir la convergencia, revitalizando y dando más vigor a las teorías de la convergencia. Los autores más influyentes en esta línea de investigación son Robert Barro y Xavier Sala-i-Martin<sup>5</sup>.

Estos últimos autores han introducido dos formas de medir la convergencia, que denominan  $\sigma$ -convergencia y  $\beta$ -convergencia. La  $\sigma$ -convergencia es la reducción en el tiempo de la dispersión de las productividades y rentas de un grupo de países. La  $\beta$ -convergencia es el acercamiento de las economías más atrasadas a las más adelantadas, y supone la existencia de una relación inversa entre la tasa de crecimiento de la renta y el nivel inicial de dicha renta. Esta segunda forma de convergencia se denomina también «catch-up» (que en español significa «alcanzar»). Por tanto, la expresión «convergencia» se debería emplear solamente para la  $\sigma$ -convergencia, pero por comodidad se utiliza para referirse a los dos conceptos. Ambos tipos de convergencia son relevantes para el estudio económico. La  $\sigma$ -convergencia se utiliza para determinar si un grupo de países presentan una tendencia a converger entre ellos, y la  $\beta$ -convergencia para ver si un país es capaz (o no) de acercarse a los países líderes y más adelantados. Teóricamente los dos

---

<sup>4</sup> Si sólo existiera convergencia absoluta, llegaría un momento en el que ésta terminaría, ya que todos los países igualarían sus rentas *per cápita* y no volverían a divergir. Sólo se puede admitir lógicamente la existencia de convergencia absoluta si se supone que no existe ningún tipo de divergencia. La realidad muestra que esto no es así, que hay tendencias divergentes entre países, tal como se comprobará que ocurrió en España y Portugal durante sus etapas dictatoriales. La convergencia absoluta se utiliza, por tanto, exclusivamente como un concepto teórico para medir el acercamiento debido a la distancia respecto al país más adelantado, suponiendo el resto constante.

<sup>5</sup> Hay numerosas publicaciones de ambos autores (juntos y por separado) sobre la convergencia. En Sala-i-Martin (1994) están citadas las más importantes (p. 137).

conceptos están relacionados, siendo la  $\beta$ -convergencia una condición necesaria, aunque no suficiente, para que se dé la  $\sigma$ -convergencia (Sala-i-Martin, 1994, pp. 130-133). Esta última afirmación puede hacer pensar que lo importante es la  $\sigma$ -convergencia, y no la  $\beta$ -convergencia, pero no tiene por qué ser así. Si la  $\sigma$ -convergencia sirve para delimitar un grupo o «club» de países donde sus parecidas características sociales y económicas permiten esa convergencia, la  $\beta$ -convergencia sirve para hacer un análisis individual de un solo país, y para estudiar en qué períodos ha convergido o divergido<sup>6</sup>.

A partir de estos instrumentos (los dos tipos de convergencia), el siguiente paso es mostrar la existencia o no de convergencia entre países. Los trabajos de Barro y Sala-i-Martin muestran que no existe convergencia absoluta (ni  $\sigma$  ni  $\beta$ ) entre todos los países del mundo (Sala-i-Martin, 1994, pp. 135-137). Los esfuerzos se dirigen entonces hacia el concepto de convergencia condicional. Este concepto, derivado del modelo de Solow, parte del hecho de que un país puede tener un estado estacional distinto al de los otros países. Por tanto, el que no exista convergencia absoluta no invalida el modelo de Solow, y la contrastación de la hipótesis de convergencia debe hacerse en función de ese estado estacionario. En este punto se han seguido dos estrategias. La primera consiste en analizar la relación que guarda la tasa de crecimiento (variable dependiente) con el nivel inicial de renta (variable independiente) y con otras variables independientes que se supone determinan el estado estacionario. Es decir, se pretenden igualar teóricamente los estados estacionarios de los países, que en la realidad son, en muchas ocasiones, diferentes. Las variables más utilizadas para esta igualación son las relacionadas con la estructura institucional, la situación política y social, la política macroeconómica, el nivel de desarrollo económico, e incluso las preferencias de los individuos<sup>7</sup>. Una segunda estrategia, algo menos complicada, consiste en medir la convergencia entre países o regiones muy parecidas entre sí: se supone entonces que las variables que determinan el estado estacionario son similares en esos países, por lo que su estado

---

<sup>6</sup> Sala-i-Martin (1994), pp. 133-135, defiende la necesidad de estudiar los dos tipos de convergencia, e incluso encuentra más interesante la  $\beta$ -convergencia, debido a que permite análisis individuales. Pone el ejemplo de una competición liguera (de fútbol en España, o de baloncesto, la NBA, en EE.UU.), donde más que preocuparse de la convergencia de todos los equipos, interesa estudiar la convergencia individual, ver cuánto tiempo tarda un equipo mediocre en ser líder. En economía, es muy interesante saber cuánto tiempo necesita un país atrasado para alcanzar a los adelantados, que es lo que se hará para los casos español y portugués.

<sup>7</sup> El primer trabajo en este sentido es el de Barro (1991), al que siguieron muchos otros. Se puede ver una relación de estos trabajos en Sala-i-Martin (1994, p. 155, cita nº 11).

estacionario es el mismo o muy parecido. Diversos trabajos han estudiado la convergencia entre los estados de EE.UU., las prefecturas de Japón o las regiones de Europa. Sala-i-Martin (1996) ha recogido todos estos trabajos, y concluye que se da la convergencia entre estas zonas sin la necesidad de introducir variables correctoras (*dummies*) o explicativas<sup>8</sup>.

Las dos teorías que se acaban de analizar –las exógenas y las endógenas– están en pleno vigor en la actualidad, mantienen una interesante polémica entre ellas, y están dando lugar a numerosos trabajos empíricos sobre el crecimiento de los países<sup>9</sup>. La utilidad de todos estos trabajos para la tesis es doble. En primer lugar, porque proporcionan una gran cantidad de instrumentos muy útiles para el estudio del crecimiento económico en España y Portugal y su comparación con Europa. Y en segundo lugar, porque ambas teorías ofrecen ideas interesantes acerca de la relación entre el crecimiento y las políticas económicas de los estados. En principio, sus conclusiones respecto a esta última cuestión son opuestas, ya que mientras las teorías exógenas dan muy poca importancia a las políticas activas de estímulo al crecimiento, las endógenas les conceden una influencia mucho mayor. Así, las teorías exógenas afirman que basta con que el Estado garantice e incentive el funcionamiento libre y sin interferencias de los mercados, para que la difusión tecnológica promueva el crecimiento y la convergencia<sup>10</sup>. En cambio, las teorías endógenas argumentan que la existencia de externalidades y de competencia imperfecta provocarán que la tasa de crecimiento de una economía no sea el óptimo de Pareto; las actuaciones del gobierno

---

<sup>8</sup> De todos estos trabajos Robert Barro y Xavier Sala-i-Martin sacan una velocidad de convergencia anual similar en todos los lugares, el 2 por ciento. Es más, en los trabajos que siguen la primera estrategia (controlar las variables por los determinantes del estado estacionario) estos autores también encuentran que la velocidad de convergencia se acerca a esa cifra «mágica» del 2 por ciento anual.

<sup>9</sup> Esta polémica se puede resumir de la siguiente forma: las teorías endógenas son más consistentes desde el punto de vista teórico, ya que es más realista hacer depender el progreso técnico de las decisiones de los agentes económicos, en vez de suponer que se trata de un factor exógeno; por su parte, las teorías exógenas tienen una mayor superioridad empírica, al existir un gran número de estudios que muestran la existencia de convergencia tal como predicen esos modelos. No obstante, es necesario matizar esta interpretación. Así lo hacen Andrés y Doménech (1996), quienes critican, por ejemplo, la identificación de las teorías endógenas con la divergencia y de las exógenas con la convergencia (p. 15). Por su parte, De la Fuente (1996) llama la atención sobre la existencia de otras variables, además de los rendimientos decrecientes de los factores de producción, que también provocan la convergencia (la difusión tecnológica, los flujos migratorios, o la reasignación de recursos entre sectores) e incluso la divergencia (las externalidades negativas o los efectos del nivel de renta sobre las tasas de ahorro e inversión).

<sup>10</sup> Para reforzar esta argumentación, Sala-i-Martin (1994, p. 143) muestra que la tendencia a la convergencia en los estados de EE.UU. no varía sustancialmente ante la aplicación de medidas de política regional como las transferencias.

que reduzcan las externalidades negativas mediante la garantía de derechos de propiedad, que regulen el sector financiero y el sector exterior, y que mantengan un entorno institucional estable serán, pues, fundamentales para el crecimiento económico. No obstante, ambas teorías mantienen un punto en común, y es la posibilidad de que las actuaciones del Estado puedan frenar el crecimiento y la convergencia. Sala-i-Martin (1994, pp. 156-157) lo razona de la siguiente forma:

Algunas variables de política económica tienen efectos significativos sobre la tasa de crecimiento. El problema es que, al estar dichas variables altamente correlacionadas entre sí, las regresiones no pueden decir exactamente cuál de ellas es más importante a la hora de determinar la tasa de crecimiento a largo plazo. [...] no es que nada importe, sino que las malas políticas son perjudiciales, aunque no podamos decir exactamente cuál es el mecanismo principal que transmite su efecto sobre la tasa de crecimiento.

Esta argumentación se basa, en última instancia, en la idea de la convergencia condicional: un país no converge automáticamente hacia las economías más adelantadas, ya que tiene que tener una serie de condiciones que hagan factible esa convergencia, entre las que se encuentra las adecuadas políticas gubernamentales. Sin entrar en la discusión sobre la posibilidad de efectuar políticas económicas activas que aceleren el crecimiento y la convergencia, ambas teorías están de acuerdo en que las malas políticas económicas impiden la convergencia. Nicholas Crafts, refiriéndose al proceso de crecimiento occidental tras la Segunda Guerra Mundial, resume perfectamente esta idea: «[...] far from being automatic, the catching up of the golden age depended heavily on making policy decisions that facilitated high investment, technology transfer and promoted more efficient use of factors» (Crafts, 1995, p. 441)<sup>11</sup>. *El papel del Estado y la influencia de sus políticas económicas en el crecimiento* será, por tanto, uno de las principales motivos en esta tesis.

### 3. ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA CONVERGENCIA

La discusión sobre los diferentes modelos de crecimiento ha estimulado la realización de numerosos trabajos empíricos<sup>12</sup>. Uno de los principales méritos del

---

<sup>11</sup> «Lejos de ser automática, la convergencia durante la edad de oro dependió fundamentalmente de las políticas económicas que facilitaron la inversión, la transmisión de tecnología y que promovieron un uso más eficiente de los factores de producción».

<sup>12</sup> La estimulación es endógena o mutua, ya que los trabajos empíricos sobre el crecimiento de los países también han estimulado el debate teórico.

debate teórico sobre el crecimiento durante estos últimos años, y más concretamente de las teorías de la convergencia, es la de introducir la necesidad de los estudios comparativos. Las causas que explican el crecimiento de un país pueden ser mejor entendidas si se compara con otros países de su entorno. Por ello, antes de entrar en el análisis de la economía española, se repasarán los distintos trabajos que, basados en las teorías precedentes, han estudiado el crecimiento comparado de los países.

Una de las principales conclusiones de todos estos estudios es que no existe convergencia entre todos los países del mundo. Lo que sí hay son patrones de convergencia local, «clubes» de países donde las tasas de crecimiento y de productividad convergen. Broadberry (1993) encuentra diferencias persistentes en los niveles de productividad de Norteamérica (más alta) y Europa, y también se dan estas diferencias dentro de los países europeos. Prados, Dabán y Sanz (1993) estudian 16 países europeos durante el período 1850-1990. En este estudio encuentran que se produce convergencia ( $\sigma$  y  $\beta$ ) entre los países europeos. Pero esta convergencia es, en primer lugar, discontinua, coexistiendo períodos donde los países convergen junto a otros donde divergen. Los períodos de convergencia se dieron en 1860-1938, 1950-1973 y 1985-1990, mientras que las divergencias coincidieron con épocas de crisis, fundamentalmente tras la Segunda Guerra Mundial y tras 1973. En segundo lugar, no todos los países europeos crecen de la misma forma, distinguiéndose un grupo de países con una convergencia más fuerte, denominados «centro», y otros, la «periferia», con un comportamiento más divergente, sobre todo en períodos de crisis<sup>13</sup>.

El siguiente paso es estudiar los factores que explican el crecimiento económico en Europa, por un lado, y los fenómenos de convergencia y divergencia por el otro. La mayoría de los estudios se han centrado en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de analizar los factores que provocaron ese crecimiento. En primer lugar, las mayores facilidades para importar tecnología y la disminución de los obstáculos al comercio internacional permitieron que los países europeos imitaran al país más adelantado –EE.UU– y convergieran hacia él (Comín 1995, pp. 80-81). Otros factores también influyeron decisivamente en este crecimiento, como el aumento de las

---

<sup>13</sup> El término «periferia» se utiliza con un doble sentido. Por un lado, así se denomina a los países que se han quedado atrasados respecto al crecimiento de los más adelantados. Por otro, la mayoría de los países europeos adelantados están situados geográficamente en el «centro» de Europa, y los atrasados en la «periferia».

inversiones públicas y privadas, el traslado del factor trabajo hacia actividades con alta productividad (de la agricultura a la industria), la ya comentada liberalización del comercio internacional y de los movimientos de capital y de tecnología, y, por último, el enorme esfuerzo de reconstrucción tras la guerra (Maddison, 1991). A todos estos elementos hay que añadir otros factores como la política fiscal y las relaciones laborales (Crafts, 1992). Prados *et al.* (1993) encuentran nuevamente que factores como el nivel inicial de renta, la inversión, el crecimiento de la población, la resignación de recursos y la apertura económica explican el crecimiento económico.

Todos los factores anteriores son básicos para comprender el proceso de crecimiento y convergencia de los países europeos, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, no son capaces de explicar qué ocurre en los períodos de crisis económica, ni por qué algunos países son incapaces de crecer tanto como los más adelantados. Una primera respuesta a estas preguntas se da en sentido negativo: aquellos países donde no se produzcan las condiciones anteriormente citadas, no crecerán con tanta intensidad. Así, si un país invierte menos, se abre comercialmente poco, etc., crecerá menos que el resto. Por ejemplo, Andrés, Doménech y César (1996) estudian una serie de variables macroeconómicas<sup>14</sup>, encontrando que estas variables explican significativamente el crecimiento económico, sobre todo en los períodos de bajo crecimiento y turbulencias macroeconómicas. Pero también se pueden encontrar otras explicaciones complementarias. El crecimiento no sólo se produce por la acumulación de factores productivos y la mejora de su calidad (a través de la tecnología o la educación), sino también por la eficiencia con que son utilizados esos factores productivos. Y esta eficiencia depende, en muchas ocasiones, del marco institucional del país. Este hecho ha sido resaltado fundamentalmente por los historiadores y los economistas neo-institucionalistas. Dentro del análisis institucional, se consideran multitud de elementos que facilitan o dificultan la utilización eficaz de los factores de producción, como la capacidad de los gobiernos para suprimir las ineficiencias económicas y los fallos del mercado, o las actividades de búsqueda de rentas de grupos de interés (Olson, 1982). Numerosos trabajos incluyen un residuo institucional que

---

<sup>14</sup> El estudio lo hacen para los países de la OCDE, y las variables estudiadas son las exportaciones y el crecimiento monetario (relacionadas directamente con las tasas de crecimiento), y la inflación (relacionada de forma inversa).

representa una parte importante de la explicación del crecimiento económico (Crafts, 1992; Prados *et al.*, 1993).

En este sentido adquiere importancia el estudio de la periferia europea. Prados *et al.* (1993) encuentran un comportamiento distinto entre este grupo de países y el «centro» de Europa. Pero más allá de algunas diferencias relacionadas con el modelo de Solow<sup>15</sup>, la explicación de la evolución de los países periféricos -su convergencia y su divergencia respecto al centro- está en los factores institucionales. Se sigue aquí la postura de Chenery y Syrquin (1975) —en los que se basan Prados *et al.* (1993) y otros muchos trabajos— según la cual el análisis de un proceso de crecimiento requiere la búsqueda de regularidades que permitan posteriormente estudiar las diferencias de cada país. Pues bien, es en el estudio de los aspectos institucionales donde se pueden encontrar las características más relevantes para explicar el comportamiento diferencial de los países periféricos, una vez establecidas las regularidades en el crecimiento económico general europeo. Así se ha hecho en numerosos estudios sobre países periféricos, tanto para economías que pudieron converger más fácilmente, como los países escandinavos (O'Rourke y Williamson, 1995), como para los que han tenido mayores dificultades en converger, como Irlanda (O'Grada y O'Rourke, 1993), Grecia (Alogoskoifis, 1996) o Portugal (Neves, 1994). Surge así la importancia del estudio comparativo: estos países periféricos no convergieron con el resto de Europa debido a una serie de características institucionales que lo impidieron. Incluso la comparación exclusiva entre los propios países periféricos es muy fructífera para poder contrastar las diferencias institucionales y su evolución. El caso de Grecia es muy interesante en este sentido: con una evolución política muy parecida a la de Portugal y España (transición de la dictadura a la democracia), ha experimentado un desarrollo económico mucho peor que los países ibéricos a partir de mediados de los setenta. La explicación se encuentra, nuevamente, en los factores institucionales (Larre y Torres, 1991; Alogoskoifis, 1996).

El análisis del crecimiento español durante el franquismo se basará en las aportaciones teóricas y empíricas anteriores, haciendo especial incapie en los factores institucionales. Este interés en las instituciones se justifica, además de por ser un elemento fundamental en el desarrollo de los países periféricos europeos, porque el

---

<sup>15</sup> Concretamente, en los países periféricos europeos hay una mayor contribución de la inversión, una mayor disminución en el ritmo de crecimiento ejercido por la presión de la población, y unos efectos mucho más positivos de la reasignación de recursos. (Prados *et al.*, 1993, p. 56).

franquismo posee una característica institucional -el ser una dictadura autoritaria- que la diferencia de las demás economías europeas de la segunda mitad del siglo XX (excepto Portugal y en parte Grecia), y que tuvo una influencia decisiva en su desarrollo económico.

#### 4. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN EL LARGO PLAZO: SIGLOS XIX Y XX

Los historiadores económicos españoles han prestado mucha atención a la evolución de la España contemporánea. Sus esfuerzos se centraron al principio en el siglo XIX, buscando las causas del atraso de la economía española respecto al resto de Europa. Jordi Nadal (1975) analizó las causas del «fracaso de la revolución industrial en España» centrándose principalmente en la escasez de demanda de la industria. A partir de este libro surgieron una serie de trabajos que profundizaron en esta cuestión, buscando las causas del atraso económico español durante el siglo XIX<sup>16</sup>. Han aparecido muchas hipótesis explicativas sobre esta cuestión. La más aceptada en un primer momento fue la ya aludida escasez de demanda provocada por un insuficiente desarrollo agrícola. Nadal y otros muchos autores explican cómo la agricultura, el sector principal de la economía española en el siglo XIX, tenía rendimientos muy bajos. Fue esta baja productividad agrícola la que frenó el desarrollo industrial español. Otros autores, aun aceptando que la agricultura influyó en el pobre desarrollo español, ven como causa más importante para explicar el atraso económico e industrial de España la falta de dinamismo de la oferta. Así lo hacen, entre otros, Sánchez Albornoz (1985), Prados (1988), Fraile (1991) y Tortella (1994).

La aparición de las nuevas teorías del crecimiento económico y la convergencia han ampliado el debate anterior en dos direcciones: 1) la necesidad de comparar a España con otros países de similares características, y 2) la extensión de estos estudios hacia períodos más cercanos en el tiempo, en el siglo XX. En primer lugar, se han buscado las causas del atraso, no sólo en España, sino también en otros países que, como el nuestro, experimentaron un débil crecimiento en el siglo XIX<sup>17</sup>. En la

---

<sup>16</sup> La literatura sobre historia económica de la España contemporánea es relativamente reciente. Sólo algún título suelto como Perpiñá Grau (1936) o Vicens Vives (1958) precedió al citado libro de Jordi Nadal. A partir de entonces, el interés por este asunto ha aumentado considerablemente.

<sup>17</sup> Se entendió que era más fructífero comparar a España, no con el país líder a imitar, como hizo Jordi Nadal (1975) con el Reino Unido, sino con otros países atrasados. Ver en este sentido Prados y Zamagni

terminología histórica, estos países no son ni *first commers* (como el Reino Unido) ni *late joiners* (como Rusia o EE.UU.), sino que constituyen un tercer grupo de países denominados «periferia». Estos países han seguido una evolución parecida, distanciándose de las economías industriales europeas en el siglo XIX, y acortando distancias en el siglo XX. Así lo expresa Gabriel Tortella, refiriéndose al caso español:

La historia económica de la España contemporánea se divide claramente en un siglo XIX de crecimiento lento y atraso con respecto a la norma europea, y un siglo XX de crecimiento rápido y recuperación de gran parte del terreno perdido con respecto a Europa. [...]. En mi modesta opinión, las evoluciones de Italia y Portugal pueden, a grandes rasgos, parangonarse con la española (Tortella, 1994, p. 1).

Se ha impuesto, por tanto, el método comparativo en el estudio de la historia económica de España, buscando en la comparación con otros países de características parecidas las causas que puedan explicar esta evolución, de atraso en el siglo XIX y recuperación relativa en el siglo XX:

Si aceptamos que hay un cierto «patrón latino» de modernización, consistente en atrasarse en el XIX y recuperar (parte de) lo perdido en el XX, nuestra inmediata tarea será buscar explicaciones posibles que sean aplicables a los tres países de la región. El enfoque regional comparado tiene la ventaja de forzarnos a dejar de lado lo anecdótico o excesivamente exclusivo en la historia de cada país, y a concentrarnos en los rasgos comunes a partir de los cuales es posible la generalización. Por ejemplo: atribuir el retraso italiano al *librecambio*, el español al modo en que se llevó la *desamortización*, o el portugués al *imperialismo* británico, resulta poco satisfactorio, incluso poco «elegante» desde el punto de vista comparativo. Resulta difícil creer que tres causas diferentes produjeran los mismos efectos en tres países de características similares y situados en la misma región geográfica, en un mismo período de tiempo. Resultaría más satisfactorio encontrar una causa única productora del mismo efecto: quizá el desarreglo fiscal, común a los tres países en las mismas fechas, fuera una respuesta más convincente (Tortella, 1994, p. 5).

Gabriel Tortella encuentra también otras causas comunes –además de la fiscal– para explicar el atraso: el entorno geográfico, el entorno institucional propio de una cultura «latina» (dentro del cual se encuentra el desajuste fiscal), y la elevada tasa de analfabetismo (Tortella, 1994, cap. 1). Sin embargo, otros autores se muestran contrarios a esta interpretación de un patrón latino de crecimiento. Así, por ejemplo, Molinas y Prados (1989) y Carreras (1992) comprueban que, sobre todo en la recuperación económica del siglo XX, España e Italia (que son los países que estudian)

siguen sendas distintas. En definitiva, aun cuando muchos autores consideran que el retraso en el siglo XIX obedece a la existencia de factores comunes entre los países periféricos europeos, las posturas son más encontradas respecto a la recuperación en el siglo XX. Francisco Comín (1995, p. 85) propone una interpretación intermedia o ecléctica, donde a un «patrón latino de atraso» en el siglo XIX le sigue una recuperación distinta para cada país en el siglo XX.

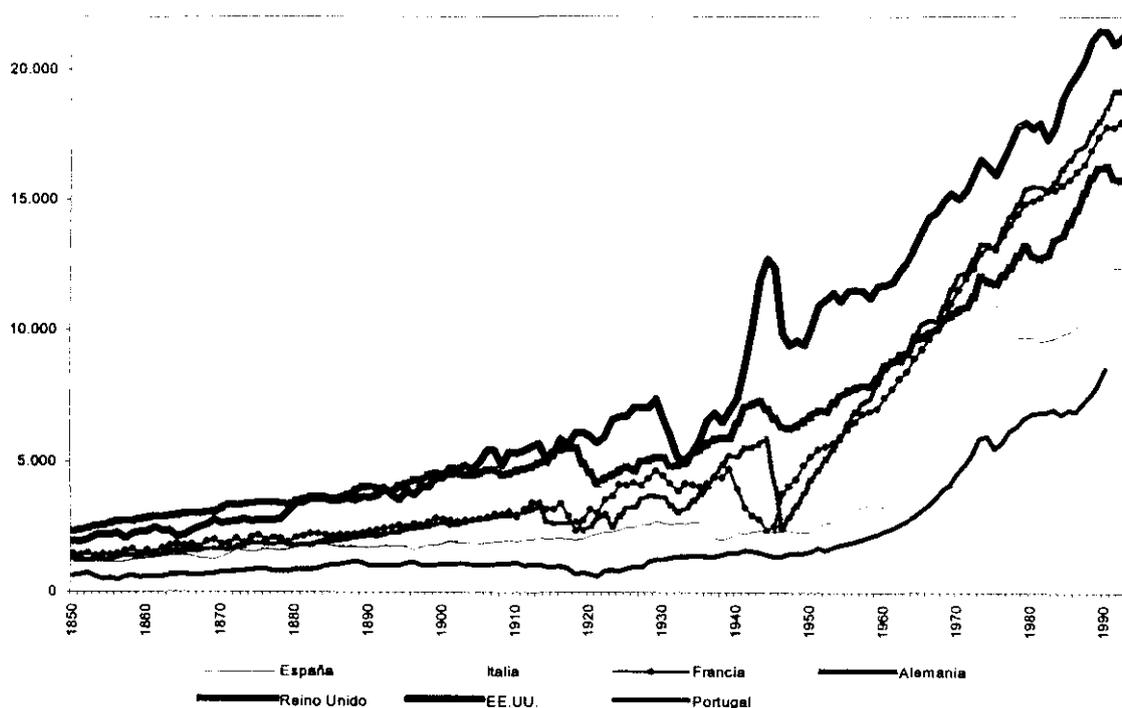
La segunda ampliación del debate sobre el crecimiento español a largo plazo está, por tanto, en prestar más atención al siglo XX, que fue cuando se produjo el acercamiento y la convergencia de los países periféricos hacia las economías más adelantadas, y donde no está clara la existencia de un patrón común de acercamiento de los países periféricos. Precisamente, hasta hace pocos años, la mayoría de los trabajos históricos se habían centrado en el siglo XIX, tal como se lamenta Prados (1992, p. 28): «llama la atención que los historiadores de la experiencia española e italiana hayan dedicado el grueso de sus esfuerzos al siglo XIX, abandonando el siglo XX, en particular, su segunda mitad, a las incursiones esporádicas de los economistas». Este déficit ha sido en parte compensado durante estos últimos años (los noventa) con una serie de trabajos que estudian con profundidad el siglo XX. Los factores que provocaron el atraso en el siglo XIX ya no interesan tanto, salvo en el sentido de que su eliminación (o su permanencia) explican en parte el éxito (o el fracaso) de la convergencia en el siglo XX. Estos trabajos presentan dos líneas de desarrollo: la elaboración de series estadísticas y la periodificación de los siglos XIX y XX.

En primer lugar, el estudio del crecimiento y la convergencia de un país requiere disponer de series estadísticas sobre los principales indicadores macroeconómicos. España, como la mayoría de los países periféricos, también está atrasada en este sentido respecto a los más adelantados. Las series existentes sobre la economía española eran muy deficientes y no retrocedían mucho en el tiempo. En 1944 las autoridades franquistas encargaron al Consejo de Economía Nacional la elaboración de la contabilidad de la economía española. Este organismo, junto con el Instituto Nacional de Estadística, se encargó de esta labor, aunque sus datos más fiables son los correspondientes al año 1958 y posteriores. Varios autores han tratado de mejorar estas series, ampliándolas hasta principios del siglo XX, aunque las series más ambiciosas, las

de Carreras (1985) y Prados (1995), amplían el período hasta mediados del siglo XIX, y ofrecen una mayor calidad y claridad en su construcción<sup>18</sup>.

Una vez disponibles las series anteriores, se puede estudiar de forma más segura la evolución de la economía española durante los siglos XIX y XX, para tratar de establecer su periodificación. En la figura 1.2 se muestra la evolución de la renta *per cápita* a largo plazo de varios países del mundo<sup>19</sup>. En ella se observa cómo España experimenta un crecimiento muy lento hasta los años sesenta del siglo XX, momento en el que empieza a crecer a tasas mucho mayores. También se observa que su tendencia es muy parecida a la de los otros países.

FIGURA 1.2. *Producto Interior Bruto real per cápita (dólares de 1990 PPP).*



Fuentes: para Portugal, Neves (1994, tabla C.1.a) y O.E.C.D. (1993); para el resto de los países, Prados (1995, tabla E.2).

<sup>18</sup> Prados (1995, pp. 4-11) explica más ampliamente la historia de las estimaciones de las cuentas nacionales.

<sup>19</sup> A los datos de Prados (1995) se ha añadido el de Portugal, utilizando su mismo método: establecer la renta *per cápita* portuguesa en dólares de 1990 ajustados al poder de paridad de compra (*Purchasing Power Parity*), y proyectarlos hacia atrás con los índices anuales del producto portugués que ofrece Neves (1994).

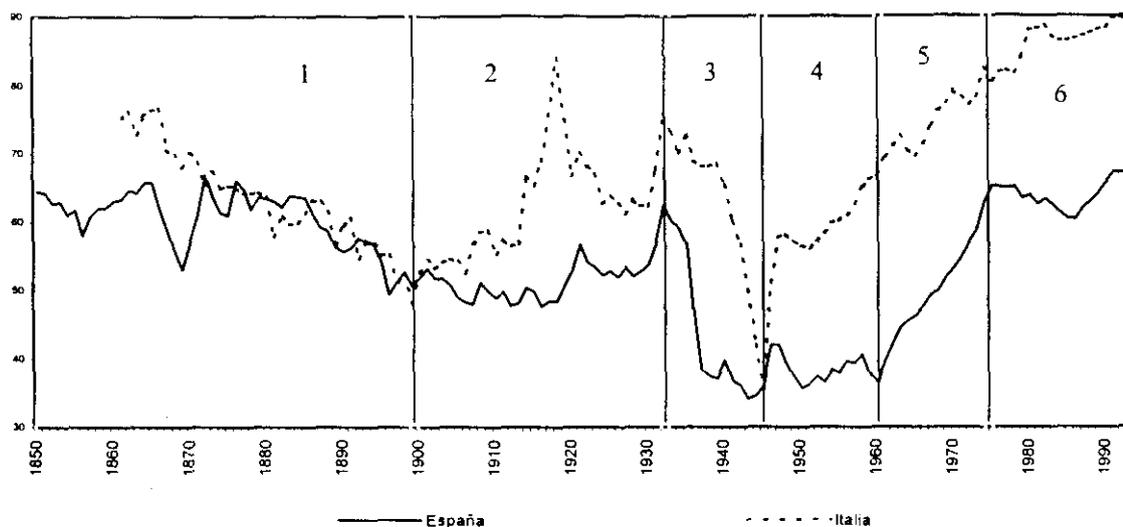
Basándose en el gráfico anterior se podría describir la evolución de la economía española, con sus fases de crecimiento y crisis. Pero este tipo de análisis no es interesante para nuestros propósitos. Resulta más esclarecedor analizar la evolución comparada de la economía española respecto al resto de los países, tomando como referencia a los países más adelantados para contrastar la hipótesis de las teorías de la convergencia económica. Esto es lo que se hace en la figura 1.3 al comparar la evolución de la renta española e italiana con la de los otros países más adelantados. Fijándose solamente en la gráfica de España, se pueden observar los períodos de convergencia y divergencia: desde mediados del siglo XIX la tendencia es ligeramente divergente, con algunos períodos de convergencia como en el tercer cuarto del siglo XIX o después de la primera guerra mundial; se aprecia también la enorme ruptura que supuso la guerra civil española, cuya recuperación no empezó hasta 1960, fecha del comienzo del período de más intensa convergencia en estos dos siglos (1960-1975).

Comparando la evolución de España con la de Italia se distinguen seis períodos – divididos por columnas–. En el primero, hasta principios del siglo XX, las dos economías presentan una evolución muy parecida, ligeramente divergente, y con España algo adelantada. Posteriormente (primer tercio del siglo XX) Italia empieza a despegarse de España, aunque con períodos de acercamiento y alejamiento muy bruscos. Es después de la Segunda Guerra Mundial cuando Italia se distancia y se abre una enorme brecha entre las dos economías. La causa está en la rápida recuperación de los niveles anteriores a la guerra en el caso italiano. En España esta recuperación fue mucho más lenta, tal como se observa en el cuarto y quinto período del gráfico: mientras Italia se recupera y converge rápidamente, España se mantiene estancada. La última etapa comienza en la crisis de los años setenta, y supuso una nueva ampliación en la brecha entre estos dos países<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> En el capítulo 6 de la tesis se realizará este mismo ejercicio incluyendo a Portugal.

FIGURA 1.3. PIB per cápita de España e Italia respecto al resto del mundo.



Notas: Resto del mundo (Alemania + Francia + Reino Unido + EE.UU.) = 100.  
Fuente: Prados (1995, tabla E.2).

Prados (1995) ha establecido una periodificación más ajustada de los períodos de convergencia y divergencia de la economía española. Sus resultados distinguen cuatro etapas de convergencia y otras cuatro de divergencia respecto a Europa –ver también Comín (1993, pp. 37-39)–. Son las siguientes:

- 1ª mitad del siglo XIX: sobre este período no se dispone de datos fiables, pero todos los historiadores coinciden en ver aquí el origen del atraso de España, que no pudo industrializarse siguiendo los pasos de los *first commers*.
- 1855-1890: este período es de acercamiento, debido a aspectos institucionales<sup>21</sup>, y a la opción librecambista de la economía española<sup>22</sup>.
- 1890-1913: en esta etapa la economía española divergió, lo que se explica fundamentalmente por el proteccionismo integral y arbitrario establecido por los aranceles de 1891 y 1906. Otros factores que también afectaron negativamente fueron las consecuencias de las guerras coloniales y el aislamiento del sistema monetario español de los organismos internacionales.

<sup>21</sup> Liberalización de los mercados internos y externos, política de obras públicas, y control de la inflación al mantener la peseta convertible en oro (Comín, 1993, p. 37).

<sup>22</sup> Esta hipótesis es la de Prados (1988 y 1995), aunque otros autores defienden la posición contraria, afirmando que el proteccionismo (y no el librecambismo) favoreció la industrialización.

- 1914-1939: en este período España se aprovechó de una coyuntura internacional favorable, concretamente de su neutralidad en la primera guerra mundial y del crecimiento de los años veinte.
- 1939-1959: este período corresponde al franquismo, sus primeros veinte años, y es uno de los más negativos en la evolución económica de España. Las causas son numerosas, como se comprobará más adelante.
- 1960-1975: período de extraordinario crecimiento y fuerte convergencia hacia los países más adelantados.
- 1975-1985: la crisis económica afectó más intensamente a la economía española, provocando que divergiera del resto.
- 1985-hoy: período de convergencia económica.

Hasta este momento, el análisis de la economía española se ha basado en la evolución de su renta *per cápita*. De este ejercicio se concluye el siguiente panorama: en la primera mitad del siglo XIX España y otras economías periféricas europeas se retrasaron frente al crecimiento de los países del centro, y a partir de entonces estos países comenzaron a acercarse y converger con el centro. Esta convergencia ha sido muy lenta —en el caso español aún en 1980 la distancia era la misma que un siglo antes, y hasta este momento la convergencia no se ha completado— y discontinua —con períodos de convergencia y divergencia—. Por último, la evolución española es muy parecida a la de otros países periféricos y latinos como Portugal e Italia, sobre todo en su retraso en el siglo XIX, aunque en la recuperación posterior han seguido caminos distintos.

## 5. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA DURANTE EL FRANQUISMO

El régimen del general Franco (1939-1975) duró cerca de cuarenta años, y en ese largo período de tiempo atravesó por diferentes etapas en su evolución económica. Seguidamente se expondrán las principales características de esta evolución, prestando una mayor atención a aquellos factores que, como la industrialización, centran el interés de esta tesis.

En las figuras 1.2 y 1.3 se observa claramente la existencia de dos períodos en el franquismo: tras una etapa de bajo crecimiento económico e intensa divergencia respecto al resto del mundo, España conoce a partir de los años sesenta un crecimiento

muy intenso y una gran convergencia, etapa que concluye con la crisis económica y el final del franquismo en 1975. El año 1959 ha sido escogido por prácticamente todos los historiadores económicos como el punto de inflexión entre estos dos periodos. En ese año tuvo lugar el Plan de Estabilización, que supuso un cambio sensible en la orientación de la política económica franquista. Al primer período, denominado «autárquico», le sigue otro de crecimiento y estabilización<sup>23</sup>. El período autárquico (anterior a 1959) también se puede dividir a su vez en dos etapas, coincidiendo con las dos décadas: en los años cuarenta la situación económica fue desastrosa, mientras que en los cincuenta España tuvo un cierto crecimiento económico. García Delgado (1987, pp. 170-177) denomina a estos años cincuenta como «decenio bisagra», ya que permitieron el cambio entre el período claramente autárquico anterior, y el crecimiento y la (relativa) liberalización posterior. Pero si se adopta un punto de vista comparativo con otro país periférico (figura 1.3), se observa que mientras Italia se recupera rápidamente tras la Segunda Guerra Mundial y empieza a crecer y a converger con el resto de Europa, España se mantiene en una posición de estancamiento, lo que le hace retrasarse y perder una década (la de los cuarenta) en su proceso de acercamiento a los más adelantados.

Las cifras que se están utilizando para ilustrar este análisis son las elaboradas recientemente por los historiadores económicos –básicamente Carreras (1985 y 1989) y Prados (1995)–. Estos autores han llamado la atención sobre las diferencias entre sus estimaciones y las estimaciones oficiales –que provenían del trabajo de dos organismos creados durante el régimen de Franco, el INE y el CEN<sup>24</sup>–, las cuales mostraban unas tasas de crecimiento (en los índices de la renta y de la producción industrial) sensiblemente superiores a las de las series actuales –sobre todo durante los primeros años del régimen–. Existe, por tanto, la sospecha que estos organismos manipularon

---

<sup>23</sup> En los próximos dos capítulos de la tesis se analizará más detenidamente esta evolución en la política económica del franquismo. El título de una de las primeras y más importantes obras dedicadas al estudio de la política económica del franquismo define muy bien lo que se acaba de comentar: Clavera *et al.* (1973), *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*. La división del franquismo en dos etapas también se puede basar en otros criterios no económicos, como el hecho de que a una primera etapa más violenta y represiva por parte del régimen le siguiera otra más aperturista y suave –que coincidió con el desarrollo económico–.

<sup>24</sup> El Instituto Nacional de Estadística (INE) fue creado en los años cuarenta. El Consejo Nacional de Economía (CNE) ya existía desde antes del franquismo, pero en los años cuarenta se le asignó la nueva función de elaborar series estadísticas de las principales macromagnitudes españolas.

parcialmente las series para mostrar un panorama económico más favorable al régimen, tal como afirma Carreras (1987, p. 286): «las series del CEN y del INE eran un eco de las estadísticas disponibles y de los deseos de la política industrial». Es necesario tener, por tanto, una cierta cautela en el manejo de las fuentes de información provenientes de los organismos oficiales del franquismo, ya que siempre existe la posibilidad de que la dictadura utilizara y manipulara los datos estadísticos como una forma de justificación y legitimación política.

### 5.1. La industrialización

El crecimiento económico implica, además del aumento constante y significativo de la renta *per cápita*, una serie de cambios estructurales en la economía (Kuznets, 1966). Uno de los cambios estructurales más conocidos y evidentes es la industrialización, ya que el aumento del producto por persona viene acompañado de un proceso de expansión industrial. Es evidente la interrelación entre estas dos variables (renta y producto industrial), y un buen número de historiadores económicos españoles – empezando por Jordi Nadal (1975)– han centrado el análisis del desarrollo español en su proceso industrializador. El trabajo más completo hasta el momento sobre la industrialización en España es el de Carreras (1984, 1987 y 1992). Partiendo de su elaboración de un índice de producción industrial, ofrece una visión a largo plazo de la industrialización en España. Según este autor –y muy resumidamente– España tuvo un crecimiento industrial constante aunque moderado desde 1860 hasta 1935, que vino precedido de un período (1831-1861) con tasas de crecimiento industrial muy intensas, lo que refleja un arranque industrializador<sup>25</sup>. Las tasas de crecimiento volvieron a ser muy intensas y regulares en el período 1950-1974, siendo la guerra civil y los primeros años del franquismo (1935-1950) una etapa de estancamiento industrial.

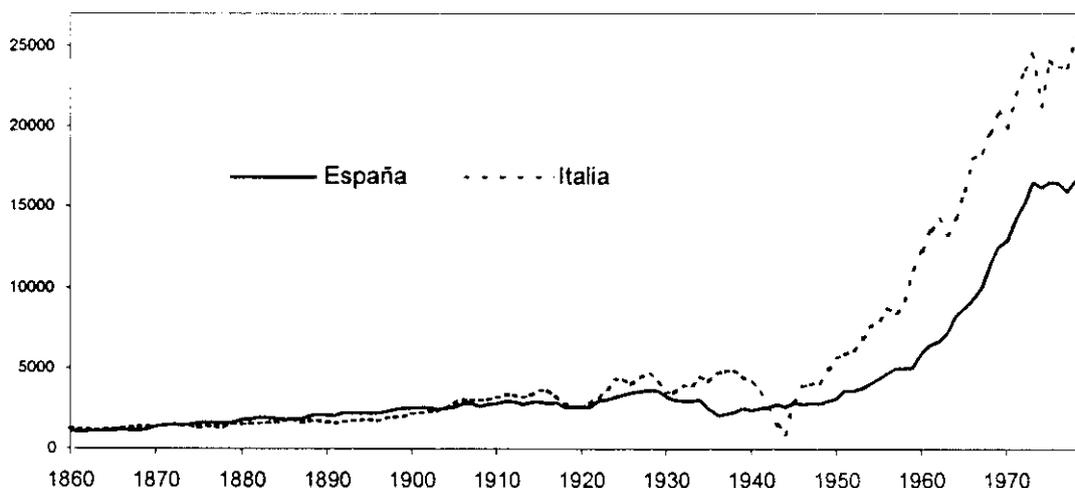
La explicación anterior se puede mejorar si se adopta una visión comparada, tal como hace el propio Carreras (ver figura 1.4). El crecimiento industrial español es superior al europeo en los períodos 1831-1861 (arranque de la revolución industrial tras un probable estancamiento previo), 1914-1935 (aunque con crecimientos muy moderados) y 1950-1974. El atraso respecto a Europa se dio entre 1861-1914 (por el

---

<sup>25</sup> Carreras rechaza así la hipótesis de que España sólo pudo industrializarse a principios del siglo XX, cuando se protegió mediante aranceles a la industria nacional (Carreras, 1984, p. 141).

proteccionismo) y fundamentalmente en los años 1933-1950. Carreras da mucha importancia a esta última etapa, afirmando que este período «resulta ser el único que puede explicar satisfactoriamente el atraso industrial de España. Retrocediendo en el tiempo, sólo cabe compararlo con el primer tercio del siglo XIX» (Carreras, 1984, p. 145). La comparación con el resto de los países y con la industrialización italiana refuerzan la idea de que estos primeros años del franquismo fueron especialmente perjudiciales para la economía y la industria españolas. Aunque en los años posteriores (1950-1975) se produjeron unas tasas de crecimiento muy fuertes que ayudaron a recuperar parte del terreno perdido, no se pudieron compensar totalmente los efectos negativos del período autárquico.

FIGURA 1.4. *Producto industrial per cápita de España e Italia (pesetas de 1970).*



Fuente: Carreras (1992, cuadro 6.2).

El estudio del proceso de industrialización en España se puede ampliar hacia los cambios estructurales en el sector industrial. Hoffmann (1958) sugiere que un país se empieza a industrializar por las industrias de consumo, y que a medida que avanza y se consolida su proceso de industrialización, van adquiriendo mayor peso las industrias de equipo o de capital, precisamente aquellas cuyos principales clientes son el resto de las industrias. Así, el estudio de la industrialización en un país se puede hacer, además de con la evolución del crecimiento industrial, con el análisis de los cambios estructurales –del paso de las industrias de consumo a las industrias de inversión–. La relación entre las tasas de crecimiento industrial y el índice de Hoffmann es evidente, ya que a medida que un país se industrializa, van adquiriendo más peso las industrias de inversión al

aumentar la demanda de los bienes que estas industrias producen. No obstante, esta relación no tiene por qué ser inmediata. Es decir, períodos de débil crecimiento industrial pueden coincidir con fuertes cambios estructurales, tal como se ve en la tabla 1.1 para la industria en España. Los dos períodos con un mayor crecimiento del índice de Hoffmann son los años veinte y los sesenta. En el primer período, a pesar de un crecimiento industrial moderado, los cambios en el producto fueron muy intensos. Carreras (1984, p. 133) encuentra evidencia indirecta (vía precios) de este intenso dinamismo interindustrial al construir sus series. En los años sesenta coincidieron un fuerte crecimiento industrial y un impresionante dinamismo interindustrial. El período más interesante para nuestro estudio vuelve a ser el de los primeros años del franquismo. Enric Morellá ha estudiado con profundidad los índices industriales y sectoriales para ese período (1940-1958). Una de sus principales conclusiones es el estancamiento en el desarrollo intersectorial español durante esos años. El bajo crecimiento industrial no permitió el desarrollo de las industrias pesadas y de inversión, a pesar de que la política económica del franquismo tenía como uno de sus principales objetivos apoyar a esas industrias. Por otro lado, la política industrial tan intervencionista deprimió a las industrias de consumo, que experimentaron un cierto crecimiento en la primera mitad de los años cuarenta, pero que con los estrictos controles de precios y salarios, decayeron en los siguientes años (Morellá, 1992). Por tanto, la política industrial del franquismo deprimió, por un lado, a las industrias de consumo, al discriminarlas frente a las industrias de inversión en una opción industrializadora de tipo «estalinista» (González, 1990, p. 26). Por otro lado, al fracasar la industrialización, las industrias pesadas tampoco pudieron crecer y desarrollarse.

TABLA 1.1. *Índice de producción y de Hoffmann de la industria española en el siglo XX.*

	1901-11	1911-21	1921-31	1931-41	1941-51	1951-61	1961-71	1971-81
Índice de producción industrial (1)	1,59	1,16	3,41	-1,83	3,59	8,08	9,14	3,65
Índice de Hoffmann (2)	-6,8	-12,2	83,0	16,6	11,7	26,7	120,0	5,8

Notas: (1) Tasas de crecimiento, porcentajes anuales; (2) tasas de crecimiento, porcentajes de todo el período.

Fuentes: (1) Carreras (1984, cuadro 5); (2) Carreras (1987, cuadro 11.8).

El período de la posguerra española supuso un freno o paralización tanto del crecimiento industrial como de los cambios estructurales dentro de la industria. Las causas hay que buscarlas, fundamentalmente, en la política industrial del franquismo, en sus interferencias mediante intervenciones y regulaciones en el sector industrial: «las causas del atraso sólo tienen un origen político: la brutal compresión del consumo que implicó el desenlace de la guerra civil y la opción aislacionista -¡autárquica!- de Franco» (Carreras, 1984, p. 145). Pero una vez superado este período, el enorme crecimiento de la producción industrial unido al avance espectacular en el índice de Hoffmann propiciaron uno de los procesos industriales más intensos de Europa, permitiendo que España se colocara entre los primeros países industrializados del mundo al término del franquismo.

## 5.2. La agricultura

Los cambios estructurales asociados al crecimiento económico también tienen lugar en la agricultura. Así, el sector agrícola pasa de producir un gran porcentaje del PIB y tener empleado a la mayor parte de la población, a perder importancia relativa frente a los otros sectores, debido a la mayor productividad del sector industrial y al trasvase de mano de obra atraída por los mayores salarios en la industria. Este proceso requiere, evidentemente, que el sector agrícola siga produciendo la cantidad suficiente de alimentos para la población empleada en los otros sectores (o que esos alimentos se puedan importar de otros países).

En España, el proceso anterior se produjo a partir de la década de los cincuenta (figura 1.5). La agricultura se desplazó a posiciones inferiores, desde un punto de vista cuantitativo, en el conjunto del sistema económico, y lo hizo de forma poco traumática<sup>26</sup> y en muy pocos años<sup>27</sup>. No obstante, en la figura 1.5 se observa que a principios del siglo XX la modernización sectorial había comenzado, y que este proceso se frenó en la guerra civil de 1936. Los primeros años del franquismo supusieron, de nuevo, un freno a la modernización sectorial, aunque al final este proceso se pudo llevar a cabo. Carlos

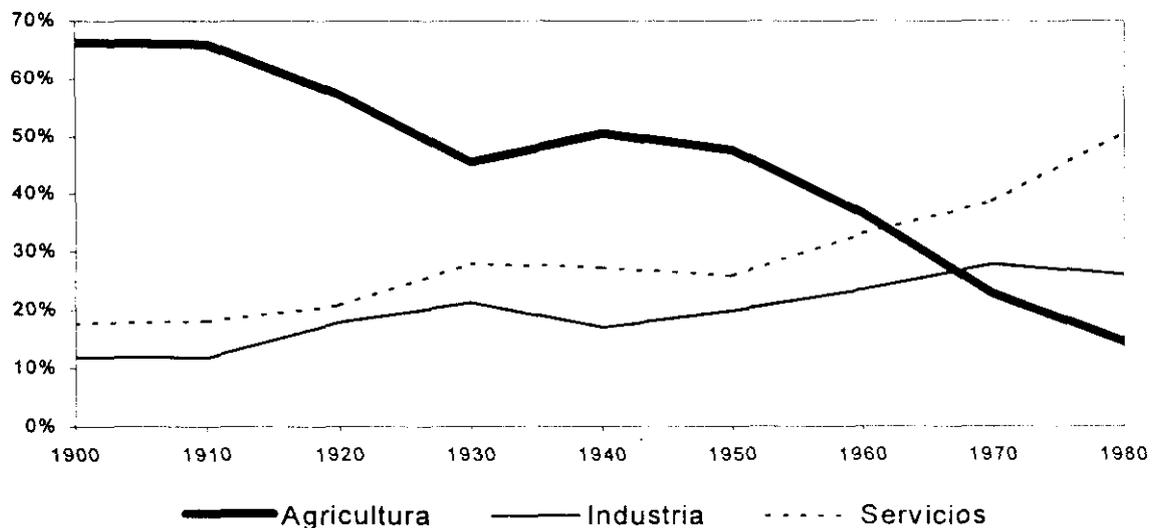
---

<sup>26</sup> Sobre todo si se compara con la gravedad que el problema agrícola tuvo en etapas anteriores al franquismo, por ejemplo en la Segunda República.

<sup>27</sup> Comparándolo también con el mayor tiempo que necesitaron otras economías más avanzadas para llevar a cabo este proceso.

Barciela (1986) ha estudiado la agricultura en esta etapa. La política económica del gobierno fue especialmente intervencionista en este sector, controlando la producción, los precios y la comercialización –a través, fundamentalmente, del Servicio Nacional del Trigo–. Las consecuencias fueron desastrosas, provocando hambre y numerosas ineficiencias económicas, además de retrasar la transformación de la agricultura tradicional –caracterizada por la baja relación capital/trabajo y por la estabilidad en las formas de cultivo– en una agricultura moderna. Los esfuerzos industrializadores del gobierno también se vieron obstaculizados en esos años por esta situación, ya que la mayoría de la población se encontraba en unos niveles de subsistencia, lo que impidió que la demanda de bienes industriales de consumo aumentara hasta los niveles que las autoridades preveían. Esto afectó también a las industrias pesadas, que no pudieron contar con la demanda de maquinaria de esas industrias de consumo tan escasamente desarrolladas.

FIGURA 1.5. *Distribución sectorial de la población activa en España (porcentajes).*



Fuente: Tortella (1994, cuadro X-7).

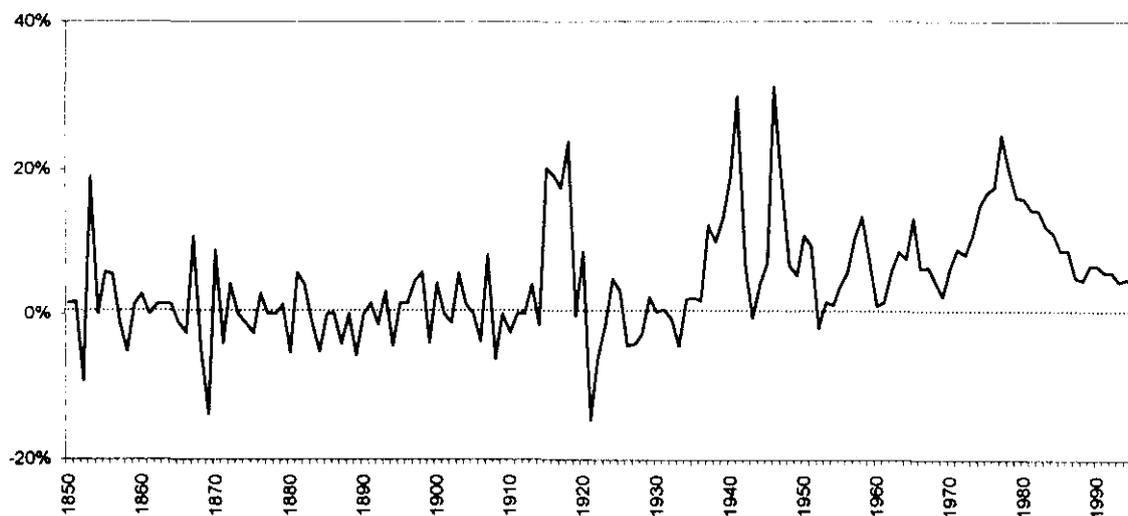
### 5.3. La estabilidad monetaria

El crecimiento económico depende, en gran medida, de la política monetaria del gobierno. En España esta política ha tenido dos períodos claramente diferenciados en este siglo. Antes de la guerra civil de 1936, a pesar de que la peseta no estuvo en el patrón-oro, las autoridades controlaron la oferta monetaria sometiéndola a una fuerte

disciplina. La consecuencia fue un crecimiento económico con una baja inflación. Tras la guerra civil, las tasas de inflación fueron mucho mayores. España seguía así la pauta internacional, donde las políticas de crecimiento y de mantenimiento del empleo provocaron una evolución parecida (Tortella, 1994, pp. 365-366).

En la figura 1.6 se observa la evolución de las tasas de inflación. El mayor crecimiento económico (en los sesenta) coincide con tasas más moderadas en los precios. Se repite la dicotomía de los dos períodos económicos durante el franquismo. Manuel Jesús González (1979, pp. 36-82) ha estudiado minuciosamente la inflación en el período previo al Plan de Estabilización de 1959. Su principal conclusión es la existencia de unos profundos desequilibrios internos en el crecimiento y la industrialización españolas en la posguerra. La industrialización inflacionista propiciada por las autoridades franquistas partía de un modelo que no podía sobrevivir a sus propias contradicciones y limitaciones internas. La crisis en los meses previos al Plan de Estabilización de 1959, donde hubo episodios de fuerte inflación, así lo pusieron de manifiesto. Posteriormente, la estabilización permitió un crecimiento más equilibrado, unido a una cierta moderación en los precios.

FIGURA 1.6. *Evolución de los precios en España (1850-1995).*



Fuente: Carreras (1989).

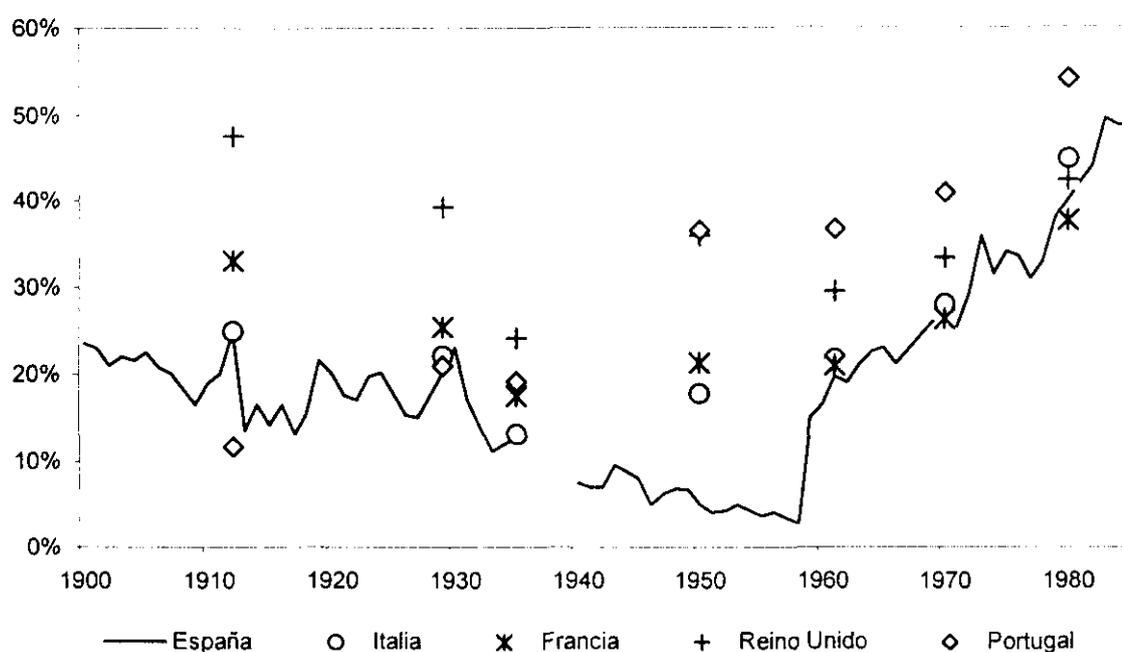
#### 5.4. El comercio exterior

El último elemento que se va a analizar es la influencia de las relaciones exteriores de España con el crecimiento económico. Ya se vio anteriormente cómo España adoptó, desde finales del siglo XIX, una posición proteccionista que influyó decisiva y negativamente en el desarrollo económico del país (Prados 1988 y 1995; Fraile, 1991). El general Franco continuó con esta tendencia, y sólo optó por unas posiciones ligeramente más aperturistas a partir del Plan de Estabilización de 1959. La actuación del franquismo en este sentido fue decisiva en dos aspectos. En primer lugar, el proteccionismo español durante el franquismo fue muchísimo más intenso que en años anteriores, llegándose a una situación cercana a la autarquía (ver figura 1.7). La liberalización de 1959 suavizó en parte esta situación, pero España siguió siendo un país altamente proteccionista, que no alcanzaría una posición normalizada de relaciones comerciales con el resto de Europa y del mundo hasta después del franquismo, en los años ochenta. En segundo lugar –y más importante aún– aunque el nivel de protección español fue de los más altos del mundo en las primeras décadas del siglo XX (Fraile, 1991, p. 73), esta opción proteccionista se tomó en un ambiente desfavorable hacia el librecomercio, donde muchos países europeos también aplicaban políticas proteccionistas. En cambio, tras la Segunda Guerra Mundial, el mundo evolucionó hacia posiciones claramente librecomercio, mientras que España siguió el camino opuesto, aislándose del resto del mundo tal como se comprueba en la figura 1.7. Esta protección impidió que España se acercara a los países más adelantados tal como predicen las teorías de la convergencia económica, al obstaculizarse la importación de tecnologías e inputs necesarios para su desarrollo.

Pero el problema no estuvo solamente en el grado de protección, sino también en la forma en cómo ésta se llevó a cabo. El franquismo aplicó una intervención reguladora intensísima en el sector exterior a través de una serie de complicados mecanismos como las licencias de importación y de exportación, el registro de importadores y de exportadores, el control de cambios y divisas –a través del Instituto Español de Moneda Extranjera–, o el sistema de cambios múltiples (Viñas, Viñuelas, Eguidazu, Fernández Pulgar y Florensa, 1979). El objetivo declarado era llegar a la «autarquía» económica, un objetivo que chocaba con otras políticas económicas del franquismo, como, por ejemplo, la industrialización. Las consecuencias de toda esta intervención fueron,

además de la contracción del comercio internacional, la irracionalidad económica y el incentivo a la corrupción (Viñas *et al.*, 1979; Tortella, 1994, pp. 369-370). El período posterior a la guerra civil vuelve a ser especialmente negativo, tanto por los desequilibrios internos (monetarios) como por los externos. La situación en el sector exterior fue mejorando (relajándose la intensidad de la intervención) en los cincuenta y sobre todo a partir del Plan de Estabilización de 1959, con una orientación más aperturista que reforzó el desarrollo económico español de esos años.

FIGURA 1.7. *Grado de apertura de la economía española en comparación con otros países europeos (comercio exterior como porcentaje de la Renta Nacional)*



Fuente: Tortella (1994, gráfico XIII-2), Carreras (1989) y Neves (1994).

## 6. CONCLUSIÓN: LA INFLUENCIA DEL FRANQUISMO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO ESPAÑOL

La evolución del crecimiento económico durante el franquismo tuvo dos períodos, el primero de estancamiento, y el segundo de fuerte crecimiento. Determinar la influencia a largo plazo del régimen de Franco en esta evolución resulta complicado. De hecho, se está ante un asunto polémico que divide a los economistas e historiadores. Por un lado, una serie de autores consideran que el franquismo influyó positivamente en el desarrollo económico español. Argumentan que Franco llegó al poder tras un período

de crisis económica que se vio agravado por la guerra civil española, la Segunda Guerra Mundial, y el bloqueo internacional que sufrió España en la segunda mitad de los años cuarenta. Una vez superados todos estos problemas, a partir de los años cincuenta España conoció un período de crecimiento y convergencia con Europa que se intensificó tras el Plan de Estabilización de 1959, y que se prolongó hasta el final del régimen. Una frase lapidaria de Luis Angel Rojo (1969, p. 159) resume muy bien esta posición: «aunque para muchas personas resulte irritante, el hecho es que este país se ha industrializado, básicamente, entre 1939 y 1959». El franquismo no quebró a largo plazo el proceso de desarrollo económico español, antes al contrario, lo incentivó decisivamente. Aunque la mayoría de los autores que apoyan esta interpretación escribieron durante el período franquista, y en muchos casos estaban relacionados en mayor o menor grado con ese régimen, también se pueden encontrar estos mismos argumentos en publicaciones recientes (Paris, 1981; Velarde, 1993). Otros economistas, en cambio, ofrecen argumentaciones totalmente opuestas a las anteriores, criticándolas en dos puntos: 1) ni las condiciones de partida fueron tan negativas, 2) ni el desarrollo de los últimos años fue tan positivo.

(1) Las argumentaciones que justificaban la mala situación de los primeros años del franquismo pueden ser matizadas en varios sentidos. Respecto al aislamiento internacional, algunos historiadores culpan al propio régimen de ese aislamiento por haberse inclinado innecesariamente hacia el bando perdedor en la Segunda Guerra Mundial, y no saber mantener una posición más neutral tal como hizo, por ejemplo, un país también cercano a las ideologías fascistas como Portugal. Además, el aislamiento no fue tan grave, sobre todo si se analiza desde un punto de vista económico<sup>28</sup>, duró poco tiempo, y no impidió las relaciones comerciales, más limitadas por las políticas autárquicas promovidas desde dentro del régimen que por un verdadero bloqueo comercial (Tusell, 1986; Payne, 1986).

Respecto a las destrucciones de la guerra civil española, éstas fueron mucho menores que en otros países que combatieron en la Segunda Guerra Mundial: las ciudades destruidas fueron pocas y siempre de segundo orden, la industria apenas se vio afectada, y las destrucciones en otros sectores fueron muy escasas –por ejemplo en

---

<sup>28</sup> Básicamente el aislamiento se centró en aspectos políticos, como la retirada de embajadores o la prohibición de pertenecer a algunos organismos internacionales como la ONU.

cultivos o en material ferroviario— (Clavera *et al.*, 1973, I, pp. 166-170). Jordi Catalán (1992) ha estudiado con profundidad la reconstrucción en tres países periféricos, España, Italia y Portugal (aunque este último país no sufrió ninguna guerra). Las causas de la más lenta reconstrucción en España están asociadas, en primer lugar, a la escasez de importaciones de energía y materias primas necesarias para esa reconstrucción, y en segundo lugar, a su incapacidad de aprovechar las condiciones favorables al aumento de la productividad del trabajo. Catalán considera que estas dos causas dependen más de la política económica proteccionista, autárquica y de contención de los salarios del régimen franquista, que de los efectos negativos de la guerra civil o del aislamiento internacional.

(2) El crecimiento económico de los años sesenta no estuvo exento de problemas y de aspectos negativos. Uno de los principales impulsos a ese crecimiento fue la supresión y modificación de varias políticas autárquicas del período anterior. Esto permitió desencorsetar parcialmente a la economía española, liberándola de algunos de los frenos que habían impedido su crecimiento anteriormente. Pero esa liberalización no fue completa, y el enorme potencial de crecimiento que tenía España a principios de los años sesenta —debido a su atraso relativo respecto a Europa— no pudo ser totalmente aprovechado. Enrique Fuentes Quintana ha descrito todos estos obstáculos al crecimiento de los años sesenta, que denomina «pasivos del crecimiento económico»: el desequilibrio en la balanza de pagos, que reflejaba un crecimiento no orientado hacia el exterior; el proteccionismo reintroducido con el arancel de 1960; el intervencionismo financiero, que orientó de forma discrecional la inversión; la práctica inexistencia de un sistema fiscal, que provocó una deficiente oferta de servicios públicos; la estructura productiva, que demandaba intensamente energía y que generaba mucho paro implícito; los crecientes requerimientos de capital (sobre todo del exterior) favorecido por los bajos e intervenidos tipos de interés; los desequilibrios sectoriales entre agricultura e industria, y entre el sector comercial y el resto de la industria; y por último, las desigualdades en la distribución de la renta (Fuentes Quintana, 1995, pp. 17-22). Otros autores inciden sobre este mismo asunto, por ejemplo González (1979) y, en referencia al sector industrial, Julio Segura (1992)<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Comín (1993, pp. 43-48) resume todas estas posturas.

La mejor forma de acometer el estudio de la influencia del régimen de Franco en el crecimiento económico español es a través de estudios a largo plazo que abarquen toda la dictadura. Esto permite sacar una impresión general del régimen, independientemente de las distintas coyunturas por las que atravesó. Este trabajo ha sido abordado por varios autores, entre ellos Albert Carreras, quien utiliza la comparación con Italia para este propósito. Ya se vio anteriormente (ver figuras 1.3 y 1.4) cómo la evolución económica de estos dos países es bastante parecida a lo largo de los dos últimos siglos, aunque a partir de la Segunda Guerra Mundial Italia se distanció de España al conseguir converger más rápidamente con el resto de Europa. Como la estructura social, cultural y económica de ambos países es muy parecida, su comparación a partir de la Segunda Guerra Mundial sirve perfectamente para un ejercicio contrafactual, ya que la única diferencia importante entre los dos países era su régimen político y las diferentes políticas económicas que llevaron a cabo. Así, la evolución de Italia representaría la evolución teórica que podría haber seguido España si no hubiera tenido una dictadura que hubiera aplicado determinadas políticas económicas. Carreras (1987 y 1992) ha realizado este ejercicio en relación con la producción industrial. Aunque las trayectorias en el largo plazo (desde 1869) son prácticamente similares, con un crecimiento anual del 3,3 por ciento, el estudio de las diferentes trayectorias seguidas, con Italia por detrás al principio (hasta el primer tercio del siglo XX) y luego siendo España la retrasada (desde la guerra civil española), hace ver que la trayectoria española, sobre todo en los últimos años, es peor que la italiana (Carreras, 1992, pp. 186-197). La causa de esta situación vuelve a estar en los primeros años del franquismo. España tuvo en ese período un crecimiento industrial inferior al que podría haber tenido en condiciones normales (democracia, apertura exterior, políticas industriales no autárquicas). Ese retraso, a pesar del crecimiento de los años sesenta, no pudo ser compensado, y sus efectos fueron mucho más graves de lo que en principio pudiera parecer. Poniendo el estancamiento de los cuarenta en un lado de la balanza, y el crecimiento posterior en el otro, pesaron mucho más los efectos negativos. Albert Carreras lo explica de la siguiente forma:

[...] si la industria española hubiera seguido la trayectoria de la italiana entre 1947 y 1975, su producto hubiera alcanzado, en conjunto, valores superiores en un 26 por ciento a los realmente obtenidos. Tal diferencia obliga a meditar no sólo sobre las implicaciones de la desigualdad temporal de los ritmos de crecimiento sino, sobre todo, acerca de la significación y trascendencia de las políticas que condujeron al atraso de la industria española. Su huella quedó grabada hasta bastante más allá del año 1950 (el límite del

período de atraso [...]) pues hasta 1960 aumentan las diferencias y aún se necesitarán catorce años más de intenso crecimiento para recuperar los niveles potenciales del producto industrial *per cápita* español. Aquellas espectaculares diferencias de nivel de vida que los españoles podían apreciar cuando tenían la oportunidad o la necesidad de salir de España en la década de 1960, no tenían un origen remoto, sino que se habían originado en un pasado dolorosamente reciente (Carreras, 1987, p. 306).

Otros autores han utilizado la misma técnica de Carreras, pero en vez de comparar con otro país —como Italia—, lo hacen con la misma España, es decir, asumen la hipótesis contrafactual de un comportamiento diferente en ese mismo período en España. Josep Fontana (1986) propone un ejercicio muy simple, consistente en suponer que las tasas de crecimiento del período 1900-1930 se repiten en el primer franquismo (1930-1950). Aunque este cálculo es bastante discutible<sup>30</sup>, en el fondo utiliza la hipótesis de que los bajos niveles de crecimiento en el primer franquismo no fueron compensados con el crecimiento posterior. Juan Carlos Jiménez (1987) emplea una técnica más sofisticada, invirtiendo la trayectoria temporal de las tasas de crecimiento de la producción industrial española para obtener así una trayectoria ideal de crecimiento. El hecho de que esa trayectoria sea muy parecida a la trayectoria real de la industria italiana hace que la comparación con Italia sea bastante pertinente, tal como apunta Carreras (1992, p. 206): «[se confirma] la bondad de la comparación italo-española: la trayectoria ideal no era utópica, sino real y muy próxima». Y también supone que la medición de los costes del franquismo realizada por Albert Carreras y Juan Carlos Jiménez puede ser, en principio, bastante aproximada, a pesar de los problemas que presentan siempre este tipo de ejercicios.

<sup>30</sup> Los cálculos concretos de Fontana (1986, p. 37) son los siguientes:

Año	Evolución real	Evolución hipotética
1900	100	100
1930	164	164
1950	136	228
1970	363	608

Fontana defiende su simulación en los siguientes términos: «Si esta suposición puede parecer discutible por el hecho de que las tasas de crecimiento reales [desde 1950] se obtuvieron a partir de unas cifras iniciales mucho más bajas, hay que tener en cuenta dos consideraciones que permiten argumentar en sentido contrario: 1) que, al fin y al cabo, tasas de crecimiento del 5 por 100 anual eran semejantes a las que se estaban dando, como *media*, en la Comunidad Económica Europea; 2) que, como se ha señalado antes, una España sin el obstáculo político del franquismo se hubiera beneficiado en mayor medida de su asociación a Europa» (Fontana, 1986, p. 37).

Francisco Comín (1993) ha abordado esta cuestión de otra forma. Este autor ha estudiado los períodos de convergencia y divergencia de la economía española durante los dos últimos siglos (ver más arriba p. 31), y las causas que están detrás de estos fenómenos. A partir de aquí llega a unas regularidades o conclusiones generales: hay una serie de características que permiten y promueven la convergencia, y que si no se cumplen la impiden. Son las siguientes: 1) apertura y liberalización externa (comercial) e interna (mercados desregulados), 2) marco institucional flexible y que garantice los derechos de propiedad, 3) inversión (del Estado) en infraestructuras, tecnología e I+D, y 4) estabilidad monetaria (Comín, 1993, pp. 45-48). Siempre que se han dado estas características España se ha acercado a las economías europeas. Durante el franquismo no se cumplieron tales condiciones, como ya se ha visto anteriormente: el comercio exterior estuvo fuertemente protegido; el comercio interior tuvo un gran número de regulaciones e intervenciones que lo desvirtuaron y deprimieron; la inversión en factores impulsores del crecimiento económico (infraestructuras, tecnología e I+D) no pudo hacerse por la falta de fondos públicos (y quizás también de voluntad política para afrontarlos); y por último, la estabilidad monetaria no existió, promoviéndose un crecimiento y una industrialización inflacionistas. Aunque a partir de 1951 y con más fuerza desde 1959 la economía española creció y convergió con Europa, se trató de una «convergencia inconclusa», debido a que se mantuvieron algunos de los factores que previamente habían impedido el crecimiento económico, tal como señala Comín (1993, p. 44):

[...] el potencial de crecimiento derivado del enorme atraso económico español no rindió todos sus frutos en los años sesenta porque, de una parte, la flexibilidad de los mercados no fue ampliada, y, de otra, la capacidad política y social para gestionar las innovaciones fue insuficiente. [...]. [Esto provocó] una deficiente especialización industrial de la economía española desde los años sesenta que, junto a esos problemas estructurales mencionados, constituyó una auténtica hipoteca para el futuro crecimiento económico en España y [...] para afrontar la crisis de los setenta.

Resumiendo, las teorías económicas sobre el crecimiento y la convergencia indican que un país puede no aprovechar sus oportunidades de crecimiento debido, entre otras causas, a las políticas económicas de sus gobiernos. En los trabajos de numerosos economistas sobre la influencia del régimen de Franco en el crecimiento español se apunta la posibilidad de que sus políticas económicas fueran determinantes para que

España no hubiera aprovechado todo su potencial de crecimiento<sup>31</sup>. El estudio del condicionamiento industrial en esta tesis añadirá un elemento más en este debate, a través del análisis de los desincentivos (o incentivos) que esta política industrial tuvo para el desarrollo económico español. Pero antes es necesario profundizar en el análisis de los dos elementos que aparecen como determinantes del desarrollo económico español durante el franquismo: las características políticas de la dictadura de Franco, y las políticas económicas e industriales que llevó a cabo. A esto se dedican los dos siguientes capítulos.

---

<sup>31</sup> Comín añade que hay que tener en cuenta, no sólo las políticas que el franquismo llevó a cabo, sino también las que no hizo, y que podrían haber promovido un mayor crecimiento económico. Concretamente este autor destaca el escaso esfuerzo en infraestructuras, tecnología, I+D y servicios públicos –esto ya lo había apuntado anteriormente Fuentes Quintana (1993)–. Las causas últimas de estas deficiencias las encuentra Comín en las características dictatoriales del franquismo: «el surgimiento del Estado asistencial exige un contexto democrático» (Comín, 1993, p. 51).



## Capítulo 2

### ANÁLISIS POLÍTICO DEL RÉGIMEN DEL GENERAL FRANCO

#### 1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo primero se ha argumentado que determinadas características políticas y económicas pueden influir decisivamente en los procesos de crecimiento económico y convergencia de los países. Este segundo capítulo centra la atención en los aspectos políticos e institucionales. Cuando un grupo de países posee un marco institucional similar —o por lo menos parecido—, el análisis económico comparado puede prescindir de esa variable y suponerla constante. Sin embargo, esto no se puede aplicar al caso español, ya que su economía durante la segunda mitad del siglo XX se desarrolló bajo un marco institucional diferente del resto de Europa: dictadura frente a sistemas democráticos. De ahí la necesidad de describir y analizar las características políticas de las dictaduras en general, y del régimen de Franco en particular, teniendo siempre muy presente su relación con el crecimiento económico.

En primer lugar se determinan las diferencias entre las dictaduras y las democracias. Las democracias poseen una serie de características específicas, y aquellos regímenes que no las cumplen son los que son considerados dictatoriales. Frente a una mayor homogeneidad en los regímenes democráticos, existe una gran variedad de dictaduras, por lo que se examinarán sus diferentes clasificaciones. Aunque el franquismo no se identifica plenamente con ninguna de estas clasificaciones, sí que se acercó a algunas de ellas, como al fascismo y al corporativismo (en los primeros años), y sobre todo a los regímenes burocrático-militares. Posteriormente se revisa la extensa literatura económica que estudia las relaciones entre el régimen político y el crecimiento económico. A pesar de que existen muchas argumentaciones e hipótesis contradictorias en todos estos trabajos, esta tesis defenderá la idea de que las democracias favorecen más el crecimiento económico que las dictaduras. El estudio detallado del régimen de Franco, al final del capítulo, confirmará esta hipótesis al remarcar las diferentes

características políticas de ese régimen que influyeron decisivamente (y casi siempre de forma negativa) en el crecimiento económico español.

## 2. LOS RÉGIMENES POLÍTICOS: DEMOCRACIAS Y DICTADURAS

Un régimen político es el conjunto de normas que rigen la actividad política de una nación. Estas normas necesitan una configuración institucional sobre la que asentarse. Las ciencias sociales adoptan diferentes estrategias para estudiar los regímenes políticos, estrategias que se basan en las diversas características de dicho marco institucional. Así, los juristas se centran en los elementos legales y constitucionales; los sociólogos en las instituciones superiores y en los elementos de la sociedad<sup>1</sup>; los politólogos ponen el énfasis en el sistema de representación de la sociedad y en la lucha entre los distintos grupos dentro de ella<sup>2</sup>; los historiadores analizan los acontecimientos y protagonistas históricos que definen y moldean las instituciones<sup>3</sup>; y por último, los economistas estudian la influencia del régimen en el crecimiento económico. Aunque este trabajo es económico, en este capítulo se utilizarán también algunas aportaciones de las otras ciencias sociales.

El análisis de los regímenes políticos suele ir precedido de su clasificación. Así se ha hecho desde que los filósofos de la Antigua Grecia establecieron la clásica división tripartita entre «monarquía» –gobierno de uno solo–, «oligarquía» –gobierno de algunos– y «democracia» –gobierno de todos– (Duverger, 1972, pp. 109-110)<sup>4</sup>. Esta clasificación ha sido la dominante hasta el siglo XX, momento en la que fue sustituida por otra, más moderna, que diferencia entre «democracia» y «dictadura». La utilización

---

<sup>1</sup> «Los regímenes políticos se refieren a los marcos institucionales directos, dentro de los que se desenvuelve la vida política. Pero éstos se sitúan a su vez en el conjunto constituido por las otras instituciones y por los elementos geográficos y demográficos de la sociedad considerada» (Duverger, 1972, p. 109).

<sup>2</sup> «Los regímenes políticos no son simples construcciones abstractas surgidas de la fértil mente de los juristas, sino la traducción, en un momento dado de la historia, del equilibrio de fuerzas entre los grupos que forman una sociedad» (Berstein, 1996, p. 7).

<sup>3</sup> «Un régimen político es un conjunto de instituciones, pero también de protagonistas históricos y es el juego de las primeras teniendo como actores a los segundos el que lo define» (Tusell, 1996, p. 19).

<sup>4</sup> La primera clasificación (se supone que) es de Heródoto –mediados del siglo V antes de Cristo–, aunque parece que recogía una tradición anterior. Posteriormente Platón añadió la idea de una sucesión entre los distintos tipos de regímenes, y Aristóteles estableció la clasificación definitiva, distinguiendo además entre formas «corrompidas» de gobierno (tiranía, oligarquía y democracia) y formas «puras» (monarquía, aristocracia y timocracia o democracia censitaria).

de clasificaciones es muy útil para analizar los regímenes políticos, y así se va a hacer a continuación con la exposición de las características principales de la democracia y la dictadura. Sin embargo, esta clasificación (al igual que todas) presenta un problema de juicios de valor que hay que tener siempre en cuenta en todo este análisis:

Todas las clasificaciones de los regímenes políticos se refieren, implícitamente o no, a un sistema de valores. Las de Aristóteles y Platón tendían a señalar las cualidades de los regímenes mixtos. La de Montesquieu posee la misma significación, pero su concepción de régimen «mixto» es diferente. La tipología occidental, que opone las democracias a las dictaduras, trata de justificar las primeras y desvalorizar las segundas, porque el término de «dictadura» es peyorativo, mientras que el de «democracia» es aprobativo, situándonos en el lenguaje corriente. La distinción comunista entre regímenes capitalistas y regímenes socialistas posee la misma significación: «capitalista» es malo y «socialista» bueno, en el vocabulario marxista (Duverger, 1972, pp. 109-110).

## 2.1. La democracia

Existen muchas formas de abordar el estudio de la democracia<sup>5</sup>. Una de ellas es describir los elementos esenciales de este sistema para, posteriormente, analizar las distintas formas de alcanzar sus objetivos. La democracia consiste en dar el poder al pueblo, en permitir el desarrollo de las libertades (públicas y privadas) y la igualdad de oportunidades, en defender a las mayorías a la vez que se protege a las minorías, y en evitar la concentración de mucho poder en unas pocas manos. Ya los antiguos griegos contemplaban todas estas características<sup>6</sup>. El siguiente paso es buscar formas, métodos e instituciones que permitan llegar a estos objetivos. Este es el aspecto funcional de la democracia, y depende del contexto histórico donde se aplique este sistema. Por ejemplo, no es lo mismo organizar la participación del pueblo en el gobierno en una ciudad griega del siglo V a.C. con unos pocos miles de habitantes, que hacerlo en el siglo XX con Estados de varios millones de habitantes.

La primera característica es el gobierno del pueblo. Este poder no se puede ejercer directamente debido al gran número de ciudadanos, por lo que es necesario encontrar un método indirecto. En la democracia, unos pocos tienen el poder, pero lo

---

<sup>5</sup> Debido al problema de juicios de valor en el uso del término «democracia», se podría usar otra palabra más neutral como «poliarquía» (Held, 1971). No obstante, en este trabajo se mantiene el primer término.

<sup>6</sup> Según Tucídides «su nombre es democracia, por no depender el gobierno de pocos, sino de un número mayor». Para Esquilo «el régimen democrático significa [...] igualdad, libertad y, al tiempo, respeto a la ley, a la justicia». Pericles añadió un nuevo elemento a todo lo anterior, la necesidad de imponer «el poder de las mayorías y el respeto a las minorías» (Rodríguez Adrados, 1997, pp. 98, 102 y 133).

ejercen en nombre del pueblo. Para ello, ese poder tiene que conseguirse a través de una lucha competitiva mediante votaciones universales –a través del sufragio universal, «un hombre, un voto»–, periódicas y competitivas. Esto último lleva implícito el que exista libertad de reunión, de opinión, de organización, etc.<sup>7</sup>.

En segundo lugar, la democracia exige un acuerdo mínimo entre las partes que compiten por el poder. El conflicto entre esas partes debe mantenerse dentro de unos determinados límites: «el mundo ha sido siempre un lugar peligroso y la democracia es un intento de disminuir la conflictividad hasta límites aceptables y de hacer menos dramático el cambio de poder» (Rodríguez Adrados, 1997, p. 29). Przeworski (1995) plantea este equilibrio a partir del acatamiento: los resultados en democracia no favorecen a determinados grupos que, a pesar de ello, deben acatar ese resultado en espera de una posterior competencia electoral que arroje distintos resultados. Es decir, en democracia los conflictos «no se resuelven de manera definitiva, sino que se dan por zanjados, se dejan transitoriamente en suspenso» (p. 15), y por tanto «la democracia está consolidada cuando el acatamiento –la actuación en el marco institucional- constituye el punto de equilibrio de las estrategias descentralizadas de todas las fuerzas políticas involucradas» (p. 43).

La separación de poderes es otra característica fundamental en la caracterización de la democracia. La idea es muy sencilla: es peligroso y perjudicial que el poder esté concentrado en unas solas manos. Mientras en la Antigua Grecia se establecieron ciertos mecanismos para evitar estos peligros<sup>8</sup>, en Occidente se ha ido imponiendo, a través de una evolución histórica que ha durado varios siglos, el concepto de separación de poderes tal como se conoce hoy en día (formulado teóricamente por Montesquieu en su «El espíritu de las leyes»<sup>9</sup>).

---

<sup>7</sup> Este es un concepto de la democracia basado en los procedimientos para llegar al poder, que fue defendido por Schumpeter (1950): «el método democrático es el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo».

<sup>8</sup> Por ejemplo, el sorteo y la limitación del poder a un período muy corto (a veces un día) e improrrogable de tiempo. Ver Held (1991, cap. 1) y Rodríguez Adrados (1997, parte I).

<sup>9</sup> Esta evolución tuvo sus primeros antecedentes en el siglo XI, al conseguirse la mutua autonomía de las autoridades eclesiásticas y seculares (Tocqueville, 1985). El país que lideró este proceso desde el siglo XVI fue el Reino Unido, donde se planteó la lucha entre los poderes del Parlamento y el poder absoluto del Rey. EE.UU., tras alcanzar su independencia en 1783, imitó la idea de la separación de poderes del Reino Unido (aunque sustituyendo al Rey por el Presidente) e incluso la llevó aún más lejos (Rodríguez Adrados, 1997). En Europa el proceso continuó en el siglo XIX, aunque la lucha entre conservadores y liberales debilitó al monarca y aumentó el poder de los Parlamentos, que acabaron por acaparar los

Una última característica básica de la democracia es el respeto a las mayorías y a las minorías. En realidad, esta característica es consecuencia de las anteriores. Por ejemplo, la protección a las mayorías se consigue mediante el sufragio universal. Y este poder, delegado por el pueblo, debe ser a su vez controlado para proteger a la minoría de la mayoría. Este control se consigue de varias formas, fundamentalmente a través de otros poderes –independientes del legislativo y el ejecutivo salidos de las urnas– que controlan a estos últimos. El poder judicial es uno de estos poderes, pero también existen otros hoy en día –que Montesquieu no pudo contemplar en su época– como los medios de comunicación, que garantizan el derecho a la información y la opinión además de controlar al resto de poderes. Por último está el establecimiento de textos legales que defienden a las minorías y que son muy difíciles o imposibles de cambiar por la mayoría, como los derechos humanos o las Constituciones. En general se puede afirmar que la democracia posee una serie de valores intrínsecos (libertad, igualdad, etc.) que fomentan la dignidad del individuo en sus relaciones con el Estado.

Todas las características anteriores definen a las democracias, pero dejan abierta la posibilidad de adoptar diferentes estrategias o modelos institucionales para conseguir los objetivos democráticos: gobiernos presidenciales, parlamentarios o mixtos, distintos tipos de Constituciones, de derechos humanos, distintas formas de elección y de control del gobierno y la burocracia, etc. (Held, 1991). De todas formas, estas diferencias no son muy importantes, ya que no afectan a las características esenciales de la democracia. Todo régimen que cumpla con las condiciones descritas en este apartado se considera democrático, independientemente de los modelos institucionales que posea para desarrollar estas condiciones. Esta es la razón que explica por qué la variedad tipológica entre las democracias es muy pequeña. Salvo algunas diferencias funcionales (por ejemplo, democracias presidencialistas o parlamentarias), o el hecho de que puedan existir democracias imperfectas que no desarrollen completamente alguna de las condiciones básicas de ese régimen, las democracias constituyen un conjunto bastante homogéneo. Todo lo contrario ocurre con las dictaduras, tal como se comprobará a continuación.

---

poderes legislativo y ejecutivo (Duverger, 1972). En la actualidad, todas las democracias mantienen la separación de poderes como un principio básico de su funcionamiento, aunque varíe el sistema institucional en cada caso debido a las diferentes evoluciones históricas: en EE.UU. el sistema «presidencialista» y en Europa el «parlamentario».

## 2.2. Las dictaduras

El estudio de las dictaduras se hará en dos pasos; en el primero se expondrán las características generales de estos regímenes, para pasar, en el segundo, a describir las diferencias entre ellos a través de su clasificación. Estos dos pasos están muy relacionados entre sí, ya que el hecho de que exista una gran variedad de regímenes distintos que pueden ser considerados como dictaduras, dificulta su definición. Por ello, en este trabajo se va a utilizar una definición negativa: «dictadura» es todo aquel régimen que incumple una o varias de las características fundamentales de la democracia descritas en el apartado anterior<sup>10</sup>.

Así, en las dictaduras el poder no suele alcanzarse mediante procesos de elecciones competitivas, sino a través del uso de la fuerza (aunque hay excepciones como Mussolini en Italia o Hitler en Alemania, que alcanzaron democráticamente el poder). Evidentemente, las dictaduras eliminan las elecciones periódicas, o las manipulan a su favor, provocando así la concentración del poder en unas solas manos (las del dictador o las de un pequeño grupo o partido). Esto supone la eliminación o disminución de los otros poderes del Estado, siempre con el objetivo de impedir que otros grupos alcancen el poder. El acatamiento no se consigue mediante el conflicto controlado entre las partes, sino por imposición (generalmente mediante el uso de la fuerza), aunque muchas dictaduras utilizan otros mecanismos para conseguir un mayor acatamiento y legitimidad (por ejemplo, ofreciendo estabilidad y desarrollo económico a cambio de aquiescencia política). Por último, las dictaduras suelen ser menos respetuosas con algunas instituciones que regulan y permiten la acción política colectiva: la protección a las minorías, los derechos humanos, la libertad de prensa, etc. (aunque en este último caso puede haber grandes diferencias entre los distintos tipos de dictaduras, ya que se trata de una cuestión de grado).

La mejor forma de estudiar las dictaduras, debido a su gran heterogeneidad, es clasificándolas. Esto permitirá, además, inscribir al régimen dictatorial del general Franco, aun con sus peculiaridades, en alguna de estas categorías. La primera diferenciación se establece entre las dictaduras contemporáneas –siglo XX– y las

---

<sup>10</sup> Hay multitud de términos que podrían cumplir con la misma función: autoritarismo, totalitarismo, cleptocracia, etc. El término «dictadura» es uno más, con un significado impreciso para los politólogos, y que aquí se ha elegido por comodidad.

dictaduras antiguas. La diferencia es muy sencilla: mientras que en las dictaduras contemporáneas el gobierno de pocos se hace en nombre de muchos o de la totalidad de la población, en las dictaduras antiguas el gobierno de pocos se hacía sólo en nombre de esos mismos pocos (Perlmutter, 1981). Serge Berstein explica este cambio de actitud de (la mayor parte de) las dictaduras en el siglo XX por el gran peso que adquirieron las masas a finales del siglo XIX. Anteriormente, todos los regímenes políticos (incluidas las democracias) estaban gobernadas por elites (que en las democracias se agrupaban en partidos constituidos por notables). Una serie de transformaciones sociales y económicas –expansión de la educación, del ferrocarril, del comercio internacional, de los medios de comunicación– provocaron que las masas irrumpieran en el juego político. Es la respuesta a este problema de la integración de las masas en el sistema político lo que explica la evolución de los sistemas dictatoriales en el siglo XX (Berstein, 1996, cap. 4). Sea por la razón que sea, el hecho es que las dictaduras del siglo XX tienen en común con las democracias su interés (aunque sea formal y no real) por el pueblo, por las masas. Esto puede provocar confusión respecto a una de las características fundamentales de la democracia, el gobierno del pueblo. Prácticamente todas las dictaduras contemporáneas gobiernan o dicen gobernar en nombre del pueblo o de la mayoría del pueblo. Sólo algunas dictaduras «aberrantes», más parecidas a las anteriores al siglo XX, incumplen esta característica<sup>11</sup>. La apropiación de terminologías e instituciones democráticas por parte de las dictaduras contemporáneas son un reflejo de este interés por las masas, pero no refuerzan su carácter democrático, ya que las democracias requieren otras características que las dictaduras incumplen: separación de poderes, respeto a las minorías, derecho humanos, libertad de prensa<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, Idi Amin en Uganda, Pol Pot en Vietnam, Bokassa en la República Centro Africana, Duvalier en Haití, Somoza en Nicaragua, etc. La expresión «aberrante» la utiliza Balcerowicz (1994, p. 137). Ya Max Weber denominó como «regímenes sultánicos» a aquellos donde los que tienen el poder actúan respecto de él como si fuera su propiedad privada; la utilización del terror por parte de estos regímenes se hace para someter a la oposición, pero no para que del miedo surja una adhesión que les permita afirmar que el poder se ejerce en nombre de todos, citado en Tusell (1996, p. 21).

<sup>12</sup> Un ejemplo extremo de como movimientos totalitarios claramente antidemocráticos utilizan una fachada democrática en sus manifestaciones se encuentra en el grupo terrorista ETA en España. Este grupo, que intenta imponer un sistema totalitario en el País Vasco mediante la utilización del terror y la eliminación física de todo adversario político, emplea una terminología donde abundan las expresiones relacionadas con la democracia («alternativa democrática», «representación de la mayoría del pueblo», etc.). Lo mismo ocurrió en la dictadura de Franco, tal como se comprobará más adelante.

Otra forma de clasificar las dictaduras del siglo XX consiste en realizar una interpretación dinámica e histórica, relacionada con la evolución de la democracia en ese período. Para muchos autores, las dictaduras son una fase, muchas veces necesaria, en la evolución de los pueblos hacia la democracia. Payne (1987, p. 15) lo argumenta de la siguiente manera:

La gran mayoría de los sistemas modernos con una historia política de un siglo o más han pasado por una serie de cinco fases o secuencias principales entre 1800 y 1950: (1) liberalismo temprano, inestable y convulso; (2) liberalismo minoritario (censitario), elitista y estable; (3) una fase de democratización con nuevos conflictos políticos y sociales, que normalmente conducen a la caída del sistema; (4) una fase o interludio autoritario (algunas veces en dos fases distintas); seguido en la mayoría de los países continentales de Europa occidental de (5) un periodo de democracia liberal institucionalizada y estable, que conduce a sistemas de democracia social.

Berstein (1996) también adopta esta interpretación dinámica. Las dictaduras contemporáneas nacen ante el problema de la integración de las masas en el sistema político (ya visto). La incapacidad y la lentitud de (la mayoría de) las democracias liberales para resolver este problema a principios del siglo XX provocó el surgimiento de un modelo alternativo, el comunismo, y de otro modelo que reaccionó pragmáticamente ante el comunismo, el fascismo. Las democracias se impusieron al final, primero al fascismo (con la Segunda Guerra Mundial) y luego al comunismo (con la simbólica caída del muro de Berlín en 1989), aunque con mucho esfuerzo.

Las interpretaciones anteriores ayudan a comprender la naturaleza de la mayoría de las dictaduras contemporáneas, pero se necesita una mayor esquematización. En primer lugar, hay que distinguir entre dictaduras provisionales y dictaduras con voluntad de permanencia. Las primeras se suelen dar en un contexto democrático, donde la democracia se contempla como el sistema único e inevitable a largo plazo, pero que necesita, de forma excepcional o provisional, recurrir a una dictadura para solucionar algún problema grave. Una vez resuelto este problema, la democracia sucede a la dictadura. Un ejemplo muy claro de esto es la dictadura de Primo de Rivera en España, y este tipo de regímenes se adaptan bien a la interpretación histórica de Stanley G. Payne. Las dictaduras con voluntad de permanencia, por el contrario, se erigen como una alternativa al sistema democrático, que pretenden superar. En este caso se está más cerca del análisis histórico de Serge Berstein, con el comunismo y el fascismo como alternativas, fallidas a largo plazo, a la democracia.

Otra distinción está entre las dictaduras capitalistas y las dictaduras no-capitalistas. El sistema capitalista se caracteriza básicamente por respetar y defender el mercado y la propiedad privada de los medios de producción, mientras que las dictaduras no-capitalistas se identifican con el comunismo. Esta clasificación presenta algunos problemas. El primero es una cuestión de grado: en los sistemas capitalistas, sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial, el Estado también interviene activamente en la economía, incluso poseyendo y nacionalizando ciertos factores de producción, a la vez que que en los sistemas comunistas se permite –en cierto grado– la propiedad privada y el mercado. El segundo problema está en el hecho de que tanto las dictaduras comunistas como las fascistas se enfrentaron teóricamente al sistema capitalista. A pesar de estos dos problemas, la clasificación sigue siendo válida para distinguir a las dictaduras que se presentaron como una alternativa al sistema capitalista (las comunistas) con respecto a las otras que, aun con diferencias (teóricas o reales) con el capitalismo, no se enfrentaron directa y frontalmente con este sistema. Tusell (1996, cap. 1) acepta esta misma clasificación, aunque emplea los términos «dictaduras de derechas» y «dictaduras de izquierdas», que aquí no se utilizan por ser unas expresiones muy difíciles de precisar<sup>13</sup>. Balcerowicz (1994, p. 137) realiza una clasificación mucho más apropiada. Además de las «autocracias aberrantes», están las dictaduras 1) «procapitalistas» (ej. Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Chile de Pinochet), 2) «socialistas» (ej. países del antiguo bloque soviético, muchos países africanos, Birmania y Vietnam en Asia), y, en un término medio entre las dos anteriores, 3) «populistas» (ej. Argentina de Perón). Clasificar las dictaduras por el sistema económico que propugnan servirá para analizar su eficacia para promover el crecimiento económico, cosa que se hará en el próximo apartado. Ahora interesa más establecer las características políticas de esas dictaduras, sin que importe tanto su clasificación económica<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Las expresiones «derecha» e «izquierda» pertenecen más al mundo de los sentimientos y las emociones que al mundo científico. Resulta muy complicado definir exactamente cuáles son las características y las diferencias entre ambos conceptos.

<sup>14</sup> De hecho, existen (o han existido en algún momento) dictaduras comunistas, dictaduras procapitalistas, democracias capitalistas, y democracias socialistas –o dicho de otra forma en este último caso, aplicación de políticas socialistas en un contexto democrático, tal como proponen Schumpeter (1950) o Przeworski (1995, cap. 3)–.

El sociólogo español Juan José Linz, uno de los taxonomistas de las dictaduras más prestigiosos, ha establecido la siguiente clasificación de los regímenes no-democráticos:

TABLA 2.1. *Tipología de los regímenes no-democráticos*

---

A. Dictadura
B. Regímenes totalitarios
C. Regímenes tradicionales:
C.1. Democracias oligárquicas:
C.1.1. Caudillismo
C.1.2. Caciquismo
C.2. Sultanatos
D. Regímenes autoritarios:
D.1. Regímenes burocrático-militares
D.2. Estatalismo orgánico
D.3. Regímenes de movilización post-democrática
D.4. Regímenes de movilización post-independencia
D.5. «Democracias» raciales
D.6. Totalitarismo imperfecto
D.7. Regímenes post-totalitarios

---

Fuente: Linz (1975).

Si se prescinde de las «dictaduras» (regímenes provisionales o interinos no institucionalizados) y de los «regímenes tradicionales» (anteriores al siglo XX), la principal aportación de Linz es la distinción que hace entre «regímenes totalitarios» y «regímenes autoritarios». Las diferencias entre los dos se explican en función de tres variables: 1) el grado de pluralismo político, que va desde el monismo o partido único (totalitarismo) hasta el pluralismo limitado (autoritarismo); 2) el grado de participación real de la población en la política, que va desde la movilización (totalitarismo) hasta la despolitización (autoritarismo); y 3) el grado de ideologización, que va desde la centralidad de las ideologías (totalitarismo) hasta la existencia de simples actitudes mentales (autoritarismo). En realidad, el totalitarismo es un polo extremo cuyas características, que suponen el control total de las instituciones sociales, económicas, culturales y religiosas de un país, sólo se han dado en las dictaduras socialistas estalinistas más extremas y en las últimas fases de la Alemania nazi. Los distintos subtipos de autoritarismos suponen una combinación de las tres variables anteriores, y

una mayor o menor proximidad al extremo totalitario (Linz, 1975). El régimen de Franco en España fue claramente un régimen autoritario<sup>15</sup>, pero lo que no está tan claro es a qué categoría de las ofrecidas por Linz pertenece. El franquismo duró cerca de cuarenta años, por lo que las características políticas de este régimen evolucionaron en todo este período. A continuación se analizan tres de los regímenes autoritarios apuntados por Linz cuyas características más se acercaron, en algún momento, a los del franquismo.

El primero es el «fascismo», que Linz denomina «regímenes de movilización post-democrática». El uso del término «fascismo» presenta muchos problemas, ya que se ha vulgarizado y es utilizado, en numerosas ocasiones, como una expresión peyorativa de confuso significado. El fascismo, según la mayoría de los especialistas, es una fórmula política válida solamente para un período (años veinte, treinta y cuarenta del siglo XX) y una zona (Europa) determinados. Fuera de estos límites, no se puede hablar con propiedad de fascismo. El fascismo es uno de los regímenes autoritarios que más se acerca al totalitarismo. Se pueden encontrar una serie de características mínimas y comunes a todos los regímenes fascistas, a pesar de que existen diferencias entre ellos. El fascismo fue una reacción ante el marxismo y el comunismo, por un lado, y ante la derecha conservadora tradicional, el parlamentarismo, el liberalismo y la Iglesia por el otro. Propuso una tercera vía (frente al comunismo y al capitalismo), un Estado nuevo que destruiría la legalidad anterior. Era, por tanto, un movimiento revolucionario, basado en una modernidad laica que intentaba romper con el pasado, y que utilizaba unos símbolos especiales para captar y atraer a las masas, en especial a la juventud. Respecto al sistema democrático, buscaban una supuesta democracia superior a la formal, basada en el sentimiento de comunidad. Por último, respecto a la economía, aunque no perseguieron una ruptura total con el capitalismo, sí que se produjo la «autonomía de la política», es decir, la imposición de unos principios ideológicos por

---

<sup>15</sup> Linz (1964, p. 297) ofrece la siguiente definición de autoritarismo, pensando en el caso español: «Los regímenes autoritarios son sistemas de organización política con un cierto pluralismo político, limitado y no responsable; sin una elaborada y pragmática ideología, pero con “mentalidades” características; carentes de una movilización política intensiva o extensiva de las masas populares, excepto en contados momentos; y en los que un caudillo, o a veces una junta, ejerce el poder con límites formalmente definidos, pero en realidad bastante predecibles». Este libro (dentro de un libro) de Linz causó mucha polémica en España en los años setenta, ya que algunos autores consideraron que mantenía una posición complaciente e incluso exculpatoria del franquismo al no definirlo como un régimen fascista y totalitario. Hoy en día esta polémica, afortunadamente, ha desaparecido.

encima y al margen de las leyes del capitalismo. Muchas dictaduras anteriores a la Segunda Guerra Mundial son consideradas como fascistas. En realidad, fascismo puro o clásico sólo hubo en Alemania y en menor medida en Italia. Las demás dictaduras, aun cuando tenían ciertas similitudes con estos dos fascismos clásicos, no poseían su pretensión totalitaria, limitándose en muchos casos (por ejemplo en España y Portugal) a adoptar algunas fórmulas externas propias del fascismo sin identificarse con su verdadera esencia<sup>16</sup>.

El segundo tipo es el «estatalismo orgánico», también conocido como «corporativismo». El autor que más ha estudiado este fenómeno es Philippe Carl Schmitter. Tras definir el «corporativismo» como un sistema de participación controlada basada en las unidades económicas y sociales<sup>17</sup>, lo diferencia del «pluralismo» —que se corresponde con la concepción liberal de la competencia política en las democracias— y del «comunismo» —con su concepción marxista de la lucha de clases—. Así, el corporativismo se presentaba como una tercera vía frente a los otros dos sistemas, por lo que se le suele asociar con el fascismo (que era también una especie de tercera vía política), aunque el corporativismo no es exclusivo de los fascismos. El corporativismo es muy difícil de interpretar debido a lo diverso de sus orígenes<sup>18</sup>, a la apropiación del término por muchas dictaduras que lo utilizaron más como fachada democrática con objetivos legitimadores que como una doctrina real a aplicar<sup>19</sup>, y al hecho de que no es fácil distinguir entre corporativismo y pluralismo, ya que las democracias liberales de

---

<sup>16</sup> La literatura sobre el fascismo es amplísima. Tusell (1996, pp. 36-68), realiza un buen resumen, en el que se ha basado este párrafo.

<sup>17</sup> «El corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de los intereses cuyas unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, [y donde esas unidades constitutivas] son reconocidas o admitidas (cuando no creadas) por el Estado, que les garantiza un monopolio de la representación dentro de las respectivas categorías a condición de que se observen ciertos controles en la selección de los líderes y en la articulación de las demandas y del apoyo» (Schmitter, 1974, pp. 93-94).

<sup>18</sup> Schmitter (1975, pp. 9-10), encuentra orígenes en la doctrina social cristiana, en pensadores autoritarios como Manoïlesco, en la tradición burguesa solidaria de Francia, y en la tradición socialista y sindicalista.

<sup>19</sup> La máxima realización de la doctrina corporativa se dio en el Portugal de Salazar (Schmitter, 1975), aunque también hubo tendencias y estructuras corporativas (eso sí, menos intensas) en la Italia fascista, en el Brasil de Vargas, en el México de Cárdenas, en la Argentina de Perón y, como se verá más adelante, en la España de Franco. De hecho, el objeto de estudio de esta tesis, el condicionamiento industrial, contiene muchas características de la doctrina corporativista. Por esta razón, en próximos capítulos (sobre todo en el sexto) se realizará un estudio más detallado del corporativismo, asociándolo a esta política industrial.

después de la Segunda Guerra Mundial también han adaptado numerosas formas de corporativismo<sup>20</sup> (Schmitter, 1974 y 1975).

Los «régimenes burocrático-militares» son los últimos en analizar. Este tipo es el más parecido al régimen de Franco, sobre todo después de terminada la Segunda Guerra Mundial, cuando la influencia del fascismo disminuyó. De hecho, la siguiente descripción (Morlino, 1985, pp. 95-96) se ajusta perfectamente a lo que fue el franquismo (y el salazarismo):

Se caracteriza por una coalición dominada por oficiales y burócratas. Forman también parte de él otros grupos, pero con independencia de motivaciones ideológicas: de ordinario, las decisiones políticas son dictadas por el pragmatismo. No existe un partido de masas con un papel predominante. Sin embargo, es frecuente la creación por el gobierno de un partido único, que tiende a reducir la participación de la población, incluso en sus manifestaciones manipuladas. En algunos casos se admiten más partidos, pero esto no da lugar a elecciones libres y correctas, ni a una competencia efectiva. En muchos regímenes pertenecientes a este subtipo, instituciones tradicionales, como la monarquía o la iglesia, y estructuras sociales premodernas, como los grandes terratenientes o la aristocracia, tienen un puesto importante. Por otra parte, sería un error afirmar precipitadamente que se trata de regímenes tradicionales. De hecho, normalmente, existe ya en marcha en tales regímenes un proceso de modernización socioeconómica, con un inicio de industrialización, un grado de urbanización notable, desarrollo de la educación y expansión de las clases profesionales.

Frecuentemente, estos regímenes se han instaurado en sistemas en los que ya habían hecho aparición las instituciones democrático-liberales, pero en los que aún no se había consolidado un sistema de partidos capaz de dar vida a gobiernos estables. [...]. [Destaca además] el surgimiento político de roles tecnocráticos que acompaña a la mayor importancia asumida por los técnicos en la vida política [...] [así como] el recurso más frecuente a medidas represivas para controlar a las masas populares.

Este tipo de dictaduras es el que se encuentra con más frecuencia en el siglo XX, sobre todo en su segunda mitad y en la zona suramericana (Brasil, Argentina, Chile). Sus características son, como se verá, las que mejor se adaptan a la realidad del régimen de Franco.

### 3. LA EFICIENCIA DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS: SU INFLUENCIA EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

¿Qué régimen político es más eficiente, la democracia o la dictadura?. En este apartado se examinan diversas aportaciones que los economistas han realizado para intentar responder a esta pregunta. La economía distingue entre racionalidad técnica y

---

<sup>20</sup> Esta última hipótesis se encuentra en Huntford (1971), Schmitter (1974) y Olson (1986).

racionalidad colectiva. Un régimen político es técnicamente racional cuando promueve objetivos deseables, como, por ejemplo, el desarrollo económico, la disminución de la violencia arbitraria, o la consolidación de la paz y la prosperidad. La racionalidad colectiva se refiere a la capacidad de un régimen para armonizar los intereses individuales y los colectivos (Przeworski, 1995, p. 25). Estas dos ideas se analizarán por separado, primero la colectiva, que incide más en el funcionamiento político dentro de cada régimen, y después la técnica, que maneja conceptos de las teorías del crecimiento económico.

### 3.1. El régimen político y la acción colectiva

Los sistemas políticos buscan equilibrar los intereses particulares de todos y cada uno de los individuos, con el interés general de toda la comunidad. La defensa, desde el punto de vista económico, de la democracia o de la dictadura se puede hacer en función de la mejor o peor capacidad de cada uno de estos sistemas para lograr ese equilibrio. La relación entre intereses individuales y colectivos es un asunto muy discutido dentro de la ciencia económica<sup>21</sup>. En el tratamiento que la economía hace de la política, el principio de utilidad –relacionado con el egoísmo– se ha interpretado de dos maneras: la creencia en la existencia de una identidad «natural» de intereses, o en la de una identidad «artificial» de intereses. Aunque en realidad se trata de una interpretación incorrecta, numerosos autores consideran que Adam Smith defendió la tesis de la identidad natural, según la cual los egoísmos individuales de la naturaleza humana se armonizan espontáneamente en una economía libre; de aquí proviene la idea del *laissez faire*, que se atribuye erróneamente a Adam Smith<sup>22</sup>. Jeremy Bentham se desvió de esta postura. Aunque admitía que los individuos son sobre todo egoístas, negaba cualquier armonía natural de esos egoísmos –citó, como ejemplo, la existencia del delito para apoyar su

---

<sup>21</sup> La mayoría de los primeros economistas clásicos eran filósofos (Adam Smith, David Hume, Jeremy Bentham, August Comte, John Stuart Mill, etc.), de ahí que introdujeran esta cuestión filosófica en el debate económico.

<sup>22</sup> Insisto en que esta interpretación no es la que hace Adam Smith, sino la que se le atribuye de forma equivocada (y que se ha popularizado). Smith no creía en la armonía perfecta tal como lo hacían Leibnitz o Mandeville, ni tampoco en la espontaneidad. Además, el economista escocés distinguió claramente entre egoísmo («egotism») e interés propio («selfishness») –aunque aquí no se tendrá en cuenta esta distinción, y se utilizará de forma genérica el término «egoísmo»–. En «La teoría de los sentimientos morales» Adam Smith desarrolla extensamente todas estas ideas, que luego tuvo en cuenta cuando escribió «La riqueza de las naciones».

postura—. De aquí se saca que el legislador debe actuar directamente para identificar el interés individual con el interés general. Bentham y sus seguidores (Edwin Chadwick, James y John Stuart Mill) defendieron las reformas institucionales y administrativas pensadas para cambiar los incentivos económicos de acuerdo con la voluntad general (Ekelund y Hébert, 1995, p. 136).

La evolución posterior de la ciencia económica desde finales del siglo XIX se inclinó más hacia la interpretación de la identidad natural de intereses (atribuida a Adam Smith), y centró el análisis en los comportamientos individuales, dejando fuera de éste el comportamiento colectivo de grupos de individuos<sup>23</sup>. Esta hipótesis se convirtió así en una simplificación cómoda que permitía centrar los esfuerzos investigadores de los economistas en las acciones individuales —en la maximización de sus utilidades—, para posteriormente suponer que el interés colectivo era la simple suma de esos intereses individuales previamente maximizados. Ante la existencia de grupos de individuos (por ejemplo las empresas), la postura tradicional de los economistas consistió, bien en ignorarlos, bien en suponer que el comportamiento de ese grupo era semejante a un comportamiento individual<sup>24</sup>. Sin embargo, durante los últimos años, un número cada vez mayor de economistas se ha interesado por los problemas de la acción colectiva y la aplicación de las herramientas económicas en esta cuestión<sup>25</sup>.

Una característica común a muchos economistas que escriben sobre la acción colectiva es su actitud hacia los grupos: la mayoría encuentra que la actuación colectiva de estos grupos es negativa para el bienestar de toda la sociedad, y ven la necesidad de, cuando menos, controlar y restringir esta actividad colectiva. O sea, mientras que pocos economistas cuestionan la conveniencia de la maximización egoísta de los intereses de un individuo, la mayoría niega la eficacia en la actuación de una organización colectiva. ¿Por qué?, ¿por qué si un carnicero, un cervecero o un panadero egoístas benefician con

---

<sup>23</sup> Cosa que Adam Smith no había hecho, ya que concedió gran importancia al comportamiento de determinados colectivos como, por ejemplo, los comerciantes.

<sup>24</sup> Así, la empresa se contemplaba como una especie de «caja negra» que respondía a los estímulos igual que un individuo cualquiera (en la segunda parte de la tesis se profundizará en el tratamiento de la empresa y los empresarios por parte de los economistas). La popularización de la palabra «agente» como definitoria y homogeneizadora de las unidades que intervienen en el proceso económico, sean éstas individuos o grupos (empresas, incluso el Estado), es una muestra de la simplificación que aquí se está argumentando.

<sup>25</sup> Se pueden encontrar abundantes referencias sobre esta literatura en Olson (1986), Tullock (1980), Ley, Tollison y Tullock (1988), Pejovich (1995), y Eggertsson (1995).

su actividad a la sociedad (Adam Smith 1984, libro I, cap. 2, p. 17), un *lobbie* de carniceros, cerveceros o panaderos egoístas la perjudican?. Se puede responder a la anterior paradoja aplicando el mismo razonamiento que Adam Smith usó, para la acción individual, en la acción colectiva: Smith no afirmó –en contra de la interpretación de muchos economistas que así se lo atribuyen– que todos los comportamientos egoístas de los individuos supusieran una mejora en el bienestar colectivo. Lo que dijo es que una economía que tuviera unas reglas específicas (concretamente aquellas que aseguraran a los individuos unos derechos privados y exclusivos sobre los activos económicos) permitiría un mayor desarrollo económico. El comportamiento egoísta de un individuo en esa economía generaría más beneficios al resto de individuos que ese mismo comportamiento egoísta en otro tipo de economía con reglas distintas. El «foco» del análisis se concentra así, no en los comportamientos egoístas de los individuos –que se suponen en principio estables–, sino en los diversos sistemas de reglas (sistemas institucionales) que regulan y pueden modificar los comportamientos individuales. Trasladando este razonamiento a la acción colectiva (igual de egoísta que la individual), se puede afirmar que la clave está en la estructura institucional que hace que una acción colectiva sea más o menos beneficiosa para el conjunto de la sociedad. El problema no reside en la acción colectiva, sino en el marco institucional en el que ésta se desarrolla. Olson (1986, p. 103), lo explica perfectamente:

[Las] modificaciones en los patrones de incentivos provocan un cambio de dirección en la evolución de la sociedad. Quizá algún observador podría suponer que la acumulación de coaliciones de distribución hará que las sociedades evolucionen de una forma que favorezca a quienes tengan menos talento, a los débiles y a los pobres, pero esto sería erróneo. En cualquier medio ambiente, quienes mejor se adapten a ese entorno serán los que tengan mayores probabilidades de prosperar, sobrevivir y multiplicarse. En el zoológico se produce la misma evolución que en la selva, dado que aquellos animales capaces de adaptarse a las jaulas y a los cuidadores sobreviven a los que no lo consiguen. Sucede lo mismo con la evolución cultural y con la evolución en general dentro de las sociedades humanas. Toda sociedad –cualesquiera que sean sus instituciones y su ideología predominante– concede recompensas mayores a los que mejor se adapten a esa sociedad. En cada sociedad varía aquello que se va a estimular, pero no hay ninguna que premie a los menos aptos para prosperar de acuerdo con las pautas existentes en ella.

Este razonamiento es bastante utilizado en numerosos trabajos económicos y de historia económica<sup>26</sup>. La aplicación de esta argumentación al análisis de los regímenes políticos

---

<sup>26</sup> Hay varios ejemplos de historiadores económicos españoles. Fraile (1991) explica cómo la elección de los empresarios españoles de protegerse frente al exterior en la primera mitad del siglo XX –que tuvo

se hará de la siguiente manera: *si se demuestra que uno de estos sistemas, por ejemplo la democracia, es el entorno político que hace que la acción colectiva se desarrolle más eficientemente (al igual que el libre mercado es, según muchos autores, el entorno económico que hace que la acción individual egoísta se desarrolle de la forma más eficiente), se probaría su superioridad como sistema político.* Esto no quiere decir que la democracia sea un sistema perfecto, y que no existan fallos en su funcionamiento que puedan ser mejorados —o que incluso sea imposible mejorar dentro de ese sistema— (*idem* para el libre mercado), pero sí que la democracia (o el libre mercado) es el menos malo de los sistemas, que es mejor que su alternativa la dictadura (o la planificación central).

Según Przeworski (1991), la anterior argumentación es la que ya se empleaba, como punto de partida, en la teoría democrática del siglo XVIII. Esta teoría suponía que los intereses de la sociedad son armónicos, y que los conflictos no son más que desacuerdos en cuanto a la identificación del (único) bien común. Es decir, la democracia es colectivamente racional si cumple tres requisitos: 1) que exista un bienestar máximo único para toda la comunidad, 2) que la democracia, a través del debate nacional, permita llegar a ese máximo, y 3) que la democracia sea el único (o el mejor) sistema para llegar a ese máximo. El debate sobre la racionalidad colectiva de la democracia se ha desarrollado en función de estos tres supuestos. Rousseau, en «El contrato social», los aceptaba, suponiendo además que el interés general era previo e independiente a las preferencias individuales. Otros teóricos de la democracia, como, por ejemplo, Buchanan y Tullock (1962), difieren del planteamiento de Rousseau en cuanto a que el interés colectivo existe en función de las preferencias individuales: el proceso democrático sirve precisamente para identificar ese interés colectivo. Otros muchos teóricos que aceptan la existencia de un bienestar máximo único, creen que la democracia no es el mejor proceso para llegar a él; así ocurre con los conservadores franceses e ingleses en tiempos de la Revolución francesa, o los ideólogos contemporáneos del autoritarismo. También otros autores, en esta línea, consideran que ningún sistema político es capaz de llegar a alcanzar ese máximo colectivo a través de la

---

consecuencias negativas para el desarrollo económico español—, fue originada por un entorno institucional que propició esa actuación colectiva, y no porque la actuación colectiva empresarial fuera negativa, o porque los empresarios españoles fueran de «mala calidad». González (1989) también aplica este razonamiento para el estudio del período autárquico del general Franco.

agregación de las preferencias individuales<sup>27</sup>. Por último, algunos autores como los marxistas consideran que no existe un único bienestar máximo, debido a la división de clases y en general a divisiones inconciliables en la sociedad.

El supuesto más polémico de las teorías democráticas racionales es el de la existencia de un interés general único. Se acaba de ver cómo –además de los marxistas– algunos autores plantean la dificultad que tiene la democracia, a través de las votaciones mediante la regla de la mayoría, de alcanzar el máximo bienestar colectivo (ver nota 27). No obstante, estos autores parten de un supuesto poco razonable: las preferencias individuales son fijas y exógenas al proceso democrático. Pero, como ya observó Schumpeter (1950, p. 263) «la voluntad popular es el producto, no la fuerza motivadora del proceso político». Es decir, las instituciones democráticas, a través de la comunicación, la deliberación y el intercambio de argumentos, puede hacer que las preferencias se modifiquen de forma endógena. Pero este proceso tiene unas limitaciones. La deliberación puede resolver algunos conflictos, pero no todos. Al final, los argumentos y las pruebas se acaban y los conflictos subsisten. Schmitt (1923) afirmó que, en última instancia, los conflictos se resuelven por las votaciones, que se convierten en la imposición de una voluntad sobre otra. La argumentación de Carl Schmitt es muy importante, no por las consecuencias o predicciones que hizo este autor en ese momento histórico acerca de una crisis del sistema parlamentario liberal, sino por desmontar las teorías de la democracia como deliberación racional. Posteriormente Schumpeter (1950) volvió a retomar este argumento, incidiendo en las deficiencias de una teoría de la democracia basada en el alcance de un bien común mediante la voluntad del pueblo (Przeworski (1991), pp. 23-29).

No parece que el análisis de los sistemas políticos, tal como se venía planteando, pudiera llegar a resultados satisfactorios. Un grupo de economistas –desde la segunda mitad del siglo XX– han sido capaces de desarrollar una serie de argumentos capaces de explicar el comportamiento del Estado mediante la utilización de instrumentos de la teoría económica. Estos economistas pertenecen a dos escuelas, la «neoinstitucionalista» y la de la «elección pública» (o *Public Choice*), que centran su atención en el marco

---

<sup>27</sup> Los trabajos más característicos de esta postura se relacionan con el estudio de la regla de la mayoría en las votaciones. Ya en el siglo XVIII el marqués de Condorcet descubrió la paradoja relacionada con las decisiones de esta regla. Varios autores han estudiado más detenidamente esta paradoja en los últimos años, siendo el pionero Arrow (1951) –para una revisión bibliográfica de este tema, ver Schwartz (1987)–

institucional, algo que la mayoría de los economistas habían descuidado al considerarlo como una variable exógena y dada (Rodríguez Braun, 1992). Toda esta literatura –que para Carlos Rodríguez Braun está llamada a ser «dentro de poco una nueva ortodoxia en el análisis de las instituciones sociales y del Estado» (p. 44)– se encuentra en sus inicios, y su esfuerzo se dirige, no hacia la interpretación global de los sistemas políticos, sino hacia análisis más concretos sobre comportamientos colectivos específicos en la democracia<sup>28</sup>. Para ello utilizan una serie de instrumentos o herramientas teóricas: los derechos de propiedad, los costes de transacción, la información imperfecta, la búsqueda de rentas a través de la regulación, las reglas de las mayorías en las votaciones, o la idea del principal-agente.

Una de las aportaciones más importantes de estos autores ha sido desmontar la visión simplificadora de un Estado que corrige automáticamente los fallos del mercado, para incidir también en los fallos del marco institucional –por ejemplo, los costes de transacción y los derechos de propiedad, tal como indicó Ronald Coase– y en los fallos del sector público –por ejemplo, el hecho de que los bienes públicos surgen en un mercado distinto en términos de elección, eficiencia, equilibrio y maximización al de los bienes privados, tal como estudia la escuela de la «elección pública»– (Rodríguez Braun, 1992). Pero aún es pronto para obtener conclusiones definitivas sobre el funcionamiento económico de la democracia. La mayoría de estos autores se ha centrado en describir distintos problemas de eficacia en el funcionamiento de las instituciones políticas democráticas: políticos que se comportan de forma oportunista, votantes racionalmente ignorantes, costes de transacción muy elevados en los mercados políticos, búsqueda eficaz de rentas de grupos pequeños, acumulación monopolística del poder. No obstante, esto no puede llevar a la conclusión de que la democracia es un sistema ineficaz porque no se puede sacar esta misma conclusión de los mercados económicos, aunque tengan los mismos problemas que la democracia<sup>29</sup>. Además, con esta literatura

---

<sup>28</sup> La mayor parte de esta literatura –ya se ha comentado– se centra en las características de la democracia de los EE.UU., como, por ejemplo, el sistema de comités en el Congreso, el funcionamiento de los partidos políticos norteamericanos, o los límites sobre el tamaño y la actividad presupuestaria de la Administración (los TEL's o *Tax and Expenditure Limits*).

<sup>29</sup> Esta postura es defendida, entre otros, por Stigler (1972), Becker (1983 y 1985) y –de forma más radical– Wittman (1989): «Detrás de todos los modelos sobre los fallos del gobierno están los siguientes supuestos: extrema estupidez por parte de los votantes, enorme falta de competitividad o costes de negociación y de transacción excesivos. Un economista estaría bajo sospecha si adoptara los anteriores supuestos en el estudio de los mercados económicos. Este escepticismo debería ser aplicado también en los modelos sobre los comportamientos del gobierno», (p. 1421). Sucede ahora lo mismo, con los

se puede comprobar que la democracia en muchas ocasiones es más eficiente que la dictadura, aun cuando todavía no existe un tratamiento global que compare sistemáticamente ambos sistemas. Veamos algunos ejemplos: la separación de poderes es más eficaz para aprovechar las ventajas de la división del trabajo, además de prevenir mejor la monopolización del poder coercitivo del Estado (Posner, 1992, cap. 23); la posibilidad que tienen las dictaduras de cambiar los resultados de la acción colectiva una vez que éstos ya se han producido (de forma *ad hoc* o *ex post*) genera una mayor incertidumbre en las dictaduras que en las democracias, a pesar de que en estas últimas sí que exista incertidumbre –a veces mayor– en los resultados *ex ante* (Przeworski, 1995, pp. 78-85); los políticos desarrollan su actividad pública dentro de los partidos políticos, donde la competencia, la reputación y la publicidad de sus actuaciones, tanto dentro del partido como entre dos partidos rivales, disminuyen su comportamiento oportunista mucho más que en sistemas sin partidos políticos (Wittman, 1989)<sup>30</sup>.

La utilización de instrumentos de la teoría económica ha demostrado una gran eficacia en la explicación de determinados comportamientos políticos, aunque (quizás debido a que esta literatura se encuentra todavía en sus inicios) no se ha podido aun establecer una teoría general sobre los regímenes políticos<sup>31</sup>. No obstante, todas estas aportaciones son muy útiles para el estudio que a continuación se aborda sobre la relación entre el régimen político y el crecimiento económico.

---

mercados políticos y los económicos, que lo que anteriormente ocurría con el comportamiento individual y el colectivo: las hipótesis que sirven para uno deben servir para el otro. Por ejemplo, muchos economistas consideran que la escasa información que poseen los votantes, la distribución desigual de esa información entre ellos, y la manipulación de la información que reciben, produce un resultado ineficaz en las votaciones; pero en los mercados económicos ocurre lo mismo, la información disponible por cada consumidor es pequeña, puede ser manipulada, y existen casos de actuaciones claramente irracionales, todo lo cual no lleva a los economistas a pensar que el consumo en los mercados económicos es ineficaz: si la ley de los grandes números vale para los mercados económicos en cuanto a los comportamientos irracionales, tal como argumentó Alfred Marshall, también sirve para los mercados políticos, por lo que es de esperar que la decisión de las votaciones maximice los intereses de los votantes.

<sup>30</sup> «Se podría argumentar que, en un hormiguero, los gastos militares son excesivos; que existe una coalición entre los militares y la reina para trasladar de forma ineficiente los costes hacia los obreros, que están muy poco informados sobre la industria de defensa, y que los problemas del dilema de prisionero, la insuficiente competencia interna (sólo hay una reina), y los elevados costes de negociación y transacción impiden que se consiga un *output* eficiente. Quizás existan buenas razones para pensar que estas características son inapropiadas para las sociedades de hormigas y bastante apropiadas para las unidades políticas [...], pero me parece extraño que nuestros únicos modelos irracionales sobre el comportamiento de grupos (y también de individuos) [la democracia y el mercado] se apliquen sólo en el único animal con pensamiento racional (Wittman, 1989, p. 1422).

<sup>31</sup> Una aportación novedosa en esta dirección es la obra de Anthony de Jasay (1993), que interpreta el funcionamiento y la evolución del Estado en función de su carácter autónomo respecto al resto de la sociedad. En los capítulos centrales de esta tesis (4, 5, 6 y 7) se profundizará en la obra de Jasay.

### 3.2. Los regímenes políticos y el crecimiento económico

#### 3.2.1. Introducción: supuestos simplificadores

El estudio de la racionalidad técnica de un sistema político consiste en analizar la capacidad de ese régimen para alcanzar determinados objetivos. Aquí se estudia uno de estos objetivos, el desarrollo económico. Los economistas identifican el desarrollo económico con el crecimiento de la renta *per cápita*. El crecimiento de esta variable se expresa como una función (función de producción) donde la renta es la variable dependiente, y otra serie de factores (factores de producción) son las variables independientes. Esta forma de abordar el problema del crecimiento económico, cuando se pretende introducir la variable «régimen»<sup>32</sup>, presenta algunos problemas. El primero es la existencia de las instituciones. Según Coase (1960), si no existieran costes de transacción positivos, el marco institucional no influiría en el crecimiento económico. Pero en la realidad esto no ocurre. Muchos economistas del crecimiento no incluyen el marco institucional en sus análisis ya que suponen que este marco es similar, o al menos bastante parecido, entre los países que estudian. Pero este supuesto no se puede aplicar en este trabajo, ya que precisamente se trata de ver las diferencias que provoca en el crecimiento económico la existencia de dos marcos institucionales diferentes, la democracia y la dictadura. Es necesaria pues la introducción de la variable «régimen» en la función de producción, pero esto conduce al segundo problema.

Otro de los supuestos simplificadores de los economistas del crecimiento consiste en contemplar una relación exógena entre las variables. Así, los factores de producción, al ser variables independientes, influyen en el crecimiento económico, pero no son influidos por éste. Este supuesto es muy útil, sobre todo porque facilita el tratamiento matemático del problema, pero es poco realista, ya que la relación entre algunos factores de producción (por ejemplo el capital humano o la tecnología) y la renta es claramente endógena. El estudio de la variable «régimen» en su relación con el crecimiento exige, por tanto, un tratamiento no sólo exógeno (el régimen influye en el

---

<sup>32</sup> A partir de ahora se utilizará la expresión «régimen» para identificar la variable que diferencia entre los distintos regímenes o sistemas políticos (democracia, dictadura) que tiene cada país.

crecimiento: Régimen  $\Rightarrow$  Crecimiento), sino también endógeno (el crecimiento influye en el tipo de régimen: Crecimiento  $\Rightarrow$  Régimen).

Un tercer problema es la interrelación o correlación entre las variables independientes: los factores de producción no sólo influyen directamente en la renta, sino que también pueden influir indirectamente a través de otros factores de producción. Por ejemplo, el capital humano influye en la capacidad de utilización del capital físico debido a la necesaria cualificación para poder utilizar maquinaria especializada. En el caso del régimen, esta variable también puede influir en el crecimiento de forma indirecta, a través de otras variables intermedias.

El cuarto y último problema se refiere a que los gobernantes poseen varios objetivos, uno de los cuales –no el único ni a veces el más importante– es el crecimiento económico. Otros objetivos como la permanencia en el poder (que se puede conseguir con crecimiento económico, pero también con otros procedimientos como la represión violenta) o la legitimación del régimen, pueden interferir con el objetivo de buscar el crecimiento económico a largo plazo. Las dictaduras, al ser mucho más heterogéneas, presentan casos de regímenes con objetivos claros de crecimiento económico, y otros donde este objetivo no es muy importante –donde, utilizando una expresión económica, el objetivo de crecimiento no está en los primeros puestos de la función de utilidad del dictador–. Para poder hacer una buena comparación entre las democracias y las dictaduras, la literatura sobre el tema establece el siguiente supuesto simplificador: ambos regímenes buscan con la misma intensidad el crecimiento económico, y las diferencias se dan en la capacidad para conseguir ese objetivo. Este supuesto implica dejar de tomar en consideración aquellas dictaduras que no buscan el crecimiento, tal como hacen Alesina, Özler, Roubini y Swagel (1992, p. 7) al distinguir entre dictaduras «tecnocráticas» (favorables al crecimiento) y «cleptocráticas».

### 3.2.2. *Intentos de establecer interrelaciones entre el régimen y crecimiento*

Es muy complicado demostrar la existencia de una interrelación entre el régimen político y el crecimiento económico. No obstante, el análisis de la literatura que aborda esta cuestión permitirá extraer varias ideas útiles para el propósito de este capítulo. Se comenzará, en primer lugar, con los supuestos más simples: relación exógena y directa entre régimen y crecimiento (Régimen  $\Rightarrow$  Crecimiento). Una forma de comprobar la

capacidad de las democracias para crecer más (o menos) que las dictaduras consiste en coger una serie de países, clasificar sus regímenes, y comprobar cuál de los dos grupos (democracias o dictaduras) crecen más. Adam Przeworski y Fernando Limongi han examinado 18 de estudios que emplean este método, y han mostrado que los resultados no son nada concluyentes. Las explicaciones a esto son varias. En primer lugar están los motivos técnicos, como la clasificación de los regímenes o la medición del crecimiento económico (aunque es de suponer que la existencia de tantos trabajos habrá permitido superar estos problemas). En segundo lugar, la endogeneidad de los factores dificulta mucho el análisis: si la democracia tiene más posibilidades de imponerse a partir de un determinado nivel de desarrollo, o si ambos regímenes poseen diferentes probabilidades de sobrevivir a una crisis o a un rápido crecimiento económico, el tratamiento estadístico se complica mucho. Por último, existe también un problema ideológico, que hace que los trabajos publicados en una época donde la democracia triunfa y goza de mucho prestigio sean distintos a aquellos publicados cuando ciertas dictaduras se ven con buenos ojos y la democracia no es una opción clara para todos los países del mundo<sup>33</sup>. Por tanto, la comparación del crecimiento entre distintos regímenes no da resultados concluyentes. Sólo se podría comprobar esta hipótesis midiendo el crecimiento económico de un país simultáneamente con dictadura y con democracia, lo cual es evidentemente imposible. Una alternativa sería comparar dos países con las mismas características, excepto el tipo de régimen, tal como han hecho los historiadores económicos españoles con Italia (Capítulo 1). Esta opción tiene, no obstante, algunos problemas, como el hecho de que la elección de los países es *ad hoc*, una elección estocástica o predeterminada (Przeworski y Limongi, 1993, pp. 60-64).

Para avanzar en la argumentación es necesario añadir dos elementos al análisis. El primero consiste en buscar una relación indirecta, a través de otras variables, entre el régimen y el crecimiento. Según Przeworski y Limongi (1993, p. 65), «no parece que la democracia o la dictadura sean *per se* las que provocan la diferencia, sino alguna otra cosa» (el subrayado es mío). El régimen político influye en determinadas variables

---

<sup>33</sup> Esta afirmación puede parecer exagerada e injusta, pero hay que tener en cuenta que la estadística no es una ciencia exacta, y que admite un alto grado de manipulación, por lo que la ideología del científico que está usando esta técnica puede influir sensiblemente en los resultados finales de su investigación. Es cuando menos curioso que, de los 18 estudios analizados por Przeworski y Limongi, los publicados antes de 1987 concluyeran mayoritariamente que las dictaduras crecían más, y los posteriores a esa fecha tuvieran la conclusión contraria.

intermedias («alguna otra cosa»), que son las que a su vez afectan al crecimiento: Régimen  $\Rightarrow$  Variables intermedias  $\Rightarrow$  Crecimiento. El segundo elemento consiste en añadir la endogeneidad de las variables, la influencia del crecimiento en el régimen. Todo lo anterior ha producido una abundante literatura que, si bien no ha conseguido llegar a resultados claros sobre qué tipo de régimen favorece más el crecimiento económico (debido a que los supuestos anteriores dificultan mucho el análisis), sí que ha ofrecido una serie de hipótesis sugerentes que luego serán utilizadas en el análisis de la dictadura de Franco<sup>34</sup>. A continuación se exponen las conclusiones más importantes de esta literatura, referidas a diversas variables intermedias que relacionan, de forma exógena y endógena, el crecimiento y el tipo de régimen.

Los *derechos de propiedad* son las relaciones entre los agentes que especifican el uso de recursos escasos. Garantizar derechos de propiedad seguros favorece el crecimiento económico, y esta garantía normalmente sólo la puede ofrecer el Estado (Buchanan, 1995; Tullock, 1995). Pero existe una amenaza en la búsqueda de derechos de propiedad seguros: un Estado fuerte es «bueno» porque protege los derechos de propiedad frente a los abusos privados, pero es una amenaza en sí mismo, ya que puede atentar contra otros derechos de propiedad. Este dilema no tiene solución: «El dilema faustiano es intrínseco a la naturaleza del Gobierno. No podemos confiar en su abolición. Todo lo que podemos esperar es ser capaces de mitigar las consecuencias nefastas, reduciendo la frecuencia y el vigor con el que se ponen en marcha las actividades de rent-seeking» (Tullock, 1995, p. 208). Tullock menciona las actividades de búsqueda de rentas («rent-seeking») como atentatorias contra los derechos de propiedad, aunque existen otras muchas, y la afirmación anterior se puede generalizar. El siguiente paso consiste en discernir si las democracias o las dictaduras defienden mejor los derechos de propiedad. North (1993, p. 109) se inclina por las democracias como las instituciones que mejor refuerzan el compromiso de asegurar los derechos de propiedad, pero no se muestra muy explícito en esta hipótesis. De hecho, nadie ha

---

<sup>34</sup> Ocurre aquí, con la racionalidad técnica, lo mismo que antes con la racionalidad colectiva: aunque la literatura no ha conseguido llegar a conclusiones determinantes sobre la pregunta inicial –¿qué tipo de régimen es más eficaz?– la discusión sobre esta cuestión por parte de los economistas ha permitido llegar a una serie de conclusiones parciales o particulares muy útiles para el estudio de un régimen político y su relación con el crecimiento económico. Esta es la utilidad de este capítulo para el estudio posterior del régimen franquista, y para su comparación con la alternativa democrática real (en Europa) e hipotética (en España en ese período).

podido demostrar que las dictaduras no puedan llegar también a este tipo de compromisos (Przeworski y Limongi, 1993, pp. 52-53), y tampoco está claro que las democracias, por sus propias características, lleguen a este compromiso (Buchanan, 1995, pp. 95-96).

La institución del *mercado* tiene mucha relación con los derechos de propiedad. El mercado es un sistema donde los recursos escasos son asignados a usos alternativos mediante decisiones descentralizadas. Algunos economistas como Ludwig von Mises y Friedrich A. Hayek han defendido la mayor eficacia del mercado frente a otras formas alternativas de ordenación económica (como la planificación central socialista o el corporativismo). Su argumentación se basa en el carácter difuso y disperso del conocimiento en la sociedad, donde cada individuo posee retazos de información incompletos y en muchos casos contradictorios sobre los que elabora sus planes de acción. El único mecanismo capaz de coordinar y ajustar dichos planes de acción es el mercado, gracias a un sistema de señales de gran sensibilidad —el sistema de precios— capaz de sintetizar toda esa información y adaptarse rápidamente a los constantes cambios (Ekelund y Hébert, 1992, cap. 21)<sup>35</sup>. El problema es que, en realidad, los países no tienen sistemas puros de mercado o sistemas puros de regulación estatal, sino que ambos sistemas de asignación de recursos conviven juntos: los agentes asignan, a través del mercado, recursos que poseen en propiedad, y los ciudadanos asignan, a través del proceso político, recursos que no poseen en propiedad. El problema surge porque, en muchas ocasiones, las dos asignaciones se interfieren entre sí. Lo que aquí interesa es saber cuál de los dos sistemas —democracia o dictadura— permiten reducir mejor estas divergencias. La democracia, con el sufragio universal, iguala el derecho a influir en la reasignación de recursos del Estado. Esto puede provocar una tensión con la dotación de recursos del mercado. Por ejemplo, en el siglo XIX se planteó que el sufragio universal daría más oportunidades a los pobres de poder expropiar a los ricos, por lo que un sufragio censitario sería más apropiado para defender los derechos de propiedad y el crecimiento económico<sup>36</sup>. Utilizando expresiones modernas, se puede afirmar que si

---

<sup>35</sup> La polémica se planteó en los años veinte y treinta de este siglo, cuando el socialismo científico contaba con la creciente simpatía de la población y parecía configurarse como la gran alternativa al capitalismo. De ahí el mérito de Mises y Hayek al sostener una postura anticorriente pero que, a la larga, y tras el desastre de la planificación central, ha demostrado su superioridad.

<sup>36</sup> Según David Ricardo, sólo se debía extender el sufragio universal «a aquellos que, entre ellos, no puedan tener un interés en atacar los derechos de propiedad» (citado en Przeworski y Limongi, 1993, p.

suponemos que el votante medio es decisivo, y que la distribución de la renta está sesgada hacia abajo, el equilibrio mayoritario demandará una mayor igualdad de la renta (Przeworski y Limongi, 1993, pp. 52-53; Rodríguez Braun, 1992)<sup>37</sup>. De todas formas, tampoco se ha podido demostrar que las dictaduras sean más capaces de solventar los anteriores problemas. Por ejemplo, Barro (1989, p. 22) considera que los dictadores suelen ser muy hostiles a la propiedad, y sólo encuentra tres excepciones a esta regla: Chile, Corea del Sur y Singapur.

La *inversión* ocupa un lugar destacado en la explicación del crecimiento económico. Esta variable se asocia con el nivel de ahorro, aunque también depende de otros factores como las expectativas o la estabilidad. El nivel de ahorro se relaciona con el nivel de renta *per cápita*, ya que la propensión a consumir es más alta entre las rentas bajas y viceversa. El proceso democrático, al igualar y representar esas mayores presiones de consumo, supone una menor capacidad de ahorro, al menos en las primeras fases de crecimiento:

El desarrollo económico es un proceso que necesita una enorme inversión material y personal. Estos programas de inversión suponen disminuir el consumo presente, lo cual resulta especialmente doloroso en las rentas más bajas que existen en casi todos los países en vías de desarrollo. Los gobiernos deben recurrir a medidas extremas e imponerlas con mano de hierro para conseguir los excedentes necesarios para la inversión. Si estas medidas fueran consultadas mediante el voto popular seguramente serían rechazadas. Ningún partido político puede esperar ganar unas elecciones democráticas con un programa basado en sacrificios presentes para un futuro brillante (Rao, 1984, p. 75).

Pero se vuelven a repetir las críticas anteriormente expuestas: este argumento no asegura que todas las dictaduras vayan a poder ahorrar más que las democracias, y aunque lo hicieran, tampoco es seguro que vayan a utilizar mejor esos recursos. Por ejemplo, Martín Aceña y Comín (1990, p. 62) consideran que la dotación de bienes públicos y el desarrollo del Estado asistencial sólo se pueden dar en un contexto democrático.

---

52). Esta idea ya aparece en Aristóteles, quien consideraba que la democracia (con sufragio universal) era un forma corrompida de gobierno, frente a la superioridad de la democracia censitaria.

<sup>37</sup> «Los seres humanos manifiestan una clara vocación de vivir en democracia, pero la democracia ha cambiado radicalmente sus contenidos: ha dejado de ser el mecanismo de reemplazo incruento de los gobernantes y ha pasado a ser una exigencia permanente sobre el sector público para que suministre cada vez más bienes y servicios. Este proceso no sólo conduce a una expansión del Estado sino también a contradicciones crecientes, reflejadas en la aparición de dualidades sociales, pujas distributivas —con frecuencia, adviértase, violentas— y déficit» (Rodríguez Braun, 1992, p. 48).

La *acción colectiva* de los grupos de interés puede perjudicar (aunque también promover) el crecimiento económico. Una de las actividades de estos grupos más conocidas y estudiadas es la búsqueda de rentas, consistente en la utilización de recursos para obtener privilegios especiales a través del proceso político, privilegios que benefician a ese grupo pero que perjudican en mayor medida al resto de la sociedad. Olson (1986) argumenta que las democracias, al generar más estabilidad, incentivan la actuación ineficaz de esos grupos mediante la actividad de búsqueda de rentas<sup>38</sup>. Detrás de este argumento está la hipótesis de que un Estado que sea capaz de aislarse de los grupos de presión podrá tomar medidas más favorables al crecimiento económico. El diferente desarrollo de las economías del sudeste asiático y de América del Sur se puede explicar porque los estados asiáticos han conseguido una mayor autonomía frente a presiones particulares de empresas y sindicatos (Bardhan, 1993; Przeworski y Limongi, 1993, p. 56). Pero aunque algunas dictaduras, como las asiáticas, logran este aislamiento, no todas lo hacen. Por ejemplo, en el caso de dictaduras que necesiten apoyo de determinadas coaliciones para su estabilidad, estas coaliciones poseen una mayor ventaja para extraer rentas del Gobierno, a la vez que tienen un importante incentivo para mantenerse en parte al margen de este apoyo en una actitud de *free-ride* (Tullock (1974). La democracia permite que la acción colectiva se efectúe públicamente, al menos en mayor medida que en las dictaduras. Por eso los estudios sobre la acción colectiva se han centrado en las democracias, donde es más fácil este análisis, pero la evidencia muestra que las actividades de búsqueda de rentas pueden ser mucho más importantes en las dictaduras (Tullock, 1987)<sup>39</sup>.

La relación entre *inestabilidad* y crecimiento económico ha despertado el interés de muchos economistas, sobre todo por su relación con la desigualdad. A mayor desigualdad, mayor inestabilidad y menores posibilidades para el crecimiento económico. Alesina y Peroti (1993) apoyan esta hipótesis, y ofrecen un ejemplo histórico para corroborarla: el crecimiento de los países del sudeste asiático tras la

---

<sup>38</sup> «Los países que han tenido durante más tiempo una organización democrática y en libertad sin sufrir levantamientos internos o invasiones externas, sufren en mayor medida los efectos negativos sobre el crecimiento de las organizaciones y las coaliciones» (Olson, 1965, p. 77).

<sup>39</sup> «Hablando como la única persona que, en elección pública, ha escrito en concreto un libro sobre las dictaduras (Tullock, 1987) puedo asegurar a los lectores que estas prácticas no se limitan a las democracias. De hecho, lo que se llama socialismo en gran parte del mundo atrasado es simplemente un elaborado mecanismo de transferencia de rentas a amigos y próximos del dictador» (Tullock, 1995, p. 132).

Segunda Guerra Mundial se debió, en parte, a una serie de políticas que disminuyeron la desigualdad (reformas de la tierra, redistribución fiscal), mientras que en América del Sur, al no darse estas condiciones, el crecimiento se frenó. La inestabilidad política influye en una serie de factores, por ejemplo la inversión, que inciden negativamente en el crecimiento. Alesina *et al.* (1992) encuentran una alta correlación entre estabilidad y crecimiento, y el sentido común indica que la estabilidad es positiva y es un objetivo deseable en sí mismo. Pero existen algunos trabajos que van en la dirección contraria, argumentando que períodos de estabilidad pueden producir efectos negativos para el crecimiento. Ya se ha visto anteriormente cómo Olson (1986) encuentra en períodos de gran estabilidad el peligro de la consolidación de grupos buscadores de rentas. Por otro lado, Reis (1993) sostiene que la relativa estabilidad que tuvo Portugal en el siglo XIX hizo que la inversión en educación fuera inferior a otros países, ya que esa inversión se hacía para homogeneizar a la población e imprimirle un espíritu nacional frente a amenazas externas o de descomposición interna, amenazas que no tenía Portugal en el siglo pasado.

Aun aceptando la influencia de la estabilidad en el crecimiento económico, falta por ver qué tipo de régimen ayuda a alcanzarla mejor. La mayoría de los autores se inclinan por la democracia. Anteriormente se vio cómo la posibilidad de cambiar *ex-post* los resultados de la acción colectiva hacen más inestable a las dictaduras, ya que en la democracia ese cambio no está permitido (Przeworski, 1995, pp. 78-85). Maravall (1995) argumenta que la fragmentación del poder y de las responsabilidades en una democracia da más estabilidad a este sistema. En una dictadura, la legitimidad de los dirigentes (basada en su rendimiento) y la legitimidad procedimental del régimen (basada en las reglas del juego) están solapadas, no se pueden diferenciar claramente. En una democracia sí: si un gobierno pierde legitimidad porque no es eficaz –por ejemplo ante una crisis económica–, el sistema permite sustituirlo sin que la legitimidad democrática se ponga en peligro. La capacidad de las democracias para expulsar a los malos gobernantes es una característica decisiva en este sentido. Además, la democracia posee una serie de cualidades intrínsecas que pueden compensar descensos de la renta *per cápita*, lo que da a este sistema un mayor margen de maniobra. Las dictaduras presentan un grave problema de mantenimiento de su legitimidad. Las democracias suelen generar un apoyo más amplio, mientras que los dictadores, o bien buscan apoyos en coaliciones pequeñas y poderosas –lo cuál también produce problemas ya vistos

(Tullock, 1974)–, o bien basan su legitimidad en el rendimiento, intercambian buenos resultados económicos por aquiescencia política. En este último caso, la inestabilidad del régimen aumenta, sobre todo en períodos de crisis económica (Maravall, 1995, cap. 1). A pesar de todo lo anterior, la experiencia histórica indica que existen sistemas democráticos muy inestables, y que muchas dictaduras –como las de Franco y Salazar– alcanzaron mayor estabilidad que los regímenes democráticos que habían derrocado.

Por último, la *relación endógena* entre el crecimiento y el régimen refuerza la idea de que la democracia es, al final, el sistema que garantiza el crecimiento económico a largo plazo. A medida que un país crece, se producen una serie de cambios económicos y sociales que facilitan la implantación de la democracia. Estos cambios son, entre otros, los valores y actitudes del ciudadano, el aumento del capital humano, la apertura externa, y la extensión de las clases medias. Es decir, una mayor complejidad de la sociedad y de la economía que precisan, a partir de un determinado nivel de desarrollo, de instituciones democráticas (Huntington, 1968 y 1994; Huber, Rueschemeyer y Stephens, 1993; Maravall, 1995, cap. 1). A corto plazo también el crecimiento económico influye en el régimen, bien por crisis económicas o por crecimientos explosivos en muy poco tiempo, que pueden afectar a su legitimación y a su estabilidad (ya vistos).

Los argumentos anteriores presentan, no obstante, algunos problemas. En primer lugar, no se ha podido establecer una conexión clara, mensurable e inequívoca entre crecimiento y régimen. Los estudios que intentan relacionar el nivel de renta *per cápita* con los regímenes políticos y sus transiciones no son nada concluyentes (Maravall, 1995, cuadro 1.1), aunque el propio Maravall (p. 16) indica que esta relación hay que entenderla en términos probabilísticos: el desarrollo económico es más probable que se dé en una democracia, a la vez que períodos cortos de fuerte crecimiento o de crisis también aumentan la probabilidad de democratización (no obstante, siempre pueden existir otros factores que influyan en sentido contrario). El segundo problema es más importante: en todos estos estudios, la relación se establece implícitamente en una sola dirección, de la dictadura a la democracia, pero también se puede dar la otra, el paso de democracias a dictaduras debido a procesos de crecimiento o de crisis económicas (además, es contradictorio explicar el paso a las democracias por el crecimiento y por la crisis). Por ejemplo, Alemania era en los años veinte de este siglo un país con un importante nivel de desarrollo económico y social, y evolucionó hacia una dictadura. En

la historia económica de España se puede encontrar la misma contradicción: según la interpretación de Tortella (1994), «el siglo XIX español parece la demostración irrefutable de que el desarrollo político no tiene estabilidad sin un desarrollo económico paralelo» (p. 382), mientras que en el siglo XX «el milagro económico español no es más difícil de explicar que el milagro económico; en realidad son dos caras de la misma moneda. Para un país moderno, económicamente desarrollado, la democracia es la forma natural de organización política» (p. 388). Pero estos argumentos son en parte contradictorios, ya que la democracia sólo llegó a España en el último cuarto del siglo XX, mientras que el crecimiento viene de mucho antes, y además otros países europeos alcanzaron la democracia con un nivel de renta muy inferior al de España en 1975. Tortella admite en parte esta contradicción:

La historia de España en el siglo XX puede dar pie a una interpretación según la cual democracia y crecimiento económico resultarían incompatibles. En efecto, a medida que el país iba creciendo, los problemas de convivencia cívica se iban agudizando, hasta desembocar en una guerra civil y en una dictadura de duración extraordinaria (p. 202).

### 3.2.3. Conclusiones

La revisión de la literatura sobre los regímenes políticos y el crecimiento económico ha mostrado la gran cantidad de argumentaciones y supuestos, en muchos casos contradictorios, que existen sobre esta cuestión. La impresión que queda tras revisar toda esta literatura es, ciertamente, confusa. Por ello, antes de pasar al siguiente apartado, es necesario establecer tres puntos básicos o consecuencias que se deben extraer de todas estas páginas.

En primer lugar, todo el debate que se ha planteado en este capítulo contiene implícito un elemento ideológico: el convencimiento de que la democracia es, en última instancia, el sistema político más deseable. Incluso aquellos que defienden la mejor capacidad para el crecimiento de determinadas dictaduras, lo hacen bajo determinadas condiciones (nivel de rentas bajo), y al final aceptan la superioridad de la democracia cuando un país ha alcanzado un determinado nivel de desarrollo. En el momento en que se escriben estas páginas, las democracias capitalistas parecen haberse impuesto frente a otros sistemas políticos. No obstante esta conclusión es precipitada, tal como indica

Berstein (1996), p. 231) tras analizar la evolución de los regímenes políticos en el siglo XX:

En este fin del siglo XX parece ser que, por una curiosa ironía de la historia, el modelo político de la democracia liberal se haya convertido de nuevo en el modelo ideal que existía a principios de siglo. Después de haber sido objeto de una violenta oposición, de haber visto a sus partidarios desanimados y resignados a ver cómo se disputaban su herencia los totalitarismos rivales, goza, finalmente, de un triunfo sin igual, tras la derrota de un fascismo totalmente desacreditado y la descomposición interna de un comunismo incapaz de cumplir sus promesas de un futuro radiante. No obstante, los profetas oportunistas que se apresuran a anunciar el fin de la historia, debido a la desaparición de los grandes conflictos ideológicos que han marcado el siglo, tienen pocas probabilidades de ver confirmados sus augurios.

Una visión de la historia de la democracia a muy largo plazo permite comprender mejor esta cuestión. Francisco Rodríguez Adrados ofrece un ensayo en este sentido, donde se observa cómo desde la antigua Grecia, pasando por Roma y llegando hasta nuestros días, la democracia surge y desaparece, está en lucha continua y no siempre victoriosa frente a otros sistemas (la idea de los «ciclos constitucionales» de Platón), y se caracteriza por ser un sistema en crisis permanente, que puede en cualquier momento dar paso a otras formas no democráticas de gobierno (Rodríguez Adrados, 1997). Por su parte, Jasay (1993) también comparte esta visión dinámica del Estado, que puede evolucionar desde la dictadura a la democracia y viceversa, sin que el sistema democrático constituya un final equilibrado en esta evolución<sup>40</sup>.

En segundo lugar, y en parte debido a lo anterior, se constata la dificultad de responder a la pregunta que origina toda esta literatura: no se puede demostrar que un sistema político –la dictadura o la democracia– es más eficiente que el otro, que favorece más el crecimiento económico, o que es influido claramente por este crecimiento. Por un lado, la definición del régimen (clasificar entre democracias y dictaduras) y del crecimiento es problemática. Por otro, la existencia de una relación endógena (Crecimiento  $\Rightarrow$  Régimen) además de la exógena (Régimen  $\Rightarrow$  Crecimiento), la existencia de variables intermedias entre las dos anteriores, e incluso la existencia de correlaciones entre esas variables intermedias<sup>41</sup>, hace muy complejo todo este análisis.

---

<sup>40</sup> «En la política competitiva, democrática, siempre hay una propensión latente en favor de una transformación totalitaria. [...] Que este potencial se realice o no, y hasta qué punto, es cuestión casi del azar, del fundamentalmente impredecible escenario histórico» (Jasay, 1993, p. 291).

<sup>41</sup> Por ejemplo, ya se ha visto como la mayor igualdad a través de redistribuciones de la renta puede afectar a otras variables intermedias como los derechos de propiedad, la inversión o la estabilidad política,

Esto ha llevado a algunos autores a afirmar que el sistema político es irrelevante para el crecimiento económico, que lo importante es la economía y no la política, y que si un régimen es capaz de asegurar derechos de propiedad y mercados libres, crecerá mucho más que otro que falle en esto, sea cual sea ese régimen. Barro (1994) mantiene esta postura, poniendo como ejemplos a dictaduras que aseguran un marco económico más adecuado para el crecimiento (Corea del Sur) y democracias que no lo hacen (la India). Es más, apoya la hipótesis de que en países con bajos niveles de renta es más eficaz una dictadura, y que

las libertades políticas son una especie de bien de lujo. Los países ricos consumen más democracia porque es un bien deseable en sí mismo incluso aunque el incremento de las libertades políticas pueda tener un pequeño efecto desfavorable en el crecimiento. Esencialmente, los países ricos pueden permitirse esa reducción en su progreso económico» (Barro, 1994, p. 25).

Barro contempla los derechos políticos como algo gradual: muy pocos derechos impiden el crecimiento (al no protegerse los derechos de propiedad, la estabilidad, etc.) pero muchos lo frenan, por lo que hay que buscar el equilibrio, relacionándolo con el nivel de desarrollo económico<sup>42</sup>.

Por último, las anteriores conclusiones no tienen por qué ser tan categóricas. Se puede defender que la democracia es un sistema político que ofrece elementos positivos para el crecimiento económico, que una dictadura nunca podrá aportar. Pero esto supone estudiar solamente aquellas características exclusivas de la democracia o de la dictadura. Muchas de las variables analizadas en este apartado no son exclusivas de un régimen (tanto uno como otro pueden incentivar el ahorro, aumentar o disminuir el tamaño del gobierno, defender los derechos de propiedad), y por tanto no son válidas para este análisis. El problema es que esta condición es muy fuerte, acotaría demasiado el campo de estudio hasta reducirlo prácticamente a las variables políticas de la acción colectiva, donde ya se vio que las conclusiones tampoco eran determinantes. No es la intención de esta tesis demostrar que la democracia es un sistema más eficiente que la dictadura. Si se puede, en cambio, buscar otro objetivo más modesto. Este trabajo estudia dos

---

con consecuencias contradictorias sobre el crecimiento económico.

<sup>42</sup> Evidentemente, otros muchos economistas critican esta interpretación. Por ejemplo, Amartya Sen (1981) defiende que las democracias son más eficaces para combatir determinados problemas específicos como las hambrunas o la disminución de las desigualdades.

dictaduras del sur de Europa, España y Portugal, durante el mismo período. *Si es posible encontrar variables propias de estas dictaduras –que no se dan en la democracia–, y que afectan negativa (o positivamente) al crecimiento económico, se demostraría la menor (o mayor) capacidad para crecer de estas dictaduras respecto al contrafactual democrático.* Esta será la estrategia que se seguirá en el resto de la tesis, tanto en el análisis del funcionamiento político del régimen de Franco (el resto de este capítulo), como en el estudio de sus políticas económicas (siguientes capítulos).

#### 4. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE FRANCO

El régimen del general Franco fue una dictadura que estuvo en vigor en España desde 1939 hasta la muerte del dictador en 1975<sup>43</sup>. La dictadura se originó en una guerra civil (18 de julio de 1936 - 1 de abril de 1939), tras un levantamiento de parte del ejército contra el anterior régimen democrático –la Segunda República (1931-1936)–. No obstante, durante los meses previos a esta guerra civil, no se puede considerar que el régimen republicano fuera *de facto* una democracia, ya que se incumplieron claramente varios de los requisitos que requiere este sistema (inexistencia de un acuerdo previo y polarización de la vida pública en dos bandos irreconciliables)<sup>44</sup>. Esta polarización provocó un movimiento revolucionario y otro contrarrevolucionario que se enfrentaron en la guerra civil. Existen numerosos argumentos que tratan de explicar por qué fracasó la democracia en España, fracaso que originó la guerra civil<sup>45</sup>. Desde un punto de vista

---

<sup>43</sup> La literatura sobre este régimen es amplísima. La mejor obra de conjunto es la de Payne (1987), aunque aquí se utilizan otras, entre las que destaca Tusell (1996) [1ª ed. de 1988], que ofrece también una visión de conjunto y a largo plazo (el libro de Payne es, en cambio, más detallista).

<sup>44</sup> Payne (1987) describe perfectamente esta situación: «Durante los tres últimos años de la República, estuvo en vigor alguno de estos tres estados constitucionales de excepción [de excepción, de alarma y de guerra] a nivel nacional o regional» (p. 53); «Las Cortes, desde que comenzaron a funcionar, asfixiaban al Gobierno y actuaban de caja de resonancia de la guerra civil, pues devolvían a la nación, centuplicada, su propia turbulencia. Los Diputados se injuriaban y agredían de obra; cada sesión era un tumulto continuo; y como casi todos los representantes, cabales representantes, de la nación iban armados, podía temerse cualquier tarde una catástrofe. En vista de la frecuencia con que se exhibían o insinuaban armas de fuego, se adoptó la denigrante precaución de cachear a los legisladores a la entrada» (p. 102); «el golpe final en la tormenta de huelgas, disturbios, incendios provocados, confiscaciones, desórdenes callejeros y asesinatos se produjo en Madrid, la noche del 12 al 13 de julio. Varios policías izquierdistas [...], en colaboración con un grupo de pistoleros socialistas, asesinaron a uno de los líderes de la oposición parlamentaria, Calvo Sotelo, después de arrestarle por la noche. Se trataba de un crimen sin precedentes en los anales de los gobiernos parlamentarios de Europa occidental, pues hasta entonces, las propias fuerzas de seguridad de un gobierno, con pistoleros revolucionarios, nunca habían secuestrado y asesinado a sangre fría al líder de la oposición» (p. 110).

<sup>45</sup> Hay muchos autores que defienden una hipótesis distinta, cargando las culpas en el bando golpista y

económico, la explicación tradicional es la de que un marco político avanzado y progresivo no podía coexistir junto a una estructura socioeconómica atrasada (Payne, 1987, p. 99; Tortella, 1994, p. 383). Otras explicaciones complementan lo anterior, indicando que un período de fuerte crecimiento, dentro del atraso general, intensificó las tensiones políticas y la crispación social (Tortella, 1994, p. 384; Prados, 1994, p. 13). No obstante, en el apartado anterior ya se ha alertado sobre los problemas de este tipo de argumentación. Fuera cual fuera su origen, el hecho es que la guerra civil influyó decisivamente en la evolución posterior del régimen de Franco por dos motivos: el primero, porque fue el origen del régimen, y sirvió para elevar al general Franco a dictador, algo que hubiera sido muy difícil de producirse en otras circunstancias<sup>46</sup>. El segundo motivo es que la traumática experiencia de la guerra, cuyo recuerdo perduró durante mucho tiempo en la memoria de todos los españoles, influyó decisivamente en la consolidación y legitimación del régimen franquista.

La primera característica destacada del régimen de Franco es su larga duración, 36 años. Esta longevidad representa un problema para analizar sus características políticas, ya que éstas cambiaron a lo largo del tiempo. La estrategia que aquí se sigue consistirá, primero, en buscar aquellas características comunes a todo el período dictatorial, para posteriormente reflejar los cambios acontecidos en el régimen, mediante su periodificación.

La principal característica del franquismo fue su carácter personalista, la decisiva importancia de la figura de Francisco Franco en su caracterización. Franco apenas intervino en política antes de la guerra, y no tenía elaborado un programa político ni unas ideas claras que luego llevar a la práctica. Su mentalidad comprendía algunas ideas negativas como la crítica al liberalismo, la democracia y los partidos políticos, y otras positivas aún más difusas, como el nacionalismo, el militarismo y el catolicismo. Si ponemos como ejemplo las ideas económicas de Franco, se observa que tenían muy

---

atribuyéndole el único objetivo de derrocar la democracia, mientras que minimizan los gravísimos problemas políticos previos a la sublevación: ver, por ejemplo, Jackson (1965) y Fontana (1986).

<sup>46</sup> Franco no había apoyado claramente el golpe de Estado hasta unos pocos días antes de producirse, no ocupaba los primeros puestos del escalafón militar, y no disponía de una personalidad propia de un líder. No obstante, su gran prestigio en el campo de batalla, unido a una cierta dosis de fortuna (por ejemplo, Sanjurjo, el jefe natural del golpe de Estado, murió en un accidente aéreo), le hizo ser elegido como jefe de la conspiración. Al principio fue elegido como un *primus inter pares* de los generales golpistas y sólo mientras durara la guerra, pero tuvo la habilidad, en los siguientes meses, de erigirse como la figura suprema e incuestionable del régimen (Payne, 1987, cap. 7).

poco rigor: aunque se pueden identificar con una especie de autarquía cuartelera, en realidad se basaban en la intuición de que, habiendo eliminado las instituciones «nocivas» para el crecimiento (la democracia, la lucha de los partidos políticos, y los sindicatos), el desarrollo económico vendría solo, apoyado en la riqueza de los recursos naturales de España. El tiempo se encargó de demostrar que esta política era negativa para la economía nacional, y entonces Franco supo cambiar pragmáticamente de política, adaptándose hábilmente a las circunstancias. Quizás esta característica, y no la existencia de unas ideas previas, sea más importante en la figura de Franco. Para muchos, el dictador fue un pragmático cuya única ideología era mantenerse en el poder<sup>47</sup>. Fueron las especiales características del personaje las que le permitieron desarrollar tan bien esta labor política, que se caracterizó por una lentitud prudente en la toma de decisiones, una cierta inteligencia natural, un instinto que le hacía ser ambiguo y flexible en el trato, y una dureza y tranquilidad propias de su personalidad militar<sup>48</sup>. La figura de Franco es la que mejor explica la esencia de la dictadura que lleva su nombre (Tusell, 1996, cap. 3).

El estudio de todo régimen político debe tener en cuenta tres elementos, cuya relación lógica es la siguiente: se parte de una ideología, que posteriormente se plasma en leyes (se institucionaliza), para finalmente aplicarse en la práctica. Estos tres elementos –ideología, institucionalización, aplicación práctica– no tienen por qué ser coincidentes, y así ocurrió con el régimen franquista. Tal como se acaba de afirmar, uno de los principales objetivos de Franco fue permanecer en el poder (objetivo que comparte con todos los gobernantes de cualquier régimen político), y hay que determinar, a continuación, si el régimen de Franco se guió única y exclusivamente por esa voluntad de permanencia, o si existió una ideología que orientase la actuación de ese régimen. El estudio de la ideología del franquismo tiene un problema, y es que su interpretación no es válida para todo el franquismo ya que, en el caso de existir, evolucionó en todo ese tiempo. Juan José Linz define la «ideología» como un conjunto de principios reveladores de una concepción del mundo, codificados en un cuerpo doctrinal inmutable y radicalmente diferente del resto de los existentes en una época.

---

<sup>47</sup> «Hará siempre política de radio corto en torno a su subsistencia en el cargo», vaticinó (acertadamente) Areilza (citado en Tusell, 1996, p. 139).

<sup>48</sup> José Antonio Girón resumió estas características de la siguiente forma: «paso de buey, vista de halcón, diente de lobo y hacerse el bobo» (citado en Tusell, 1996, p. 140).

Esta definición no puede ser aplicada al franquismo. Por eso Linz -que escribió pensando sobre todo en el régimen franquista de los sesenta- habló de «mentalidad» como un conjunto mucho más emocional que racional, más difuso que preciso, y más vuelto al pasado que engendrador del futuro (Linz, 1964, p. 301 y ss.). El franquismo se originó en torno a una coalición de grupos que se unieron en la guerra civil: católicos, falangistas, militares, tradicionalistas, carlistas, monárquicos, etc. Lo lógico, y así ocurrió, fue que para mantener la cohesión de este grupo tan heterogéneo se buscaran aquellos elementos comunes a todos ellos. Y estos elementos comunes eran, fundamentalmente, *negativos*: anti-república, anti-laicismo, anti-liberalismo, anti-partidismo. Basándose en este pequeño núcleo de ideas, que se pueden denominar «ideología», «mentalidad» (Linz, 1964), «sustrato ideológico» (Miguel, 1976) o como se quiera, Franco permitió un pluralismo político limitado: los distintos grupos que apoyaban al régimen competían entre ellos para imponer sus ideas. Pero este pluralismo, esta adopción de ideologías de los distintos grupos que apoyaban al franquismo, se basaban principalmente en el pragmatismo, en el contexto real. Aunque existió ideología, principalmente negativa, la mejor explicación del franquismo está en el pragmatismo: «el franquismo colocó en primer término un puñado de ideas consideradas casi dogmáticas y adaptó los conceptos adheridos a las mismas según el cambiante contexto de la época» (Beneyto, 1975).

González (1990, p. 21) explica lo anterior utilizando instrumentos de la teoría económica: el objetivo de Franco de maximizar cantidad y tiempo de poder se ajustó bajo tres tipos de restricciones (la política interna, la externa, y la coyuntura económica), de lo que resultaba una actuación política de equilibrio. Esta descripción también sirve para comprender la evolución del régimen, ya que las restricciones variaron con el tiempo. Así, durante los primeros años del franquismo, la influencia de los fascismos italiano y alemán acercaron al franquismo a una situación de «semifascismo» (Payne, 1987, p. 245) o de «tentación fascista e imperial» (Tusell, 1996, p. 251). Un cambio en las restricciones externas, con el final de la Segunda Guerra Mundial, detuvo esta fascistización del régimen y provocó que evolucionara hacia un tipo de régimen autoritario personal. La crisis económica de finales de la década de los cincuenta provocó, a su vez, un cambio significativo en la política económica del régimen.

El segundo elemento es la institucionalización, la plasmación de la ideología en las leyes. Uno de los primeros objetivos de Franco tras ganar la guerra fue

institucionalizar el nuevo régimen, darle una personalidad jurídica propia para no caer en el error de Primo de Rivera de convertir su sistema en una dictadura provisional. El carisma de Franco y su victoria en la guerra civil le hubiera permitido hacerlo sin muchos problemas, pero la divergencia de ideas en la coalición conservadora en la que se apoyó para ganar la guerra, la propia indefinición de Franco, y su prudencia a la hora de tomar decisiones, hicieron que la plasmación ideológica del nuevo Estado fuese lenta y ambigua (Payne, 1987, cap. 9). Uno de los grupos que más influyeron en los primeros años del régimen fue la Falange, con la figura del cuñado de Franco, Ramón Serrano Suñer. Este partido pretendió instaurar e institucionalizar un régimen totalitario. La situación internacional casi logró que esto se produjera en los primeros años, pero al final la resistencia de Franco a ceder poder a otros elementos (como un partido o una ideología) lo impidió. Según Stanley G. Payne, la estructura formal definitiva del franquismo se basó en el pensamiento de Calvo Sotelo, más que en el de la Falange, y su institucionalización se hizo en esa dirección:

En 1950 el régimen ya había adquirido su forma madura. A pesar de la tirantez de sus relaciones con los monárquicos acérrimos, el sistema que Franco había desarrollado se parecía mucho más al proyecto de instauración monárquica autoritaria que habían empezado a construir Calvo Sotelo y los teóricos de *Acción Española* que a las fórmulas fascistas de la Falange. Los siete puntos principales de la teoría de *Acción Española* se habían cumplido: la ley de 1947 había convertido al sistema en un Estado monárquico autoritario; desde 1943 existía un sistema parlamentario corporativo controlado; la política económica se basaba en el neocapitalismo dirigista del estado; las relaciones laborales se encuadraban en un sistema corporativo estatal; desde 1945 se había reducido el papel del Movimiento (aunque estaba lejos de haber sido eliminado); el sistema descansaba en el apoyo político fundamental de los militares, que lo habían iniciado; y la política religiosa, cultural y educativa había desarrollado una elaborada estructura de «nacional catolicismo» que proporcionaba un apoyo más efectivo que el entusiasmo que pudiera quedar por el programa falangista (Payne, 1996, p. 427).

El franquismo produjo siete textos constitucionales<sup>49</sup>, cuya idea básica fue la de «injertar una monarquía limitada en el tronco de una dictadura constituyente y de desarrollo» (Fernández Carvajal, 1969, p. X). Otro objetivo de estas leyes era el de constituir la fachada democrática de un régimen que en los primeros años se había acercado

---

<sup>49</sup> Son los siguientes: el Fuero del Trabajo (9/3/1938), la Ley de las Cortes (17/7/1942) [la Apertura de las Cortes fue el 17/3/1943], el Fuero de los Españoles (17/7/1945), la Ley de Sucesión (27/3/1947), la Ley de Referéndum (6/7/1947), los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional (17/5/1958) y la Ley Orgánica del Estado (14/12/1966). Este último, la Ley Orgánica, es el que puede considerarse con propiedad como una Constitución escrita del régimen, al reunir todos los anteriores textos en uno solo.

peligrosamente a los regímenes fascistas y totalitarios<sup>50</sup>. Muchos autores dudan, no obstante, de la influencia real de estas leyes en la acción de gobierno. Al ser un régimen no-democrático, Franco pudo gobernar sin ningún control, sin verse limitado por ninguna restricción legal. De hecho, durante los primeros años Franco llevó a cabo su acción de gobierno apoyándose en decretos, y muy poco a poco empezó a introducir los textos constitucionales. La función de estos textos se limitó a la cuestión sucesoria, además de a otorgar todo el poder a Franco; el resto no pasó de ser un simple artificio pseudodemocrático<sup>51</sup>.

Tras describir la ideología y el marco legal, la aplicación real del poder es la tercera variable que se analiza. La característica principal del franquismo fue la concentración de casi todo el poder en unas solas manos, las de Franco: «la victoria absoluta de Franco en 1939 le dio más poder del que había tenido ningún otro gobernante en España. Ningún rey medieval ni de la Edad Moderna tuvo la autoridad suprema del control central y la penetración administrativa de un régimen autoritario organizado del siglo XX» (Payne, 1987, p. 245). Las causas de esta concentración extraordinaria de tanto poder en una sola persona son múltiples: por un lado, el prestigio de haber ganado la guerra civil y el trauma que ésta supuso para todos los españoles<sup>52</sup>, y

---

<sup>50</sup> Casi todas las dictaduras del siglo XX adoptan un lenguaje pseudodemocrático para justificarse y legitimarse (ver *supra*, página 55). La dictadura de Franco no fue una excepción, tal como lo refleja Payne (1987) en varios pasajes: en una entrevista a la United Press en 1944 Franco indicaba que «instituciones [democráticas] que en otros países producen excelentes resultados, aquí, debido a ciertas peculiaridades del temperamento español, conducen a todo lo contrario. [...] A pesar de la ausencia de elecciones nacionales directas [nuestro régimen] es una verdadera democracia, una democracia orgánica basada en la religión, las instituciones locales, los sindicatos y la familia» (p. 349). En 1945 un articulista de Arriba decía: «España tiene un modo natural de democracia susceptible de desenvolvimientos amplios, sin desnaturalizarse. Un modo original. Uno más entre la veintena de tipos de democracia que ha registrado la Historia y han elucubrado los proyectistas políticos hasta nuestros azarosos días» (p. 367). Al presentar la Ley Orgánica a las Cortes para su aprobación Franco la calificó como «una amplia democratización del proceso político» aunque acababa con la advertencia de que «recuerden los españoles que a cada pueblo le rondan siempre sus demonios familiares, que son diferentes para cada uno: los de España se llaman espíritu anárquico, crítica negativa, insolidaridad entre los hombres, extremismo y enemistad mutua» (p. 535). Por último, las tímidas liberalizaciones del régimen durante los últimos años se describían apelando a la necesidad de alentar «el contraste de pareceres» y «la ordenada concurrencia de criterios» (p. 622).

<sup>51</sup> En este sentido Tusell (1996, p. 173), afirma que «ni siquiera lo previsto en ellos [los textos constitucionales] llegó a cumplirse verdaderamente». Payne (1987, p. 547), afirma categóricamente que Franco «nunca se preocupó de las contradicciones legales mientras estas sirvieran a sus propósitos». La mejor descripción de este aspecto del régimen la dio el propio Franco, cuando le dijo a Arrese que a él le daría lo mismo gobernar con la Constitución de 1876 (citado en Tusell, 1996, p. 145).

<sup>52</sup> «Lo que hubo en España desde 1939 hasta 1975 no fue sólo una dictadura personal de Franco, sino, en gran medida, una “situación dictatorial” por la que una gran parte de la sociedad española —la que mandaba—, por temor a su propio pasado, renunciaba al ejercicio de su libertad para entregarla en manos de Franco. No quería plantearse ni tan siquiera la posibilidad de una sustitución de éste; tan grande y

por otro lado, la habilidad de Franco para conseguir todo ese poder y que no estuviese limitado ni por una ideología, ni por un partido político, ni por las personas que le apoyaban, ni por las leyes<sup>53</sup>. No obstante, Franco no ejerció de forma totalizadora ese inmenso poder que acumuló en sus manos; delegó buena parte de éste en sus subordinados. Tusell (1996) establece un símil militar, donde el general en el campo de batalla no cede ninguna parcela de poder sustancial a sus subordinados (p. 146), pero mientras éstos cumplan la misión encomendada, gozan de un amplio margen de maniobra (p. 149). Se cumplió lo que Linz (1964) denomina «pluralismo limitado», con Franco como figura de árbitro de las disputas ideológicas y políticas. Una serie de características personales de Franco (algunas ya se han citado) le hicieron especialmente apto para esta tarea<sup>54</sup>.

Las disputas ideológicas se establecieron entre lo que muchos autores denominan «familias» del régimen<sup>55</sup>. Franco era el árbitro de estas disputas, y mantuvo una tensión consistente en tener contentas a todas estas familias, dándoles cuotas de poder, a la vez que no se inclinaba claramente por ninguna de ellas. La evolución del régimen en el tiempo iba modificando, poco a poco, estos equilibrios. Miguel (1975, pp. 238-239) ofrece la siguiente interpretación:

En principio cada una de las «familias» del sistema aporta su mentalidad ideológica más característica. Así, los militares se distinguen por el autoritarismo, los monárquicos por el conservadurismo nacionalista, los falangistas por el tercerismo utópico, los tecnócratas por el tecnocratismo y el desarrollismo, etc. Si la correlación fuera perfecta o si no

---

perdurable había sido hasta el momento el recuerdo de la guerra civil. Por supuesto a esos sectores de la sociedad española es lícito acusarles de haber practicado, como escribió Calvo Serer, un cierto “nihilismo de derechas”: su afán era puramente destructivo de la posibilidad de repetición de la guerra (en especial si el resultado podía ser diferente del que aconteció); no se trataba de que pudieran imaginar un tipo de régimen nuevo, sino de que entregaban su confianza en la persona que, para ellos, exorcizaba el recuerdo del pasado, aunque en el fondo no hiciera más que reproducirlo» (Tusell, 1996, pp. 148-149).

<sup>53</sup> La existencia de un poderoso partido fascista de masas hubiera dificultado lo anterior. Sin embargo, esto no hubiera sido en ningún caso posible –según Payne (1997)–, ya que la debilidad de la Falange se relaciona con la debilidad histórica del nacionalismo español, fuera éste liberal o autoritario, que le hizo muy poco operativo como fuerza emocional de cohesión de la sociedad, y que estuvo escasamente articulado políticamente.

<sup>54</sup> Francisco Franco Salgado Araujo (primo de Franco) describe en sus memorias el resultado del arbitraje de Franco: «En esto de gobernar, Franco es mucho más político y procura en todo no indisponerse con nadie, no perseguir a nadie [...]. Lo que pasa es que el gobierno de Franco es de todos y de ninguno [...]. El Caudillo juega con unos y con otros; nada promete en firme y con su habilidad desconcierta a todos. El no es más que franquista y será jefe del Estado hasta que muera» (citado en Tusell, 1996, p. 153).

<sup>55</sup> El franquismo permitió, además, una especie de «oposición interna» o «semioposición» que podía influir, en determinados momentos y en función de las circunstancias cambiantes, en la política del régimen (Miguel, 1975, pp. 24-25).

existiese esa pluralidad de familias y de versiones predominantes en cada una de ellas pasaría a dominar un sistema muy mecánico de compromiso de mentalidades o una sola ideología totalitaria. Entiendo que ninguno de estos dos supuestos son realistas. En la práctica ocurre que casi todos los componentes ideológicos que reseñamos como fundamentales aparecen en casi todas las familias. O lo que es lo mismo, *que las distintas «familias» se hallan ideológicamente emparentadas*. Franco ha actuado de sabio casamentero entre todas ellas. La «unificación» no ha sido mal invento para perpetuar a todos en el poder. El que los sucesivos Gobiernos de Franco hayan sido de concentración o policromos no es más que una consecuencia obligada de ese planteamiento político. Su supervivencia depende de que tengan representantes de las distintas «familias» y que éstos expresen diversos elementos del haz de «mentalidades ideológicas». La tendencia monocolor de algunos Gobiernos debe ser considerada como excepcional y quizá como indicación de momentos de crisis. Un completo monocromismo representaría el fin conceptual del franquismo.

Las distintas familias cumplían, además, diversos cometidos dentro del franquismo, por lo que siempre estuvieron presentes a lo largo de todo el régimen, aunque su influencia aumentara o disminuyera con el tiempo<sup>56</sup>. Lo importante fue, por tanto, la figura de Franco, su labor de arbitraje con el que aprovechó las diferentes contribuciones de las familias del régimen para llevar a cabo su labor de gobierno.

Según el párrafo anterior, parecería que el franquismo funcionó apoyándose en las ideologías de las distintas familias. Pero no fue exactamente así. Hubo un fuerte componente personal en el ejercicio del poder. Franco otorgaba ese poder a personas determinadas en cuyo nombramiento, aunque influía su pertenencia a una determinada familia (por ejemplo, los ministerios sociales como Trabajo o Vivienda casi siempre iban a falangistas), pesaban mucho más las características personales del sujeto, que sólo se representaba a sí mismos y sólo rendía cuentas ante Franco (y no ante su «familia»)<sup>57</sup>. En consecuencia, el funcionamiento político del franquismo descansaba en unos pocos hombres claves –normalmente los Ministros<sup>58</sup>–, cuyo poder era controlado personalmente por Franco. Esta es la hipótesis de Stanley G. Payne, para quien, tras

---

<sup>56</sup> Por ejemplo, la Falange fue perdiendo peso progresivamente, pero cumplió hasta el final una serie de cometidos como proporcionar cuadros y funcionarios, dotar de una doctrina social moderna al régimen, desarrollar programas de bienestar social, el sistema de prensa o los Sindicatos, e incluso servir de chivo expiatorio (Payne, 1987, p. 445). El ejército también sirvió para garantizar el orden público y como cantera política (Tusell, 1996, pp. 173-181). Lo mismo ocurrió con todas las demás familias.

<sup>57</sup> Entre las características personales de los ministros de Franco destaca, por un lado, la lealtad, y por otro, la mediocridad política (que no técnica) que no les hiciera erigirse en posibles adversarios políticos del propio Franco. Todo esto hace que Miguel (1975, cap. 10) convierta el término de Linz «pluralismo limitado» en «pluralismo personal».

<sup>58</sup> «Así, Lecquerica opinaba que ser ministro era la única cosa seria que se podía ser en España, pues un ministro de Franco era como un reyezuelo que hacía lo que quería sin que el Caudillo interfiriese en su política personalista» (Payne, 1987, p. 412).

once años de numerosos esfuerzos y difíciles pruebas, Franco disponía en 1950 de un régimen bien asentado y organizado, cuya maquinaria política se mantuvo inalterable hasta el final<sup>59</sup>, convirtiéndose en «un período de administración rutinaria que dirigía según un programa más regular que el de los dictadores más famosos y que se ajustaba a su propio ritmo de vida» (Payne, 1987, p. 412). Los Consejos de Ministros, muy largos, se convirtieron así en los sustitutos del parlamento en un sistema democrático, ya que ahí era donde se resolvían los conflictos entre los Ministros, con Franco como árbitro. Franco no solía intervenir (ni interesarse) en los asuntos de gobierno, excepto en algunos temas concretos como la política exterior, la Iglesia, el orden público, los medios de comunicación, o los temas laborales. Sólo intervenía más activamente cuando surgían discrepancias interministeriales (aunque en la mayoría de estos casos no tomaba partido) y por supuesto en las Leyes constitucionales y en la cuestión de la sucesión, donde su intervención fue personal y sin consejos —si acaso el de Carrero Blanco— (Payne, 1987, cap. 14). Richard Gunther ha analizado también el proceso político que originaba la toma de decisiones (a escala ministerial) en el franquismo, llegando a unas conclusiones parecidas: una gran autonomía ministerial, una amplia «zona de indiferencia» en la que Franco dejaba actuar sin inmiscuirse, y el Consejo de Ministros como único lugar donde se manifestaban los conflictos políticos (interministeriales) y se solucionaban. Este sistema, radicalmente distinto al de los sistemas democráticos, originó por tanto unas decisiones políticas distintas en el ámbito de la actuación presupuestaria (Gunther, 1980).

Recapitulando, el franquismo adoptó una ideología muy limitada y de carácter negativo, donde el elemento más destacado fue el pragmatismo. Franco dispuso de una cantidad muy grande de poder, no limitada ni por la ideología, ni por ningún partido o personaje político, ni siquiera por las leyes que el propio franquismo produjo. Este poder era delegado en los Ministros, los cuales disponían de un amplio margen de maniobra. Franco se limitaba entonces a cumplir una función de arbitraje entre las distintas personas y familias ideológicas que apoyaban al sistema, con el objetivo último —plenamente conseguido— de mantenerse en el poder.

---

<sup>59</sup> Exceptuando los últimos años de decadencia física y mental del dictador (Payne, 1987, cap. 21 y 27; Herrero, 1995).

La descripción del marco político franquista termina con su periodificación. Para hacerla se utilizan criterios económicos y políticos. En el capítulo primero se vio cómo la economía española evolucionó con las décadas: en los años cuarenta hubo autarquía y bajo crecimiento económico, en los cincuenta una tímida apertura y liberalización, en los sesenta un fuerte crecimiento económico, y en los setenta la crisis. Pero para fijar más detalladamente la periodificación se utilizará el criterio político, concretamente los cambios de gobierno, ya que era ahí –en los Ministros– donde residía el poder. En la tabla 2.2 se observa esta evolución, aunque hay que recordar que no estamos ante crisis ministeriales con cambios de ideología claros, tal como ocurre en las democracias parlamentarias cuando se pierden y ganan elecciones. Son cambios *en* el Gobierno, en el *único* Gobierno, pero no cambios *de* Gobierno. Franco iba cambiando o relevando a sus Ministros, por lo que incluso lo expuesto en la tabla 2.2 es discutible ya que hubo cambios ministeriales fuera de esas fechas (Miguel, 1975, pp. 25 y 31). A pesar de todo lo anterior, la mayoría de los cambios ministeriales indicados en esa tabla fueron importantes, y marcaron una lenta pero constante evolución ideológica del régimen, fácilmente perceptible a largo plazo.

TABLA 2.2. *Gobiernos del régimen de Franco*

Gobiernos	Fecha de inicio	Duración
1º Gobierno de Francisco Franco Bahamonde	1938 (30 de enero)	1,5
2º Gobierno	1939 (10 de agosto)	1,2
3º Gobierno	1940 (16 de octubre)	0,6
4º Gobierno	1941 (19 de mayo)	1,3
5º Gobierno	1942 (3 de septiembre)	2,9
6º Gobierno	1945 (20 de julio)	6,0
7º Gobierno	1951 (19 de julio)	5,6
8º Gobierno	1957 (25 de febrero)	5,4
9º Gobierno	1962 (11 de julio)	3,0
10º Gobierno	1965 (7 de julio)	4,3
11º Gobierno	1969 (29 de octubre)	3,6
Gobierno de Luis Carrero Blanco	1973 (8 de junio)	0,6
Gobierno de Carlos Arias Navarro	1974 (3 de enero)	1,9

Fuente: García de Cortázar y González Vesga (1993).

A partir de la tabla anterior y de los trabajos de los principales historiadores del franquismo (Payne, 1987; Tusell, 1996) se sugiere la siguiente periodificación para el régimen de Franco: la primera etapa (1939-1945) estuvo marcada por la Segunda Guerra Mundial y la influencia de los fascismos italiano y alemán, con dos sub-etapas separadas

por el año 1942, la primera con un régimen todavía en formación y con abundantes luchas internas que generaban inestabilidad y gobiernos poco duraderos, y la segunda con una estabilidad mayor. Siguen a este período los tres gobiernos más duraderos del franquismo, 1945, 1951 y 1957, que marcan claramente las tres siguientes etapas. En la segunda (1945-1951), a pesar de haberse alcanzado la estabilidad interna, la externa se vio afectada por el aislamiento internacional. En la tercera etapa se empezó a abandonar la política económica autárquica de la década anterior, propiciándose medidas liberalizadoras cuyo mayor impulso se dio en 1959 con el Plan de Estabilización, por lo que esta fecha es utilizada como división entre esta tercera etapa (1951-1959) y la posterior. La cuarta etapa (1959-1969) corresponde al desarrollo de los años sesenta, y en la última (1969-1975) comenzó la crisis económica y la descomposición política del régimen.

## 5. CONCLUSIÓN: EL RÉGIMEN POLÍTICO DE FRANCO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El régimen de Franco fue una dictadura, a pesar de la retórica pseudodemocrática que utilizaba, y a pesar también de la existencia de algunas instituciones o símbolos democráticos (las Cortes, los referéndums, las elecciones sindicales, etc.). No había elecciones competitivas para la elección del Jefe del Estado (el general Franco), que era quien realmente disponía de todo el poder, bien directamente, bien mediante delegación en Ministros de su elección. Aunque se permitía una cierta lucha entre las distintas «familias», se excluyó a una parte de la sociedad española de esa lucha («pluralismo limitado»). No existían, por último, instituciones que pudieran ejercer como un contrapoder real al ejercicio del poder ejecutivo y legislativo de Franco, y la Justicia y los medios de comunicación sólo podían actuar en niveles inferiores de la Administración (por ejemplo en el municipal).

Las características políticas del régimen fueron las siguientes. Desde una visión histórica a largo plazo, fue un régimen provisional, ya que surgió después de una crisis democrática y desembocó de nuevo en una democracia. Aunque Franco fue explícito en su deseo de que el régimen no fuera provisional, al basar la esencia de ese régimen en su propia persona y no en un partido o una ideología identificó demasiado la evolución del régimen con su mismo, por lo que el régimen no pudo sobrevivir a su muerte. El franquismo fue autoritario y no totalitario, ya que cumplió las características que indica

Linz (1975): permitió un pluralismo limitado, buscó la desmovilización y despolitización de la sociedad, y no dispuso de una ideología clara sino de unas actitudes mentales guiadas en su mayor parte por el pragmatismo. Es muy complicado identificar el régimen de Franco con alguno de los tipos dictatoriales del siglo XX, debido a su larga duración y a los cambios que sufrió. Durante los primeros años se acercó a los regímenes fascistas y en parte aplicó la doctrina corporativista, pero tras la Segunda Guerra Mundial se alejó paulatinamente de estos sistemas y fue pareciéndose más a los regímenes burocrático-militares. La característica más acusada del franquismo, no obstante, fue su carácter personal, que lo identifica con la figura de Franco y con su peculiar forma de administrar el poder.

La eficacia del franquismo, tanto en su funcionamiento político como en su capacidad de promover el crecimiento económico, se puede interpretar desde varios puntos de vista. Uno de ellos es la estabilidad que genera y su voluntad para buscar el crecimiento económico. Franco consiguió cumplir su objetivo de mantenerse en el poder hasta su muerte, y para ello el régimen necesitó estabilidad, concepto muy unido al de legitimidad. Se entiende aquí la legitimidad en términos relativos: «la creencia de que, a pesar de insuficiencias y fracasos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras alternativas que pudieran establecerse, y pueden por tanto demandar obediencia» (Linz, 1988, p. 65). Franco utilizó su victoria en la guerra civil como factor de legitimación, aunque la hostil situación internacional y las tensiones internas derivadas de la formación de un nuevo régimen durante los primeros años aumentaron la inestabilidad en ese período. Posteriormente, tal como refleja la duración de los gobiernos (tabla 2.2), la estabilidad fue mayor: la presión internacional fue a menos, y en el interior, debido a la eficaz eliminación de la oposición y a la aceptación pasiva de la mayor parte de la población, la presión también fue pequeña. La legitimación descansó, por tanto, en el recuerdo de la guerra civil y en preferir al régimen vigente frente a una opción, la guerra civil o la revolución, peor –según la opinión de la mayoría de la población– (Tusell, 1996). En otras palabras, la legitimación se basaba en que la otra alternativa, la democracia tal como se había desarrollado en la segunda República, era peor vista por la mayor parte de la población. Pero a medida que pasaba el tiempo, muchos españoles empezaron a contemplar la alternativa, no en la democracia de los años treinta, sino en los sistemas democráticos de Europa occidental, sistemas que ofrecían libertad y bienestar. Por tanto, ante la pérdida de legitimación por ese lado, el

franquismo buscó reforzarse mediante la legitimación por la aquiescencia: ofrecer desarrollo económico a cambio de que la población no cuestionara al régimen. Así se logró una importante legitimación y como consecuencia una gran estabilidad, que sólo empezó a derrumbarse durante los últimos años (vuelven los gobiernos más cortos), cuando la crisis económica vulneró la legitimidad del régimen (Maravall, 1995).

Salvo en los primeros años, con la aplicación de políticas autárquicas y el mayor peso otorgado a los factores políticos frente a los económicos, el franquismo buscó el desarrollo y consiguió que el país creciera y la sociedad evolucionara:

la guerra civil (1936-1939) fue pues el torneo donde se dirimió la norma institucional por la que se iba a regir la sociedad durante la siguiente etapa de crecimiento económico y de transición a la modernidad. El triunfo de la opción de extrema derecha estuvo preñado de consecuencias para la forma en que se desarrolló el proceso. Pero el proceso en sí era prácticamente inevitable, a pesar del retraso que la lucha civil y la inercia económica franquista le impusieron (Tortella, 1994, p. 204).

Efectivamente, a largo plazo, el hecho de que el franquismo no fuera un régimen totalitario le permitió adaptarse a las circunstancias y aprovechar el proceso de crecimiento económico a largo plazo en el que estaba España desde hacía tiempo: «los regímenes dictatoriales tienen un grado de adaptación a las circunstancias de una sociedad semejante a la de los regímenes democráticos» (Tusell, 1996, p. 302). No obstante, aunque existió esa adaptación en el franquismo, no creo que fuera «semejante» a la de la democracia. En este capítulo se ha explicado como algunas características políticas del régimen de Franco fueron distintas a las de una democracia, y por qué esas características pudieron frenar o retrasar, aunque no impedir, el proceso de desarrollo. Por ejemplo, la toma de decisiones políticas, en un nivel ministerial y en el consejo de ministros, no pudo aprovecharse de la mayor eficacia que supone tomar esas decisiones públicamente y de forma competitiva (en un Parlamento). Además, la falta de controles al Estado generaba una situación ineficaz al incentivar la corrupción (Franco prefería colaboradores fieles antes que honrados) y al no permitir expresar la opinión de los deseos de la sociedad mediante la información. Por último, la toma de decisiones, debido al carácter prudente (o inseguro) de Franco, fue muy lenta, probablemente más lenta que en un entorno democrático.

Todas las hipótesis anteriores deben ser contrastadas con estudios concretos. Así, González (1979) sostiene que el comportamiento de los ministros económicos durante los años sesenta fue ineficaz. Por un lado, su poder dependía de Franco y no de

elecciones democráticas, por lo que daban a Franco lo que éste les pedía: estabilidad y una política de realizaciones y de apariencia de crecimiento. Por otro lado, al querer mantener su poder, no llevaron más lejos las medidas liberalizadoras del Plan de Estabilización de 1959. Este mismo autor (González, 1990) realiza una interpretación de las dos primeras décadas del franquismo argumentando que el funcionamiento político de este régimen y su búsqueda de legitimidad provocaron una disminución de los derechos de propiedad y un aumento de los costes de transacción que frenaron el crecimiento económico en los años cuarenta, situación que se corrigió en parte en las siguientes décadas. Por último, Gunther (1980) defiende la hipótesis de que el sistema político autoritario español produjo una política presupuestaria diferente a la de los países cercanos y democráticos, lo que tuvo consecuencia negativas en el crecimiento económico español.

Al igual que en los ejemplos anteriores, esta tesis pretende aportar, mediante el estudio de una política industrial del franquismo, el condicionamiento industrial, un elemento decisivo en la argumentación que defiende que el sistema político autoritario español frenó y obstaculizó el crecimiento económico, y que el contrafactual democrático hubiera logrado mejores resultados.

## Capítulo 3

### LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL FRANQUISMO

#### 1. INTRODUCCIÓN

Dos factores influyeron decisivamente en el desarrollo económico español durante el régimen del general Franco: el primero fue el marco político dictatorial en el que se produjo ese desarrollo, y que ha sido analizado en el capítulo anterior; y el segundo fue las políticas económicas que ese régimen llevó a cabo. En este capítulo se estudian estas políticas, y su influencia en el crecimiento económico en España. En primer lugar se ofrece una panorámica general de estas políticas económicas. Su finalidad no es realizar una descripción exhaustiva de ellas, sino centrarse en dos objetivos concretos. El primero es analizar las características generales de estas políticas, que son la búsqueda de la autarquía y el proteccionismo, por un lado, y el excesivo intervencionismo en todas las facetas económicas por el otro. El segundo objetivo es comprobar en qué medida las características anteriores –que se manifestaron con gran intensidad durante los primeros años del régimen–, continuaron posteriormente o, por el contrario, evolucionaron y cambiaron en el tiempo. Los economistas que han estudiado las políticas económicas franquistas defienden la existencia de estos cambios, el más importante de los cuales se produjo con el Plan de Estabilización de 1959. Sin embargo, en las próximas páginas se matiza esta idea. Admitiendo la existencia de cambios –que son oportunamente explicados en el texto–, se defiende que varias características de las políticas económicas del régimen de Franco se mantuvieron hasta el final, y que en la práctica no les afectaron los cambios –que fueron, en gran medida, más teóricos que reales–. En última instancia, se comprueba que las políticas económicas franquistas no se basaron en unas ideas específicas, sino que fueron fundamentalmente pragmáticas, adaptándose a las circunstancias cambiantes, y siempre conservando unas pocas e invariables características: autarquía e intensa intervención.

Este argumento se comprobará en el resto de la tesis con el estudio del condicionamiento industrial. Pero previamente es necesario, en este capítulo, analizar

las políticas industriales del franquismo. En primer lugar, se comprueba que las hipótesis defendidas para las políticas económicas generales también se cumplen en el caso de las políticas industriales. Sólo hubo pequeñas diferencias temporales derivadas de la personalidad de los dos Ministros de Industria más influyentes del franquismo: Juan Antonio Suanzes y Gregorio López Bravo. Suanzes dominó el área industrial desde el principio del régimen hasta la llegada de López Bravo en 1962. Por ello sus ideas de industrialización autárquica se mantuvieron más tiempo en vigor, sin que les afectaran tanto los cambios que hubo en el resto de las políticas económicas (gobierno de 1951, de 1957, y Plan de Estabilización de 1959). En segundo lugar, y en línea con la argumentación del anterior párrafo, esos cambios no afectaron a una serie de características industriales que se mantuvieron constantes durante todo el franquismo, incluso tras la llegada de López Bravo: industrialización a ultranza, y excesivo intervencionismo en las empresas industriales. El estudio del condicionamiento industrial confirmará todos estos argumentos.

## **2. PANORAMA GENERAL DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS FRANQUISTAS**

La extensa duración del régimen de Franco –cerca de cuarenta años– hace necesaria periodificarlo para estudiar la evolución de sus políticas económicas, así como para determinar las características de estas políticas que se mantuvieron constantes a lo largo de toda la dictadura. Esta periodificación se basa en dos criterios relacionados con las políticas económicas. El primero es la evolución económica: la década de los años cuarenta estuvo marcada por un estancamiento económico, que se corresponde con las primeras políticas autárquicas del franquismo. La relajación de estas políticas en los años cincuenta permitieron un mayor crecimiento, que aún fue mucho mayor en los años sesenta tras los cambios que introdujo el Plan de Estabilización de 1959. El segundo criterio se basa en los cambios de gobierno durante el franquismo, tal como se vio en la tabla 2.2 del capítulo anterior. La entrada de un nuevo gobierno suele provocar cambios en las políticas económicas, y así ocurrió sobre todo con los gobiernos de 1951 y 1957. La combinación de los dos criterios –económico y político– da lugar a los siguientes periodos: 1) la Guerra Civil española (1936-1939), 2) la posguerra (1939-1951), 3) la década de los años cincuenta (1951-1957), y 4) el Plan de Estabilización y el desarrollo de los sesenta (1957-1974).

## 2.1. La Guerra Civil española, 1936-1939

Los economistas que estudian la política económica del régimen de Franco apenas han prestado atención al período de la Guerra Civil. De hecho, sólo hay dos publicaciones sobre estos años: un estudio muy completo aunque limitado a la política económica de la Generalidad de Cataluña (Bricall, 1970 y 1979), y un breve artículo de Malefakis (1987). La primera conclusión que se deriva de estos trabajos es que la política económica de las autoridades franquistas durante la guerra fue relativamente eficaz para conseguir el principal objetivo que tenían en ese momento, ganar la guerra. Así, en el bando denominado nacional, la oferta de alimentos y de maquinaria militar estuvo plenamente asegurada, se contó con la financiación necesaria para hacer frente a esos (y otros) gastos, e incluso se elevó notablemente la moral de la población mediante la producción de algunos bienes de consumo. En cambio, la situación en el bando republicano fue mucho peor, con graves problemas de organización y coordinación para alimentar la maquinaria de la guerra. Esta situación se debió a la falta de una autoridad fuerte, centralizada y estable, y a la aparición de movimientos de revolución social que interfirieron con el objetivo de ganar la guerra (Malefakis, 1987; Bricall, 1970 y 1979).

La situación anterior influyó decisivamente en las políticas económicas aplicadas después de terminada la guerra. En primer lugar, el relativo éxito de las políticas franquistas en la guerra pudo llevar a los militares que la ganaron al convencimiento de que esas mismas políticas podrían seguir aplicándose con éxito en la paz. Estas políticas –al igual que ocurre en cualquier conflicto bélico– fueron muy intervencionistas, sobre todo a partir de mediados del año 1937: la toma de zonas industriales en el Norte de España hizo necesario organizar intensamente la producción industrial, y una superproducción agrícola que bajó los precios originó la creación del Servicio Nacional del Trigo. No sólo estas políticas específicas (y otras) continuaron muchos años después de terminada la guerra, sino que el intenso intervencionismo de estas políticas se convertiría en una de las principales características de las políticas económicas durante todo el régimen de Franco. En segundo lugar –y relacionado con lo anterior–, la especial situación de España tras la Guerra Civil, con la necesidad de controlar la oposición al régimen en el interior, y la inestabilidad de la Segunda Guerra Mundial y el posterior aislamiento internacional en el exterior, provocó una sensación de que la economía española seguía en una situación de guerra (o semi-guerra), lo que ayudó a mantener las

políticas intervencionista de la etapa bélica anterior. Por último, la instauración y consolidación del régimen de Franco basado en su victoria en la guerra otorgó un extraordinario poder a las autoridades políticas de ese régimen, mayoritariamente militares, quienes pudieron aplicar durante muchos años sus políticas intervencionistas aunque fueran económicamente poco eficaces.

A pesar de que apenas se ha estudiado la influencia de las políticas económicas desarrolladas por el bando nacional durante la Guerra Civil española en las políticas posteriores a esa guerra, este factor fue determinante para explicarlas. Así lo reconocen de forma implícita muchos autores<sup>1</sup>, y así se tendrá en cuenta en esta tesis, sobre todo cuando se analice la política industrial y el condicionamiento.

## 2.2. La posguerra, 1939-1951

La mayoría de los autores que han estudiado las políticas económicas del franquismo consideran que este primer período constituye una unidad, a la que suelen denominar como autarquía<sup>2</sup>. Se trata, por tanto, de un período en el que las políticas económicas realizadas por los diferentes gobiernos de Franco fueron muy parecidas. La única duda podría residir en el gobierno de 1945, que algunos autores consideran que introdujo algunos cambios —Clavera *et al.* (1973)—, aunque fueron de poca importancia —Velasco (1982) entiende que estos cambios fueron más formales que de fondo—.

La unidad de los años cuarenta no estuvo solamente en las políticas económicas, sino también en la evolución económica y política. Tal como se comprobó en el capítulo primero, la situación económica fue muy negativa en todos esos años y, por ejemplo, la recuperación de los niveles de renta anteriores a la Guerra Civil sólo se produjo en 1951 (Catalán, 1992, p. 362), momento en el que la economía española comenzó a salir del

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, González (1990, p. 23) habla de «franquismo de guerra, porque la economía fue dirigida como un cuartel, al estilo militar». Por su parte, García Delgado (1986, pp. 183-184) recoge numerosos declaraciones sobre esta idea: la búsqueda de un «Estado imperial militar» (Raymond Carr); la «economía de intendencia» en una «autarquía cuartelera» (Javier Tusell); la «situación de economía de guerra» (Juan Velarde); y la extensión de esta situación de guerra no sólo a la economía sino también a otras facetas, aspecto que recoge el informe confidencial de Carrero Blanco a Franco en 1945, «La única fórmula para nosotros no puede ser otra que orden, unidad y aguantar...» (Manuel Ballbé).

<sup>2</sup> Así se puede comprobar con los títulos de los principales estudios sobre las políticas económicas en ese período: Clavera *et al.* (1973), *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*; Velasco (1982), *El pensamiento autárquico español como directriz de la política económica (1936-1951)*. José Luis García Delgado, por su parte, denomina a este primer período como «primer franquismo» (1986).

estancamiento anterior. El marco político se caracterizó por una gran inestabilidad interna y externa. La inestabilidad interna fue más intensa durante los primeros años de la década, debido a las tensiones propias de la instauración de un nuevo régimen, y a la permanencia de una resistencia interna heredada de la Guerra Civil. El alto número de gobiernos en esos primeros años fue un reflejo de esta situación. Aunque en 1945 el régimen de Franco logró consolidarse y eliminar la oposición interna, la situación exterior empeoró considerablemente. El apoyo que el franquismo dio a los países que perdieron la Segunda Guerra Mundial (Alemania e Italia) provocó que los países vencedores sometieran a España a un aislamiento internacional. Este aislamiento duró, precisamente, un lustro, cuando el inicio de la guerra fría en los años cincuenta marcó el fin del aislamiento español.

Las políticas económicas autárquicas tuvieron tres características, tal como explican perfectamente Martín Aceña y Comín (1991, p. 68), al argumentar que las autoridades españolas se enfrentaron a los tres dilemas clásicos de toda estrategia de desarrollo: 1) elegir entre crecimiento equilibrado y crecimiento desequilibrado; 2) elegir entre crecimiento basado en las reglas del mercado y en la iniciativa privada frente a crecimiento con fuerte intervención pública y dirigido por el Estado, y 3) elegir entre crecimiento hacia dentro («inward-oriented growth») y crecimiento hacia fuera («outward-oriented growth»). El franquismo eligió el crecimiento desequilibrado a través de la industrialización, la intervención del Estado en la economía, y el proteccionismo o crecimiento hacia dentro.

### 2.2.1. *El proteccionismo*

El intenso proteccionismo fue una de las principales características de las políticas económicas autárquicas. Sin embargo, esta preferencia por la protección no empezó con Franco, sino que ya existía desde muchas décadas antes. Concretamente, el giro proteccionista de la economía española proviene de finales del siglo XIX, cuando dio comienzo una fase de «nacionalismo económico español» que combinaba ese proteccionismo con un fuerte intervencionismo económico<sup>3</sup>. Esta fase se prolongó hasta

---

<sup>3</sup> El concepto de «autarquía» apareció en la obra clásica de Perpiñá Grau (1936). Muñoz, Roldán y Serrano (1978) –con un monográfico del ICE titulado «La vía nacionalista del capitalismo español»– introdujeron la idea anterior, que ha sido mantenida (junto con la utilización de las expresiones «vía nacionalista» o «nacionalismo económico español») por todos los autores que han estudiado este período: García Delgado (1981, 1984), Mañuquer de Motes (1987), Comín (1987, 1993), Fraile (1991, 1992 y

el último cuarto del siglo XX, conociendo su mayor intensidad durante el período autárquico franquista.

Lo anterior podría hacer pensar que el franquismo simplemente continuó con una tendencia que ya venía de atrás. Sin embargo, la opción proteccionista de España en el primer tercio del siglo XX se tomó a la vez que se intensificaba el proteccionismo en el resto de Europa y del mundo. A pesar de que el proteccionismo en España fue en esos años más intenso que en Europa<sup>4</sup>, siguió su misma tendencia. La situación durante el régimen de Franco fue, en cambio, completamente distinta, ya que la tendencia de las economías europeas tras la Segunda Guerra se orientó hacia la liberalización comercial. España, por tanto, no sólo intensificó el proteccionismo anterior, sino que, además, se desvió de la tendencia que seguían los países de su entorno (incluida la dictadura portuguesa, tal como se comprobará en el capítulo 6).

Uno de los debates más intensos en la historia económica española contemporánea es la influencia del proteccionismo en el desarrollo económico. Para algunos autores, el proteccionismo permitió e incentivó la industrialización en España (Tamames, 1991; Donges, 1976), mientras que otros estudios más recientes han puesto en duda esta opinión (Carreras, 1984 y 1987; Prados, 1982 y 1994; Fraile, 1991). Este debate se establece en torno al crecimiento proteccionista de finales del siglo XIX, pero no se extiende al período autárquico de Franco por dos motivos. El primero se acaba de comentar: el hecho de que el régimen de Franco decidiera protegerse a la vez que el resto de Europa iniciaba un camino hacia la liberalización comercial perjudicó claramente el crecimiento y la industrialización en España. El segundo motivo es más concluyente: la intensidad y la forma en que se aplicó el proteccionismo español no podían incentivar de ninguna forma el crecimiento y la industrialización.

Efectivamente, el régimen de comercio, tanto de importaciones como de exportaciones, fue objeto de una intensa intervención: licencias de importación, registros de importadores y exportadores, control de cambios y divisas con un sistema de cambios múltiples, etc. La política comercial se basó, por tanto, más que en el arancel, en una serie de instrumentos interventores destinados a controlar y deprimir el

---

1998), Velarde (1993) y Tortella (1994).

<sup>4</sup> Fraile (1991, pp. 203-204) ofrece cuatro argumentos para explicar este mayor proteccionismo en España: el atraso agrario, la concentración geográfica de las industrias, el atraso del sistema impositivo, y el débil desarrollo democrático y parlamentario.

intercambio con el exterior. En el momento en el que aparecían organismos como el GATT, destinados a potenciar los acuerdos multilaterales, España adoptó un intercambio casi de trueque, con acuerdos bilaterales y sistemas transitorios de clearing, compensaciones y contingentes, que desplazaron al arancel como instrumento principal en los intercambios (Viñas *et al.*, 1979, p. 258 y ss.). Todo este sistema tan complicado contrajo el comercio internacional e introdujo numerosas ineficiencias económicas y corrupciones. Pero, además, la política proteccionista estuvo plagada de contradicciones. Por ejemplo, Viñas *et al.* demuestran que, frente a los discursos oficiales de autarquía y autosuficiencia nacional, las autoridades negociaban en secreto créditos exteriores (Viñas *et al.*, 1979, p. 289). Por su parte, Clavera *et al.* argumentan que España fue «antiautárquica», ya que se importaron muchos más bienes del exterior comparado con el período anterior –por ejemplo, cinco veces más trigo que en 1931-1935–. Según ellos, la autarquía se empleó más bien como un concepto teórico y político, y no se aplicó en la economía (Clavera *et al.*, 1973, I, pp. 78-90). Por último, Gómez Mendoza (1994) ofrece otro ejemplo de estas contradicciones a través de la política cambiaria: Franco se obstinó en mantener la peseta sobrevalorada (una medida muy común entre los dictadores), a pesar de que esta política desincentivaba las exportaciones e incentivaba las importaciones, lo que producía el efecto contrario al pretendido por la autarquía (además de originar otros muchos problemas como la escasez de divisas o el freno a la industrialización).

### 2.2.2. *La intervención del Estado en la economía*

Las dos principales características del nacionalismo económico español que se inició a finales del siglo XIX fueron el proteccionismo y el intervencionismo público. Las intervenciones franquistas no fueron, por tanto, una política original del régimen, sino la continuación de una tendencia que venía de la etapa anterior:

En contra de muchas declaraciones retóricas de los portavoces del «Nuevo Estado», es un intervencionismo, por lo que se refiere a instrumentos utilizados, muy poco original en relación a las prácticas que la orientación nacionalista de la política económica española ha ido ensayando desde comienzos de siglo (García Delgado, 1986, p. 179).

Hasta el siglo XX la intervención del Estado se había limitado a la protección arancelaria (Tortella, 1994, p. 257), y desde entonces aparecieron nuevas formas de

intervención, sobre todo en el sector industrial<sup>5</sup>. Tal como indica acertadamente García Delgado, el franquismo echó mano de esos instrumentos –un ejemplo perfecto de esto fue el condicionamiento industrial con la Real Orden 4/11/1926–, intensificando su aplicación.

Sin embargo –al igual que ocurrió antes con el proteccionismo–, las intervenciones franquistas fueron muy diferentes respecto a las del período anterior, a pesar de su parecido formal. Un primer indicador de esta circunstancia se encuentra en la tabla 3.1. En ella se observa que, durante el primer tercio del siglo XX, España siguió la misma tendencia de gasto público que el resto de los países, siempre desde un nivel atrasado parecido al de Italia. Sin embargo, al empezar el franquismo esta tendencia se quebró, reflejando un comportamiento público distinto al del resto de los gobiernos europeos<sup>6</sup>. La causa primera de esta situación fue la resistencia del régimen de Franco a reformar el sistema fiscal, lo que provocó que no pudiera contar con suficientes recursos. Esto condicionó gran parte de las políticas económicas franquistas ya que, por ejemplo, este régimen no pudo desarrollar una serie de actuaciones que empezaron a aplicar la mayoría de los países desarrollados tras la Segunda Guerra Mundial (inversión en infraestructuras, en sanidad o en educación), y que habrían supuesto un estímulo directo a los factores de producción<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Las leyes más importantes de este período fueron la Ley de 14 de febrero de 1907, que obligaba al Estado a comprar preferentemente a la industria nacional y donde se creaba la Comisión Protectora de la Producción Nacional (con un precedente en una disposición promulgada en 1887 que protegía a la industria naval); la Ley de 2 de marzo de 1917 para ayudas a nuevas empresas, que propició la creación, cuatro años más tarde, del Banco de Crédito Industrial; y la Real Orden de 4 de noviembre de 1926, por la que se creaba el Comité Regulador de la Producción Industrial, para implantar un sistema de autorizaciones previas.

<sup>6</sup> «La economía española no era una excepción en la Europa del período 1919-1935. El proteccionismo, el corporativismo, la intervención del Estado o la existencia de oligopolios y monopolios no son rasgos exclusivos de la economía y política económica españolas del período de entreguerras. [...]. En los años posteriores a 1940, la economía y la política españolas fueron un tanto insólitas en el contexto internacional» (Comín, 1987, p. 138).

<sup>7</sup> Comín (1993) considera que estas políticas no efectuadas por el franquismo influyeron decisivamente en el pobre desarrollo de la economía española en ese período, aunque sus efectos son muy difíciles de medir.

TABLA 3.1. Participación del gasto público en la renta nacional (porcentajes)

	1900-1902	1935-1938	1956-1960	1970-1972
EE UU	6,8	21,3	31,1	34,1
Francia	14,4	30,5	51,7	49,8
Reino Unido	14,4	24,4	36,3	50,3
Alemania	16,2	42,2	44,4	35,6
Canadá	9,5	29,4	35,2	35,7
Italia	7,1	13,6	28,1	37,8
<b>España</b>	<b>9,4</b>	<b>13,5</b>	<b>11,2</b>	<b>17,3</b>

Fuente: Comín (1990, p. 440).

Basándose en la tabla anterior, un observador que desconociera cualquier otro dato sobre la economía española podría concluir que España tuvo, a partir del primer tercio del siglo XX, un gobierno pequeño que apenas intervenía en la economía privada. La realidad fue la contraria. Aunque el Estado gastaba poco, intervenía mucho a través de la regulación en todos los ámbitos del sector privado. Según el propio Comín (1990, p. 438) «en el caso español, hay una evolución inversa de la intervención del Estado a través de la regulación y mediante los mecanismos presupuestarios». El fuerte carácter regulador unido a la escasez de políticas presupuestarias fueron las principales características de las políticas económicas del franquismo.

Numerosos estudios han destacado otras características sobre las regulaciones en el período autárquico<sup>8</sup>. Una de las más destacadas fue el carácter militar, tal como ya se comprobó anteriormente (ver pie 1 en p. 98). Esto refuerza la importancia de la Guerra Civil en las políticas económicas desarrolladas a su término –destacada en el apartado anterior–. Pero también introduce otra cuestión: la existencia de objetivos no económicos en estas regulaciones. Algunos autores han destacado, en este sentido, determinados objetivos políticos como la búsqueda de la independencia política, la supervivencia y la legitimación del régimen en un entorno hostil. Clavera *et al.* (1973, I, pp. 92 y 94) lo explican perfectamente:

El intervencionismo arranca precisamente de la situación de Guerra Civil y se prolonga después más como consecuencia del modelo político adoptado que por las necesidades propias de una política de reconstrucción [...]. El Estado totalitario sólo aspira a controlar el aparato económico, haciendo pasar la política –el Poder en su sentido más estricto– por encima de la economía.

<sup>8</sup> Entre ellos destaca la obra colectiva de Clavera *et al.* (1973), varios ensayos de José Luis García Delgado (1985, 1986 y 1987), y una interpretación muy original de estas políticas por parte de Manuel Jesús González (1990).

Por tanto, si en vez de considerar los efectos sobre el crecimiento económico se consideran sólo los efectos políticos, las regulaciones autárquicas no fueron ineficaces, ya que sirvieron a los intereses políticos de las autoridades franquistas. Lo que ningún autor pone en duda es que estas regulaciones fueron muy negativas para el desarrollo económico español. Para Manuel Jesús González, estas regulaciones alteraron los derechos de propiedad y aumentaron los costes de transacción, lo que provocó numerosas distorsiones y rigideces en los precios, la competitividad, el comercio, y la gestión empresarial. González plantea esta cuestión desde un punto de vista contrafactual:

La grave ineficacia económica del franquismo de guerra pudo haberse atemperado si la Administración hubiera sido más respetuosa con los derechos privados de propiedad. Si se hubiese permitido a los importadores importar obteniendo las divisas a precios de mercado, si se hubiese dejado a los productores vender a quienes quisieran y al precio que pudieran, a los trabajadores trabajar donde quisieran en vez de sestear en los cuarteles, y si al menos se hubiese permitido a los propietarios de cartillas de racionamiento venderlas, subastarlas y especular con ellas endosándolas abiertamente. También hubiera acortado el período de sufrimiento algún esfuerzo por disminuir los costes de transacción; sobre todo los costes de información, permitiendo que los precios la transmitieran y los agentes respondieran a esa rápida transmisión que nadie es capaz de hacer con más rapidez y baratura. Y permitiendo el funcionamiento abierto de los especuladores en vez de reprimirlos con sanciones y bravatas amenazadoras (González, 1990, pp. 28-29).

### 2.2.3. *La industrialización*

El tercer elemento característico de las políticas económicas del franquismo fue la industrialización. Su análisis se realizará con profundidad en el siguiente epígrafe. Pero previamente es necesario establecer la relación existente entre los tres elementos característicos de la autarquía española: la protección, la industrialización, y el intenso intervencionismo. Estos tres aspectos se complementan entre sí, dando sentido a la idea que las autoridades franquistas tenían de la autarquía: el aislamiento de la economía española se conseguiría, no sólo incrementando la protección, sino también incentivando su industrialización para reforzar la independencia económica de España; y estos objetivos lograrían alcanzarse más eficazmente a través de la intensa regulación por parte del Estado.

Sin embargo, la existencia de una ideología autárquica que guiase las políticas económicas del franquismo ha sido puesta en duda por numerosos autores. Carlos

Velasco (1982) ha analizado el pensamiento autárquico en España como directriz de las políticas económicas aplicadas en el período 1936-1951, concluyendo que no existió en realidad ninguna teoría de la autarquía, o que de existir no influyó decisivamente en las intervenciones franquistas. Quedan entonces por determinar qué otros aspectos (aparte de la ideología) pudieron influir en las políticas franquistas. Ya se han mencionado algunos, como los objetivos políticos de las autoridades, o el pragmatismo y la adaptación a las circunstancias del régimen. El análisis de la evolución posterior de las políticas económicas autárquicas permitirá definir mejor estos otros objetivos.

### 2.3. La década de los años cincuenta

Una serie de factores, tanto internos como externos, influyeron en los cambios de política económica del nuevo gobierno de 1951. En el exterior, el inicio de la «guerra fría» junto al cambio de actitud de EE.UU. con respecto a Franco, ayudó al relajamiento de la presión internacional. En el interior, el régimen consiguió asentarse y adquirir una gran estabilidad (en parte debido a la favorable situación internacional), y aunque empezaron a surgir ciertos movimientos de protesta internos (huelgas y protestas en la Universidad), el régimen reaccionó y se adaptó –débilmente, eso sí– a las exigencias de la población. En estas circunstancias, el nuevo gobierno de 1951 planteó la necesidad de liberalizar las políticas autárquicas de la década anterior, bajo un doble objetivo: estabilidad monetaria y de precios, y crecimiento industrial. La industrialización se convirtió, por tanto, en el eje central de toda la política económica de este gobierno, ya que se pensaba que el control de precios se conseguiría aumentando la producción industrial, tal como argumentaba un alto dirigente de esa época: «lo más importante para poder presionar sobre los precios es aumentar la producción, incrementar la renta nacional»<sup>9</sup>.

Las nuevas políticas económicas de los años cincuenta tuvieron un efecto positivo sobre el crecimiento económico en España, sobre todo si se compara con la situación en la década anterior. Sin embargo, no todo fue positivo, y hubo varios elementos negativos en las políticas económicas de este período. En primer lugar, los objetivos económicos del gobierno de 1951 no fueron aplicados con decisión. Las

---

<sup>9</sup> Discurso en las Cortes de Manuel Arburúa el 18 de diciembre de 1951 (citado en Clavera *et al.*, 1973, II, p. 57).

causas de esta indecisión se encuentran en la descoordinación entre Ministerios y en la existencia de una oligarquía contraria a esos cambios (Clavera *et al.*, 1973, II, pp. 60-61), y también en que el propio régimen de Franco siempre se mostró desconfiado frente a las reformas de liberalización económica<sup>10</sup>. Por tanto, aunque las ideas que estaban detrás de las nuevas políticas eran correctas, su aplicación práctica no pudo desarrollarse plenamente. Así, las autoridades se dedicaron más a una política pasiva de eliminación de obstáculos, que a una política activa de estímulo y promoción del crecimiento. La economía española estaba tan encorsetada e impedida para crecer en la década de los cuarenta, que bastó con suavizar parte de estos obstáculos para que España conociese un crecimiento importante en la década siguiente. De todas formas, si las nuevas políticas se hubieran aplicado con más decisión, el crecimiento podría haber sido mucho mayor, y la economía española habría podido aprovechar su gran potencial de crecimiento.

En segundo lugar, las características del desarrollo español en los años cincuenta hacían que ese crecimiento fuera insostenible en el tiempo. Este problema ya fue observado en su momento por el economista Manuel de Torres, quien lo describió como un crecimiento limitado y «autofágico» (Torres, 1956). La manifestación de estos problemas se plasmó en una serie de desequilibrios persistentes en el tiempo. El primero de estos desequilibrios se dio en el sector exterior, ya que el desarrollo industrial precisaba cada vez más importaciones, lo cual suponía un límite al modelo de crecimiento industrializador ante la escasez de divisas. Además, no se podían aumentar las exportaciones al estar orientada la industria hacia el interior. El segundo desequilibrio se produjo en el sector industrial, con un problema de sobreproducción originado por la falta de demanda interna debida al bajo nivel de renta de la población<sup>11</sup>. El gobierno fue consciente de este problema, e intentó solucionarlo aumentando los salarios nominales, con la esperanza de que creciera la demanda de bienes industriales, a la vez que aumentaban también los gastos públicos. La consecuencia fue un incremento

---

<sup>10</sup> «En un régimen basado en la reducción y eliminación drástica de cualquier vestigio de libre opinión política, sindical, cultural, etc., debía parecer también inaceptable que pudiera existir “libre empresa”, o “libre comercio”, o “libre asignación de recursos”. La admisión de la libertad, incluso en un terreno como el de la economía, debió parecer a los responsables del franquismo como una referencia peligrosa y, en todo caso, un precedente de alcances imprevisibles» (Velasco, 1982, p. 930).

<sup>11</sup> Clavera *et al.* (1973, II, pp. 61-62) explican perfectamente este problema: «el mecanismo descansaba en la confianza de que la demanda privada se comportaría respecto a los productos alimenticios como bienes inferiores, con lo que al aumentar la renta real, disminuiría relativamente su demanda y aumentaría la de productos manufacturados. Sin embargo, el nivel de renta era tan bajo y el subconsumo tan intenso, que la parte del gasto privado que se dirigió a los productos manufacturados fue mucho menor que la esperada».

de los precios, que disminuyó el poder adquisitivo de los trabajadores (Gámir, 1975, p. 24). Se reaccionó volviendo a subir los salarios, creándose una típica espiral salarios-precios, cuya originalidad radicaba en que no fue originada por las presiones sindicales, sino por la intervención del gobierno para dar salida a la oferta industrial nacional (Clavera *et al.*, 1973, II, p. 63). Por último, el tercer problema se manifestó en el sistema monetario, con una fuerte inflación –sobre todo a partir de 1956–. Esta inflación afectaba a los otros dos desequilibrios (el exterior y el de la sobreproducción industrial), y ha sido ampliamente estudiada por González (1979).

Los anteriores desequilibrios no eran más que una señal que mostraban la inviabilidad a largo plazo del modelo de crecimiento de los años cincuenta. Era necesario, por tanto, modificar las políticas económicas, y así lo hizo el nuevo gobierno de 1957, sobre todo con las medidas del verano de 1959 conocidas como Plan de Estabilización, de las que se ocupa el siguiente apartado.

#### 2.4. El Plan de Estabilización y el desarrollo de los años sesenta

Si en el gobierno de 1951 se habían incorporado algunos Ministros de tendencia liberal (como, por ejemplo, Manuel Arburúa en el Ministerio de Comercio y Gómez de Llano en el de Hacienda), esta situación se intensificó con el nuevo gobierno de 1957, donde todos los ministerios económicos –salvo el de Industria– fueron a parar a Ministros liberales<sup>12</sup>. La disputa entre las posiciones liberales y las tradicionales se inclinó hacia las primeras, y así lo reflejan los objetivos económicos de este nuevo gobierno: estabilización de los desequilibrios económicos a corto plazo unido a cambios estructurales de la economía española a largo plazo.

Sin embargo –y tal como había ocurrido también en 1951– las actuaciones reales fueron mucho menos ambiciosas que los objetivos originales. Así, en el bienio 1957-1959 el nuevo gobierno se limitó a aplicar medidas estabilizadoras, sobre todo en el

---

<sup>12</sup> Mariano Navarro Rubio en el Ministerio de Hacienda y Alberto Ullastres en el de Comercio, respaldados por el Ministro subsecretario de la Presidencia, almirante Carrero Blanco, y el secretario de este último, Laureano López Rodó, constituyeron el núcleo central y poderoso de la nueva postura liberal. Otros ministerios económicos siguieron a este núcleo: el Ministro sin cartera del Consejo Económico Nacional Gual Villalbí, el Ministro de Agricultura C. Cánovas, el de Asuntos Exteriores Castiella, y en la dirección sindical J. Solís. Los ministerios no económicos fueron ocupados por gentes de otras tendencias (falangistas, monárquicos) para equilibrar el poder, tal como le gustaba hacer a Franco. La única excepción en el esquema anterior estuvo en el Ministerio de Industria, que siguió estando en manos de Joaquín Planell.

interior (políticas monetaria y fiscal), pero sin llevar a cabo las necesarias reformas estructurales que necesitaba la economía, y descuidando los desequilibrios externos. Serán precisamente estos desequilibrios externos (déficit persistentes en las balanzas de pagos, y escasez alarmante de divisas) los que impulsaron el Plan de Estabilización en el verano de 1959. La gravedad de la situación económica eliminó las últimas resistencias de Franco ante un Plan tan ambicioso y liberal, y fue, para muchos autores, el origen de los cambios: «ningún cambio importante es posible si no hay una crisis grave de recursos externos. El temor a la insolvencia exterior es la única fuerza capaz de cambiar de convicciones a un político español y aceptar el consejo técnico» (Fuentes Quintana, 1984, p. 29).

Pero, de nuevo, no se llevaron a la práctica los ambiciosos objetivos de liberalización económica contenidos en el Plan de Estabilización. Es cierto que algunas medidas estabilizadoras se aplicaron con éxito al principio, como el control a corto plazo de la inflación, o la solución a la escasez de divisas. Pero no se llegaron a aplicar las medidas que preveían introducir cambios estructurales en la economía española para que ésta se transformara definitivamente en una economía de mercado. Varios autores han tratado de explicar las causas de esta situación. Para unos, el alejamiento de los problemas económicos redujo los ímpetus reformistas, cumpliéndose así la segunda parte del argumento anterior de Fuentes Quintana (1984, p. 39), según el cual, una vez superados los problemas en la Balanza de Pagos, ya no es posible seguir con la reforma. Para otros autores, la propia estructura política del régimen franquista impidió el desarrollo completo del Plan, debido al temor por las consecuencias políticas y sociales de la liberalización (González, 1979, cap. 6; Fuentes Quintana, 1984, p. 39; García Delgado, 1987, p. 179).

Numerosos economistas han relacionado el Plan de Estabilización de 1959 con el extraordinario crecimiento de la economía española durante los años sesenta. Evidentemente existe esta relación, ya que las nuevas políticas mejoraron numerosos aspectos de la economía española, lo que permitió que ésta aprovechara mejor su gran potencial de crecimiento y convergencia hacia los países más avanzados. Sin embargo, en el capítulo primero ya se explicó que ese crecimiento no pudo aprovechar totalmente todo el potencial de crecimiento español. En este sentido, Fuentes Quintana argumenta que la forma cómo se desarrolló el crecimiento en los sesenta no fue positiva, debido a la existencia de lo que él denomina «pasivos del crecimiento económico»: desequilibrios

en la Balanza de Pagos, intervencionismo financiero que impidió que los créditos se orientaran eficazmente, escasa oferta de bienes públicos, baja productividad de la industria, escasa capacidad de generar empleo (si no hubo paro fue por el intenso crecimiento y por la salida de emigrantes al norte de Europa), deficiente desarrollo del sector comercial, y desigualdades en la distribución personal y regional de la renta (Fuentes Quintana, 1995). Las consecuencias negativas de todo lo anterior se dejaron sentir en la economía española, no tanto en los años sesenta, sino en la crisis de los setenta.

## **2.5. Evolución de las políticas económicas durante el franquismo**

La mayoría de los economistas que estudian las políticas económicas del franquismo consideran que en 1959 cambió el rumbo de dichas políticas, diferenciando entre el período autárquico previo, y el desarrollo y la liberalización posterior. No obstante, la descripción de las páginas anteriores matiza esta interpretación. El franquismo implantó, al principio de su mandato, unas políticas con unas características muy concretas: proteccionismo, intervencionismo estatal, industrialización, y autarquía. Es cierto que a lo largo del tiempo estas políticas autárquicas iniciales fueron evolucionando a través de cambios propiciados por los nuevos gobiernos de Franco (1951, 1957, y Plan de Estabilización de 1959). Pero la existencia de estos cambios se puede matizar de diversas maneras. En primer lugar, estos cambios fueron muy lentos; aunque eran muy ambiciosos teóricamente, en la práctica no se desarrollaron plenamente, y en muchas ocasiones las autoridades franquistas dieron marcha atrás a sus reformas liberalizadoras.

En segundo lugar, los efectos de las políticas económicas franquistas sobre el sistema económico español apenas cambiaron en el tiempo. Ya se ha explicado la interpretación de González (1990) sobre cómo el sistema económico español de la autarquía estaba muy alejado de lo que es una economía de mercado. Y esta misma interpretación es la que ofrecen otros economistas al referirse al último período del régimen de Franco. Así, Luis Angel Rojo (1969) considera que la economía española en los años sesenta no era plenamente capitalista, ya que adoptó la «peor solución en que no hay socialización, ni hay mercado».

Por último –en tercer lugar–, una interpretación utilitaria de las políticas económicas franquistas también pone en duda la importancia efectiva de los cambios aquí analizados. Efectivamente, las características de las políticas autárquicas de los años cuarenta no fueron un objetivo en sí mismo, sino un instrumento para los objetivos específicos del Estado franquista. En el texto se han apuntado algunos de estos objetivos, que se basan en la primacía de los objetivos políticos (supervivencia del régimen, control del sector privado) frente a los económicos. Y estos objetivos se mantuvieron a lo largo de todo el régimen de Franco, que aceptó cambiar sus políticas económicas sólo cuando era necesario para hacer frente a modificaciones en las condiciones políticas del régimen (aislamiento o apertura externa, necesidad de legitimación vía desarrollo económico, crisis económicas insostenibles, etc.). El pragmatismo se presenta, por tanto, como una de las principales y permanentes características de las políticas económicas del franquismo.

Gabriel Tortella ha interpretado perfectamente el alcance de los cambios en las políticas económicas franquistas:

Venimos hablando de liberalización y apertura al exterior de la economía española; pero el lector debe recordar, con Augusto Comte, que tout est relatif; todo es relativo, y tanto más relativo era el liberalismo cuando Franco estaba en el poder. El Plan de Estabilización y las medidas que le siguieron marcaron un claro cambio en las directrices de la política económica española; pero, por seguir con los adagios franceses, plus ça change, plus c'est la même chose: cuanto más cambiaba la política de la dictadura, más permanecía lo esencial. La realidad económica se fue imponiendo, y el régimen se fue adaptando (ése fue su acierto), pero muy lentamente, resistiéndose, y con muchas marchas atrás. Así, si los controles más férreos y visibles desaparecieron, muchos subsistieron, y se crearon otros nuevos y más sutiles, pero igualmente reales y operativos. [...]. En realidad fue como si los políticos de los Sesenta, asustados ante la temeridad de las reformas de 1959, hubieran ido poniendo parches aquí y allá para tratar de reconstruir el viejo búnker autárquico, y se hubieran quedado a medio camino (Tortella, 1994, p. 287; subrayado mío).

El análisis más detallado de las políticas industriales en el siguiente epígrafe confirmará todas las ideas anteriores.

### 3. LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL RÉGIMEN DE FRANCO

La industrialización fue uno de los principales objetivos (declarados) del franquismo. Las características de las políticas económicas franquistas antes analizadas –la autarquía, el proteccionismo, y la intervención presupuestaria y reguladora– se

aplicaron muy intensamente en el sector industrial. En este epígrafe se analiza la evolución de la política industrial franquista, lo que servirá de base para el estudio del condicionamiento industrial en el próximo capítulo. En el desarrollo de esta política industrial aparecen dos ministros claves para entender su evolución. El primero fue Juan Antonio Suanzes, quien controló el desarrollo de esta política desde el principio del franquismo hasta el año 1963, fecha de su retirada de la política activa. El segundo fue Gregorio López Bravo, quien precisamente sustituyó a Suanzes (y a su hombre de confianza en el Ministerio de Industria, Joaquín Planell) en 1962-1963. El desarrollo de la política industrial se adapta perfectamente a estos dos períodos, como se comprobará a continuación, pero la influencia de Suanzes y de sus ideas sobre la industrialización fueron perdiendo peso desde los años cincuenta, por lo que se utilizará el mismo esquema del epígrafe anterior para estudiar la evolución de la política industrial.

### 3.1. La política industrial durante la Guerra Civil, 1936-1939

Durante la Guerra Civil española, al menos en los primeros meses, el gobierno del bando nacional no dio muestras de preocuparse mucho por la política industrial. Un análisis de los boletines oficiales de estos años así lo muestra. Por Ley 2 de octubre de 1936 se estableció la Organización Administrativa del nuevo Estado<sup>13</sup>. Se creó una «Junta Técnica del Estado», compuesta de diversas comisiones, entre las que estaba la «Comisión de Industria, Comercio y Abastos». Las actuaciones legislativas generales de las autoridades durante todo el período bélico fueron las normales en esta situación: control de precios, control de los fondos en cuentas corrientes, control de movimientos de mercancías y de personas, control de las escuelas, confiscaciones, etc. De hecho, la mayor parte de las leyes en los BOE se agruparon en el apartado «Secretaría de guerra», y en los demás apartados buena parte de las leyes también fueron de carácter militar. Hubo una cierta actividad legislativa en el sector agrario, fijando precios y producciones, e incluso entrando en el asunto de la reforma agraria<sup>14</sup>. En cambio, en el

---

<sup>13</sup> El primer Boletín Oficial del bando nacional se publicó con fecha 25 de julio de 1936, firmado por Miguel Cabanellas. Se llamó *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional*, siendo la constitución de esta Junta la primera actuación legislativa de las autoridades del bando nacional. Posteriormente, el 2 de octubre de 1936, se publicó el último B.O. de la Junta de Defensa Nacional (firmado por Miguel Cabanellas), y ese mismo día apareció el primer Boletín Oficial del Estado firmado por Francisco Franco (a este BOE se le empezó a numerar con el nº 1 del año I).

<sup>14</sup> Ley de 26 de septiembre de 1936, que anuló la reforma agraria efectuada por la República.

sector industrial la actividad legislativa fue muy poco intensa, centrándose fundamentalmente en la inspección y contabilidad estadística de las industrias del país, con el objetivo de vigilar a sus directivos por si alguno mostraba «tibieza en su apoyo a la causa nacional» (Decreto 17/8/1936, nº 37, del BOJDN). Las atribuciones que la Ley 2/10/36 estableció para la Comisión de Industria, Comercio y Abastos, refuerzan esta idea de preocuparse más de las estadísticas y de los aspectos comerciales, que de incentivar la producción industrial:

[El] objeto [de esta Comisión] será el estudio estadístico de las diversas actividades, mercancías y provisiones existentes en las provincias ocupadas, régimen de coordinación entre las mismas y auxilios que necesiten, fomento de las exportaciones y determinación de las importaciones necesarias, así como arbitrar los primeros medios necesarios para la subsistencia de las industrias.

Un factor bélico cambió esta despreocupación relativa por el sector industrial de las autoridades franquistas: la conquista de territorios en el Norte de España (País Vasco, Santander y Asturias). La primera consecuencia de estas conquistas fue la creación de la Comisión Militar de Incorporación y Movilización Industrial (Decreto 21/6/1937, nº 301). Esta Comisión se encargó de normalizar la situación de la industria en una zona que acababa de ser conquistada al otro bando. Manteniendo un cierto respeto por la iniciativa privada, la ley establecía la prioridad –como no podía ser de otra forma– sobre los objetivos bélicos<sup>15</sup>. Esta intervención se mostró muy eficaz para asignar los recursos industriales hacia los objetivos bélicos, cosa que el bando republicano se mostró incapaz de realizar con éxito –lo cual le supuso una desventaja frente al otro bando–. Se creó una Comisión para la provincia de Vizcaya, que se ocupó de todas las zonas industriales hasta el 26 de noviembre cuando, manteniendo esta primera Comisión para Vizcaya y Santander, se creó otra nueva para Asturias. Aunque, una vez normalizada la situación, las Comisiones debían pasar sus competencias a la Comisión de Industrias, Comercio y Abastos, en realidad mantuvieron un importante control sobre casi todas las industrias, fundamentalmente las de guerra, hasta la disolución de las CMIMI en mayo de 1938. Las CMIMI fueron la actuación más

---

<sup>15</sup> Así, en el preámbulo establecía los siguientes objetivos: «[...] resolverá los múltiples problemas que su incorporación origine en el orden industrial, y, sin llegar a constituir jamás un obstáculo para el desarrollo de las sanas iniciativas individuales, encauzará dicha industria según las necesidades de la guerra y las conveniencias nacionales».

destacada en el terreno industrial desde el inicio de la guerra<sup>16</sup>, con un carácter eminentemente militar y muy dependiente de las circunstancias bélicas (la conquista de los territorios industriales en el Norte de España a partir de mediados de 1937).

En estas circunstancias, surgió la figura de Juan Antonio Suanzes como uno de los hombres más influyentes en el régimen del general Franco. Suanzes no había tenido ninguna responsabilidad ni actividad política hasta la Guerra Civil<sup>17</sup>. La guerra le sorprendió en Madrid, donde pasó por momentos dramáticos. Tras huir de la capital, entró en contacto con las autoridades del bando nacional (abril de 1937). Suanzes conocía a Nicolás Franco desde su infancia, al coincidir con él en la Escuela Naval de El Ferrol, lo que le facilitó el contacto con Francisco Franco. Suanzes asumió de inmediato responsabilidades políticas, y fue ganándose la confianza de Franco, lo que facilitó su nombramiento como Ministro de Industria y Comercio del primer gobierno del general<sup>18</sup>.

Efectivamente, el 30 de enero de 1938, la Junta de Defensa Nacional promulgó la Ley de Organización Administrativa del Estado, que establecía una nueva organización, esta vez por ministerios, del Estado. A partir de ese momento, el régimen de Franco comenzó a preocuparse por el desarrollo político a largo plazo tras la Guerra Civil, frente a la exclusiva preocupación por la coyuntura bélica a corto plazo que había existido hasta entonces. En esta situación, Suanzes, quien permaneció en el cargo hasta pocos meses después de finalizada la Guerra Civil española (19 meses), consiguió erigirse como uno de los personajes más influyentes en la política económica del

---

<sup>16</sup> Aunque pocas, también hubo alguna otra actuación industrial, centrada sobre todo en el problema de la escasez de materias primas. Sirva de ejemplo la prohibición de vender hulla para el consumo doméstico, que estuvo en vigor desde el 23 de enero hasta el 22 de diciembre de 1937.

<sup>17</sup> Fue un militar de carrera en la Armada, abandonando esta carrera en 1922 para dedicarse a la empresa privada. Se ocupó de la gestión de astilleros en la Sociedad Española de Construcción Naval. Trabajó en las factorías de Cartagena (1922-1926) y de El Ferrol (1926-1932), para pasar con posterioridad a las oficinas de Madrid. Salió airadamente en 1934 de esta sociedad por discrepancias con el socio inglés de la compañía (Vickers). De 1934 a 1936 fue director general de Boetticher y Navarro (BYNSA), fabricante, entre otras cosas, de ascensores (Ballester, 1993, pp. 39-61).

<sup>18</sup> Suanzes dedicó los primeros meses a reparaciones de barcos de guerra, ganándose así la confianza de Franco, lo que le permitió formar parte de su círculo más próximo. Así, en el verano de 1937, un grupo de personas se encargó de reflexionar sobre el futuro Estado franquista. Entre estas personas estuvo Suanzes, quien preparó unas notas manuscritas con sus opiniones que circularon entre los otros miembros de ese grupo (Ballester, 1993, p. 71). El 30 de octubre de ese mismo año se le encargó la dirección de los trabajos de reflotamiento del buque *Ciscar* en el puerto de Gijón (este fue el primer trabajo de lo que luego sería la Comisión de Salvamento de Buques). Suanzes tuvo que abandonar precipitadamente estos trabajos (que finalizaron el 21 de marzo de 1938) al ser nombrado Ministro de Industria y Comercio el 30 de enero de 1938.

franquismo. Su poderosa personalidad se dejó sentir de inmediato en el Ministerio de Industria y Comercio, llevando a cabo una labor política muy intensa que rebasó, en numerosas ocasiones, el ámbito puramente industrial. Esto fue así porque la organización administrativa promulgada en enero de 1938 no dejaba las competencias claras entre los ministerios, por lo que las actividades políticas de Suanzes como ministro se centraron, principalmente, en acumular poder y competencias para su Ministerio.

Así, en primer lugar, el Ministerio continuó con la labor de la Comisión Militar de Incorporación y Movilización Industrial. Al entrar Suanzes existían varias de éstas comisiones, e Industria centralizó todas sus actividades, disolviendo las CMIMI, y creando una nueva Comisión de Incorporación Industrial y Mercantil (decretos de disolución y creación 3/5/1938). Esta comisión se diferenciaba de la anterior en que dependía completamente del Ministerio de Industria y Comercio, y perdía así parte de su carácter militar.

Otra batalla política fue su intervención en el Fuero del Trabajo. Este Fuero pretendía organizar la economía encuadrándola en ramas de producción controladas por los Sindicatos Verticales. Por ello fue lógico que los Ministerios de Industria y de Agricultura se preocuparan ante una posible injerencia de los Sindicatos y del Ministerio de Acción Sindical –dirigido por Serrano Súñer– en sus competencias. En principio, y dado que los Sindicatos todavía no estaban desarrollados, se crearon las Comisiones Reguladoras de la Producción, que tendrían un carácter provisional hasta la creación de los Sindicatos. En la mayoría de los casos los Sindicatos no pudieron obtener la influencia que teóricamente tenían asignada, ante la eficaz resistencia de los diferentes ministerios. En los próximos capítulos se comprobará que esto fue lo que ocurrió en el sector industrial y, más concretamente, en la política del condicionamiento.

Una de las Comisiones más importantes fue la Comisión Reguladora del Comercio Exterior. Controlada por Suanzes, entraba en conflicto con el Comité de Moneda Extranjera (antecedente del Instituto Español de Moneda Extranjera), dependiente del Ministerio de Hacienda. Suanzes consideraba necesario que el control de las divisas pasara a su órbita (comercio). Aunque en 1939 el IEME pasó a depender orgánicamente del Ministerio de Industria y Comercio, en realidad siguió bajo la órbita del Ministerio de Hacienda, lo que constituyó uno de los fracasos políticos de Suanzes en este período.

Suanzes también trató de controlar el área de abastecimientos y transportes. Volvía a darse un conflicto de competencias en este terreno, ya que el Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes dependía de la Vicepresidencia del Gobierno. El Ministerio de Industria y Comercio consiguió absorber este organismo, cediendo competencias solamente ante las autoridades militares para el abastecimiento del Ejército (Ballester, 1993, pp. 106-107).

Por último, en esta época se planteó –aunque no de forma muy intensa– la cuestión de la intervención y el apoyo directo del Estado a la producción. El debate se originó en torno al Banco de Crédito Industrial, creado en 1921, y totalmente controlado por el Ministerio de Hacienda. Suanzes intentó poner a esta institución financiera bajo su órbita, pero al final, la poca entidad de este organismo hizo que el asunto se olvidara. Esta cuestión resurgió en 1941, con la creación del Instituto Nacional de Industria, que asumió, bajo la presidencia de Suanzes, las funciones del antiguo Banco de Crédito Industrial, y que pasó a depender orgánicamente del Ministerio de Industria y Comercio.

A parte de las luchas políticas, el Ministerio de Industria y Comercio también abordó algunas políticas puramente industriales, como los abastecimientos, el desarrollo del sector petrolífero –prospecciones con resultados muy decepcionantes–, y del sector naval –incautación de buques, construcción naval– (Ballester, 1993, pp. 105-111). De todas formas, la actuación legislativa más importante fue el Decreto sobre nuevas industrias de 20 de agosto de 1938, antecedente del condicionamiento industrial, y que se analizará detalladamente en el próximo capítulo.

Tras finalizar la Guerra Civil española el 1 de abril de 1939, un Decreto del mismo día (1/4/39) reguló la desmovilización y desmilitarización de la industria. Fue la última actuación legislativa importante de Suanzes, ya que desde ese mes de abril hasta el verano, se produjo una situación de crisis ministerial que dejó al gobierno sin capacidad operativa. El enfrentamiento se produjo por el predominio que en el Consejo de Ministros quería tener Serrano Súñer. Varios ministros, entre ellos Suanzes, se oponían abiertamente al cuñado de Franco, y terminaron por salir todos del gobierno el 10 de agosto (sólo permanecieron Serrano Súñer y Peña Boeuf). En los meses siguientes (de septiembre a noviembre) vieron la luz varias disposiciones claves sobre política industrial. Aun cuando Suanzes ya no fuera ministro, su influencia sobre estas

disposiciones fue decisiva<sup>19</sup>. Todas estas leyes son el objeto de estudio del próximo apartado.

### 3.2. El marco legislativo de la política industrial franquista, 1939-1942

En los primeros años del franquismo tras la Guerra Civil, se desarrolló el nuevo marco institucional que regiría la actividad política y económica durante las siguientes décadas. En el plano industrial, las bases legislativas también se establecieron en estos años, basándose en tres pilares: 1) la intervención reguladora en las industrias privadas, 2) el apoyo y estímulo a ciertas industrias privadas, y 3) la industria pública. Estos principios se plasmaron en tres leyes:

- 1) Ley sobre Ordenación y Defensa de la Industria Nacional, de 24 de noviembre de 1939
- 2) Ley de Protección a la Industria de Interés Nacional, de 24 de octubre de 1939
- 3) Ley de Creación del Instituto Nacional de Industria, de 25 de septiembre de 1941

Estas tres leyes difieren en sus instrumentos. Mientras que la primera es reguladora, las otras dos son básicamente presupuestarias. Por otro lado, la segunda de las leyes supone una intervención indirecta del Estado en la producción, mientras que la tercera implica una intervención directa. Las dos últimas leyes han merecido la atención de numerosos estudios, tal como se verá a continuación, mientras que la primera no. Esto puede resultar sorprendente, no sólo por ser esta primera Ley una de las actuaciones más importantes del franquismo en el terreno industrial, sino porque ya se vio anteriormente (Comín, 1990) cómo, en la evolución del Estado franquista, las actuaciones presupuestarias tuvieron muy poca importancia si se comparan con el resto de los países, mientras que fueron las intervenciones reguladoras las que más peso tuvieron en este régimen. Por eso sorprende que la investigación se haya centrado en las leyes más presupuestarias (2 y 3) y no en la ley que estableció la intervención reguladora en la industria (1).

El análisis de cada una de estas leyes no va a seguir un orden cronológico por dos motivos<sup>20</sup>. En primer lugar, varios decretos que afectaron a la Ley de 24 de

---

<sup>19</sup> Esta tesis es defendida por Schwartz y González (1978), y San Román (1999).

noviembre fueron promulgados antes que la otra Ley, concretamente los decretos relativos al condicionamiento industrial de 20 de agosto de 1938 y de 8 de septiembre de 1939. En segundo lugar, el orden elegido muestra la mentalidad global que las autoridades tenían sobre la política industrial: primero se reglamenta y controla la empresa privada; después se les dan ayudas a aquellas industrias que tengan un mayor interés para la economía nacional; y por último, si la iniciativa privada no es capaz de llevar a cabo la industrialización, se debe dejar en manos del Estado esta misión mediante la producción directa a través de empresas públicas.

### *3.2.1. Ley sobre Ordenación y Defensa de la Industria Nacional*

Esta Ley se dictó sólo un mes después de la Ley sobre las industrias de interés nacional, y aunque en su preámbulo indica que es un complemento a esta Ley anterior, se trató en realidad un auténtico código industrial que contemplaba todas las circunstancias y criterios imperantes en la época de su promulgación. En su artículo primero se afirma lapidariamente que «la industria [...] como instrumento de la producción, se considera parte integrante del Patrimonio Nacional y subordinada al interés supremo de la Nación». Esta manifestación de intenciones, que no oculta el carácter intensamente interventor de la norma<sup>21</sup>, se aplicó en los distintos aspectos tratados por la Ley: definición y clasificación de las industrias (art. 2 y 3), ordenación e inspección industrial (art. 4), restricciones a la inversión extranjera (art. 5, 6, 7, 9, 10 y 12), estadística (art. 4, 13 y 18), importación de materias primas y tecnología (art. 14 al 18), investigación y estudios, I+D (art. 18).

La redacción de la Ley muestra un decidido apoyo a la iniciativa privada. En el artículo 4.º se admite la posibilidad de que el Estado ejecute proyectos de industrias que interesen cuando falte la iniciativa privada, pero adjudicando su realización a industrias privadas mediante previo concurso. En su artículo 14 dice que «las industrias del Estado y las de las Corporaciones y Organismos Públicos, no podrán competir ventajosamente con las particulares en la fabricación de artículos no relacionados con la defensa nacional». Y en el artículo 16 señala que el Estado podrá adquirir patentes de productos

---

<sup>20</sup> Me refiero a que primero estudio la Ley de 24 de noviembre, y luego la de 24 de octubre de 1939.

<sup>21</sup> Valgan como muestra las siguientes expresiones utilizadas en el preámbulo: «[...] declarando la facultad de la Administración para condicionar, reglamentar y vigilar la producción fabril»; «[...] un plan orgánico de amplia tutela estatal».

que no se fabriquen en España y ofrecer su puesta en práctica a la industria privada, mediante convocatoria del oportuno concurso. Esta confianza en la iniciativa privada se rompería con la creación del INI, en 1941, y también con la aplicación práctica del resto de la Ley.

La Ley también abordaba la lucha contra los monopolios<sup>22</sup>. Las referencias a este asunto están en los apartados d y e del artículo 4. En el primero dice que «cuando la falta de competencia extranjera, por razones permanentes o circunstanciales, pueda crear para la producción española un verdadero monopolio en el mercado interior, el Estado impondrá las condiciones de venta de determinados artículos». Sorprende que sólo se explique la existencia del monopolio por la falta de competencia extranjera, y no por otras causas como la falta de competencia nacional (que bien pudo haber impulsado esta misma Ley con distintas medidas como las restricciones en empresas de servicios públicos y relacionadas con la defensa nacional), las restricciones al empleo de artículos extranjeros, los cupos para utilizar determinadas materias primas, las barreras a la intervención del capital extranjero en las empresas españolas, o el condicionamiento industrial que obstaculizaba la apertura de nuevas industrias.

Las referencias al problema del monopolio son, por tanto, muy escasas y poco claras. Contrasta esto con la amplitud con que la Ley trata otros asuntos (como las restricciones al capital extranjero), o con la claridad con que desarrolla otros (como el condicionamiento industrial). Así, a pesar de que ciertos artículos de esta Ley son poco claros<sup>23</sup>, sobre la cuestión del condicionamiento industrial la claridad es absoluta: «No podrán instalarse nuevas industrias, trasladar ni ampliar las existentes sin la resolución favorable del Ministerio de Industria y Comercio, quien fijará los trámites y normas a seguir, según las necesidades nacionales» (art. 4.a). En cuanto a las restricciones a la entrada del capital extranjero, la Ley presta mucha atención a este extremo (art. 5, 6, 7, 9, 10 y 12), impidiendo que un extranjero controle más de un cuarto de la propiedad de una empresa, además de obligar a que la Administración esté en manos de españoles. Esta práctica restrictiva se mantuvo casi sin variación hasta la década de los sesenta, y se aplicó junto con el condicionamiento industrial. Así, muchas peticiones de nuevas

---

<sup>22</sup> Utilizo «monopolio» en su sentido amplio, es decir, prácticas monopolísticas y oligopolísticas.

<sup>23</sup> Lo que provoca que se puedan prestar a varias interpretaciones, o abran la posibilidad de un uso discrecional por parte del Ejecutivo, por ejemplo, en el artículo 7 (sobre la inversión extranjera), o en el asunto de los precios tasados antes comentados (artículo 4, apartados d y sobre todo e).

industrias se denegaban debido a la existencia de capital extranjero en ellas. No obstante, aquí también se permite la actuación discrecional del Estado con los artículos 7 y 10, que obviaban las restricciones anteriores «en casos excepcionales» (en los próximos capítulos se comprobará esta discrecionalidad, con el estudio de la aplicación práctica del condicionamiento industrial).

La impresión que queda de esta Ley es que la preocupación del gobierno se inclinaba más hacia la restricción de la competencia y el control de las industrias, que hacia la corrección de las estructuras empresariales (una referencia muy breve en el artículo 4.m), de los comportamientos monopolísticos (art. 4.d y 4.e), o del apoyo a la industria. A pesar de que la redacción de esta Ley muestra un apoyo teórico a la iniciativa privada, su aplicación en los siguientes años incumplió este propósito –sobre todo con la creación del INI en 1941–. Se trató, en definitiva, de una Ley básica de carácter industrial, que duró muchos años (fue derogada totalmente en 1992), aunque sufriendo ciertas modificaciones que fueron mitigando y eliminando sus matices autárquicos e intervencionistas más extremos.

### 3.2.2. *Ley de Protección a las Industrias de Interés Nacional*

Esta fue, cronológicamente, la primera de las principales leyes industriales aprobadas tras la Guerra Civil, aunque anteriormente habían surgido varios decretos que fueron recogidos en la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional (principalmente sobre el condicionamiento industrial), y también se aprobó alguna Ley de carácter industrial<sup>24</sup>. El objetivo de esta Ley fue estimular la iniciativa privada a través de una serie de ayudas a algunas empresas que eran declaradas de interés nacional.

El antecedente más directo de esta Ley fue la Ley de Protección y Fomento de la Industria Nacional de 2 de marzo de 1917. Esta Ley pretendía ayudar a las industrias nacionales incipientes que empezaban a desarrollarse, aprovechando la neutralidad de España en la Primera Guerra Mundial. Estuvo muy poco tiempo en vigor y, además, uno de los mecanismos previstos para ayudar financieramente a las industrias, el Banco de Crédito Industrial, no empezó a funcionar realmente hasta varios años después (en 1921). La dictadura de Primo de Rivera volvió a restablecer la Ley en 1924. El problema

---

<sup>24</sup> Ley 1 de septiembre de 1939 (BOE del 7), que interviene en las empresas declaradas en quiebra.

de esta nueva intervención estuvo en que los trámites para solicitar ayudas eran muy numerosos y complejos, lo que provocó que el sistema fracasase al destinarse en la práctica muy pocos recursos a las escasas empresas que cumplían todos los requisitos que la Ley exigía (Buesa, 1982, pp. 106-108).

La Ley de Industrias de Interés Nacional fue, al contrario que las Leyes precedentes de 1917 y 1924, muy discrecional. El Estado contaba con un amplio margen de actuación, y no estaba atado por la reglamentación de la Ley. Esto tuvo dos consecuencias. En primer lugar, se evitaba el excesivo encorsetamiento que impedía anteriormente el desarrollo de estas ayudas<sup>25</sup>. Pero en segundo lugar, la posibilidad de corrupción y amiguismo estaba abierta. Esto último es más grave si se considera que el Estado, en algunas ocasiones, incumplió la propia Ley, al no respetarse ni el procedimiento previsto, ni la obligación de beneficiar sólo a industrias privadas – muchas industrias del INI se beneficiaron de estas ayudas– (Buesa, 1982, p. 110).

Las industrias declaradas de Interés Nacional disfrutaban de las siguientes ventajas durante quince años: la facultad de expropiación forzosa de terrenos, de reducción de impuestos hasta un 50 por 100, de la garantía de un rendimiento anual del capital del 4 por 100 (hasta 1.000 millones de pesetas), y de la rebaja de los derechos arancelarios en la importación de maquinaria y utillaje que no se fabricara en España. Del análisis de Buesa (1982) se desprende que el esfuerzo del Estado en estas industrias se produjo fundamentalmente en la década de los cincuenta. Fueron los sectores más dinámicos del crecimiento industrial los más apoyados por esta Ley, pero se observa una debilidad en el apoyo a las industrias de medios de producción, sobre todo las de maquinaria y equipos (Buesa, 1982, cuadro 5.6 de p. 480). Esto provocó (o al menos no solucionó) una serie de estrangulamientos en el resto de las industrias. Además, el grado de oligopolio de las empresas más favorecidas por esta Ley fue muy alto, estando controladas la mayoría, bien por la banca privada, bien por el INI<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> «Todo ello denota el grado de autonomía relativa de las decisiones estatales, autonomía que se vio favorecida por un marco jurídico muy abierto en el que era posible, sin conculcar los principios legales, un amplio margen de discrecionalidad administrativa. De ahí derivó la posibilidad de unas políticas industriales muy pragmáticas [...], lo que está en la base de unos resultados en general positivos, aunque, en ocasiones [...], podamos encontrar fracasos estrepitosos, fruto de la precipitación de algunas decisiones» (Buesa, 1982, p. 110).

<sup>26</sup> Además de la Ley de Protección a la Industria de Interés Nacional, se promulgaron otras leyes de ayuda indirecta a ciertas empresas, aunque su importancia fue menor que la anterior –Buesa (1982) las cita en la p. 141–.

### 3.2.3. *Ley de Creación del Instituto Nacional de Industria*

El INI se creó por Ley de 25 de septiembre de 1941. Las causas oficiales de su creación estuvieron –según las autoridades franquistas– en la incapacidad de la iniciativa privada para industrializar el país, a pesar de las medidas indirectas del gobierno regulando (Ley 24 de noviembre) y estimulando (Ley 24 de octubre) al sector privado. Fue necesaria, por tanto, una intervención directa para superar las limitaciones que tenía la industria privada y que (se suponía) el Estado no tendría. No se va a hacer un análisis exhaustivo del INI, que ha merecido muchísima atención bibliográfica<sup>27</sup>. Sólo se comentarán algunos aspectos generales interesantes para nuestros propósitos. En primer lugar destaca su fuerte sesgo militar. El INI y la industrialización en general, al menos durante los primeros años, se asociaban a la defensa nacional. Para las autoridades franquistas, la independencia política y económica de España se conseguirían con una industria fuerte y desarrollada. La experiencia de la Guerra Civil y el estado de semi-guerra en el que estaba España en los años cuarenta apoyaron esta idea. Todo lo anterior se reflejó en la actuación del INI. Suanzes, además, eligió para la mayoría de sus colaboradores a militares, aun cuando se encontró con dificultades para convencer a muchos de que se incorporaran a un proyecto al que en los primeros momentos no se le veía mucho futuro<sup>28</sup>.

Los objetivos buscados con la creación del INI fueron los de fomentar la industrialización ante el fracaso de la iniciativa privada para llevarla adelante, apoyándose en las ideas autárquicas, proteccionistas (ISI) e intervencionistas. Esta postura la mantuvo Suanzes desde el primer momento, y no sufrió ninguna modificación en los 22 años que estuvo al frente del INI (Martín Aceña y Comín 1991, pp. 79-84; Ballester, 1993, pp. 144-146; San Román, 1999). La redacción de la Ley fundacional y del Reglamento fue –al igual que ocurrió con la Ley de Industrias de Interés Nacional– bastante inconcreta para permitir una actuación más libre al INI:

---

<sup>27</sup> Los estudios monográficos más importantes son: Schwartz y González (1978), Boyer (1975), Myro (1980), Martín Aceña y Comín (1991), y San Román (1999).

Existen multitud de estudios particulares acerca del INI, que son citados por Martín Aceña y Comín (1991), p. 21. A estos hay que añadir la biografía sobre Juan Antonio Suanzes de Ballester (1993).

<sup>28</sup> Suanzes prefería a los militares por varios motivos: carencia de técnicos civiles cualificados, incorporación al INI de las dotes de mando y disciplina propia de los militares, y el hecho de que muchas empresas del INI iban a ser industrias militares (Ballester, 1993, pp. 136-138; San Román, 1999).

Parece evidente que los responsables del Instituto no quisieron limitar el número de sus fines ni los campos de actuación. Se percibe, además, una cierta y, posiblemente deliberada, inconcreción, lo que deja las puertas abiertas para que cualquier industria o sector pudiese ser intervenido por el nuevo organismo (Martín Aceña y Comín, 1991, p. 86).

La Ley se mantuvo, sin apenas variaciones, hasta 1995 (54 años), y ello es debido a su buena redacción, que fue breve, directa y suficientemente flexible para adaptarse a las circunstancias cambiantes (Martín Aceña y Comín, 1991, p. 88). El INI se dedicó en la primera etapa de Suanzes a intervenir directamente en el mercado, a través de la producción y la oferta de empresas con capital público. No adoptó, por tanto, una posición de subsidiariedad (que sí aplicó desde 1963) sino de preeminencia frente a los intereses privados.

Pero los objetivos anteriores se encontraron con un obstáculo, la financiación. Esta venía de tres fuentes: 1) la aportación inicial del Estado (50 millones de pesetas), 2) las subvenciones a cargo del presupuesto público, y 3) la autofinanciación en el mercado de capitales. En última instancia, la decisión estaba en manos del Ministerio de Hacienda, que no permitió la tercera opción hasta 1957, dejando sólo la opción presupuestaria para la financiación del Instituto. Los responsables del INI se encontraron enseguida con un problema muy conocido para los economistas: los medios (financieros) escasos frente a los fines ilimitados. La función del INI fue en este sentido muy parecida a la del anterior Banco de Crédito Industrial:

[...] desempeñar, como holding financiero, un papel similar, y sustitutorio, al de un banco industrial: la captación de fondos, públicos y privados, para financiar sus empresas. Pero sus gestores no tardaron en comprobar que el INI estaba sometido a restricciones financieras parecidas a las del sector privado (Martín Aceña y Comín, 1991, p. 96).

La figura de Juan Antonio Suanzes fue fundamental para entender la evolución del INI desde su fundación en 1941 hasta 1963, cuando abandonó el Instituto. El INI mantuvo sin apenas cambios sus objetivos durante estos 22 años:

Hasta 1963 la doctrina y la filosofía del Instituto no se modificaron, aunque, ciertamente, con el paso del tiempo se atemperaron sus trazos más rigurosos. Permaneció el ideario industrializador, así como el papel rector del Estado en el funcionamiento de la economía; pero se abandonó, siquiera parcialmente, el afán de conseguir la independencia tecnológica y la autosuficiencia económica (Martín Aceña y Comín, 1991, p. 121).

Buscando la autarquía y la sustitución de importaciones, los criterios de actuación fueron básicamente técnicos, sin preocuparse de los criterios económicos de rentabilidad o del coste de oportunidad. Lo importante era producir, cuanto más mejor, en los sectores considerados claves para la industrialización. El que una inversión fuera poco rentable, o se pudiera hacer un mejor uso alternativo en otra industria era una cuestión menor:

Brillaba (en Suanzes) por su ausencia la noción de coste de oportunidad. No se preguntaba nunca Suanzes si los recursos atribuidos al INI no estarían quizá mejor empleados en otras actividades, sino cómo producir la mayor cantidad de bienes físicos posibles con la mayor cantidad de recursos detraíbles de otras actividades (Schwartz y González, 1978, p. 21).

Suanzes confiaba en su experiencia e intuición para llevar adelante los proyectos. En la reunión inicial del Consejo de administración del INI presentó unas «Notas en relación con la creación y el desenvolvimiento de este Instituto» donde se desarrollan meticulosamente los objetivos y planteamientos del INI (Ballester, 1993, p. 139). Sorprende que en este documento no aparezca ni una sola referencia a la cuestión financiera. Suanzes no se preocupó de ese aspecto, ya que lo consideraba un problema político. Mucho menos se preocupó de los efectos inflacionarios que podía provocar esa financiación. Su idea era que la inflación estaba provocada por una escasez en la producción, y que aumentando simplemente esta producción, se solucionarían los demás problemas<sup>29</sup>. En resumen, hubo un predominio absoluto del objetivo maximizador de la producción, relegando a un segundo plano otros objetivos como la calidad, el precio, la productividad, la inflación y la financiación.

En cuanto a las realizaciones efectivas del INI, la primera década sirvió para consolidar el grupo, creando e interviniendo en las empresas que formaría su núcleo fundamental y permanente. El mayor esfuerzo se dio en los sectores eléctricos, del hierro y del carbón<sup>30</sup>, a los que se añadieron los transportes, la automoción, el refinado de petróleo y la construcción naval. Pero el esfuerzo inversor fue muy débil. Al igual que ocurrió con las industrias de Interés Nacional, el verdadero impulso inversor se efectuó en los años cincuenta (Martín Aceña y Comín, 1991, pp. 147-148). A partir del Plan de

---

<sup>29</sup> Ya se vio anteriormente como esta idea sobre las causas de la inflación fue la postura oficial de las autoridades franquistas hasta 1957.

<sup>30</sup> Que formaban lo que Suanzes denominó «la trilogía industrializadora» (Martín Aceña y Comín, 1991, p. 30).

Estabilización de 1959, y sobre todo de la salida de Suanzes en 1963, el INI pasó a una posición más subsidiaria respecto a la industria privada, renunciando al liderazgo en la industrialización, y especializándose en acoger y salvar empresas privadas en crisis (convirtiéndose en una especie de hospital de las industrias privadas).

Recientemente se ha planteado una polémica sobre la relación entre el INI y la industria privada. La interpretación tradicional sostenía –tal como se había argumentado oficialmente por el INI– que, aun con fallos, este Instituto fue capaz de industrializar aquellos sectores donde la industria privada se había mostrado incapaz de incrementar el producto industrial. Esta interpretación también admitía la existencia de algunos casos en que los industriales privados fueron capaces de capturar al aparato regulador y aprovecharse de la intervención del INI en su sector para obtener grandes beneficios (Schwartz y González, 1978; Martín Aceña y Comín, 1991; Fraile, 1992b). Pero existe otra interpretación que considera que el INI actuó en varias ocasiones en sectores donde la iniciativa privada estaba produciendo de forma satisfactoria. Se trató, por tanto, de una intervención pública que afectó negativamente a determinados empresarios privados (lo contrario de la captura), y que tuvo un efecto negativo en la industrialización española (Gómez Mendoza y San Román, 1997; San Román, 1998). Sin entrar por ahora en esta polémica (que de hecho se puede relativizar, ya que la demostración de una actuación del INI en un determinado sector industrial no permite generalizar esa actuación a toda la industria), su utilidad para esta tesis es muy importante, ya que servirá para plantear el papel de la intervención estatal respecto a los empresarios privados en los dos próximos capítulos.

### **3.3. La posguerra, 1939-1951**

Las tres leyes que se acaban de analizar fueron la base sobre la que se asentó toda la política industrial del franquismo, a pesar de los cambios que experimentaron en el tiempo y que se analizan a continuación. La aplicación más intensa de esta legislación y de los principios que la inspiraron se produjo en los años cuarenta. Desde el primer momento la industrialización se erigió como el principal objetivo de la política económica del franquismo. Esta opción industrializadora se impuso sin muchos problemas, aun cuando hubo dos elementos que se oponían a esta elección. En primer lugar estuvieron los intereses agraristas. Dentro de la coalición que apoyó a Franco,

tenían un gran peso algunos elementos agrícolas como los terratenientes y la Iglesia. Sus ideas se manifestaron antes, durante, e incluso algunos años después de la Guerra Civil, para luego perder intensidad. Todos estos intereses centraron sus argumentos en la mística del campo, en la oposición al capitalismo de la ciudad, o en pensar que la Guerra Civil se había ganado por el apoyo de las masas rurales y en contra de la población urbana e industrial (Clavera *et al.*, 1973, pp. 134-135; Velasco, 1982, pp. 231-233; Fraile, 1998). Una postura intermedia entre el agrarismo y la industrialización fue la de Ramón Carande (1941). Partiendo del hecho de que España en esos años era un país agrícola casi sin industrializar, Carande propuso un desarrollo más equilibrado, apoyándose en el crecimiento de la agricultura, sobre todo la de exportación, y comenzando a desarrollar ciertas industrias ligeras. Otro argumento para oponerse a la industrialización fue la asociación entre industria y asociaciones obreras (Velasco, 1982, p. 234).

Pero ninguna de las anteriores posturas debilitaron la opción industrializadora que Franco y Suanzes imprimieron a su política económica desde los primeros momentos<sup>31</sup>. No se sabe muy bien por qué al final Franco eligió esta opción, que en todo caso parece ser una decisión individual del dictador. El papel de Juan Antonio Suanzes pudo influir en la opinión de Franco:

La importancia de Suanzes en la historia económica de España es considerable, porque quizá sea su influencia política la que explique el fuerte sesgo pro-industrial del régimen de Franco, que al fin y al cabo era una dictadura militar con fuerte apoyo de la Iglesia y los terratenientes, grupos normalmente poco interesados en la industrialización, e incluso hostiles a ella (Tortella, 1994, p. 271).

Sin embargo, la industrialización no fue el punto central de la política económica en esos años, sino la autarquía. El objetivo fundamental era no depender del exterior, y para ello España debía, entre otras cosas, industrializarse. La industrialización se convirtió, por tanto, en un medio para alcanzar la autarquía<sup>32</sup>. El problema está en que para que un país inicie un proceso de industrialización necesita depender mucho del

---

<sup>31</sup> Las ideas agraristas sí que influyeron con mayor intensidad en la dictadura salazarista en Portugal, que sólo optó por industrializar el país muchos años después de llegado al poder (se comprobará más adelante en el capítulo 6 de esta tesis).

<sup>32</sup> Velasco (1982, p. 931) explica que, aunque en 1945 se sustituyó la expresión «autarquía» por la de «industrialización», en realidad fue un simple cambio de ropaje ante la opinión internacional (como pudo ser la eliminación del saludo mano en alto), ya que se siguió aplicando una autarquía industrializadora.

exterior, comprando maquinaria y tecnología que en un medio plazo le permita desarrollar una industria fuerte. Esto no se hizo en España en los años cuarenta, prevaleciendo los objetivos autárquicos sobre los industriales. Se obstaculizaron las importaciones, sobre todo de materias primas y tecnología (también en el sector agrícola se obstaculizó la importación de maquinaria y abonos). Las autoridades incentivaban las industrias que menos importaciones requerían, cuando la mayoría de las industrias necesarias para el proceso de industrialización son precisamente las que más importaciones demandan<sup>33</sup>. Por tanto, no se puede hablar de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en los años cuarenta. Es cierto que oficialmente se expresaba el deseo de promover producciones que ahorrasen importaciones, y que se hicieron algunos estudios basándose en las estadísticas de importaciones para analizar aquellas partidas o productos susceptibles de no importarse y ser nacionalizados<sup>34</sup>. Pero las autoridades no tenían voluntad de realizar una política seria de ISI, ni disponían de instrumentos adecuados para ello: no existía la balanza de pagos (sólo la balanza comercial), ni tampoco disponían de tablas input-output ni de balances materiales (Clavera *et al.*, 1973, I, p. 263). Los estudios de Donges (1976, pp. 150-157) apoyan la tesis de que la ISI se produjo en España en los años cincuenta y no en los cuarenta. Otros autores, basándose en Donges, también apoyan esta hipótesis (Carreras, 1984, p. 145; García Delgado, 1985, p. 141).

Otra de las principales características de la industrialización en este período fue la extraordinaria intensidad reguladora con la que fue desarrollada. Esta regulación pretendía, tal como indicaban las leyes industriales, incentivar la iniciativa privada, pero no lo logró. Los intentos de estimular a la industria privada no sólo no fueron eficaces, sino que retrajeron sensiblemente el desarrollo de estas industrias, dando «el abrazo de la muerte [que] paralizar[í]a a un sector industrial que el régimen tanto decía querer ayudar» (Tortella, 1994, p. 271). Estos obstáculos se manifestaron de varias formas: denegando muchas autorizaciones de nuevas industrias, obstaculizando la inversión extranjera en el país, o controlando hasta el más mínimo detalle cualquier actividad

---

<sup>33</sup> Esta situación se planteó en numerosas ocasiones en el condicionamiento industrial: se solían denegar las autorizaciones cuando esa industria requería importaciones, y si no, la autorización era mucho más fácil.

<sup>34</sup> Según Ballesteros (1993, p. 100), así lo hizo Suanzes en 1938. Un documento del Ministerio de Industria y Comercio de 1941 que estudiaba el desarrollo del condicionamiento industrial hasta esa fecha, también analiza los esfuerzos ahorradores de importaciones de la producción nacional (MIC, 1941).

industrial como la compra de maquinaria, su traslado o su venta<sup>35</sup>. Otras políticas económicas también obstaculizaron la industrialización: el suministro de energía fue muy deficiente, con las restricciones eléctricas y la utilización de gasógenos como manifestaciones más visibles de este gravísimo problema; los salarios de los trabajadores se mantuvieron muy bajos, desincentivando el consumo; la inflación y el mantenimiento de una peseta sobrevalorada desincentivaron las exportaciones, y la falta de divisas restringió mucho las importaciones.

En definitiva, la política industrial de los años cuarenta fue muy inestable e inviable a largo plazo. Ya se explicó anteriormente como la adopción de estas políticas se debió a la existencia de una serie de objetivos políticos –mantenerse en el poder y resistir el aislamiento internacional– que eran prioritarios respecto a los económicos. El régimen pudo haber optado por mantener este sistema durante muchos más años, encerrándose en sí mismo, y utilizando la intervención reguladora para que la economía se mantuviese en pie, regulando la producción y la distribución interna (precios) y externa (divisas). Sin embargo, una serie de cambios en las condiciones políticas permitieron modificar ligeramente la política industrial del régimen (González, 1990). Esta nueva situación es la que se analiza en el siguiente apartado.

#### **3.4. La década de los cincuenta, 1951-1963**

El gobierno de 1951 introdujo algunos cambios en la política industrial respecto a la década anterior, al menos en cuanto a sus objetivos. A pesar de mantenerse los mismos instrumentos (leyes e instituciones) de antes, varió ligeramente su aplicación. En los años cuarenta –se acaba de ver– no existió una política industrial real en España. Los instrumentos que disponían las autoridades para incentivar la industrialización –el INI y la Ley de Industrias de Interés Nacional– se desarrollaron muy poco. El Estado se limitaba a controlar el sector privado industrial, regulándolo con mucha intensidad, bajo el objetivo genérico de aumentar la producción pero sin tener en cuenta otros aspectos como la productividad o el coste de oportunidad. En cambio, en la década de los cincuenta la industrialización se convirtió en el eje central de toda la política económica del gobierno, ya que los otros objetivos –como, por ejemplo, la estabilidad monetaria y de precios– se subordinaron al incremento de la producción industrial.

---

<sup>35</sup> Todas estas prácticas se analizan detalladamente en el próximo capítulo.

Una de las formas de alcanzar los objetivos del nuevo gobierno de 1951 fue ir suprimiendo las numerosas regulaciones e intervenciones del Estado en la economía. Esto permitiría eliminar los obstáculos que habían impedido el crecimiento económico e industrial en la década anterior. De hecho, este fue el principal objetivo de toda la política económica durante el resto del franquismo: ir desmontando poco a poco el sistema establecido en los primeros años tras la Guerra Civil. Este proceso fue acertado, aunque se desarrolló con una extraordinaria lentitud.

Concretamente, en el terreno industrial se dieron algunos avances, fundamentalmente en el ámbito de la distribución. El hecho más significativo fue la separación del antiguo Ministerio de Industria y Comercio en dos ministerios, de Industria, y de Comercio. El motivo de esta división estuvo en el deseo de disminuir la actividad reguladora del Estado en la economía. Anteriormente se concebía la actividad económica (producción y distribución) como un todo con el mismo cuerpo reglamentario. En cambio, desde 1951 se dejó de considerar a la distribución como el apéndice final de la actividad productiva a la que estaba unida por un común cuerpo reglamentario. La separación implicaba, por tanto, una reducción en la intervención en los dos ámbitos. El desequilibrio se produjo por el diferente grado de liberalización práctica en uno y otro Ministerio. Al Ministerio de Comercio llegó Manuel de Arburúa, quien tenía una concepción más aperturista, siendo uno de los más activos representantes de la opción liberal en el gobierno de 1951. En el Ministerio de Industria, tras la salida de Suanzes, llegó un militar, Joaquín Planell, que representaba una postura más cercana al propio Suanzes<sup>36</sup>, a favor del intervencionismo y la autarquía económica. La consecuencia fue una descoordinación entre estos dos Ministerios, que experimentaron un grado distinto de liberalización. Mientras en el área comercial se iban eliminando las regulaciones e intervenciones más importantes —que fundamentalmente afectaban a la determinación de los precios—, Industria continuó con las mismas leyes interventoras que se crearon entre 1939 y 1941 y sin apenas cambios que fueran liberalizándolas (así ocurrió con el condicionamiento industrial, tal como se demostrará en el próximo capítulo).

Ya se ha explicado anteriormente que los ambiciosos objetivos del nuevo gobierno de 1951 no se pudieron llevar totalmente a la práctica. El cambio de política

---

<sup>36</sup> Planell era el hombre de confianza de Suanzes, y número dos del INI.

económica respecto a la autarquía anterior no fue muy brusco, ya que aunque Franco era consciente de la necesidad de ese cambio, lo llevó a cabo con prudencia y procurando siempre mantener un equilibrio entre todas las corrientes políticas que le apoyaban. Por ello, aunque incorporó a nuevos hombres con unas ideas más liberales y aperturistas, mantuvo a varios representantes del pasado en el gobierno, como fue el caso de Joaquín Planell (Ministro de Industria) y de Suanzes (que continuó en el INI). La retirada de Suanzes y sus hombres fue lenta, y no se produjo definitivamente hasta 1963. Pero en el camino fueron perdiendo parcelas de poder (por ejemplo, el área comercial ya comentada). Una de las parcelas que conservaron fue la del estímulo a la industria. Los instrumentos ya existentes –el INI y la Ley de Industrias de Interés Nacional– fueron ampliamente utilizadas en esta década. Por otro lado, continuaron disponiendo del extraordinario poder de intervención en las industrias que les daba la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional, fundamentalmente a través del condicionamiento industrial.

La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) fue uno de las actuaciones más destacadas de la política industrial de los años cincuenta. No hay que confundir el proteccionismo y la autarquía de los años cuarenta, con la ISI de los cincuenta. En los primeros años del franquismo el objetivo de las autoridades fue la autarquía y el proteccionismo integral. El intercambio con el exterior se veía como un mal necesario que debía suprimirse para alcanzar la independencia política y económica del régimen. España importó en esos años sólo lo imprescindible para que la economía siguiera funcionando y no se colapsase –básicamente energía y alimentos–. Pero esta situación impidió que el país se industrializase en esos años. Para que un país poco industrializado desarrolle su industria necesita importar una serie de inputs, bienes de capital, y tecnología, que no se producen en el interior. En esto consiste la ISI, en proteger a ciertas industrias, a la vez que se permiten las importaciones que estas industrias precisan para desarrollarse. Por tanto, la ISI implica un aumento de las importaciones que, a medio plazo –y si la política tiene éxito<sup>37</sup>–, provocará que el país ahorre (sustituya) importaciones por el desarrollo de estas industrias protegidas.

Este fue el nuevo planteamiento de la política industrial a partir de 1951. El cambio se debió a que las autoridades franquistas empezaron a contemplar las relaciones

---

<sup>37</sup> Muchos autores ponen en duda la eficacia de esta política –ver, por ejemplo, Fraile (1991, p. 210)–.

exteriores como algo deseable y necesario para la economía española (Clavera *et al.*, 1973, II, p. 73), dentro de una política de ISI. Esta política tenía una restricción, la escasez de divisas. A corto plazo este problema se solucionó con la incorporación a los organismos internacionales y, sobre todo, con las ayudas de EE.UU. A medio y largo plazo, las autoridades esperaban que el desarrollo de estas industrias provocaría un ahorro de divisas al sustituir importaciones, e incluso un aumento de divisas por las exportaciones de estos sectores.

Esta política industrial tuvo algunos resultados positivos. Así, en los años cincuenta se produjo un importante crecimiento de la producción industrial (Carreras, 1984). Este crecimiento se explica fundamentalmente por la eliminación de algunos de los numerosos obstáculos que tenían las empresas españolas en los años cuarenta para poder desarrollarse. Uno de los mayores obstáculos fueron los estrangulamientos que se producían en la energía, los bienes de capital y las materias primas. Bien a través de las importaciones, bien con el desarrollo de algunos sectores estratégicos (electricidad), se pudieron solucionar en parte estos estrangulamientos, lo que bastó para que España iniciase la senda de su industrialización.

Pero también hubo problemas. No sólo es importante crecer, sino también había que hacerlo bien. El sistema entró en crisis a partir de 1955, por lo que hay que analizar más detenidamente los efectos de la política industrial. Una interpretación muy acertada de lo sucedido lo da Pinto (1957) para el caso portugués, interpretación que puede ser perfectamente extrapolable a España<sup>38</sup>. La situación de partida es la siguiente: la demanda es muy débil, ya que la mayor parte de la población tiene rentas bajas, por estar empleada en la agricultura y por la desigual distribución de la renta; en el lado de la oferta (producción), el país está parcialmente industrializado, con un bajo nivel de pliopolio<sup>39</sup> debido, fundamentalmente, a los obstáculos a la creación de nuevas industrias que provocaba el condicionamiento industrial; el nivel tecnológico es muy bajo, ya que los oligopolios lo son por motivos legislativos, aprovechándose de una posición de disfrute del mercado interior y sin incentivos para introducir mejoras técnicas<sup>40</sup>; en cuanto a la financiación, el débil desarrollo de los mercados financieros,

---

<sup>38</sup> Esta extrapolación ha sido realizada por Estapé (1972, pp. 222-227) y Clavera *et al.* (1973, I, p. 152).

<sup>39</sup> El pliopolio es la facilidad para poder entrar en un sector por parte de una nueva industria. Un bajo pliopolio equivale a un alto grado de monopolio en ese sector.

<sup>40</sup> Fabián Estapé se refiere a que no se dan las «conexiones brillantemente expuestas por Schumpeter en *Capitalism, socialism and democracy* entre oligopolio e innovación, entre formas oligopolísticas y

unido a las dificultades que introducen las intervenciones regulatorias públicas (de nuevo el condicionamiento industrial), hacen que la inversión privada sólo tenga dos opciones, o reinvertir los beneficios en empresas ya existentes, o adquirir solares e inmuebles.

La aplicación de una política de ISI tuvo, en un país con las características anteriores, las siguientes consecuencias:

Lo que sucede normalmente es que los empresarios vigilan el volumen de importaciones de un determinado producto, y si aquéllas son considerables, se lleva a cabo una tentativa para reemplazarlas mediante la producción nacional de los mismos bienes. En tal caso, se presenta una petición de permiso y, al mismo tiempo, una demanda de protección arancelaria suficiente; si el empresario consigue dicha protección, además del permiso o autorización, adquiere una posición cuasi-monopolística.

La nueva empresa prospera, se consiguen beneficios y se provoca la envidia de otros empresarios; las deficiencias tecnológicas y de organización pasan inadvertidas y surge el estancamiento. Cuando la primera empresa resulta impotente para evitar la entrada de nuevas empresas, el mercado se divide, después de luchas típicas iniciales de una situación oligopolística, y se solicitan aranceles más elevados para hacer frente a la competencia extranjera (Pinto, 1957, p. 184).

El problema surge por un exceso de producción derivado de la baja demanda de la población (este hecho ya fue comentado anteriormente): las previsiones del gobierno sobre la demanda interior fueron erróneas, debido a que el nivel de subconsumo era mucho mayor del previsto, y el aumento del poder adquisitivo fue utilizado por la población para adquirir bienes alimenticios y no bienes industriales. El exceso de producción tampoco pudo ser eliminado mediante las exportaciones, ya que estas industrias no aplicaron mejoras tecnológicas y de calidad en su producción. La obsesión por aumentar la producción –ya desde los primeros años del régimen– descuidó la atención sobre otros aspectos (tecnológicos y de calidad)<sup>41</sup>. De ahí que en la década de los cincuenta las exportaciones agrícolas aumentaran mucho (ayudadas por el descenso de sus precios) mientras que las exportaciones industriales disminuyeron (Clavera *et al.*, 1973, II, pp. 82-83 y tabla XIX). Una última consecuencia de la ISI fue que, al centrarse en los productos de consumo (al ser éstos los que más se importaban), y al producirse un incremento en sus precios a la vez que su calidad disminuía, la política de ISI la

---

progreso técnico» (Estapé, 1972, p. 223).

<sup>41</sup> Clavera *et al.* (1973, I, pp. 153-154) citan, en este sentido, un artículo publicado en 1941 por Cortés en la revista *Dyna*, donde se alerta sobre este problema con el sugestivo título de «No basta con producir mucho».

costearon los más pobres, produciéndose una redistribución de la renta contraria a la equidad (Estapé, 1972, p. 226).

Los cálculos de Donges (1976, cuadro 23, p. 155) confirman todo lo anterior. La política de ISI se centró en los bienes de consumo y en los bienes de capital. El proceso de sustitución de los primeros se llevó a cabo por los empresarios privados, tal como se acaba de explicar. En cuanto a los segundos (bienes de capital), el esfuerzo lo llevó a cabo fundamentalmente el Estado, en los años cincuenta, y a través sobre todo del INI. Pero todas estas nuevas industrias no fueron capaces de exportar, algo que ya se ha explicado antes, y que el propio Donges constata (1976, p. 157). La explicación no estaba en la demanda, ya que en esos años ésta era altísima, con una intensa expansión del comercio internacional y europeo; el problema estuvo, por tanto, en la oferta:

A finales de la década de los cincuenta, la industria manufacturera española estaba aquejada, casi en su totalidad, de graves deficiencias estructurales, tales como pequeñas dimensiones de establecimientos industriales, insuficiente capitalización, maquinaria anticuada y bajos niveles tecnológicos (Donges, 1976, p. 157).

Las soluciones que plantearon las autoridades franquistas frente a los anteriores problemas fueron, por un lado, mantener el intervencionismo –sobre todo el condicionamiento industrial– para tratar de evitar que el número de nuevas industrias en sectores con problemas de sobreproducción creciera excesivamente. Por otro lado, para incentivar el consumo de bienes industriales, el gobierno aumentó sensiblemente los salarios nominales, lo que provocó una espiral salarios-precios que impidió un aumento de la demanda (ya que los salarios reales no crecieron) a la vez que provocó una gran inflación, que a su vez deprimía aun más las exportaciones.

El crecimiento industrial en los años cincuenta no podía sostenerse durante mucho tiempo, ya que generaba una serie de desequilibrios en la economía imposibles de mantener indefinidamente. Por un lado la industrialización sólo podía sostenerse mediante la inflación (para incentivar la demanda interna). Por otro lado, provocaba un problema de escasez de divisas. Para mantener el ritmo de crecimiento industrial, cada vez se necesitaban proporcionalmente más importaciones. Y el proceso de ISI no pudo hacer que se ahorraran divisas, ni tampoco que aumentaran las exportaciones. La debilidad de la demanda interna completa este cuadro que limitaba el crecimiento industrial, haciendo que fuera, en palabras de Manuel Torres (1956, p. 20), un crecimiento «autofágico».

El franquismo reaccionó ante estos problemas, aunque como siempre, con lentitud. El nuevo gobierno de 1957 actuó en los desequilibrios internos, controlando la inflación. En 1959, con el Plan de Estabilización, el gobierno aplicó medidas para solucionar los desequilibrios externos. Las intervenciones reguladoras del Estado también fueron eliminadas, pero mucho más lentamente. En el sector industrial, no se suprimió el marco legislativo creado en los primeros años del franquismo hasta 1963. De todo esto se ocupa el próximo apartado.

### 3.5. La política industrial desde 1963

Debido a la permanencia de Juan Antonio Suanzes y Joaquín Planell en el INI y en el Ministerio de Industria, los cambios de política económica del Plan de Estabilización de 1959 no afectaron plenamente el área industrial hasta 1963<sup>42</sup>. Estos cambios coincidieron con la llegada de Gregorio López Bravo al Ministerio de Industria, uno de los máximos representantes de la línea liberal en el gobierno de Franco (de hecho, Suanzes y Planell fueron los últimos defensores de las ideas autárquicas en los ministerios económicos). Los cambios afectaron, fundamentalmente, a las tres leyes industriales del período anterior: 1) la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria, aunque continuó en vigor hasta 1992, fue modificada entre 1959 y 1963 en dos aspectos muy importantes, el condicionamiento industrial y la limitación de la entrada de capital extranjero; 2) la Ley de Industrias de Interés Nacional se derogó en 1963 y fue sustituida por la Ley de Industrias de Interés Preferente; y 3) el INI, aunque se mantuvo en funcionamiento, varió sensiblemente su forma de actuación con la salida de Suanzes en 1963. Pero la política industrial de este período no se dedicó solamente a desmontar el aparato regulador anterior. También se crearon nuevas formas de intervención, fundamentalmente a través de los Planes de Desarrollo que empezaron en 1964<sup>43</sup>. Estos Planes imitaron la planificación indirecta que estaban llevando a cabo otros países europeos. Aunque teóricamente estaban destinados a mejorar las estructuras sectoriales y regionales de las empresas españolas, en la práctica fueron muy poco eficaces para

---

<sup>42</sup> Así lo señaló en su momento Fabián Estapé (1963, p. 6): «Los criterios básicos de la política industrial española (definida entre 1939 y 1941) han conservado su vigencia oficial hasta el bienio en curso, 1962-63, fase en la cual se han dado los primeros pasos para una nueva definición de (una nueva) política industrial».

<sup>43</sup> Hubo tres Planes, el primero entre 1964 y 1967, el segundo entre 1968 y 1971, y el tercero entre 1972 y 1975.

cumplir estos objetivos, y se convirtieron en un nuevo instrumento de regulación y control a las empresas por parte del Estado (Donges, 1976; Estapé y Amado, 1986).

En principio, los efectos de todas estas medidas –según la mayoría de los autores<sup>44</sup>– fueron muy positivos. Aumentó notablemente el crecimiento industrial debido a la nueva orientación de la política industrial, que abandonaba la intervención directa por la indirecta, a la vez que adoptaba una estrategia decidida de desarrollo hacia fuera, concediendo un mayor papel al mercado, y tratando de hacer más competitiva a la industria española frente al exterior. La excelente situación económica internacional –y sobre todo europea– ayudó también al crecimiento económico e industrial español. Pero este desarrollo tuvo también puntos oscuros –tal como ya se explicó anteriormente–. En el terreno industrial, los problemas estructurales se mantuvieron, y aunque la situación fue mucho mejor que en el período anterior a 1959, la política industrial seguía incentivando en buena medida el desarrollo de industrias poco competitivas y excesivamente dependientes del mercado interior. El mantenimiento de instrumentos de intervención reguladora fue otro de los factores que acentuó esta situación.

Efectivamente, a pesar de que se cambiaron las tres leyes industriales del período autárquico anterior, en la práctica los cambios fueron muy pequeños y se limitaron a simples cambios legislativos de sustitución de una Ley por otra muy parecida. Así, el INI continuó funcionando, aun cuando su forma de actuación fue distinta, aplicando un criterio de mayor subsidiariedad frente al sector privado. En segundo lugar, la Ley de Industrias de Interés Nacional fue sustituida por la de Interés Preferente en 1963, pero en la práctica ambas leyes fueron muy parecidas (Braña y Buesa, 1983). Por último, el condicionamiento industrial fue sustituido por un Decreto que establecía dimensiones mínimas para las nuevas industrias, pero que mantenía la autorización previa en determinados sectores.

En realidad, las medidas de liberalización industrial se aplicaron durante unos pocos años, pero enseguida se volvió a las prácticas intervencionistas y reguladoras del período anterior. Esta idea ha sido resaltada por numerosos autores, y ya se apuntó anteriormente para la política económica general del franquismo. Por ejemplo, González (1979) centra su argumentación en los políticos de ese período que denomina como

---

<sup>44</sup> La literatura sobre esta cuestión es amplísima. Las publicaciones que mejor sintetizan este período son: González (1979), Martínez Serrano *et al.* (1983), Baigés, Molinas y Sebastián (1987), y García Delgado (1987 y 1990).

«hombres del desarrollo». En el primer momento tras el Plan de Estabilización de 1959, estos políticos aparecieron como unos defensores de las ideas liberalizadoras y a favor del mercado. Sin embargo, en pocos años estos hombres se adaptaron al marco político dictatorial existente, lo que les hizo frenar y dar marcha atrás a las ambiciosas medidas liberalizadoras del Plan de Estabilización. Esto se debió a que desarrollar esas medidas liberalizadoras hubiera puesto en peligro su estabilidad política. Franco se conformaba con que hubiese apariencia de crecimiento, algo que le ofrecieron los políticos del desarrollo. Pero en pocos años –a mediados de los sesenta– volvieron a utilizar los instrumentos de intervención industrial autárquicos, u otros nuevos que cumplieran con el mismo papel. Así ocurrió con el INI, las Industrias de Interés Preferente, o los nuevos Planes de Desarrollo (González, 1979). Y lo mismo sucedió con el condicionamiento industrial –tal como se demostrará en el capítulo 5–, al volverse a aplicar con intensidad esta política a partir de 1965.

En definitiva, el crecimiento industrial de los años sesenta tuvo algunos problemas causados por la situación que se acaba de describir. Esto hizo que las industrias fueran poco competitivas, estuvieran limitadas al mercado interior, tuvieran poca capacidad exportadora, generaran muy poco empleo al basar su crecimiento en la productividad del trabajo, y dependieran en exceso del consumo de petróleo. Otras políticas económicas, como, por ejemplo, la excesiva intervención estatal en el sistema financiero español, también provocaron una mala asignación de los recursos, haciendo que la industria española se especializase en unos sectores que, a largo plazo, resultaron perjudiciales para la economía nacional (Segura, 1992). Todos estos problemas se manifestaron en la crisis de la década siguiente. Aunque fue una crisis mundial, afectó a España mucho más intensamente, sobre todo en el sector industrial. Esto es un indicador de que el crecimiento industrial de los años sesenta no se produjo sobre bases suficientemente sólidas.

#### **4. CONCLUSIÓN: CARACTERÍSTICAS PERMANENTES DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DEL FRANQUISMO**

El estudio de las políticas económicas franquistas plantea una serie de interrogantes acerca de sus características. En primer lugar, se pueden considerar que fueron unas actuaciones específicas y peculiares del régimen de Franco, o por el contrario que el franquismo copió las políticas que ya existían desde principio de siglo,

limitándose a intensificar su aplicación. En segundo lugar, frente al argumento de que las autoridades franquistas llevaron a cabo las políticas autárquicas obligados por las circunstancias (internas y externas), se puede defender que estas políticas fueron realizadas *motu proprio* por esas autoridades. En tercer lugar, existe la polémica sobre si estas políticas económicas poseían una ideología concreta, o simplemente se basaban en el pragmatismo. Por último, está la cuestión de si la evolución temporal del franquismo produjo, o no, un cambio importante en sus políticas económicas.

La interpretación en esta tesis es la siguiente: las políticas adoptadas por las autoridades franquistas desde el primer momento tuvieron unas características muy específicas y estrechamente relacionadas con el régimen dictatorial; por tanto, ni se pueden comparar con las políticas de periodos anteriores —a pesar de algunos parecidos formales—, ni se puede afirmar que las autoridades franquistas se vieron obligadas a aplicar estas políticas debido a su aislamiento internacional. Esta especial relación de las políticas económicas con el régimen político de Franco hace que éstas posean una serie de características muy específicas. Sin embargo, estas características no están relacionadas con algunos elementos ideológicos que normalmente se asocian con el franquismo (lo que se entiende por autarquía), sino que son otras muy distintas: preeminencia de lo político (permanencia en el poder, oferta de desarrollo económico a cambio de aquiescencia política) sobre lo económico —lo que está asociado con el pragmatismo, ya que los cambios o circunstancias políticas explican los cambios en la política económica—, y excesivo intervencionismo como forma eficaz de control del sector privado. Son estas características las que permanecieron constantes a lo largo de todo el régimen de Franco. Por eso, los cambios en las políticas económicas que se han descrito a lo largo de este capítulo no fueron tan importantes, al no afectar a las anteriores características que constituyeron la esencia de la actuación económica del régimen de Franco.

Aunque suponga adelantar algunas de las conclusiones de los próximos capítulos, el estudio del condicionamiento industrial en España confirmará punto por punto los anteriores argumentos. Así, aunque esta política ya existió durante el régimen del general Primo de Rivera, su aplicación fue muy diferente durante el franquismo. También el hecho de que el condicionamiento se instaurara por Suanzes en agosto de 1938, y que se mantuviera sin apenas cambios hasta los años sesenta impide cualquier justificación basada en la situación de guerra o el aislamiento internacional para explicar

su origen y mantenimiento. Además, el estudio de la aplicación práctica del condicionamiento demostrará que los argumentos ideológicos que se utilizaron para justificar su implantación no tuvieron ninguna relevancia práctica, mientras que los aspectos más prácticos y pragmáticos (como, por ejemplo, el control de las escaseces en materias primas y divisas) fueron los más relevantes en la aplicación de esta política. Por último, aunque se produjeron algunos importantes cambios legislativos en 1963 que sustituyeron la regulación anterior por un nuevo condicionamiento, en la práctica (sobre todo desde 1966) se volvió a aplicar el condicionamiento industrial de forma muy similar y con la misma intensidad que antes.

En la primera parte de esta tesis (capítulos 1, 2 y 3) se han descrito las principales características del régimen del general Franco, relacionando su evolución económica, las características políticas dictatoriales, y las actuaciones de política económica que llevó a cabo. Las relaciones entre las tres variables anteriores pueden darse de distintas maneras. Una de las principales hipótesis de esta tesis es que el marco político dictatorial fue el que determinó las políticas económicas que el franquismo llevó a cabo, lo que a su vez influyó decisivamente en el desarrollo económico de España. Tal como se acaba de apuntar en el párrafo anterior, el estudio del condicionamiento industrial en la segunda parte de la tesis permitirá demostrar esta y otras hipótesis que han ido apareciendo hasta este momento.



PARTE SEGUNDA

EL CONDICIONAMIENTO INDUSTRIAL EN  
ESPAÑA



## Capítulo 4

### EL CONDICIONAMIENTO INDUSTRIAL DURANTE EL PERÍODO AUTÁRQUICO, 1938--1963

#### 1. INTRODUCCIÓN

El condicionamiento industrial es una regulación económica con las siguientes características: 1) establece un sistema de autorización previa por el que las industrias necesitan un permiso gubernamental para poder abrir y realizar modificaciones en sus instalaciones; 2) el permiso es necesario para cada uno de los establecimientos de una firma o empresa industrial, y se concede sólo para una operación concreta en un momento determinado (apertura, ampliación, traslado, cambio de maquinaria, etc.), siendo necesario un nuevo permiso para posteriores operaciones; 3) las autoridades autorizan o deniegan las solicitudes de los industriales no en función de unas reglas previas, claras, e iguales para todos, sino basándose en los criterios que en cada momento estimen convenientes; y 4) la regulación afecta a todos o, por lo menos, a la mayoría de los sectores industriales del país.

En el Decreto de las Cortes de Cádiz de 8 de junio de 1813, atribuido al Conde de Toreno, se disponía que «todos los españoles y extranjeros avecindados pueden libremente establecer fábricas sin necesidad de permiso de ninguna clase», aunque en el mismo artículo 1 del Decreto se indicaba que estas fábricas «se sujetarán a las reglas de policía adoptadas y que se adopten para la salubridad de los mismos pueblos» (citado en Borrell, 1946, p. 21). Este Decreto, que establecía la libertad de industria, apenas fue aplicado en la práctica, y (al menos) desde 1813 hasta la actualidad, la apertura y el funcionamiento de todos los establecimientos industriales ha estado siempre regida por una serie de normas o reglas – sanitarias, de seguridad, de higiene, etc.–, diferentes para cada sector, y que caso de incumplirse, facultan a las autoridades a su cierre o multa<sup>1</sup>. Sin embargo, la regulación objeto

---

<sup>1</sup> Según Linz (1988b, p. 113, pie 5), «la libertad para la actividad industrial y comercial se decretó en 1813 y después del retorno a normas más restrictivas se estableció definitivamente en 1936». De todas formas, Linz se equivoca en considerar que el año 1936 fue el del establecimiento definitivo de la libertad de industria. Como se podrá comprobar a continuación, el condicionamiento industrial establecido en 1926 fue derogado en 1930, y vuelto a imponer desde 1938 hasta 1980.

de estudio en esta tesis, el condicionamiento industrial, estableció una situación opuesta al espíritu y la letra del Decreto anterior, ya que no supuso el establecimiento de reglas apriorísticas que fueran de obligado cumplimiento para todas las industrias, o para un determinado sector industrial, sino que facultaba a las autoridades para prohibir, mediante la autorización previa, cualquier apertura o modificación de las industrias, sin basarse en ninguna regla clara y establecida *a priori*, sino en la voluntad del propio gobierno para cada caso.

Durante los dos últimos siglos en España siempre han existido políticas equivalentes al condicionamiento en algún sector industrial. Por ejemplo, la existencia de monopolios legales supone, de hecho, la prohibición de apertura de nuevas empresas en ese sector; por otro lado, hoy en día existen muchos sectores (nuclear, de armamento, de productos estupefacientes, farmacias, taxis, etc.) que están bajo un sistema muy rígido de autorización previa. Por ello, en esta tesis se habla de condicionamiento industrial cuando esta regulación se aplica a todos o, al menos, a la mayoría de los sectores industriales del país. Según esto, solamente ha habido dos períodos de condicionamiento industrial que coincidieron con las dictaduras de Miguel Primo de Rivera (1926–1930) y Francisco Franco (1938–1980). Con Primo de Rivera el condicionamiento apenas tuvo tiempo de desarrollarse, aunque constituyó un precedente muy importante para su amplio desarrollo durante el franquismo. El estudio del condicionamiento industrial en España se centrará, por tanto, en el régimen de Franco, y se dividirá en dos períodos. El primero se analiza en este capítulo, y comprende los años 1938-1963 (incluyendo también el precedente de 1926-1930). En este período, la legislación del condicionamiento apenas varió, y coincidió con la etapa autárquica del régimen. La introducción de importantes cambios legislativos en 1963 justifica la división del estudio de esta regulación y el análisis de la segunda etapa (1963-1980) en el siguiente capítulo.

El desarrollo de este capítulo se va a orientar, básicamente, en función de las teorías económicas de la regulación, debido a que el condicionamiento fue una regulación industrial, es decir, una intervención del Estado en la economía mediante leyes, para influir y modificar la asignación final de los recursos en el sector industrial español. Antes de la década de los sesenta, la ciencia económica veía la regulación como un instrumento del gobierno para corregir, tanto los fallos del mercado derivados de la asignación ineficiente de los recursos, como la no maximización del bienestar social de dicha asignación. La principal actuación que se regulaba (y que los economistas estudiaban) era el monopolio, donde la asignación ineficiente se reflejaba en la desigualdad entre el ingreso marginal (el precio, más alto) y el coste marginal. Aunque los economistas admitían que, en muchas ocasiones, la regulación no

arreglaba el fallo del mercado, se entendía que era mejor afrontar esa regulación, mediante aproximaciones sucesivas, que quedarse sin hacer nada.

En 1962 el anterior planteamiento comenzó a modificarse bajo la influencia de dos artículos que estudiaron empíricamente, la ineficacia de la regulación para conseguir sus objetivos (Stigler y Friedland, 1962), y los costes sociales que provoca la reacción de una empresa regulada para evitar los efectos de esa regulación (Averch y Leland, 1962). Es a partir de ese momento cuando se replantea teóricamente el proceso regulador, aprovechando las aportaciones que la ciencia económica realizaba en las áreas de la elección pública y la búsqueda de rentas. Así, la regulación se entendió como una elección por parte de los oferentes (el Estado) y los demandantes (individuos, empresas, grupos), que compiten en un determinado marco político. Por un lado, se abre la posibilidad de que determinados agentes o grupos realicen una actividad de búsqueda de rentas del Estado mediante la demanda de regulación. Por el otro lado, el marco político y legal de un país hace que, dentro del Estado, distintos agentes y grupos compitan entre sí para conseguir determinados objetivos (más poder, más presupuesto, beneficios económicos o morales, etc.), y uno de los instrumentos que poseen para ello es el de ofrecer regulación. Ambas hipótesis han sido desarrolladas por numerosos autores<sup>2</sup>, pero fue George Stigler quien, en 1971, elaboró la denominada «teoría económica positiva de la regulación». Stigler no fue original, en el sentido de que no aportó (en este campo) nuevas ideas o teorías a la ciencia económica. Su mérito estuvo en aprovechar otras teorías que se estaban desarrollando en ese momento, y construir con ellas un razonamiento poderoso sobre el mecanismo de la regulación<sup>3</sup>. El interés por este asunto no ha decrecido en todos estos años, desarrollándose varias líneas de investigación. La principal es la que inició Stigler (1971), y que ha sido completada por otros autores de la escuela de Chicago (Peltzman, 1976; Becker, 1983). Según estos autores, los grupos compactos y mejor organizados se benefician de la regulación (en mayor medida que los grupos menos organizados), y los políticos reguladores tienden a mantener una distribución políticamente óptima de la renta entre estos grupos, aunque también son sensibles a la pérdida de bienestar social asociada a la regulación. Una línea de investigación alternativa consiste en retomar el análisis de los fallos del mercado y de las posibles soluciones regulatorias a esos fallos, sin tener, por tanto, en cuenta (considerándolas exógenas) las acciones de oferentes y demandantes de regulación. Aunque menos realista, este tipo de análisis también resulta

---

<sup>2</sup> Para la búsqueda de rentas ver Olson (1965), Buchanan, Tollison y Tullock (1980), y Rowley, Tollison y Tullock (1988). Para la actuación del Estado, Buchanan y Tullock (1962), Downs (1967).

<sup>3</sup> Para un análisis de la contribución de Stigler al análisis económico de la regulación, ver Peltzman (1993).

interesante<sup>4</sup>. Por último, una tercera línea de investigación, desarrollada por Schumpeter (1942) y más recientemente Goldberg (1976), mantiene una posición más favorable (menos crítica) con la regulación. Para ellos, si bien desde una perspectiva estática la regulación puede ser anticompetitiva e ineficaz, desde un punto de vista dinámico, la aversión de los agentes al riesgo y su deseo de evitarlo puede explicar que la regulación a largo plazo sea un instrumento eficaz (más eficaz, incluso, que otros instrumentos proporcionados por el mercado, como los seguros o los mercados de futuros) para evitar el riesgo y facilitar el progreso<sup>5</sup>. La mayoría de los economistas han seguido la línea de investigación desarrollada por la escuela de Chicago, experimentándose un gran desarrollo teórico y, sobre todo, empírico de la cuestión, centrado en los últimos años en los procesos de desregulación de las economías occidentales<sup>6</sup>.

El estudio del condicionamiento industrial en España que se desarrolla aquí aprovechará todas las anteriores aportaciones teóricas y empíricas, aunque centrándose, fundamentalmente, en las de la escuela de Chicago. Así, en este capítulo se distinguirá entre los dos principales agentes que intervienen en toda regulación: el regulador —el Estado— y el regulado —que, en este caso, comprende a las industrias y a los empresarios—. A su vez, dentro del Estado hay que considerar dos aspectos. En primer lugar, en todas las regulaciones existen tres elementos: 1) los objetivos que persigue el Estado al implantarla y desarrollarla, que deben guardar relación con sus ideas, 2) la plasmación de estos objetivos en las leyes, y 3) la aplicación real de la regulación. Estos tres elementos no tienen por qué coincidir, e incluso pueden ser contradictorios entre sí. En segundo lugar, la literatura sobre regulación ha incidido mucho en el hecho de que el Estado no es un todo uniforme, sino que lo forman individuos, agencias y organismos, que pueden tener intereses opuestos entre sí, y que compiten en torno a la regulación.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el capítulo sigue el siguiente esquema: tras esta introducción, en el segundo epígrafe se estudia la legislación sobre el condicionamiento industrial. Aunque la estructura lógica que antes se ha explicado sigue el orden ideas→legislación→práctica, en el presente capítulo se invierten los dos primeros términos porque se considera necesario conocer la legislación, en primer lugar, para posteriormente

---

<sup>4</sup> En el número 723 de la revista ICE aparecen varios artículos en esta línea sobre la regulación en España —ver sobre todo Segura (1993)—.

<sup>5</sup> Aunque Schumpeter no menciona la regulación, sí considera que las restricciones a la competencia (sean o no resultados de regulaciones), son requeridas para favorecer la innovación y, a través de ésta, el desarrollo económico.

<sup>6</sup> Para una visión de la evolución del pensamiento económico respecto a las teorías de la regulación, ver Ekelund y Hébert (1992, cap. 24).

poder interpretar correctamente las ideas y los objetivos del Estado. Así, se comprueba cómo la legislación sobre el condicionamiento industrial implantada en los primeros años del régimen se mantuvo, sin apenas cambios, durante más de veinte años. Esto indica que las autoridades tenían las ideas muy claras sobre sus objetivos con esta regulación. Sin embargo, los objetivos indicados en la legislación y en las declaraciones de las autoridades, que se analizan en el tercer epígrafe, no tienen mucha coherencia, y son contradictorios entre sí. Por tanto, es necesario estudiar la aplicación práctica del condicionamiento industrial, lo que se hace en el resto del capítulo. En el epígrafe cuarto este análisis se realiza en el supuesto de que el Estado es un único agente, para lograr así una visión general y panorámica de la regulación. Además de la coordinación de esta regulación con el resto de políticas industriales del franquismo durante este período, destaca la utilización del condicionamiento como un instrumento utilizado para solucionar problemas específicos y coyunturales que se le presentaban a las autoridades, como las escaseces de materias primas o el control de las divisas. Esto apunta a que los altos funcionarios del Estado tuvieron una decisiva influencia en esta regulación, como así se comprueba en el quinto epígrafe. Otros agentes como los funcionarios de la Dirección General de Industria, los ingenieros industriales, o los Sindicatos, tuvieron un papel muy pequeño frente a la centralización de las decisiones de los altos funcionarios del Ministerio de Industria. En el sexto epígrafe el interés se centra en los empresarios y sus empresas, agentes afectados (positiva y negativamente) por la regulación, pero que también pudieron influir en ella. Aquí se estudia la hipótesis de la captura, que indica cómo determinados grupos empresariales pudieron utilizar el condicionamiento para obstaculizar la entrada de nuevos competidores en sus sectores. Aunque todos los autores que han estudiado el condicionamiento hasta el momento apoyan esta hipótesis, en este capítulo se pone en duda. Por eso, el último epígrafe compara los intereses de los dos principales agentes de la regulación, el Estado y los empresarios, para mostrar cómo, en la mayoría de las ocasiones, el Estado pudo utilizar el condicionamiento para sus propios objetivos, imponiéndose a los intereses del resto de la sociedad, tanto de los empresarios como de otros agentes con intereses en el condicionamiento industrial.

Es necesaria una advertencia antes de entrar en materia: la literatura sobre regulación supone que ésta se da en un marco pluralista democrático, donde los políticos y los regulados compiten de una forma más o menos pública, y donde entran en juego otras variables como las votaciones o las reelecciones. El régimen de Franco fue una dictadura, por lo que esta diferencia respecto a las democracias debe ser tomada en cuenta en el posterior análisis. Sin pretender llegar a establecer una teoría general y definitiva sobre los regímenes democráticos

y dictatoriales (cuestión muy complicada, tal como se comprobó en el capítulo 2), las siguientes páginas servirán, entre otras cosas, para establecer algunas hipótesis sobre la forma diferente de actuar de una dictadura y una democracia en el ámbito de la regulación económica, además de profundizar en el papel que las ideas tienen en las políticas públicas.

## 2. ANÁLISIS LEGAL

La evolución de la legislación sobre el condicionamiento industrial en España guarda una estrecha relación con los diferentes regímenes políticos. Así, la primera etapa de condicionamiento corresponde a la dictadura de Primo de Rivera. Más tarde, la Segunda República eliminó esta regulación, y el régimen de Franco volvió a reinstaurarla en 1938. Durante el franquismo la legislación del condicionamiento industrial también evolucionó y tuvo dos etapas, la primera dominada por la influencia de Juan Antonio Suanzes y sus políticas autárquicas, y la segunda (después de 1963) bajo el influjo de Gregorio López Bravo y sus políticas de desarrollo. Por último, la democracia actual –al igual que había ocurrido en la Segunda República–, volvió a eliminar definitivamente (por ahora) el condicionamiento industrial en España. A continuación se analiza detalladamente toda la legislación hasta 1963.

### 2.1. La dictadura de Primo de Rivera

Durante el primer tercio del siglo XX, el Estado incrementó su actividad reguladora e intervencionista con varias actuaciones legislativas destinadas, en su mayoría, a proteger e incentivar la industria española. El régimen de Primo de Rivera continuó e incluso intensificó esta tendencia. Así ocurrió con la protección a la industria nacional, desarrollada previamente con dos leyes de 1907 y 1917, y que la dictadura continuó con el Decreto Ley de 30 de abril de 1924. Respecto al condicionamiento industrial, su institucionalización se llevó a cabo con la *Real Orden de 4 de noviembre de 1926*, y con su reglamento en el *Real Decreto de 3 de diciembre de 1926*. El interés por esta ley es doble: en primer lugar, porque instauró por primera vez en España el condicionamiento industrial<sup>7</sup>, siendo el precedente inmediato a la misma actuación desarrollada durante el franquismo; y en segundo lugar, porque la Real Orden creó el *Comité Regulador de la Producción Industrial* (CRPI), que se puede considerar

---

<sup>7</sup> En 1907 el Estado practicó una forma de condicionamiento industrial en dos sectores específicos, el algodonero y el azucarero. En el caso del algodón la actuación fue casi nula, y en el del azúcar se trataba de una medida complementaria al incremento del impuesto de azúcares. Pudo haber, por tanto, algún precedente en sectores concretos, pero en 1926 fue la primera vez que se aplicó el condicionamiento de forma generalizada y decidida.

como el precedente del Ministerio de Industria. Efectivamente, los asuntos industriales fueron adquiriendo creciente importancia durante los primeros años del siglo, aunque aún no tenían un ministerio propio, y las funciones industriales estaban repartidas entre otros: Fomento, Trabajo y Comercio, y Economía Nacional<sup>8</sup>. El CRPI centralizó distintas funciones relacionadas con el sector industrial que antes estaban encomendadas a otros organismos públicos<sup>9</sup>: la ejecución de las leyes protectoras a la industria nacional mediante la expedición de certificados de productor nacional (art. 17 al 23 del reglamento), las funciones de estadística y asesoramiento al gobierno (art. 24 y 25), y la nueva función del condicionamiento industrial (art. 4 al 16).

El artículo 4 del Reglamento define claramente la idea central del condicionamiento: «No se podrá constituir Sociedad alguna o establecer negocio industrial que tuviesen por finalidad la instalación, ampliación, modificación o traslación de los elementos que para producir se utilicen en alguna de las industrias sometidas al régimen de previa autorización, sin que ésta le hubiese sido otorgada». Se dividían a este fin las industrias en tres grupos, 1) las industrias libres<sup>10</sup>, 2) las industrias sometidas al régimen de autorización previa<sup>11</sup> y 3) el resto, que si bien de momento no quedaban sujetas al régimen de autorización previa, podrían estarlo en el futuro a petición de los industriales de ese ramo y si lo autorizaba el Comité<sup>12</sup>. El CRPI centralizó todo el proceso administrativo al recaer en él la decisión final sobre la autorización o denegación, utilizando a los ingenieros adscritos al Consejo de Economía

---

<sup>8</sup> La primera vez que apareció el término «industria» en un ministerio español fue el 16 de diciembre de 1931, con el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. El 12 de junio de 1933 se quedó solo como Ministerio de Industria y Comercio. El 25 de septiembre de 1935 se volvieron a agrupar los tres campos, para separarse definitivamente el 19 de febrero de 1936. Hubo que esperar al 19 de julio de 1951 para que Industria tuviera un ministerio exclusivo, separado del de Comercio. Desde el 5 de julio de 1977 su denominación pasó a ser la de Ministerio de Industria y Energía.

<sup>9</sup> De hecho, este Comité lo formaban elementos de estos organismos del Estado: Consejo de Economía Nacional, Direcciones Generales de Aduanas, Agricultura y Abastos, Ministerio de Fomento y su sección de Minas, Ministerio de Trabajo, Junta Central de Movilización de Industrias Civiles, Ministerio de La Guerra y Ministerio de Marina (ver art. 1 del Reglamento).

<sup>10</sup> Concretamente «las industrias de primeras materias agrícolas, pecuarias, agropecuarias, forestales, de caza y pesca, de minas, canteras y salinas, las comerciales y de crédito y las de transportes de viajeros» (art. 5). No obstante, estas industrias podían tener limitaciones provenientes de otras disposiciones u organismos.

<sup>11</sup> Son los siguientes: «cementos; destilación o refinación de combustibles líquidos y fabricación de sus derivados; vidrio; cerámica; manufacturas de corcho; calzado de piel fabricado mecánicamente; productos siderúrgicos y metalúrgicos de hierro; productos metalúrgicos del cobre, aluminio, estaño y cinc; maquinaria de todas clases; material móvil ferroviario; construcción naval; construcción de dirigibles, globos, aeroplanos, hidroaviones y análogos; derivados de los carbones minerales; aceites vegetales, excepto el de oliva; productos químicos; almidones y féculas; fabricación de harinas; industrias primarias del papel; industria textil: hilados y tejidos de todas clases de fibras; industria azucarera; elaboración de alcoholes, aguardientes y licores de todas clases, incluso la cerveza; conservas de todas clases» (art. 5).

<sup>12</sup> En caso de duda sobre si una industria pertenecía al grupo 2 o al 3, se entendía que estaba en el 2 (art. 6).

Nacional para las labores técnicas de recogida de documentos, emisión de informes y conclusiones. El trámite a seguir era el siguiente: solicitud del industrial interesado en la que tenía que incluir ciertas informaciones sobre su industria, anuncio público de esta petición en la Gaceta de Madrid y en el Boletín Oficial de la provincia, preparación de un informe por parte de los ingenieros adscritos al Consejo de Economía Nacional, y resolución final por parte del CRPI. En 1929, finalizado el régimen de Primo de Rivera, se suprimió el CRPI, siendo sustituidas la mayor parte de sus funciones por la Dirección General de Industria<sup>13</sup>. Pocos meses después el condicionamiento industrial fue derogado.

## 2.2. La Segunda República

El régimen de autorización previa establecido en 1926 se suprimió con el *Real Decreto de 28 de febrero de 1930*. Este Real Decreto, dictado durante el período intermedio entre la dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República, no sólo se limitó a derogar la legislación anterior, sino que, además, expresó su completo rechazo a la filosofía del condicionamiento industrial, es decir, a la (supuesta) capacidad de las autoridades de sustituir la competencia por una más eficaz tutela estatal. En el preámbulo de este Real Decreto se pueden leer abundantes argumentos en este sentido<sup>14</sup>.

La Segunda República continuó, aunque con desigual intensidad, la política industrial intervencionista que se había desarrollado desde principio de siglo, fundamentalmente las políticas de apoyo y estímulo a determinadas industrias nacionales, conservando la tradición que ya existía con las disposiciones de 1907, 1917 y 1924 ya vistas. En cambio, no se mantuvo la aplicación del condicionamiento industrial: no sólo continuó en vigor el Real Decreto 28/2/1930 (que derogó al de 4/11/1926), sino que, además, se eliminó expresamente

---

<sup>13</sup> Base sexta del Real Decreto 7/9/1929 y artículos 125 al 142 del Real Decreto 21/11/1929. Si continuaron existiendo, y se crearon también posteriormente, otros Comités Reguladores de algunos sectores específicos.

<sup>14</sup> «[...] aparte los defectos de procedimiento, había en este concepto de la intervención coercitiva del Estado, en el libre juego de la producción industrial, un error fundamental, que consiste en pretender sustituir la acción automática de la contraposición de fuerzas que crea la competencia, por una regulación oficial que somete a la producción a una tutela que, si en algún caso puede evitar daños aislados o riesgos de determinados sectores de la producción, la expone en cambio globalmente a toda ella a los inconvenientes de una debilitación en sus impulsos y a un entorpecimiento de su acción, que, a la larga, no podía menos de serle altamente perjudicial. [...] las ventajas parciales y aisladas que en ningún caso pudieron derivarse de este régimen estaban notoriamente contrarrestadas por los graves inconvenientes que tal tutela producía en las industrias ya creadas, incitadas así al estancamiento y privadas de estímulo por un amparo oficial que llegaba a constituir las en algo semejante a otros tantos monopolios parciales y, sobre todo, en el empuje económico del país en general, ya que privaba a la libre iniciativa de los ciudadanos de la posibilidad de consagrar su esfuerzo a un trabajo industrial, sometido para iniciarse o para expansionarse al previo examen y a la condicionada o negada autorización de los que, ya consagrados a similares aspectos de la producción, veían un obstáculo en las nuevas actividades competidoras y procuraban eliminarlas, por un sentimiento humano y explicable».

la capacidad que tenían los Comités Reguladores de las distintas industrias –tanto los antiguos como los de nueva creación– de autorizar nuevas industrias o transformaciones en las ya existentes<sup>15</sup>.

En una publicación oficial de 1947, las autoridades franquistas argumentaban que la política de condicionamiento industrial era una continuación de la misma política llevada a cabo durante los años previos al régimen, tanto con la Real Orden 4/11/1926, como durante la República, donde se dictaron «disposiciones prohibiendo el desenvolvimiento de determinadas actividades fabriles y manufactureras, cuya capacidad productiva había llegado a ser superior a las necesidades del consumo» (MIC 1947, p. 29). En realidad esto no fue así. De toda la legislación industrial de la Segunda República, sólo hay dos actuaciones que, en principio, podrían apoyar la anterior argumentación del MIC. La primera es la prohibición de instalación y ampliación de industrias de aceite que no sea de oliva<sup>16</sup>. Pero en realidad la historia es más complicada: el Estado levantó la prohibición de importar semillas oleaginosas, y compensó a los productores nacionales de aceite mediante indemnizaciones, por lo que, como era razonable, no se les permitió abrir o ampliar las fábricas de aceite hasta que no se volviera a prohibir la importación de esas semillas. De hecho, la multa por incumplir la prohibición de abrir o ampliar consistía simplemente en quitarle la indemnización al industrial. Una segunda actuación se dio en la regulación de la electricidad (Decreto 5/12/1933). Pero aquí, la necesaria autorización para una nueva industria se basaba en aspectos técnicos, de seguridad o salud pública, y no en otros motivos asociados a la competencia entre empresas. Por tanto, durante la Segunda República no hubo condicionamiento industrial, y las prohibiciones existentes en determinadas industrias se basaban en aspectos que, como la defensa nacional, la salud pública, etc., requieren un sistema de autorizaciones previas incluso en economías relativamente liberalizadas como las de los países occidentales en la actualidad.

Resumiendo, salvo en un período de algo más de tres años al final de la década de los años veinte, coincidiendo con los últimos años de la dictadura de Primo de Rivera, la intervención del Estado en el sector industrial durante el primer tercio del siglo XX no se dirigió hacia el condicionamiento industrial. Esta breve experiencia durante los años 1926–

---

<sup>15</sup> Así ocurrió, por ejemplo, con los Comités Reguladores de la industria de algodón y la del papel (en sendas Reales Ordenes de 29/10/1930) y también con la creación de la Comisión Reguladora de la industria sedera (Decreto 6/5/1933).

<sup>16</sup> Decreto 15/8/1934, completado con las órdenes 24/9 y 9/11 del mismo año.

1930 fue, no obstante, la que el franquismo utilizó como referencia en su política industrial sobre esta materia.

### 2.3. La Guerra Civil

La actividad legislativa del bando nacional en el sector industrial se intensificó tras la conquista de las zonas industriales del Norte de España a mediados de 1937, y bajo el decisivo impulso del Ministro de Industria y Comercio Juan Antonio Suanzes. Previamente, la actuación del régimen de Franco se había limitado a controlar las empresas industriales, dando prioridad a los objetivos bélicos. Lo mismo ocurrió en la zona republicana, y en ambos bandos las políticas industriales fueron bastante parecidas, sobre todo en el sentido de incrementar la intensidad intervencionista a medida que el conflicto se prolongaba. Sin embargo, hubo algunas diferencias en las políticas industriales de ambos bandos, sobre todo por el sesgo revolucionario y colectivista que tuvieron en la zona republicana (Malefakis, 1987). Entre estas diferencias se encuentra el condicionamiento industrial, que no se aplicó en la zona republicana<sup>17</sup>, mientras que en la zona nacional fue establecido por el *Decreto de 20 de agosto de 1938*<sup>18</sup>.

Dos son las características, en principio, de este Decreto de 1938, según se desprende de su lectura. La primera es su provisionalidad, tal como se expresa en el preámbulo: «no existe con carácter de generalidad en nuestra legislación ningún cauce adecuado para ejercer en los aspectos técnico-económicos esta vigilancia [del Estado hacia la industria] y, como consecuencia, con el carácter de provisionalidad que exigen las circunstancias, [es preciso] establecer una primera e indispensable regulación en la materia». La segunda característica es la influencia de los factores bélicos en su promulgación, ya que las justificaciones de esta intervención, además de las razones ideológicas que se analizan en el próximo epígrafe, se basaron en esas especiales circunstancias bélicas: la situación de división física del territorio nacional en dos partes daría lugar a una implantación excesiva de determinadas producciones, lo que llevaría a una duplicación del sistema productivo una vez acabada la guerra y unificado el territorio.

---

<sup>17</sup> Al menos no la encuentra Bricall (1970) en el único estudio que existe sobre la política económica en el bando republicano (concretamente en la Generalidad de Cataluña) durante la Guerra Civil.

<sup>18</sup> Este Decreto fue complementado con la Orden 8/9/1938 (que desarrollaba las normas fiscales, y que se aplicó con efectos retroactivos desde el 22 de agosto, fecha de publicación del primer Decreto) y la Orden 17/11/1938.

No obstante, el desarrollo posterior de los acontecimientos desmintió estas dos ideas del preámbulo. Si esta normativa se hubiera derogado tras acabar la guerra, o incluso antes de 1945 (suponiendo que durante ese periodo España viviera una situación de guerra), podría ser considerada como una más entre las numerosas disposiciones coyunturales que establecieron un intenso intervencionismo durante el conflicto bélico. Pero la intervención se mantuvo sin apenas cambios hasta 1963, y las primeras actuaciones legislativas que liberalizaron parcialmente el sistema sólo empezaron en 1960. Además, el funcionamiento específico de esta intervención (artículos 2 al 12 del Decreto) es muy parecido al que más adelante se adoptó definitivamente, una vez concluida la guerra. Por tanto, el condicionamiento industrial reflejó una clara voluntad intervencionista de las autoridades franquistas y, más concretamente, de su impulsor, Juan Antonio Suanzes, y esta voluntad intervencionista permaneció durante todo el franquismo, a pesar de los cambios económicos y sociales que experimentó España durante ese período. Las explicaciones bélicas o coyunturales sobre la aparición de esta regulación no parecen, por tanto, las más adecuadas.

#### **2.4. El desarrollo de la legislación tras la Guerra Civil**

El franquismo reguló la actividad privada a través de la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional de 24 de noviembre de 1939. Esta Ley indica con claridad en su artículo 4 (apartado a) que «no podrán instalarse nuevas industrias, trasladar ni ampliar las existentes sin la resolución favorable del Ministerio de Industria y Comercio, quien fijará los trámites y normas a seguir, según las necesidades nacionales». En realidad, el desarrollo de este aspecto de la regulación industrial ya se había realizado anteriormente con el *Decreto de 8 de septiembre 1939* y la *Orden de 12 de septiembre del mismo año*. En el preámbulo del Decreto se argumenta que las modificaciones respecto al Decreto anterior (20/8/1938) son fundamentales, ya que, por un lado, se pretende «revisar hoy los preceptos vigentes y adaptarlos, con visión amplia del presente y del porvenir, a las exigencias del momento histórico que vive España» y, por otro lado, se busca «simplificar y acortar los trámites de concesión en términos que eviten retrasos injustificados, acelerando todo lo posible el despacho de los expedientes». De nuevo, la realidad no se corresponde con estas intenciones. La estructura básica del procedimiento reglamentario se mantuvo, repitiéndose incluso muchos de los artículos del Decreto anterior. Sólo se produjeron algunas ligeras modificaciones, debidas más a la experiencia en la aplicación de la ley adquirida durante el año transcurrido, que a una voluntad de cambiar y adaptar la regulación a los nuevos tiempos.

No se observa tampoco un aumento de la simplificación en la tramitación de los expedientes (por ejemplo, en los datos a acompañar con la petición). Lo visto hasta ahora confirma la hipótesis de que Suanzes, en su primera etapa al frente del MIC (1938–1939), actuó con el objetivo de establecer el marco institucional definitivo tras la Guerra Civil, y no para aplicar medidas provisionales relacionadas con la coyuntura bélica (San Román, 1998).

La primera característica del condicionamiento industrial es que afectó a los establecimientos industriales, y no a las industrias o firmas empresariales<sup>19</sup>. El funcionamiento de la regulación fue el siguiente: en primer lugar se solicitaba la autorización al organismo competente. Si en 1926 la competencia era del CRPI, durante el régimen de Franco correspondió al Ministerio de Industria y Comercio (MIC). Dentro de este ministerio, y para facilitar el trabajo, se decidió dividir y descentralizar el proceso mediante la intervención de las Delegaciones Provinciales de Industria, además del organismo central del Ministerio que era la Dirección General de Industria. Se clasificaba para ello a las industrias en dos grupos según su importancia económica, lo que servía para determinar cuál de los dos organismos era el competente para resolver los expedientes. Esta es la principal diferencia entre el sistema de 1938, donde esta división era poco clara, y el de 1939, donde el criterio para la clasificación era la importación o no de materias primas y maquinaria, tal como se observa en la tabla 4.1.

Las industrias encuadradas en el grupo 1a que no utilizasen materias primas sometidas a cupo no requerían autorización, y sólo seguían el procedimiento administrativo para informar a las Delegaciones Provinciales a efectos de su inscripción en el Registro del Censo e Inspección Industrial. La tramitación de los restantes expedientes dependía del grupo al que perteneciesen, aunque en todos los casos seguían un proceso muy parecido. En primer lugar estaba la petición, en la que había que adjuntar información sobre las empresas, tanto mayor cuanto más alto fuera el grupo. Después se sometía la petición a información pública mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE), con el propósito de prevenir a los industriales de la competencia para que pudieran alegar contra esta petición. Después de estudiar todas estas impugnaciones y los informes que presentaban otros organismos (como, por ejemplo, los Sindicatos), y de permitir que el solicitante rebatiera todos estos argumentos, las autoridades resolvían. La resolución se publicaba, bien en el Boletín Oficial de la provincia

---

<sup>19</sup> Es decir, no se concedía la autorización a una empresa para que pudiera abrir o modificar libremente todos sus establecimientos a partir de ese momento, sino que era necesaria una autorización distinta para cada nueva operación. De todas formas, y por comodidad, se ha empleado indistintamente (y se seguirá haciendo) estos dos términos –establecimiento, y empresa o industria–. En INE (1959, p. IX) aparece la siguiente definición de establecimiento: «factoría, fábrica, taller, mina, artesa, obrador, etc., que produce bienes o servicios de las Agrupaciones 1, 2, 3, 4 y 5 de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, en un mismo emplazamiento geográfico y bajo una misma unidad de dirección y control».

(grupos 1a, 1b y 2a), bien en el BOE (2b)<sup>20</sup>. Cuando resolvían las Delegaciones Provinciales, cabía recurrir ante la Dirección General, y ante las resoluciones de este último organismo sólo cabía un último recurso ante el MIC.

TABLA 4.1. *Agrupación de industrias y organismos competentes en los decretos sobre el condicionamiento industrial*

Decreto 20/8/1938		Decreto 8/9/1939		
Tipo de industria	Organo que concede la autorización	Tipo de industria	Organo que concede la autorización	
(a) Pequeña industria de carácter local	Delegación Provincial	GRUPO 1. Industrias que NO requieren importación de maquinaria ni materias primas	(1.a) Capital < 50.000 pts. y nº obreros < 25	Delegación Provincial
(b) Pequeña industria integrada en una entidad supralocal	Dirección General		(1.b) Capital > 50.000 pts. o nº obreros > 25	"
(c) Pequeña industria de radio de acción supracomarcal	"	GRUPO 2. Industrias que requieren importación de maquinaria ni materias primas	(2.a) Importación < 10% maquinaria y materias primas utilizadas, con capital < 750.000	Dirección General
(d) Industrias de tipo medio y grande	"		(2.b) El resto	"

Fuente: Decretos indicados.

El Decreto y la Orden de septiembre de 1939 se mantuvieron en vigor hasta 1963, no registrándose ninguna variación fundamental hasta el año 1960. Aunque hubo cuatro modificaciones al Decreto –órdenes de 3 de febrero de 1941, 26 de enero de 1942, 16 de diciembre 1942 y 25 de abril de 1946–, sólo la segunda y la cuarta influyeron significativamente en la aplicación del condicionamiento. Así, la primera Orden (3/2/1941) agilizó el procedimiento, al impedir que los industriales (de la competencia) contrarios a la implantación de una nueva industria pudieran presentar recurso en caso de autorización. El derecho al recurso quedó sólo para el industrial peticionario en caso de denegarse su solicitud. Este cambio se hizo, como se reconoce en la propia Orden, para agilizar la actuación de los servicios del MIC, desbordados por el elevado número de recursos y alegaciones.

Aunque esta primera Orden fue un intento de agilización que –se supone– favorecía la creación de nuevas industrias, la segunda Orden (26/1/1942) fue en sentido contrario. Se permitió archivar las solicitudes de nuevas industrias, impidiendo cualquier recurso a esta

<sup>20</sup> El BOE también recopiló y publicó relaciones de las resoluciones publicadas en los Boletines Oficiales de las provincias (BP), aunque sólo lo hizo hasta el año 1944.

decisión cuando dependían de la escasez de materias primas. Como se verá más adelante, este motivo de denegación, junto al exceso de producción y la escasez de divisas, fue el más utilizado por los servicios industriales para no autorizar la mayoría de las solicitudes. Por tanto, esta Orden, al impedir los recursos, facilitó considerablemente la denegación de nuevas industrias o ampliaciones. La petición quedaba en suspenso, lo que provocaba una situación de indefensión e inseguridad al industrial peticionario.

La tercera Orden (16/12/1942) eliminó las ventajas (de simplificación de trámites) que se dieron en los primeros años de aplicación del condicionamiento a la reapertura de aquellas empresas que tuvieron que cerrar temporalmente por la Guerra Civil. Desde esta Orden, todas las reaperturas se consideraron, y así hubo que tramitarlas, como nuevas industrias. No obstante, durante algunos años más el criterio restrictivo sobre nuevas industrias se suavizó en casos de reapertura o legalización, y así lo reconoció la propia Dirección General de Industria en varias ocasiones.

La última Orden (25/4/1946) abordó el problema de los conflictos de competencias entre distintos organismos de la Administración. En concreto, y volviendo al problema de la escasez de materias primas ya tratado en la Orden 26/1/1942, los Organismos distribuidores de cupos de materias primas (normalmente los Sindicatos) debían ser informados de cualquier petición de nueva industria o ampliación que les afectara; y aunque su informe no era definitivo, en la Orden se reconoce que, en muchas ocasiones, cuando estos Organismos informaban desfavorablemente y el MIC finalmente autorizaba, los Sindicatos se negaban a concederle cupo de materias primas a esa industria. Así, aunque una empresa fuese autorizada para ponerse en marcha, no podía hacerlo al no disponer de materias primas. La solución que se adoptó fue, por un lado, centralizar más el proceso, haciendo recaer la decisión final de los expedientes con estos conflictos en la Dirección General (y no en la Delegación Provincial) y, por otro lado, obligar a los Organismos distribuidores a facilitar los cupos correspondientes a las empresas autorizadas.

Además de los anteriores cambios, hubo otras actuaciones legislativas que afectaron solamente a algún sector industrial concreto. En la mayoría de estas leyes, sobre todo las dictadas durante los años cuarenta, se suspendían las autorizaciones para toda nueva industria y para la ampliación en algún sector concreto<sup>21</sup>. Todas estas órdenes fueron complementarias

---

<sup>21</sup> Así ocurrió, por ejemplo, en las industrias cárnicas (Orden 13/12/1943), las de jabón (Orden 13/1/1943), las industrias que utilizaban azúcar como materia prima (circular 17/6/1943), o las industrias de la piel (Orden 10/1/1947). También hubo órdenes en el sentido contrario, como por ejemplo la declaración de «absoluta necesidad nacional» a las fábricas de electricidad y carbón (5/10/1945), la cual eliminaba toda restricción sobre instalación, consumo de materias primas, e importaciones de maquinaria.

al procedimiento general del condicionamiento industrial, ya que prohibían cualquier nueva instalación hasta que se superaran los problemas de materias primas en ese sector. De esta forma, mediante la supresión de expedientes que sistemáticamente eran denegados por ellos, se alivió el trabajo de los servicios del Ministerio de Industria y Comercio.

## 2.5. La liberalización del sistema

Hubo que esperar al año 1960 para que las autoridades franquistas iniciasen la liberalización del condicionamiento industrial, proceso que duró cerca de tres años. Comenzó con la Orden 5/7/1960, desarrollada en la Resolución 13/7/1960, que eximía de la obligación de pedir autorización a todas las industrias cuya inversión no superara los dos millones de pesetas. Más tarde, el límite de dos millones se elevó hasta treinta millones de pesetas con el Decreto 8/9/1962 y la Orden 14/9/1962. Por su parte, la Orden 8/8/1962 liberalizó casi completamente las operaciones de las empresas ya instaladas: ampliación, variación, mejora de su sistema productivo y traslados. Además, hubo liberalizaciones en algún sector concreto, como el cemento portland (Orden 5/1/1961 y Orden 20/12/1962) y el frío industrial (Decreto 10/1/1963). Por fin, el proceso culminó con el *Decreto de 26 de enero de 1963*, que desmontó el sistema que venía funcionando desde 1938, inaugurando un nuevo marco legal para la instalación de las industrias en España. Su estudio se hará en el próximo capítulo.

## 3. LA IDEOLOGÍA FRANQUISTA Y EL CONDICIONAMIENTO INDUSTRIAL

Una vez analizado el marco legislativo del condicionamiento industrial, corresponde ahora determinar cuáles fueron los objetivos del Estado en esta regulación. Para ello se utilizarán, además de la legislación, las declaraciones de los principales responsables políticos, así como los documentos oficiales de la Administración.

La política económica de los primeros años del franquismo centró gran parte de sus esfuerzos en tratar de industrializar el país mediante una la protección y el intervencionismo. Esta intervención descansó en tres pilares: la fuerte regulación de la industria privada, el apoyo a determinadas industrias declaradas de interés nacional, y la intervención directa en la producción a través del INI. El condicionamiento industrial fue una de las políticas más importantes dentro de la regulación a las industrias privadas, y la filosofía de esta intervención fue plenamente coincidente con el resto de las políticas económicas e industriales del régimen. Por un lado, se trataba de uno más de entre la maraña de controles que atenazaban a la economía y a las industrias privadas españolas, junto al control de precios, de mercancías, de

materias primas, o de divisas. Por otro lado, algunos de los problemas con los que las autoridades franquistas se tuvieron que enfrentar en su política industrial autárquica, se pudieron solucionar o afrontar, en parte, mediante la utilización del condicionamiento industrial.

Las declaraciones de los principales líderes políticos del régimen —el más influyente fue Juan Antonio Suanzes—, las publicaciones de los organismos oficiales —básicamente del MIC—, y las obras de los principales teóricos del dirigismo económico de la posguerra —entre los más influyentes se encuentran Higinio Paris, Antonio Robert y José María de Areilza— apoyan la idea anterior de que el condicionamiento fue una política plenamente coincidente con la política industrial del período. No obstante, las referencias específicas sobre esta determinada regulación son muy escasas, sobre todo si se compara con la abundancia de comentarios sobre otras políticas económicas e industriales del momento<sup>22</sup>. Las explicaciones del porqué de esta falta de interés por el condicionamiento industrial por parte de políticos y comentaristas de la época (desinterés que sigue hasta la actualidad, y que esta tesis pretende compensar) son variadas. Una primera explicación está en el hecho de ser ésta una política exclusivamente regulatoria, es decir, que apenas necesitaba de fondos públicos para su financiación. Frente a los grandes gastos y problemas de financiación que supusieron las otras políticas industriales del franquismo durante la autarquía (las industrias de interés nacional y, especialmente, el INI), el condicionamiento industrial apenas necesitaba los gastos de mantenimiento de un pequeño número de funcionarios. La continuación en el tiempo de esta política no supuso, por tanto, un problema financiero importante. Además, mientras que las otras actuaciones se identificaban más claramente con una política industrial activa de creación de nuevas industrias y de incremento de la producción, el condicionamiento industrial suponía, de hecho, un freno a esta expansión, al prohibir la creación y ampliación de numerosas industrias. Por último, frente a otras políticas económicas cuyos efectos afectaban de forma más inmedia a la población —como la escasez de determinados alimentos, la subida de precios, o la escasez de divisas—, los problemas a los que se enfrentaba un empresario para abrir o modificar su establecimiento industrial no despertaban tanta atención en la opinión pública.

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, Velasco (1982) recopila en su tesis doctoral una gran cantidad de declaraciones y escritos de numerosos políticos e intelectuales durante la autarquía franquista, y mientras apenas hay referencias al condicionamiento, otras políticas como el control de divisas, los problemas de financiación, o la escasez de materias primas, reciben una atención mucho mayor.

A continuación se analizan las ideas oficiales de las autoridades franquistas sobre el condicionamiento industrial, análisis que se basará en las siguientes fuentes: las leyes, las escasas publicaciones que el Ministerio de Industria y Comercio realizó sobre esta cuestión (MIC, 1941, 1942, 1946 y 1947), y algunas publicaciones de comentaristas del período. Este estudio se estructurará en torno a una contradicción existente entre el condicionamiento industrial y la política industrial general del franquismo. Por un lado, el principal objetivo de la política industrial franquista fue aumentar la producción industrial, tal como ya se explicó en el capítulo anterior. Sin embargo, la prohibición a una industria para incrementar su producción, bien abriendo un nuevo establecimiento, o bien ampliando el que ya tiene, era contradictoria con el principio de aumentar la producción industrial nacional. Esta contradicción fue salvada por las autoridades mediante dos argumentos: el primero es *estático*, y consiste en sostener que las prohibiciones a nuevas industrias se realizaban sólo en aquellos sectores con un exceso de producción, con el objetivo de prevenir la crisis entre los demás industriales de ese sector, y dentro de la mentalidad corporativa del franquismo; si se autorizaba dicha industria, esto no supondría un incremento de la producción total, que ya estaba (según el Estado) en su máximo, sino que provocaría reasignaciones del producto entre los industriales de ese sector, que el Estado quería evitar o, cuando menos, hacerlas lo menos traumáticas posibles. El segundo argumento es *dinámico*, y se basa en incentivar determinados sectores a la vez que se desincentivan otros, para conseguir un incremento general de la industrialización mediante la concentración de los recursos en aquellos sectores más capaces de dinamizar la economía y el crecimiento industrial español.

Esta división de los argumentos ideológicos del Estado puede parecer, en principio, extraña y contradictoria, pero refleja la incoherencia y la complejidad de una ideología, la franquista, muy difícil de explicar en su aspecto teórico (no tanto en su aplicación práctica, como habrá oportunidad de comprobar más adelante)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> El siguiente texto de José María de Areilza (1940, p. 303), por debajo de lo recargado de su lenguaje, refleja claramente la existencia de ambos argumentos y la complejidad de su definición: «Yo gusto de calificar a estas dos directrices, la autarquía y la sindicación, llamando dinámica a la primera y estática a la segunda, porque tienen, en realidad, ese matiz preponderante. La política autárquica ha de ser, en efecto, toda ella movimiento y audacia, agilidad y en muchos casos rapidez. Es algo así como una batalla y también comparable a una campaña guerrera, larga, costosa y dura, con éxitos fulgurantes y, seguramente, también con inevitables contratiempos. Decir autarquía es como decir puesta en tensión de todos los recursos nacionales, impulsar el genio inventivo de la raza, la habilidad manufacturadora de los trabajadores, la capacidad productora de los empresarios y de los técnicos. El Estado tiene que llevar la suprema orientación de la lucha, supliendo las deficiencias de la iniciativa privada, si las tuviere. La sindicación tiene otro carácter. Es la preparación de un cauce adecuado por el que discurra la vida de los distintos sectores de la producción. Es un instrumento de disciplina económica y social que hay que forjar con pleno conocimiento y responsabilidad. Decir sindicación equivale a señalar las etapas de un proceso, indudablemente lento y de enorme trascendencia, en virtud del cual los productores españoles, tantos años en pugna o desamparados por el Estado, encuentran no ya sólo un apoyo transitorio y esporádico, sino una

### 3.1. Argumento estático

El argumento estático descansa en el carácter corporativo del condicionamiento industrial. Se trató de sustituir el mecanismo del mercado por un mecanismo distinto, el corporativo, aplicándolo al proceso de incremento de la capacidad productiva en los sectores industriales. En una economía de mercado, este proceso es controlado mediante la competencia y los beneficios empresariales. Los empresarios dirigen sus inversiones hacia aquellos sectores donde esperan obtener mayores beneficios. Si en un sector hay sobreproducción, los empresarios invertirán ahí sólo cuando consideren que pueden expulsar a otros empresarios mediante mejoras productivas (de eficacia, de organización, o de aprovechamiento de nuevas tecnologías). La competencia es el mecanismo que permite ajustar la producción y mejorar la productividad, indicando a los empresarios, con el estímulo de los beneficios, qué sectores económicos tienen mayores posibilidades de crecimiento. Es más, muchas veces no se llega a las traumáticas desapariciones de empresas propias de una visión «selvática» de la competencia, sino que las empresas ya establecidas, ante la amenaza de entradas de nuevos competidores, reaccionan mejorando su productividad.

El mecanismo corporativo es esencialmente distinto, al proteger legalmente a las empresas ya establecidas, y sólo permitir incrementos de la producción en aquellos sectores donde el Estado considere que esto es posible<sup>24</sup>. Tanto en la legislación como en las publicaciones oficiales del MIC se encuentran estas características corporativas del condicionamiento industrial. Las autorizaciones para nuevas industrias dependían del MIC, pero la ley establecía que en el proceso participaran también elementos corporativos como los Sindicatos u otros industriales de la competencia que se sintieran perjudicados por esa nueva industria o ampliación. Con este fin, tenía que ser publicada en el BOE una nota–extracto de la petición para someterla a información pública durante diez días<sup>25</sup>. El establecimiento o ampliación de una industria era el primer paso, y los empresarios que lo superaran debían

---

inserción definitiva de sus empresas en el conjunto económico español, que les pone a cubierto de toda agresión ilícita exterior o interna y exige, en cambio, como es natural, la contrapartida de unos deberes irrenunciables que se llaman calidad y volumen de productos, y en resumen, subordinación del legítimo interés privado al interés colectivo de la Patria» (subrayado mío).

<sup>24</sup> En el capítulo 6, con el estudio de la dictadura de Salazar en Portugal, se prestará una atención especial a la doctrina corporativista.

<sup>25</sup> Norma 4ª de la Orden 12/9/1939. En la norma 5ª se establece una excepción a lo anterior para «aquellas industrias que por sus condiciones especiales, índole de las mismas o por dedicarse a una producción patentada, proceda a la aplicación de una tramitación abreviada». En la Orden 20/8/1938 también se incluía esta obligación (desarrollada en la Orden–Comunicación 17/11/1938), obligación que también estaba presente en la dictadura de Primo de Rivera, aunque entonces el plazo era mayor, veinte días (art. 10 de la Real Orden 4/11/1926).

seguir operando en el marco corporativo para continuar con su actividad productiva: obtener cupos de materias primas por parte de los Sindicatos, lograr permisos de divisas para importar maquinarias por parte del Comité Nacional de Moneda Extranjera, conseguir permisos para utilizar energía por parte del mismo MIC, además de pedir permisos (también al MIC) para posteriores ampliaciones de sus establecimientos instalados. La legislación sobre el condicionamiento industrial tenía muy en cuenta todas estas circunstancias. Así, las industrias se dividieron según su necesidad o no de materias primas y de divisas para importar maquinaria, y se requirió el informe de los organismos que trataban estos asuntos; por otro lado, se desvinculó claramente la autorización de una nueva industria con autorizaciones posteriores, como las «de importación de maquinaria o de primeras materias» (norma 10ª de la Orden 12/9/1939). La autorización del MIC era uno de los requisitos necesarios (pero no suficientes) en la tramitación de esas posteriores peticiones<sup>26</sup>.

Otras publicaciones oficiales del MIC también resaltan varias características corporativas del condicionamiento industrial<sup>27</sup>. Por último, también se incide en el carácter corporativo de esta regulación en publicaciones no oficiales de ese período<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Concretamente, era necesario acreditar la autorización del MIC para las siguientes actuaciones: petición de permisos para importar u obtener cupos de materias primas, obtención del alta de la contribución en el Ministerio de Hacienda, y solicitud de permisos a Ayuntamientos, Diputaciones u otros organismos similares sobre cumplimientos de preceptos establecidos por Ordenanzas Municipales, Reglamentos provinciales o especiales, Reglamentos de Policía, Sanidad y Peligros (Borrell, 1943, p. 13).

<sup>27</sup> Estos son algunos ejemplos: en 1941 este ministerio explicaba que «se ha llevado a cabo [una] tarea positiva denegando un gran número de peticiones de industrias cuya autorización en las actuales circunstancias, no respondiendo a una política económica acertada, solamente hubieren venido a crear dificultades a otras industrias ya establecidas o a dificultar la labor distribuidora de materias primas que realizan los Sindicatos Nacionales» (MIC, 1941, p. 6). En 1947 se vuelven a justificar las denegaciones por «una capacidad de producción muy superior a las necesidades del país —como jabonería, molinería, papel y otras semejantes— [...] [y por] la escasez de materias primas [que] aconsejaba reservar las disponibilidades de las mismas para las industrias existentes, limitando o aplazando las ampliaciones a nuevas industrias hasta tanto no se alcanzara el ritmo normal de trabajo» (MIC, 1947, pp. 29–30). Es necesario destacar la imprecisión con la que estos funcionarios franquistas utilizaban el concepto de «necesidad». Parece como si no tuvieran en cuenta las diferentes apreciaciones (utilidades) que sobre un mismo bien poseen distintas personas, y así, estos funcionarios denominaban bienes necesarios a aquellos que ellos (en función de sus políticas económicas e industriales) más apreciaban, y bienes superfluos a los menos apreciados por ellos (y más apreciados por otros). Esta imprecisión alcanza una dimensión escandalosa cuando, en el anterior informe del MIC, que firma Antonio Robert, se considera la molinería como una industria no necesaria, en un momento en el que una gran parte de la población española pasaba por graves problemas de alimentación.

<sup>28</sup> Es el caso de Borrell (1943), quien comenta la legislación del condicionamiento industrial en un libro que es una especie de guía para los industriales que se tenían que enfrentar con esta regulación, y donde abundan las explicaciones y recomendaciones a estos industriales sobre el procedimiento administrativo. El contenido del libro confirma el fuerte carácter corporativo de la regulación. Por ejemplo, cuenta Borrell que ante algún caso en el que no se publicó la petición en el BOE, lo que había dado lugar a «una situación de evidente indefensión de los impugnados que podían haber concurrido a la información pública», el MIC sacó una Orden ministerial anulando y dejando sin efecto la autorización a dicha industria (p. 33). Se observa aquí la importancia de este mecanismo corporativo que defendía los derechos de los industriales establecidos frente a nuevos entrantes, y que llevó a Borrell a recomendar que el peticionario argumentara de forma razonada todas estas impugnaciones, ya que la falta de esta respuesta podía provocar, sólo por esta causa, la denegación de la petición (pp. 33–34).

Manuel Jesús González ha defendido, en varios de sus trabajos, la idea de que la economía española durante el franquismo estuvo bastante alejada de lo que se entiende por una economía de mercado. No es que desapareciera totalmente el mecanismo de precios del mercado sustituido por otro sistema radicalmente alternativo, como el corporativismo o la planificación. Lo que ocurrió fue que, aunque se mantuvo el sistema de precios, el Estado modificó de forma sustancial las condiciones donde operaba este sistema, mediante alteraciones en los derechos de propiedad, en los costes de transacción, y en las propias intervenciones del Estado. Siguió existiendo el mercado, pero tan adulterado que su eficacia para permitir e incentivar el crecimiento económico fue muy baja. La evolución económica del franquismo a largo plazo se puede contemplar como la progresiva relajación de estos ataques al mercado y a sus condiciones de contorno, desde una primera situación donde apenas se le dejaba funcionar (años cuarenta), a otra donde el mercado pudo desarrollarse más (años sesenta), aunque sin llegar nunca a equipararse con el resto de las economías occidentales (González, 1990). Es necesario tener en cuenta el anterior argumento para analizar el corporativismo en el condicionamiento industrial. Así, no se puede afirmar que el mecanismo que regulaba la ampliación de la capacidad productiva fuera totalmente corporativo, sustituyendo plenamente a las señales del mercado (precios y beneficios). Hubo elementos corporativos, pero también el mercado seguía, con mayor o menor intensidad, actuando. La propia legislación reconoció el papel de la iniciativa privada, a través del mercado, en la creación de nuevas empresas<sup>29</sup>.

Por tanto, la función del mercado y la iniciativa privada estuvo presente para las autoridades que aplicaron el condicionamiento industrial. Evidentemente, se puede argumentar que una cosa son las declaraciones y otra la realidad, y que el régimen de Franco

---

<sup>29</sup> En el preámbulo del Decreto 20/8/1938 se define la iniciativa privada como «fuente fecunda y reconocida de progreso», aunque seguidamente matice que su interés debe estar supeditado al «superior interés Nacional». Y en el preámbulo del Decreto 8/9/1939 se desea a su vez que «pueda la iniciativa privada marchar desembarazadamente por el camino del interés nacional». Por su parte, en MIC (1941, p. 5) se expone la idea de la actuación complementaria del Estado frente a la iniciativa privada: «se refleja en cambio algo muy importante, a saber: un intenso resurgimiento de la iniciativa privada en el terreno industrial, una vez terminada la guerra de liberación, acogido y encauzado por la Administración del Estado que seleccionando unas veces, estimulando otras y poniendo en juego siempre un sentido previsor, ha prestado como mejor ha podido el servicio que le está encomendado». Y, por último, en MIC (1947, p. 30) también se resalta el papel del mecanismo de la competencia cuando, tras enumerar una serie de argumentos corporativistas –ya analizados– para justificar el condicionamiento industrial (exceso de producción, escasez de divisas y materias primas, defensa del industrial ya establecido), concluye con la siguiente matización: «todo ello, naturalmente, matizado por otras consideraciones, pues, en ese aspecto, los criterios cerrados podrían dar lugar a detener el desenvolvimiento normal de las ramas afectadas, haciendo que cuando se normalizara el abastecimiento de materias primas careciéramos de fábricas suficientes para transformarlas, que se acentuara el grado de monopolismo de las empresas existentes, o que el temor irrazonado a la sobreproducción impidiera la mejora técnica de la industria que es el fruto natural de la competencia».

dio muestras en numerosas ocasiones –tanto en sus declaraciones como en sus hechos– de no respetar la propiedad privada y la economía de mercado<sup>30</sup>. Pero el franquismo mantuvo, en mayor o menor grado, ambas cosas, por lo que una explicación de la ideología del condicionamiento industrial que se base exclusivamente en el argumento corporativista no es acertada. En consecuencia, hay que añadir otra explicación, basada en los mecanismos del mercado y en la actuación del Estado en su desarrollo.

### 3.2. Argumento dinámico

La argumentación dinámica del condicionamiento industrial se basa en las teorías clásicas de la regulación. Ya se ha visto cómo estas teorías, previas a los desarrollos de la escuela de Chicago que empezaron en los años sesenta, parten de la idea de aceptar la función asignadora del mercado, pero justificando la regulación cuando esa asignación «falla» o es ineficiente. En el caso concreto del condicionamiento industrial en España, el argumento dinámico es el siguiente: los empresarios adoptan la decisión de incrementar su capacidad productiva a través de los mecanismos del mercado, y las autoridades interfieren en esa decisión solamente cuando detectan un «fallo del mercado», es decir, cuando el Estado considera que las señales percibidas por los empresarios (precios, oportunidades de beneficios o de incremento futuro de la producción) están equivocadas o distorsionadas. El Estado se convierte así en un complemento a la actuación del mercado, interviniendo sólo para corregir sus fallos, con el objetivo final de mejorar la asignación última de los recursos. Este objetivo final se puede considerar, desde el punto de vista individual de cada empresa, como una actitud paternalista por parte del Estado que vigila que ninguna de ellas pueda embarcarse en una aventura que vaya a resultarle negativa, y desde el punto de vista público, como la necesidad de anteponer el interés colectivo a los intereses individuales.

Gran parte de los argumentos expuestos en las leyes y en las publicaciones y declaraciones del período encajan perfectamente con todo lo anterior. Así, por ejemplo, uno de los argumentos más utilizados durante los primeros años fue la situación de guerra, con el condicionamiento como una regulación destinada a solucionar los problemas (fallos de mercado) que esta situación provocaba en la industria privada<sup>31</sup>. Pero las argumentaciones

---

<sup>30</sup> En González (1990) se ofrecen varios ejemplos de esto, como el caso de la agricultura donde «el nuevo régimen privó de unos pocos –pero importantes– derechos a todos los propietarios» (p. 28).

<sup>31</sup> Ya se vio anteriormente cómo, en el preámbulo del Decreto 20/8/1938, se indicaba que la situación especial de división física del territorio nacional provocaba una implantación excesiva de determinadas producciones, y que el condicionamiento industrial trataba de impedir que se llegase a una duplicación del sistema productivo una vez acabada la guerra y unificado el territorio. Por otro lado, Demetrio Carceller (1943) explicaba que su ministerio

más importantes no descansaron en los motivos bélicos —ya que el condicionamiento industrial se mantuvo durante todo el franquismo—, sino en la política industrial del régimen, fundamentalmente en su política de sustitución de importaciones. Una muestra de la importancia que esta política tuvo dentro del condicionamiento industrial está en la clasificación que hace la legislación de las empresas, donde el criterio básico de división es la necesidad o no de importar (tabla 4.1). En MIC (1941, p. 5) se afirma que «la intervención de la Dirección General de Industria se ha orientado principalmente en el sentido de impulsar el establecimiento y desarrollo de industrias que permitan suprimir o reducir importaciones de productos elaborados que tanto gravaban nuestra Balanza de Comercio Exterior». Prácticamente la totalidad de este informe se dedica a exponer unas tablas y gráficos (muy poco fiables, tal como el propio informe reconoce) donde se muestra el ahorro en divisas que el establecimiento de nuevas industrias ha propiciado en España, lo que vendría a demostrar «cómo se han armonizado los proyectos de la iniciativa privada con la orientación apuntada» (p. 6). Bastaba con autorizar aquellas industrias que ahorraban importaciones o que producían para exportar, y denegar aquellas otras que requerían divisas para su producción. El Estado disponía también de otros instrumentos, más directos, para esta política: el INI y la declaración de industrias de interés nacional. Estos instrumentos eran incentivadores, estimulando a industrias ahorradoras de divisas, y el condicionamiento industrial fue un complemento a los anteriores instrumentos, centrándose en el desestímulo de industrias inconvenientes para el ahorro de divisas.

El condicionamiento industrial también sirvió para aplicar otras políticas industriales que el Estado consideraba necesarias, tal como se ve en los dos siguientes ejemplos que expone el MIC (1947, p. 30):

También se ha procurado encauzar la iniciativa para corregir las «angosturas» o «cuellos de botella» que en la producción industrial introducía el desequilibrio de capacidad productiva en los diversos eslabones de fabricaciones concatenados. Así, por ejemplo, la disparidad entre la capacidad de las hilaturas de algodón y las fábricas de tejidos ha obligado a limitar el desarrollo de éstas al par que se estimulaba el de aquéllas. Y finalmente, como el establecimiento de precios de tasa sobre muchos artículos, ha dado lugar a una tendencia de la iniciativa privada a rehuirlos, mediante una elaboración elemental de los mismos, se ha tratado de reprimir esta tendencia a través de la aplicación de la legislación de que tratamos.

---

«ha ordenado y regularizado, a través de la Dirección General de Industrias y sus Delegaciones Provinciales, la implantación de nuevas industrias con un sentido orientador hacia el porvenir, es decir, procurando eliminar aquellas que no tuvieran fundamento real y sí sólo una perspectiva inmediata de ganancia al calor de la coyuntura de guerra por que atravesamos [...] [Estas empresas están] más atentas al beneficio inmediato y fugaz que a la supervivencia al acabar la guerra, sin cuidarse en muchos casos de problemas futuros de competencia o los simplemente financieros de amortización de los capitales empleados» (pp. 320 y 324–325).

En resumen, el Estado confiaba en la iniciativa privada, pero intervenía cuando determinadas situaciones –que los economistas denominamos «fallos de mercado»– aconsejaban modificar la asignación y la actuación de las empresas privadas. El enfoque dinámico es, por tanto, menos ambicioso que el anterior estático, y tiene un carácter mucho más pragmático, ya que no se pretendía un control absoluto de todas las industrias, sino que sólo se buscaba intervenir cuando surgía algún problema específico. El propio MIC (1946, p. 6) lo explica perfectamente:

En la resolución de estos expedientes es donde la aplicación puede ser hecha con dos orientaciones y criterios totalmente opuestos.

Según el primero, puede interpretarse como propósito de la legislación el de forzar la iniciativa privada hacia proyectos que ofrezcan destacado interés, denegando las autorizaciones que no presenten esta característica aun cuando por otra parte no representan ningún inconveniente notable.

Por el contrario, puede también interpretarse que la intervención en un aspecto restrictivo solamente se propone impedir la realización de proyectos que puedan causar un perjuicio, puesto que aun cuando es indudable la conveniencia de encauzar y orientar la iniciativa privada estimulándola con facilidades, garantías y beneficios hacia los proyectos de interés nacional, pueden ser convenientes las iniciativas que persiguiendo un interés particular no se opongan al interés general.

A este último criterio ha venido dedicándose la Dirección [General de Industria].

### 3.3. Críticas a las ideas franquistas sobre el condicionamiento industrial

Hasta ahora se han expuesto las principales argumentaciones que las autoridades franquistas ofrecieron para justificar la aplicación del condicionamiento industrial. Para ello se ha utilizado un enfoque novedoso, que constituye una de las aportaciones de esta tesis. Como se ha visto, para salvar la aparente contradicción entre el objetivo de aumentar la producción industrial y una política reguladora que prohibía a muchas industrias aumentar su capacidad productiva, las autoridades esgrimieron dos argumentos: uno estático, que descansa en una concepción corporativa de la economía, y otro dinámico, que se basa en una acción complementaria a la asignación de las empresas en el mercado. La primera crítica está en la evidente contradicción de utilizar ambos argumentos a la vez. Esta contradicción es una característica destacada de la ideología económica general del franquismo<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> El siguiente texto de González (1996, p. 151) refleja claramente este carácter intrínsecamente contradictorio de la ideología franquista: «Se mantiene la propiedad privada de muchos activos, pero se atenúan tanto los derechos que sobre ellos conservan sus presuntos propietarios que el esquema de orden económico se parece al de una economía planificada. Todo parece *como si* se desease –por imitación– una economía de dirección central con propiedad privada. La cuadratura del círculo».

Entrando en la argumentación estática, el corporativismo es una doctrina que se ha desarrollado muy poco en la práctica. En el caso específico del condicionamiento industrial, resultó muy complicado desarrollar tal sistema. El Estado tendría que haber controlado todos los sectores, haber sabido la producción esperada, y haberla distribuido entre los industriales de ese sector. La información necesaria para llevar adelante este sistema hubiera sido imposible de conseguir. Dentro del régimen de Franco, los Sindicatos fueron los encargados de desarrollar el sistema corporativo. Aunque alcanzaron bastante poder en determinados aspectos como la distribución de los cupos de materias primas, fueron perdiendo influencia con el tiempo. En el condicionamiento industrial su influencia en teoría era importante, pues su informe era necesario para la decisión que tomaba el Ministerio de Industria y Comercio, aunque no era vinculante. Más adelante se comprobará cómo, en la práctica, la importancia de los Sindicatos en el condicionamiento industrial fue muy pequeña.

El argumento dinámico precisa, al contrario que el anterior estático, de críticas más específicas que de fondo. La intervención del Estado en el sector industrial basada en la existencia de «fallos del mercado» es algo común en todas las economías de mercado. La tendencia de la teoría y la práctica económicas actuales va en la dirección de disminuir la intervención estatal y las regulaciones en el sector industrial. No obstante, se sigue aceptando la posibilidad de esa intervención, y en la época en la que se implantó el condicionamiento industrial en España, la actitud general en todos los países capitalistas era muy favorable a estas intervenciones.

Sin embargo, el condicionamiento industrial se utilizó como una herramienta de segundo orden para llevar a cabo varias de las políticas industriales generales del franquismo. La crítica a estas políticas –ya realizada en el capítulo 3– afecta por extensión al condicionamiento industrial. Por ejemplo, si se considera que una política de sustitución de importaciones termina afectando a la capacidad exportadora del país y no consigue ahorrar divisas (ya que estas industrias que ahorran divisas por un lado necesitan de nuevas importaciones por otro lado), la política de prohibir el desarrollo de determinados sectores industriales e incentivar otros para ahorrar divisas es negativa.

Por otro lado, la argumentación dinámica se basa en la existencia de «fallos del mercado» que el Estado trata de corregir. Pero no hay que olvidar que el propio Estado, mediante sus actuaciones, introdujo también distorsiones en el funcionamiento del mercado. La extraña combinación de algunos elementos corporativos junto a una economía de mercado provocó un círculo vicioso por el que el Estado generaba distorsiones con sus políticas económicas, distorsiones que trataba de arreglar con nuevas intervenciones que provocaban, a

su vez, nuevas distorsiones. Lo anterior se complementa si se tiene en cuenta que el régimen franquista estableció una serie de principios económicos generales e inamovibles, y que los demás instrumentos de política económica tenían que aceptar y adaptarse a ellos (capítulo 3). El condicionamiento industrial se convirtió más en una política auxiliar que trataba de corregir los problemas originados por otras políticas, que en una actuación principal con peso propio<sup>33</sup>.

Aun suponiendo que, teóricamente, el condicionamiento industrial fuera una actuación acertada, es decir, que el Estado captara correctamente la existencia de un problema, y que esta regulación fuera la forma más apropiada de solucionarlo, es necesario tomar en consideración las dificultades de su aplicación en la práctica. Muchos economistas han destacado la dificultad que tiene el Estado para adquirir y manejar la información necesaria para las regulaciones. En el caso español, el propio régimen reconocía estos problemas, lamentándose en numerosas ocasiones del excesivo peso de la burocracia (Borrell, 1946, p. 2). De hecho, como se verá en próximos epígrafes, los propios funcionarios del MIC se dieron cuenta de esta situación y plantearon la utilización de la regulación de una forma mucho menos intensa de lo previsto. Por tanto, el condicionamiento se utilizó de forma pragmática, para solucionar los problemas que iban surgiendo en la política industrial, y con una mentalidad más parecida al argumento dinámico que al estático o corporativo.

Por último, es necesario tener en cuenta la reacción de los empresarios y las empresas españolas ante el condicionamiento. Es muy posible que esa reacción no fuera la prevista por los legisladores. Por un lado, los empresarios pueden intentar utilizar la regulación para maximizar sus propios objetivos, por ejemplo, para tratar de evitar la competencia mediante la prohibición de instalación de nuevas industrias (esta situación se analiza extensamente más adelante). Pero aun suponiendo que este comportamiento no se produjera, la visión que tenían las autoridades sobre la actuación empresarial estaba muy equivocada. Esto último se puede comprobar en el siguiente texto de uno de los principales responsables de la aplicación práctica del condicionamiento industrial, Antonio Robert:

[...] que sirvan [las actuaciones del MIC] de orientación a esta última [la iniciativa privada], a fin de que pueda conocer de modo claro e inequívoco, el criterio estatal en materia industrial, con lo cual se logrará encauzar más sencilla y eficazmente las inversiones de este tipo hacia los objetivos que marque el interés nacional. Pues al dinero le es, por regla general, indiferente el tipo de inversión con tal de que sea posible y rentable. Y si conoce el criterio estatal, en muchos casos se adaptará espontáneamente al mismo, siguiendo los caminos que sabe de antemano practicables. Que en este caso serán los que convengan a la economía del país (MIC, 1947, pp. 31-32).

---

<sup>33</sup> El condicionamiento no sólo trataba de corregir problemas, sino que también originaba nuevos problemas, tal como se comprobará más adelante en este capítulo.

Destaca en este párrafo la mezcla entre el papel de la iniciativa privada y el carácter orientador del Estado. Pero aun suponiendo que este argumento fuera correcto, es decir, que el Estado orientara acertadamente a las industrias privadas, el razonamiento descansa en un supuesto que los economistas utilizan frecuentemente en sus modelos pero que nunca se da en la práctica: la adaptación inmediata y sin costes de los factores de producción. Es decir, partiendo de una situación donde sobraban industrias molineras y escaseaban las químicas – por ejemplo–, Robert suponía que de forma inmediata y sin costes («espontáneamente» según el informe) los empresarios molineros, sus trabajadores y sus máquinas, se transformarían sin más en empresas, trabajadores y maquinarias químicas. Este problema ya fue advertido por los tres representantes de la misión de la OCDE en España quienes, en 1963, se reunieron con el Ministro de Industria Joaquín Planell para discutir, entre otros asuntos, sobre el condicionamiento industrial que todavía se aplicaba. Planell se defendía de las objeciones que éstos le exponían sobre esta política insistiendo en la flexibilidad de los criterios que aplicaba su ministerio. Uno de los representantes, «el señor Castoriades interrumpe diciendo que comprende perfectamente la actitud del Ministerio de Industria, pero que si un inversor desea instalar una nueva fábrica de productos textiles y no recibe la correspondiente autorización de Industria, dicho inversor no pasará por ello a instalar una fábrica de productos eléctricos» (González, 1979, p. 31).

Una vez explicadas las bases legislativas e ideológicas del condicionamiento industrial, el resto del capítulo se dedicará a analizar la aplicación real de esta regulación, y a comprobar en qué medida coincide o no con los objetivos y las leyes que las autoridades establecieron en España.

#### **4. LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL CONDICIONAMIENTO INDUSTRIAL**

Lo visto hasta ahora –la legislación y las ideas del régimen franquista respecto a esta regulación– no es más que una declaración de intenciones de las autoridades, que necesita ser contrastada con la realidad a través del estudio de la aplicación práctica del condicionamiento industrial en el resto del capítulo. Este análisis constituye la principal aportación de esta tesis y es, por tanto, la parte en la que más énfasis se pondrá, dividiéndolo en tres epígrafes. En este primero, el estudio se realizará suponiendo que el Estado es un único agente que actúa de forma uniforme. Esta simplificación es útil para una primera aproximación al problema. En el segundo epígrafe, se analiza la actuación de los distintos agentes que, desde dentro del Estado,

influyeron en el condicionamiento industrial. Por fin, en el tercer epígrafe la atención se centrará en aquellos agentes que se vieron afectados por esta regulación, aunque también pudieron influir en su desarrollo: los empresarios y sus empresas.

Este primer epígrafe tratará los siguientes asuntos: en primer lugar, se describirán las fuentes sobre las que se ha basado la investigación. A continuación se estudiará la evolución en el tiempo de la intensidad reguladora. En tercer lugar se verán las distintas intervenciones que se escondían detrás del condicionamiento industrial. Posteriormente se analizarán las causas por las que el Estado autorizaba o denegaba una petición. Y, para finalizar, se estudiará el condicionamiento desde el punto de vista sectorial (en la quinta parte) y regional (en la sexta).

#### **4.1. Fuentes para el estudio del condicionamiento industrial**

Al igual que ocurre con las declaraciones de los responsables políticos, son muy escasas las publicaciones oficiales que ofrecen datos sobre el condicionamiento industrial. Concretamente, sólo hubo cuatro publicaciones del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) sobre la cuestión: la de 1941 ofrece los datos (poco fiables) del ahorro de divisas provocado por las autorizaciones a nuevas industrias y las ampliaciones sustitutivas de importaciones, así como el número de expedientes, por sectores, tratados por los diferentes servicios del Ministerio (tabla 4.2); la publicación de 1942 es la menos interesante de todas, ya que se trata de un escrito propagandístico destinado a ensalzar los logros industriales del régimen, y donde se hace una pequeña referencia al condicionamiento industrial; la publicación de 1946 ofrece, al final, tres cuadros con resúmenes estadísticos sobre capital, tipo de operación, y sector industrial de los expedientes (documento A.1)<sup>34</sup>, aunque su mayor interés reside en que refleja la opinión oficial del MIC sobre el desarrollo de esta regulación; la última publicación de 1947 no ofrece ningún dato, aunque también es interesante para entender las relaciones entre los distintos organismos del MIC.

---

<sup>34</sup> Los documentos originales se exponen al final del capítulo, en un anexo documental (su numeración va precedida de una «A»).

TABLA 4.2. Expedientes tramitados por las Delegaciones Provinciales y la Dirección General de Industria desde 1939 hasta 1941

DIRECCIÓN GENERAL			DELEGACIÓN PROVINCIAL		
GRUPO	Nº	%	GRUPO	Nº	%
III	-	0%	III	42	0%
IV	41	2%	IV	1.363	6%
V	18	1%	V	254	1%
VI	87	5%	VI	1.398	6%
VII	82	5%	VII	1.304	5%
VIII	56	3%	VIII	419	2%
IX	326	19%	IX	2.562	10%
X	202	12%	X	794	3%
XI	74	4%	XI	529	2%
XII	48	3%	XII	422	2%
XIII	40	2%	XIII	179	1%
XIV	47	3%	XIV	3.656	15%
XV	5	0%	XV	145	1%
XVI	580	34%	XVI	10.357	42%
XVII	57	3%	XVII	795	3%
XVIII	3	0%	XVIII	221	1%
XIX	45	3%	XIX	150	1%
XX	-	0%	XX	11	0%
XXVI	9	1%	XXVI	24	0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.720</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>24.625</b>	<b>100%</b>
Recursos	681	40%	Capital > 50.000pts	2.104	9%
Resto	1.030	60%	Capital < 50.000pts	22.524	91%

Fuente: MIC (1941)<sup>35</sup>.

Otras fuentes de información son las estadísticas oficiales aunque, en este caso, tampoco hay apenas datos sobre el condicionamiento industrial. Por un lado, en el Anuario Estadístico de España –publicado por la Dirección General de Estadística del Ministerio de Trabajo (1943)–, apareció un apartado titulado «Clasificación por provincias de las principales industrias autorizadas en el período de octubre de 1939 a octubre de 1941»; no obstante, estos datos son los del MIC (1941), y en años posteriores no volvió a salir en este Anuario ninguna otra información más. El segundo organismo que ofreció datos estadísticos sobre el condicionamiento fue el Consejo de Industria, órgano que encuadraba a los ingenieros

<sup>35</sup> La Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) se introdujo en 1952 (Orden 29/10/1952). Las publicaciones oficiales anteriores a esa fecha utilizaban otra clasificación, basada en números romanos, que es la siguiente: I. Cría de aves; III. Industrias combinadas con minería (Materias salinas, turbas, ovoides de carbón); IV. Piedras y tierras; V. Obtención de hierro y metal; VI. Fabricación de artículos de hierro, acero y metal; VII. Construcción de máquinas, aparatos y vehículos (talleres mecánicos); VIII. Electrotécnica de mecánica de precisión y óptica; IX. Industrias químicas; X. Industrias textiles; XI. Industrias del papel (reproducciones y artes gráficas); XII. Cuero y linóleo; XIII. Caucho y amianto (ebonita); XIV. Industrias maderera y de talla; XV. Instrumentos de música y artículos de juguetería; XVI. Industrias alimenticia y de degustaciones; XVII. Industrias del vestido; XVIII. Industrias de la construcción (también industrias complementarias de la construcción); XIX. Obtención y distribución de agua, gas y electricidad; XX. Comercio; XXII. Garajes (también transportes terrestres) y gasolineras; XXIII. Fondas y establecimientos de bebidas; XXIV. Tetro, música y espectáculos; XXV. Industrias higiénicas y material de sanidad.

industriales dentro del MIC. En las Memorias del Consejo aparecen resúmenes sobre el trabajo que estos ingenieros desarrollaban en las Delegaciones Provinciales de industria. Las Memorias comenzaron en 1942, con una sección titulada «Nuevas industrias», aunque ese año los datos fueron muy deficientes. Al año siguiente desapareció esta sección, y no volvió a aparecer hasta el año 1953, esta vez con continuidad hasta el final de la regulación en 1963. En el anexo documental (documento A.2) se ofrecen estos datos<sup>36</sup>.

Hay varios problemas con las fuentes descritas hasta este momento: no son sistemáticas, la calidad de los datos es muy baja, y no hay información para todos los años que duró la regulación. Pero el problema más grave es que no ofrecen la información clave para el estudio de esta regulación: el número de solicitudes que fueron aceptadas y denegadas por el MIC (sólo aparecen las industrias autorizadas, no las denegadas). Por eso ha sido necesario recurrir, como fuente de información principal, a los expedientes originales conservados en el Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares (AGA), y a las resoluciones de los expedientes publicadas en los Boletines Oficiales. Se han manejado también otros documentos como informes internos, órdenes, partes de trabajo, etc., la mayoría de ellos conservados en el AGA, y que completan la información sobre la aplicación del condicionamiento industrial por la Administración.

Una última fuente de información está compuesta por las publicaciones privadas sobre esta regulación. Pero, al igual que ocurre con el resto de las fuentes, el número de estos estudios es muy pequeño. Sólo existe un temprano libro dedicado monográficamente a este asunto (Borrell, 1943). El resto de las publicaciones sobre economía e industria en España durante el franquismo apenas hacen referencia al condicionamiento. Únicamente dos libros de ese período, que tratan sobre las intervenciones económicas del franquismo, le dedican bastante atención: Borrell (1946) y Pozuelo (1955). Hasta la actualidad, el único autor que se ha vuelto a interesar por esta regulación ha sido Mikel Buesa (1982 y 1984)<sup>37</sup>. Todas las publicaciones anteriores, además de ser muy pocas, apenas utilizan fuentes originales o primarias, y ésta es precisamente una de las principales aportaciones de la tesis<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Además de estas estadísticas, en las Memorias del Consejo de Industria se ofrece un informe del Jefe Industrial de cada provincia española. En estos informes se explican las principales industrias autorizadas, aunque los datos que se ofrecen varían mucho entre cada provincia. Hay que señalar también que los cuadros del documento A.2 contienen muchos errores; estos son los que se han encontrado: 1955, «Censo Total=212.840»; 1956, «Capital Total=3.468.276.013»; 1957 de Nuevas Industrias, «Obreros Total=43.197», «Censo Total=223.422»; 1957 de Ampliaciones, «Número=9.304»; 1960 de Nuevas Industrias, «Capital=5.029.299», «Potencia=165.651»; 1960 de Ampliación, «Potencia=126.346».

<sup>37</sup> Este autor también ha investigado la continuación del condicionamiento industrial en los años sesenta (por ejemplo Braña y Buesa, 1983). Estas otras obras se estudian en el siguiente capítulo.

<sup>38</sup> Los trabajos de Mikel Buesa han sido fundamentales para el desarrollo de esta tesis, ya que fueron la base que

## 4.2. Evolución de la intensidad reguladora

La intensidad con la que se aplica una regulación es el primer dato que hay que conocer para entenderla. En el caso de una regulación que otorga capacidad de prohibición a la Administración –como es el caso que nos ocupa–, la intensidad se mide, al menos en una primera aproximación, comprobando cuántas peticiones se prohibían. Para obtener este dato se ha recurrido a los expedientes originales conservados en el AGA y a las resoluciones publicadas en los Boletines Oficiales.

Sobre el condicionamiento industrial en la dictadura de Primo de Rivera (años 1926-1930) sólo se conservan las resoluciones finales publicadas en la Gaceta de Madrid (tabla 4.3). En esta tabla se comprueba que fueron denegadas muy pocas solicitudes, lo que es un indicio de que la aplicación práctica del condicionamiento industrial en los años veinte fue muy diferente a la producida en el franquismo (donde los porcentajes de denegaciones fueron mucho mayores), a pesar de las similitudes legales entre ambas regulaciones. La inexistencia de otros datos (por ejemplo, los expedientes originales) impide sacar otras conclusiones sobre la regulación industrial en ese período.

TABLA 4.3. *El condicionamiento industrial durante la dictadura de Primo de Rivera (1926–1930)*

Tipo de Operación	Nº Expedientes	% Expedientes sobre Total	Expedientes Denegados	%Denegación
Nueva Industria	1.187	41%	51	4%
Ampliación	520	18%	7	1%
Traslado	451	16%	14	3%
Sustitución y mejora	388	13%	3	1%
Reanudación	220	8%	0	0%
Prórroga	121	4%	0	0%
TOTAL	2.887	100%	75	3%

Fuente: Gaceta de Madrid, años 1926-1930.

Para el período franquista (1938-1963) hay tres fuentes primarias de información: 1) la publicación de las resoluciones finales de las empresas del grupo 2b en el Boletín Oficial del Estado (BOE), 2) la publicación de las resoluciones finales del resto de las empresas en los Boletines Oficiales de las Provincias (BP), que aparecen recopiladas en el BOE, aunque sólo para los años 1939-1944<sup>39</sup>, y 3) los expedientes originales conservados en el AGA. Las dos

---

permitió que no partiera desde cero. A esto se une el estímulo y las ayudas personales del profesor Buesa, por lo que le expreso aquí, de nuevo, mi agradecimiento.

<sup>39</sup> Estas relaciones se dejaron de hacer por orden del Ministerio de Industria y Comercio, tal como se comprueba en MIC (1947, p. 36). La opción de buscar la información en los 52 BP se ha descartado porque no se ha podido conseguir para todos los años, ni para la mayoría de las provincias.

primeras fuentes se han obtenido mediante la consulta diaria del BOE en los años 1938-1962, y la tercera a través del acceso directo a los expedientes originales en el AGA (en la tabla 4.4 se ofrece información desagregada sobre esos expedientes<sup>40</sup>).

TABLA 4.4. *Expedientes conservados en el AGA*

FECHA	Primer Expediente	Último Expediente	Nº Total de Expedientes	% Nº Expedientes	Primera caja AGA	Última caja AGA	Total cajas AGA	Cajas AGA acumuladas	Expedientes por caja
1938		670	670	1,0%	5.281	5.299	18	18	37
1939	671	2.699	2.029	2,9%	5.300	5.340	40	58	51
1940	2.700	3.899	1.200	1,7%	5.341	5.376	35	93	34
1941	3.900	5.849	1.750	2,5%	5.377	5.418	41	134	43
1942	5.850	7.349	1.700	2,5%	5.419	5.460	41	175	41
1943	7.350	9.649	2.300	3,3%	5.461	5.520	59	234	39
1944	9.650	11.799	2.150	3,1%	5.521	5.579	58	292	37
1945	11.800	14.899	3.100	4,5%	5.580	5.648	68	360	46
1946	14.900	19.051	4.152	6,0%	5.649	5.754	105	465	40
1947	19.052	22.342	3.291	4,8%	5.755	5.826	71	536	46
1948	22.343	25.749	3.407	4,9%	5.827	5.903	76	612	45
1949	25.750	28.244	2.495	3,6%	5.904	5.955	51	663	49
1950	28.245	31.649	3.405	4,9%	5.956	6.028	72	735	47
1951	31.650	33.999	2.350	3,4%	6.029	6.081	52	787	45
1952	34.000	37.399	3.400	4,9%	6.082	6.152	70	857	49
1953	37.400	40.199	2.800	4,1%	6.153	6.223	70	927	40
1954	40.200	43.359	3.160	4,6%	6.224	6.290	66	993	48
1955	43.360	46.899	3.540	5,1%	6.291	6.363	72	1.065	49
1956	46.900	49.556	2.657	3,9%	6.364	6.429	65	1.130	41
1957	49.557	54.250	4.694	8,8%	6.430	6.548	118	1.248	40
1958	54.251	58.299	4.049	5,9%	6.549	6.651	102	1.350	40
1959	58.300	64.199	5.900	8,6%	6.652	6.786	136	1.486	43
1960	64.200	67.099	2.900	4,2%	6.789	6.825	36	1.522	81
1961	67.100	68.133	1.034	1,5%	6.826	6.906	82	1.604	13
1962	68.134	68.899	766	1,1%	6.909	6.948	39	1.643	20
TOTAL			66.899	100%			1.643		42

Fuente: AGA cajas 5.281 a 6.948.

La tabla 4.5 refleja la intensidad reguladora del condicionamiento industrial a través del porcentaje de denegaciones en las tres fuentes antes indicadas. Lo primero que llama la atención son los diferentes resultados que ofrecen estas tres fuentes, lo que hace necesario profundizar en sus características.

<sup>40</sup> El AGA está dividido en diferentes secciones, por ejemplo «Industria», «Sindicatos», «Comercio exterior», etc. Mientras no se indique lo contrario, las referencias a los documentos y cajas del AGA se refieren a la sección de «Industria».

TABLA 4.5. Evolución de los expedientes autorizados y denegados: BOE, BP y AGA (por años)

Año	BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE)			BOLETINES OFICIALES DE LAS PROVINCIAS (BP)			ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN (AGA) (a)		
	Nº Expedientes	Expedientes Denegados	% Denegaciones Total	Nº Expedientes	Expedientes Denegados	% Denegaciones	Nº Expedientes	Expedientes Denegados	% Denegaciones
1938							307	68	22%
1939				211	28	13%	83	21	25%
1940	414	181	44%	830	149	18%	121	44	36%
1941	553	343	62%	1036	221	21%	187	95	51%
1942	248	98	40%	916	110	12%	1485	612	41%
1943	62	14	23%	1023	123	12%	237	77	32%
1944	50	8	16%	831	105	13%	252	96	38%
1945	23	6	26%				321	108	33%
1946	79	6	8%				438	121	28%
1947	64	2	3%				339	105	31%
1948	66	1	2%				347	138	40%
1949	48	4	8%				258	95	37%
1950	61	2	3%				343	114	33%
1951	79	1	1%				250	54	22%
1952	141	4	3%				343	73	21%
1953	164	8	5%				495	93	19%
1954	258	15	6%				120	24	20%
1955	207	2	1%				335	50	15%
1956	322	12	4%				305	29	10%
1957	293	20	7%				474	57	12%
1958	182	21	12%				418	58	14%
1959	388	58	15%				544	96	18%
1960	260	10	4%				294	15	5%
1961	253	3	1%				104	2	2%
1962	258	0	0%				84	1	1%
TOTAL	4471	817	18%	4847	736	15%	8482	2244	26%

Nota: (a) Muestra aleatoria del 10 por ciento de los expedientes de cada año (salvo los años 1938 y 1942, donde se cogió el 100 por ciento), comenzando con el primer expediente de cada año según la tabla 4.4, hasta completar el 10 por ciento de los expedientes totales de ese año. Se observa que en los años en que se ha cogido el 100 por ciento de los expedientes, la cifra no se corresponde con el número de expedientes conservados en el AGA (tabla 4.4): en 1938, 307 casos frente a los 670 del AGA, y en 1942, 1.485 de 1.700. Esto se debe a que varios expedientes del AGA se han perdido o están en mal estado de conservación (el AGA prohíbe su consulta).

Fuente: BOE (años 1939-1962) y AGA (cajas 5.281 a 6.948).

En principio, la primera fuente —los expedientes de las empresas del grupo 2b publicados en el BOE— son una buena muestra representativa del total<sup>41</sup>. Sin embargo, existen tres problemas con estas resoluciones que distorsionan su utilidad como indicador de la intensidad reguladora. En primer lugar, junto a los expedientes del condicionamiento industrial aparecen otras resoluciones que pueden distorsionar los datos. La mayoría de ellas (concretamente 3.654 expedientes) fueron solicitudes para establecer tendidos eléctricos de carácter pequeño y destinadas a atender exclusivamente las necesidades de energía eléctrica de una empresa<sup>42</sup>. También hubo muchas solicitudes del mismo estilo —aunque menos numerosas— sobre conducciones de agua, normalmente pedidas por los ayuntamientos. Todos estos expedientes, autorizados en un 100 por ciento, se han apartado del resto, para que no distorsionen los datos.

<sup>41</sup> Son 4.698 expedientes, de un total aproximado (que hay en el AGA) de 70.000, lo que supone un 7 por ciento del total.

<sup>42</sup> Varios estudios sobre este período confirman esta situación, destacando que el sector eléctrico, con un alto grado de oligopolio, limitó la entrada de nuevas compañías mediante el condicionamiento industrial, pero «paralelamente se produ[er] una fuerte proliferación de Sociedades eléctricas de pequeña dimensión con la intención de superar el régimen de restricciones mediante el autoabastecimiento» (Jiménez Araya, 1974, p. 179).

En segundo lugar, la norma 5 de la Orden 12/9/1939 permitió la tramitación abreviada de algunos expedientes considerados estratégicos por las autoridades. Por ejemplo, en MIC (1946, p. 15) se explica que las industrias declaradas de interés nacional no se tramitaban por la Dirección General de Industria. Esto suponía que la resolución de estos expedientes no se publicaba en el BOE. No obstante, su número fue muy pequeño, y no suponen apenas problema para la representatividad de la muestra<sup>43</sup>.

Mientras que los dos problemas anteriores han sido resueltos con facilidad, no ocurre lo mismo con el tercero. En la tabla 4.5 se observa cómo hay un período, que va aproximadamente desde 1943 hasta 1951, donde el número de resoluciones publicadas es sensiblemente inferior al resto de años. No hay, en principio, ninguna explicación lógica para esta situación. El número real de expedientes tramitados cada año por el MIC se corresponde con el número de expedientes originales conservados en el AGA -68.899- (tabla 4.4). La evolución anual del número de expedientes (columna cuarta de esa tabla) tuvo cuatro períodos: 1º) hasta 1945, con un crecimiento importante en ese número de expedientes, 2º) desde 1945 hasta 1956, en el que el número se estabiliza, 3º) en torno al año 1959, en el que aumentan bruscamente los expedientes, y 4º) desde 1959 hasta el final, en el que se produce un descenso definitivo, asociado a la liberalización de esta regulación<sup>44</sup>. En la figura 4.1 se puede observar mejor esta evolución (línea fina), que se ha comparado con el número de expedientes del BOE (línea punteada) y del BP (línea gruesa). La tendencia en el AGA es la misma que en los BP, y totalmente distinta a la del BOE, precisamente en esos años centrales entre 1943 y 1951<sup>45</sup>.

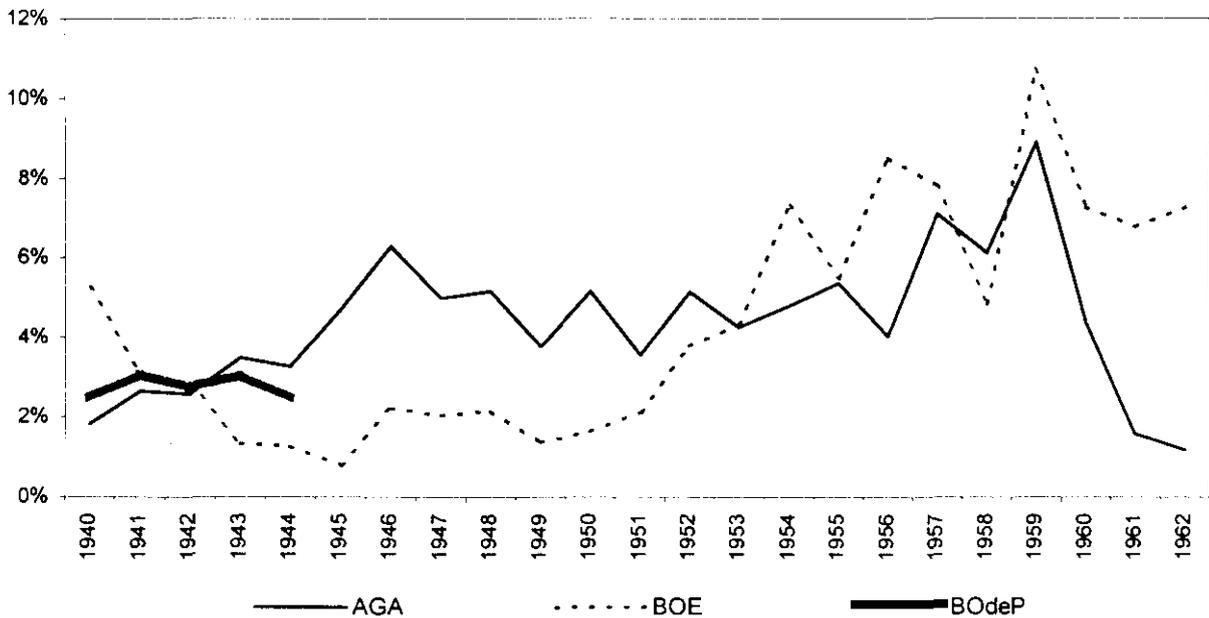
---

<sup>43</sup> Exactamente fueron 183 empresas y 231 proyectos industriales las que se declararon de interés nacional (Buesa, 1982, p. 111). No obstante, se trataba de empresas muy importantes, ya que en 1962 tenían el 42 por ciento del capital desembolsado por todas las S.A. industriales -el 31 por ciento si se incluyen los servicios- (Buesa, 1982, p. 125).

<sup>44</sup> La liberalización afectó a las empresas más pequeñas, lo que explica que el número de expedientes del BOE no disminuyera tanto en esos últimos años.

<sup>45</sup> La ruptura empieza en 1942, y otra forma de comprobarlo es volver a comparar los tres datos: el número de expedientes en el AGA, que tiene que ser aproximadamente igual a los expedientes del BOE más los de los BP. Así ocurre para los años 1940 [1.200(AGA)  $\approx$  414(BOE) + 830(BP)] y 1941 [1.750  $\approx$  553 + 1.036], pero no para los siguientes años [1942 (1.700  $\neq$  248 + 916), 1943 (2.300  $\neq$  62 + 1.023) y 1944 (2.150  $\neq$  50 + 825)].

FIGURA 4.1. Comparación de la evolución temporal del número de expedientes (porcentaje sobre el total) en AGA, BOE, y BP



Fuente: Tablas 4.4 y 4.5.

La explicación al extraño descenso de expedientes en el BOE en esos años se encuentra en la Orden 26/1/1942, ya comentada anteriormente, y que en principio no parecía tener mucha importancia. Esta Orden facultaba a las autoridades a utilizar el «aplazamiento de la resolución» en aquellos expedientes de industrias que necesitaban usar materias primas escasas. Una circular interna del Director General de Industria a las Delegaciones Provinciales en febrero de ese año (nº 120)<sup>46</sup> explica la actuación del ministerio respecto a esta Orden. La figura del «aplazamiento de la resolución» se creó para hacer frente a la escasez de materias primas, que el MIC consideraba un problema circunstancial. Esto permitía que los expedientes aplazados pudieran volver a retomar su petición cuando el peticionario estimase que la escasez había terminado, según indicaba la Orden (en los expedientes originales del AGA se observa que las autoridades prohibían que un expediente aplazado pudiera volver a replantearse hasta, al menos, un año después de la primera resolución). La aplicación del criterio de aplazamiento debía hacerse caso por caso, atendiendo a unas normas generales que la Dirección General de Industria imponía a sus servicios, y que se analizan en el siguiente epígrafe<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> En la caja nº 7.180 del AGA se encuentran estas órdenes internas (aunque faltan muchas de ellas).

<sup>47</sup> Además, en los años cuarenta se publicaron algunas órdenes que impedían todas las autorizaciones en un sector industrial concreto, como en la industria cárnica (Orden 13/12/1940), en los jabones (Orden 13/1/1943), en la industria resinera (Ley 17/3/1945, derogada por la Orden 9/9/1952), y en las fábricas de curtidos, calzados

Pero el problema de la escasez de materias primas en España no fue circunstancial, y siguió afectando a nuestra economía hasta los años cincuenta. Por tanto, al no publicarse estos aplazamientos en el BOE (simplemente se les notificaba a los interesados), se produjo una importante distorsión en los datos, que comienza precisamente en 1942. La figura del «aplazamiento» estuvo en vigor –y fue utilizada– hasta el final de la regulación en 1963, aunque desde mediados de los años cincuenta empezó a ser menos utilizada, coincidiendo con el fin de los problemas de escasez de materias primas<sup>48</sup>.

Además de afectar a los datos sobre el número de expedientes autorizados y denegados, la utilización por parte de las autoridades de la figura del «aplazamiento» tuvo un efecto pernicioso sobre los industriales peticionarios. Cuando una resolución se aplazaba, *de facto* se estaba denegando, aunque *de iure* había una diferencia importante respecto a las resoluciones denegadas: la imposibilidad de recurrir esa decisión (aunque en teoría tuvieran la ventaja de que la solicitud se podía reinstalar al año siguiente)<sup>49</sup>. Por tanto, en un buen número de expedientes –y en una sección posterior se comprobará como la escasez de materias primas fue uno de los motivos más importantes para denegar– las autoridades lograron facilitar su labor de denegación, despojando al denegado de su derecho a recurrir. Además, no se siguió un criterio claro y general de denegación en los diferentes sectores industriales, y algunas industrias que utilizaban materias primas escasas fueron autorizadas. Todo ello produjo un incremento de la discrecionalidad de esta regulación, unido a una disminución en las garantías legales y los derechos de los regulados. El régimen de Franco –ya se comprobó en el capítulo 2– no se caracterizó por un gran respeto a la legislación que él mismo impuso<sup>50</sup>.

---

u otras manufacturas derivadas de la piel (Orden 10/1/1947, derogada por el Decreto 18/10/1952). Como se puede observar, la Orden de las industrias cárnicas es un año anterior a la Orden que aquí se está estudiando (26/1/1942), por lo que pudo ser un precedente de ésta. No obstante, en este caso se admitían algunas excepciones –planteadas de manera muy imprecisa– a la prohibición general de autorización.

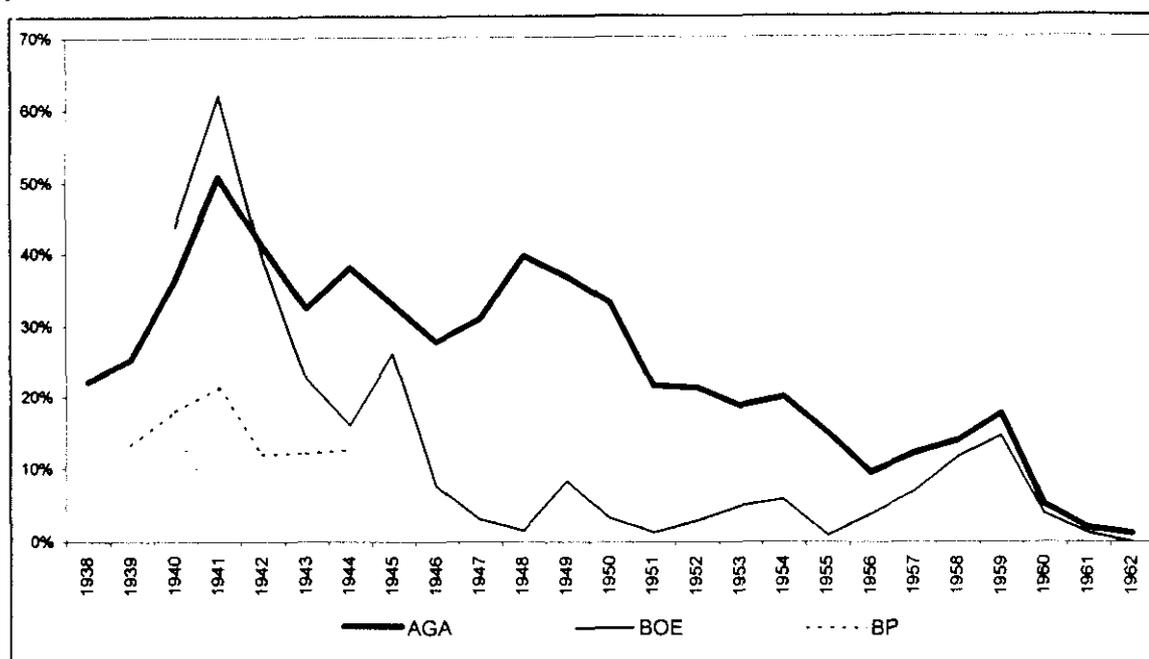
<sup>48</sup> Por ejemplo, en una circular publicada en el BOE el 19/8/1952, la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes cesó su intervención en numerosos artículos, y el MIC recogió esta circunstancia en su circular interna nº 528. Otro indicio de esta situación se ve en las derogaciones a las leyes que impedían conceder autorizaciones en determinadas industrias que, como se acaba de ver, también se produjeron en 1952.

<sup>49</sup> De todas formas, en el resto de los expedientes también había esta posibilidad, o al menos la ley no la prohibía. Es lógico pensar que las autoridades volverían a denegar una solicitud que ya había sido denegada previamente, pero se ha encontrado algún caso de industriales persistentes que, tras varios intentos, consiguen al final la autorización.

<sup>50</sup> El problema que introdujo la figura del «aplazamiento de la resolución» es comparable al que existe entre la figura de la «detención» y el de la «retención» en el derecho penal. Una persona, cuando es «detenida» por las fuerzas de seguridad del Estado, posee automáticamente una serie de derechos reconocidos por la Constitución. La crítica a la figura de la «retención» viene porque supone una detención *de facto*, pero sin ninguno de los derechos de esa figura.

El porcentaje de denegaciones de los expedientes conservados en el AGA (tabla 4.5) es, por tanto, el mejor indicador de la evolución de la intensidad reguladora. En la figura 4.2 se puede ver mejor esta evolución. En ella se puede comprobar cómo la evolución de las denegaciones del AGA es muy parecida a la del BOE, si exceptuamos el infravalorado período 1943–1955. También se observa cómo las denegaciones en los BP son menores que en las otras dos fuentes, debido a la tendencia a autorizar más fácilmente a las pequeñas instalaciones, tendencia sobre la que se volverá a insistir más adelante. Fijándonos solamente en los datos del AGA (línea gruesa continua), aparecen varios períodos. Durante los meses de la Guerra Civil –mientras estuvo vigente el antiguo Decreto de agosto de 1938– la intensidad reguladora fue reducida por dos causas: porque el número de solicitudes de nuevas empresas en unas circunstancias bélicas no fue muy alto, y porque durante estos primeros meses la mayoría de las solicitudes no fueran de nuevos entrantes, sino de industriales ya establecidos que debían regularizar su situación. Sin embargo, una vez terminada la contienda, y con el definitivo Decreto de septiembre de 1939, el número de solicitudes creció espectacularmente, a la vez que aumentaba también el porcentaje de denegaciones. El año 1941 es el de mayor intensidad denegatoria de todo el período (un 50,8 por ciento), y toda la década de los cuarenta, aun con altibajos, presenta un alto porcentaje de denegaciones (la media fue del 37 por ciento). La intensidad de la regulación comenzó a disminuir en los primeros años cincuenta, manteniéndose, otra vez con intervalos, alrededor del 15 por ciento de denegaciones de media. A partir de 1960, el porcentaje de denegaciones disminuyó aún más, coincidiendo con el período de liberalización económica general provocado por el Plan de Estabilización de 1959.

FIGURA 4.2. Evolución temporal del porcentaje de denegaciones de los expedientes del AGA, el BOE y los BP



Fuente: tabla 4.5.

La evolución descrita en el párrafo anterior confirma las impresiones de diversos autores sobre el condicionamiento industrial. Así, por ejemplo, Higinio Paris sostenía que, en la década de los cincuenta, el nuevo sistema de tarifas para la electricidad unido a «una política más flexible del Ministerio de Industria para autorizar nuevas instalaciones [...] favorecieron el desarrollo de la industrialización» (1965, p. 216). Posteriormente, otros autores volvieron a recoger esta idea de una mayor intensidad reguladora en los cuarenta, suavizada en los cincuenta (Clavera *et al.*, 1973, II, p. 118; Buesa, 1982, p. 61). Los datos ofrecidos en esta sección corroboran las anteriores impresiones (que no se basaban en datos concretos), y son consecuentes con la situación general de la política económica franquista a partir de 1951, que no eliminó, pero sí disminuyó las intervenciones y controles que, en la década anterior, habían entorpecido el desarrollo de la economía española.

Esta evolución también encaja bastante bien con la situación general de la industria española. Según la interpretación de Carreras (1984), la década de los cuarenta fue de estancamiento industrial, mientras que en los cincuenta el índice de producción industrial comenzó a crecer de forma más intensa. La evolución del porcentaje de autorizaciones coincide, por tanto, con el crecimiento de la producción industrial. Es lógico pensar que, a medida que crecían las posibilidades de producción y, por tanto, que disminuían los problemas de exceso de capacidad productiva, las autoridades autorizasen cada vez más

industrias. Esta cuestión entra de lleno en las causas que originaban las denegaciones, y que se estudiarán más adelante.

### 4.3. Distintas formas de intervención

Hasta ahora se ha estudiado el condicionamiento industrial como si fuera una sola intervención, pero dentro de esta regulación había distintos tipos de intervenciones. La solicitud de autorización al MIC se hacía para los siguientes casos: instalación de un nuevo establecimiento industrial; ampliación en la capacidad de producción de un establecimiento ya existente; traslado de un establecimiento a otra provincia; solicitud de prórrogas en el tiempo que el MIC concedía para que se llevase a cabo la instalación, ampliación o traslado autorizado previamente; reapertura de un establecimiento que había estado cerrado por causa de la Guerra Civil (aunque sólo se aplicó hasta la Orden 16/12/1942); sustituciones, modificaciones o perfeccionamientos en el establecimiento que no supusieran aumento en la capacidad de producción, como, por ejemplo, la sustitución de maquinaria antigua; legalizaciones de situaciones de hecho con industrias ya en funcionamiento; transferencia o traspaso de la propiedad de una industria, y otros cambios legales como división de industrias o arrendamientos.

No obstante, el 95 por ciento de los expedientes eran de nuevas industrias y ampliaciones, por lo que será en estas dos operaciones donde se centrará el análisis<sup>51</sup>. En realidad, el interés de las autoridades se centraba en los incrementos de la capacidad productiva, tal como indica Borrell (1943, p. 9) y tal como se desprende de las publicaciones del MIC (1946 y 1947). Y estos incrementos sólo se producían en las nuevas industrias, las ampliaciones, las reaperturas (durante los primeros años) y los traslados (aunque esto no incrementa la producción en el total de la economía española, sí lo hace en la provincia de destino; además, las autoridades debían vigilar ese traslado para evitar que no se produjese un incremento de capacidad productiva encubierto mediante la instalación de más máquinas de las que había en la provincia de origen). El resto de operaciones, cuando no suponían un aumento de capacidad productiva, se autorizaban (por ejemplo, cambio de maquinaria vieja por nueva), salvo que se incumpliesen otras normativas legales en materia industrial (como, por ejemplo, las transferencias a un propietario extranjero).

---

<sup>51</sup> Concretamente, tanto en los expedientes del BOE como en los expedientes de los BP, el porcentaje es el mismo: 57 por ciento de expedientes sobre nuevas industrias, 38 por ciento de ampliaciones, y 5 por ciento el resto. En los expedientes manejados en el AGA se mantienen estos mismos porcentajes.

En el resto de este capítulo el análisis se centrará sólo en las dos operaciones principales: nuevas industrias y ampliaciones. No obstante, antes de concluir esta sección, se analizarán brevemente el resto de las operaciones, aprovechando los comentarios que el MIC (1946) hace de ellas. La primera es la *reapertura de empresas*. Esta figura se hizo para ajustar la situación anterior a 1938 de empresas establecidas sin necesidad de requisitos, a la nueva situación en la que todas las empresas precisaban de autorización. El problema se agravó porque muchas empresas que estaban funcionando antes de la Guerra Civil interrumpieron su actividad durante la contienda. Ya se comentó antes que el bajo porcentaje de denegaciones en los años 1938 y 1939 se debió, principalmente, a este proceso de regularización de las empresas. La figura de las reaperturas desapareció en 1942. Desde entonces se trataron como nuevas industrias, aunque en algunos casos la existencia anterior de la industria peticionaria se tomaba como «una circunstancia favorable» (MIC, 1946, p. 9). Este es un ejemplo —posteriormente saldrán otros— de la discrecionalidad de esta regulación, ya que no se establecieron reglas claras sobre las actuaciones del MIC.

Las *legalizaciones de industrias* son otro ejemplo de discrecionalidad, ya que la legislación no preveía una tramitación especial para estos casos. Es evidente que las empresas instaladas antes del 20 de agosto de 1938 no necesitaron autorización, y había que legalizar su situación (la dificultad estuvo, en algunos casos, en probar que efectivamente se habían establecido antes de esa fecha y no después). Pero también había empresas que se habían establecido con posterioridad sin pedir el oportuno permiso. El Ministerio de Industria y Comercio podía multar e incluso precintar la instalación en esos casos, aunque trataba de distinguir si la irregularidad era cometida o no de buena fe<sup>52</sup>. Por último, estaban los casos de industriales que montaban clandestinamente una instalación tratando de evitar la regulación. No obstante, bien por la vigilancia de los ingenieros industriales de las Delegaciones Provinciales, o bien —sobre todo— porque en un sistema tan intervenido estas industrias necesitaban, tarde o temprano, otros permisos para seguir funcionando (electricidad, materias primas), su situación irregular acababa siendo descubierta. En estos casos el MIC tenía que decidir si se legalizaba o no la situación, aunque el recurso a cerrar una empresa ya en funcionamiento fue tomado con mucha prudencia, pues ello «daría lugar a graves perjuicios y

---

<sup>52</sup> Una situación que contribuyó a aumentar la confusión fue el Alta de Contribución en el Ministerio de Hacienda. La legislación del condicionamiento industrial disponía que ese alta fuera posterior a la autorización, pero un Decreto de 13/3/1943 prescribió que no era necesario ningún requisito, por lo que muchos industriales pensaron que con darse de alta ya estaba regularizada su situación. Este es un ejemplo de descoordinación entre ministerios, en este caso entre los de Industria y Hacienda.

[alarma] social, y en atención a ello se autoriza el funcionamiento, imponiendo la máxima sanción» (MIC, 1946, p. 11)<sup>53</sup>.

La última operación que merece destacarse es la de *sustituciones, modificaciones y perfeccionamiento*. Por un lado, esto es una muestra del intenso control que las autoridades ejercieron sobre la actividad empresarial en España. Por otro lado, también aquí había espacio para la discrecionalidad, ya que, aunque estos cambios legalmente no podían representar un incremento de la capacidad productiva –y por eso se autorizaban siempre–, el MIC reconocía que «incluso aunque presente un pequeño aumento en esta capacidad [se autorizará], pero si la modificación supone un aumento de alguna importancia debe tramitarse expediente de ampliación» (MIC, 1946, p. 12). La discrecionalidad reside en distinguir la diferencia que, para el MIC, había entre una ampliación «pequeña» y una ampliación «de alguna importancia». Por último, la mecanización de industrias era siempre considerada como una ampliación, lo que suponía, al implicar mayores costes burocráticos, una desincentivación de dicha operación. Aparece aquí la posibilidad de que el condicionamiento industrial desincentivara mejoras en las empresas industriales, algo sobre lo que se volverá a incidir en las siguientes páginas.

#### 4.4. Las causas de las denegaciones y las autorizaciones

Descubrir las causas reales que había detrás de una autorización o de una denegación es una de las cuestiones claves de este capítulo. Estas causas pueden ser muy variadas: cumplir los objetivos de la política industrial del gobierno, hacer frente a determinados problemas que se le presentaban a la economía nacional, utilizar la regulación como barrera de entrada para nuevos competidores, etc. En esta sección se abordará la cuestión desde un punto de vista «parcial», concretamente desde las razones que las propias autoridades argüían

---

<sup>53</sup> Un ejemplo de esta situación se encuentra en el expediente AGA nº 11.181, donde el Ingeniero Jefe de Valencia da cuenta a la Dirección General de la existencia –curiosamente en la calle de Curtidores– de un gran número de empresas ilegales del curtido. La orden de la Dirección General es la de proceder con prudencia para «no afectar a la estabilidad económica de la zona». El número de establecimientos ilegales que hay en las economías del sur de Europa (la denominada «economía sumergida») es muy importante en la actualidad, por lo que es de suponer que en los años del condicionamiento industrial su número fuera aun mucho mayor. La escasez de medios disponibles por los funcionarios del Ministerio de Industria y Comercio, unido a la gran cantidad de intervenciones que tenían que afrontar, permite suponer que la localización de empresas ilegales no fue una de sus actividades más importantes, constituyendo el expediente anterior una de las pocas excepciones a esto. Este es el único expediente que se ha encontrado en este sentido, aunque no se han examinado todos los expedientes del AGA. Por otro lado, la mayoría de los expedientes de legalizaciones se produjeron por una petición del interesado, y no porque los funcionarios del MIC hubieran descubierto empresas ilegales.

a la hora de autorizar o denegar los expedientes. En posteriores apartados se completarán las conclusiones de esta sección.

En algunas resoluciones publicadas en el BOE –no todas– se indicaba el motivo de la decisión adoptada, correspondiendo la práctica totalidad de estos casos a denegaciones<sup>54</sup>. Por otro lado, en los expedientes manejados en el AGA, la Dirección General de Industria exponía en la mayoría de los casos (tanto denegaciones como autorizaciones) las causas que motivaban su decisión<sup>55</sup>, aunque en muchos casos su argumentación era muy genérica y no especificaba una causa concreta, o mezclaba varias causas a la vez. El libro de Borrell (1943) también ofrece una recopilación de los motivos más usuales, con vistas a que los industriales se orientaran respecto al criterio gubernamental (pp. 35–49). Esta sección se dividirá en dos partes, distinguiendo entre motivos para denegar, donde se utilizarán sobre todo los datos del BOE, y motivos para autorizar, haciendo uso de los expedientes del AGA y del libro de Borrell. Todos los datos que se manejan en esta sección se deben tomar con mucha cautela, ya que, por un lado, estos motivos no salen en todas las resoluciones y, por otro, se trata de los motivos que el propio Estado daba, pero que no tienen por qué coincidir con los motivos reales de la decisión tomada.

#### 4.4.1. *Motivos de denegación*

Estos motivos se agrupan en torno a seis tipos:

- 1) *Industria suficiente*. Este es el motivo más claramente asociado con los argumentos teóricos que explicaron la implantación del condicionamiento industrial. Si en un sector hay exceso de producción, es decir, si la oferta industrial existente es suficiente (o incluso excesiva) para la demanda, no se permiten incrementos en la capacidad de producción, tanto por creación de nuevas industrias como por ampliaciones.
- 2) *Escasez de materias primas*. La diferencia respecto al anterior está en que no hay problema de demanda insuficiente, sino que escasean las materias primas necesarias en el proceso de producción. Esta escasez se suponía temporal, y fue la que provocó la implantación de la figura del «aplazamiento de la resolución», siempre que no existiera otro problema asociado (todas estas causas no son excluyentes unas con otras). La escasez de una materia prima

---

<sup>54</sup> Concretamente, de las 817 denegaciones, en 387 (un 47 por ciento) se indicaban las causas de la denegación. En cambio, de las 3.881 autorizaciones, sólo en 5 se daban explicaciones. En las relaciones de los BP no se indicaban los motivos.

<sup>55</sup> También salen los motivos de los distintos organismos que intervenían en la regulación, como Sindicatos, industriales de la competencia, o Delegaciones Provinciales.

suponía su inclusión en el sistema de cupos, por lo que la filosofía en ambas regulaciones (condicionamiento industrial y sistema de cupos) era similar: el reparto corporativo de los recursos escasos a través del Estado y de sus instituciones, en vez del sistema del mercado.

3) *Escasez de divisas*. Al igual que antes, el condicionamiento industrial se relaciona aquí con otro sistema corporativo para el reparto de divisas escasas, el Instituto Español de Moneda Extranjera. Así, este motivo se puede asociar a la política de sustitución de importaciones, que implicaba denegar industrias que utilizasen muchas divisas para conceder autorizaciones a aquellas que lograsen ahorrarlas (MIC, 1941).

4) *Otros objetivos de política industrial*. Se agrupan aquí otros motivos de política industrial no incluidas en los tres apartados anteriores –como las políticas de la competencia o contra los monopolios–, junto a los motivos técnicos –relacionados con el funcionamiento de la empresa– que los funcionarios del ministerio intentaban controlar, tal como describe el propio MIC (1946, pp. 6–7):

El hecho de que una nueva industria esté mal concebida y planeada y que por causa de su emplazamiento carecían [sic] de medios técnicos para la actividad a que se dedique, mala instalación a base de métodos y maquinaria anticuados o poco eficientes etc., pueda preverse que ha de encontrar grandes dificultades para su desenvolvimiento, constituye motivo suficiente para denegar la autorización.

5) *Motivos legales*. Se incluyen aquí aquellos argumentos basados en problemas legales de la empresa peticionaria relacionados con otras leyes económicas franquistas, como los límites al capital extranjero o la situación física de la empresa (por ejemplo, una industria no podía estar situada –por motivos estratégicos– a menos de 40 kilómetros de la frontera portuguesa).

6) *Defectos de procedimiento*. Falta o inexactitud de los datos presentados, caducidad en los plazos, etc. También se incluyen aquí aquellos argumentos que se basaban en la existencia de un informe desfavorable de los organismos asesores (Sindicatos y Delegaciones Provinciales), aunque estos informes se basaran, a su vez, en algunos de los motivos anteriores.

De estos seis motivos, los tres primeros constituyeron más del 80 por ciento del total, por lo que merecen un estudio más detallado. En la tabla 4.6 se recoge la proporción de estos tres motivos en varios períodos. La escasez de materias primas fue el motivo más utilizado en todos estos años, sobre todo en la década de los cuarenta, disminuyendo su proporción progresivamente hasta el final. El argumento de la escasez de divisas siguió una evolución inversa, con una gran intensidad en los años finales de la década de los cincuenta. Por último,

el argumento de la industria suficiente presenta una evolución más homogénea durante todo el período.

TABLA 4.6. *Evolución, en porcentajes y por períodos, de los tres principales motivos de denegación en las resoluciones del BOE*

Períodos	1. Escasez de materias primas	2. Industrias suficientes	3. Escasez de divisas
1940-1962	58%	23%	19%
1941-1951	75%	19%	5%
1952-1962	17%	31%	52%
1940-1945	76%	18%	5%
1946-1951	58%	33%	8%
1952-1956	29%	53%	18%
1957-1962	14%	26%	60%

Fuente: BOE, años 1940-1962.

Con estos datos se puede realizar una interpretación de la política industrial franquista en relación con el condicionamiento industrial. Para ello hay que asociar cada uno de los tres motivos anteriores con distintas políticas del régimen. Así, si la industria suficiente se asocia con la práctica corporativa del condicionamiento industrial y la defensa de los industriales ya establecidos, su evolución homogénea en el tiempo se explica por la estabilidad que esta legislación tuvo durante todo el período, lo que permitió realizar estos objetivos. También esta estabilidad refuerza la idea de que el condicionamiento industrial estuvo muy relacionado con la evolución del crecimiento industrial. Tal como se indicó anteriormente, el estancamiento industrial de los cuarenta provocó un mayor porcentaje de denegaciones, mientras que, con el crecimiento industrial de los cincuenta, aumentó el número de autorizaciones.

Los otros dos motivos –materias primas y divisas– fueron más coyunturales y se concentraron en determinados años. Por un lado, la escasez de materias primas fue un problema de los años cuarenta, provocado, según muchos autores, por la política autárquica del franquismo. Por el otro lado, aunque el problema de las divisas escasas estuvo presente durante las dos décadas, si se asocia este argumento con la política de sustitución de importaciones, la interpretación de aquellos autores que, como Donges (ver capítulo 3), sostienen que esta política sólo se llevó a cabo en los años cincuenta y no en los cuarenta, encaja con los datos aquí presentados. Clavera *et al.* (1973, I, p. 263) refuerzan esta interpretación:

Se ha hablado de la orientación hacia sustitución de importaciones como propia de aquellos años [los cuarenta]. El planteamiento industrial era seguramente menos ambicioso. Se trataba de resolver exclusivamente determinados estrangulamientos en materias primas para industrias y productos nacionales y no se planteaba la producción de bienes «exóticos».

Es más, el problema de la escasez de materias primas aparece como uno de los factores fundamentales en la explicación del alto grado de denegaciones en los años cuarenta. Una vez que se iba resolviendo este problema, y coincidiendo con el incremento de la producción industrial en los cincuenta, el porcentaje general de denegaciones se redujo hasta un nivel más bajo. No obstante, el mantenimiento de esta regulación se explica, fundamentalmente, por el motivo de industria suficiente (cuyas razones últimas se estudiarán en posteriores epígrafes) y por la escasez de divisas, que se intensificó con la crisis comercial externa a finales de los años cincuenta.

Además de los tres motivos principales ya comentados, el resto también presenta un cierto interés en varios aspectos. El primero de ellos es la intromisión de los funcionarios en las actividades empresariales. Muchas de las denegaciones refuerzan esta impresión, tal como se ve en los dos siguientes ejemplos de resoluciones:

«Considerando que, según el proyecto presentado, la instalación que solicita no reúne las condiciones técnicas suficientes que garanticen la calidad que debe exigirse en esta clase de fabricaciones»; o que «hay que exigir que los productos elaborados reúnan un mínimo de condiciones técnicas y económicas que le hagan útil al fin propuesto y garanticen la apropiada utilización de primeras materias» (Borrell, 1943, p. 42).

A esto hay que añadir que muchas autorizaciones eran condicionadas, es decir, que las autoridades obligaban a modificar los proyectos originales para conceder la autorización<sup>56</sup>. Sin embargo, esta intromisión no siguió un plan establecido con reglas claras. Esta es la segunda impresión que transmite este sistema: la ausencia de unas normas u objetivos claros en las denegaciones y, relacionado con ello, la discrecionalidad que introducía el sistema, de forma que mientras para un industrial se aplicaba un determinado criterio, para otro se aplicaba precisamente el contrario.

#### 4.4.2. *Motivos para autorizar*

Hubo dos tipos de autorizaciones. En primer lugar estaban aquellas empresas que no se enfrentaron a ninguno de los problemas anteriores (industrias suficientes, escasez de divisas o

---

<sup>56</sup> En la introducción de esta tesis se explicó cómo la decisión de utilizar en esta tesis el término «condicionamiento industrial» se debe a que es ampliamente utilizado por los economistas portugueses para referirse a esta regulación, y a que se trata de una expresión corta y cómoda de utilizar. Sin embargo, uno de los problemas de este término es que, en el idioma español, puede interpretarse erróneamente como definidor de una regulación que sirve simplemente para hacer depender la autorización de alguna condición. Esto no es así, tal como ya se ha argumentado en este capítulo, aunque también el condicionamiento industrial se utilizó en algunos casos, además de para prohibir, para condicionar la autorización (tal como se acaba de explicar). A pesar de este problema, se ha decidido seguir utilizando este término.

de materias primas, problemas técnicos o legales). Estos expedientes casi siempre eran autorizados sin que se expusieran los motivos para ello. En segundo lugar se encuentran aquellas peticiones que, a pesar de enfrentarse a alguno de los problemas anteriores, fueron autorizadas. En este caso, era más lógico que las autoridades argumentaran su decisión (aunque no siempre lo hacían). Ya se ha visto cómo en el BOE sólo se argumenta en cinco de las autorizaciones, por lo que se ha tenido que recurrir a los expedientes originales del AGA y a los ejemplos que aparecen en el libro de Borrell (1943)<sup>57</sup>.

La primera característica que sobresale en estas autorizaciones es la ausencia de criterios claros y válidos para todos los casos. Varios ejemplos en Borrell (1943) confirman esta impresión. Así, respecto al problema de industria suficiente, numerosas autorizaciones se basaron en «no haber otra [industria] similar en la localidad y pueblos limítrofes» (p. 40), pero, en cambio, aparece una denegación «considerando que si bien en la región donde se desea instalar la industria no existe ninguna fábrica, sin embargo, está suficientemente abastecida por las existencias en otras zonas» (p. 40). Por tanto, se produce una importante indefinición en los criterios del MIC, ya que la inexistencia de una fábrica en la zona se tomaba en cuenta unas veces sí y otras no<sup>58</sup>. Otros casos, esta vez respecto al problema de la escasez de materias primas, se observan en las autorizaciones «que, no obstante las dificultades accidentales de suministro de primeras materias a esta industria, una política de previsión aconseja no impedir el desarrollo de las iniciativas bien orientadas en esta rama industrial, cuyas posibilidades son muy superiores a las que alcanza actualmente» (p. 37), frente a las denegaciones basadas en «que la industria similar instalada trabaja muy por debajo de su capacidad de producción por la escasez de primeras materias» (p. 39). Por último, el siguiente caso es una buena muestra de la ausencia total de criterios en la mayoría de los expedientes. Se trata de un problema entre industrias cerveceras en la zona valenciana. El Director General de «Cántabro Levantina S.A.» (cerveza La Cruz Blanca) escribió una carta de protesta oponiéndose a una solicitud de ampliación de «El Águila» en Valencia. El problema surgió porque hacía un año que la primera empresa había solicitado una nueva

---

<sup>57</sup> No se han agrupado estas argumentaciones –al contrario de lo que se hizo con las denegaciones–, porque, en la mayoría, no se expone un solo motivo, sino que se hace una exposición razonada donde se mezclan varios argumentos, y porque, además, estos argumentos son, en la mayoría de las ocasiones, muy poco precisos.

<sup>58</sup> Esto fue muy común en las industrias molineras, que se enfrentaban a una escasez importante de materias primas. De los numerosos expedientes manejados en el AGA no se puede sacar ningún criterio claro de las autoridades, ya que a veces permitían nuevos molinos en zonas donde ya existían varios, mientras que denegaban otros en pueblos donde no había, y donde por ejemplo el alcalde presentaba un informe quejándose de las incomodidades que sufrían sus vecinos al tener que desplazarse al molino más próximo que estaba a una gran distancia.

industria en Valencia, a lo que «El Águila» (empresa ya establecida) se opuso alegando que el mercado de la zona valenciana estaba suficientemente abastecido. Evidentemente, es muy difícil de sostener que lo que hace un año era exceso de producción, ahora (cuando «El Águila» quería ampliar) es falta de oferta. En la carta (documento A.3) se reflejan perfectamente estos argumentos, mostrándose cómo se podía jugar con manipulaciones de los datos y otras argucias sin que las autoridades hicieran nada por remediar la situación.

La baja calidad técnica de los expedientes intensificó aun más esta incertidumbre, ya que los funcionarios del MIC no solían ofrecer estudios o datos con los que apoyar sus argumentos. Simplemente exponían la resolución, a veces la argumentaban superficialmente, pero nunca ofrecían datos, tablas, informes, etc., que apoyaran sus escritos. La situación tampoco mejoró en aquellos pocos casos donde hubo criterios claros. Un ejemplo es el de los cines, donde las autoridades establecieron que el aforo de las salas cinematográficas no podía exceder del 20 por ciento de la población del lugar donde estuvieran establecidas. Este criterio tiene de positivo que establece una norma clara, aunque siempre estaba abierta la puerta a la discrecionalidad en expedientes individuales. Pero, incluso suponiendo que el criterio anterior se hubiera respetado, esto suponía homogeneizar la demanda de cine en toda España, lo que perjudicó a aquellas poblaciones donde esta demanda fuera mayor. Piénsese en poblaciones pequeñas, donde un solo cine ya acaparaba todo el aforo permitido, y donde se impedía, en consecuencia, la apertura de nuevas salas que habrían introducido mayor competencia y habrían expandido las posibilidades de consumo de los demandantes de cine<sup>59</sup>.

A lo anterior se une el hecho de que numerosas autorizaciones se hacían con condiciones. Esto ocurría cuando, ante un problema de denegación, fundamentalmente los de escaseces en divisas y materias primas, el peticionario ofrecía alguna solución. Por ejemplo, utilizar una materia prima alternativa<sup>60</sup>, aprovechar desperdicios de otra fábrica del mismo industrial, o pagar las importaciones con las divisas de las exportaciones esperadas. El cumplimiento de estas propuestas debía ser vigilado por los funcionarios de las Delegaciones Provinciales de industria, lo que intensificaba la intervención del Estado en la producción

---

<sup>59</sup> El expediente 47.609 ilustra esta cuestión. Un sacerdote de Gerona solicita explotar comercialmente un cine que venía siendo utilizado sólo para entretener a los niños de la parroquia. Otros dos industriales privados de la ciudad protestan airados, pero, a pesar de todo, al final se autoriza el nuevo cine. El expediente presentado por el sacerdote es muy curioso, ya que como capital social de la empresa indica «las aportaciones de los feligreses», y en las necesidades a satisfacer dice «proporcionar ratos de expansión a los niños del Catecismo y a sus favorecedores».

<sup>60</sup> Hay numerosos casos de industrias conserveras que en vez de utilizar hojalata (muy escasa en la época) proponen usar madera. Sin embargo, un industrial de conservas de tomates que propuso envases de vidrio (nº 10.563) no fue aceptado basándose en que esta solución «no era económica».

industrial, aun después de concederse la autorización. Todo ello estaba unido, además, a las posteriores intervenciones que el empresario debía afrontar, ya que en las resoluciones de los expedientes se especificaba muy claramente que esa autorización no comportaba licencias de importación, cupos de materias primas, alta en la contribución, o línea eléctrica.

De entre todos los motivos que las autoridades utilizaron para explicar determinadas autorizaciones, hay dos que merecen una mayor atención. El primero refleja que el condicionamiento industrial no se utilizó para luchar contra los monopolios. Con Primo de Rivera, el Real Decreto 3/12/1926 indicaba, en su artículo 8, las circunstancias favorables para la autorización de nuevas industrias. Muchas de estas circunstancias eran muy parecidas a las que luego se emplearon en el condicionamiento industrial durante el franquismo: industrias suficientes, divisas y materias primas<sup>61</sup>. Sin embargo, una de las circunstancias apuntadas en ese Real Decreto de 1926 se refería a la lucha contra los monopolios: si «los precios medios de los productos elaborados por las fábricas ya establecidas fueran superiores a los que económicamente debieran regir, atendiendo el precio de las primeras materias, los gastos de fabricación y el beneficio industrial razonable» (art. 8.4), se debía autorizar. Esta idea es muy interesante, ya que introduce la defensa de la competencia y la lucha contra las prácticas monopolísticas a través del condicionamiento industrial. Pero las autoridades franquistas apenas utilizaron este argumento, ni legalmente, ni en sus declaraciones y publicaciones oficiales, ni en la práctica real de la regulación. No se han encontrado apenas referencias a este aspecto en los expedientes manejados<sup>62</sup> ni, por supuesto, estudios de los funcionarios del MIC sobre prácticas monopolísticas que se pudieran evitar a través del condicionamiento. A pesar de la vaga referencia que en la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria (24/11/1939) se hace sobre la lucha contra los monopolios, al menos el condicionamiento industrial no se utilizó para este propósito. Incluso se puede acusar al régimen de Franco de favorecer ciertos monopolios, tanto privados como públicos<sup>63</sup>, cosa que se analizará para esta regulación en un apartado posterior.

---

<sup>61</sup> Este es otro de los ejemplos que muestran el parecido legal entre el condicionamiento industrial durante la dictadura de Primo de Rivera y el que luego se desarrolló en la dictadura de Franco.

<sup>62</sup> Sólo se ha encontrado un ejemplo en las publicaciones del BOE, correspondiente a una industria de aprovechamientos de residuos de pescado que pretendía que su actividad fuera un monopolio, a lo que el MIC contesta que «no se aceptan exclusivas ni monopolios» (BOE, 6/4/1942). Por otro lado, en Borrell (1943, p. 40) se indica el siguiente motivo: «que es aconsejable establecer una lícita competencia en la fabricación de las piezas objeto de la petición, con vistas a un mayor perfeccionamiento de la producción nacional». Pero, tanto por lo visto en el BOE como en el AGA, la lucha contra los monopolios apenas estuvo presente en el condicionamiento industrial.

<sup>63</sup> Así se comprueba en dos ejemplos encontrados en el BOE, correspondiente a dos empresas de nicotina (BOE, 2/11/1944) y de refinería de petróleo (BOE, 4/7/1960), que fueron denegados para defender los monopolios estatales de tabaco y petróleo.

El segundo motivo a analizar posee una mayor importancia de la que en principio parece tener. En numerosos expedientes, con informes desfavorables de los Sindicatos y de las Delegaciones Provinciales, y con graves problemas de exceso de producción o escasez de divisas y materias primas, la Dirección General autorizaba basándose en el siguiente argumento: dada la pequeña entidad de la empresa, la autorización apenas afectaría al resto de la industria. Este argumento, que se puede denominar «industria modesta», se repitió en numerosas ocasiones, y constituye un primer indicio de que las empresas pequeñas fueron más favorecidas por el condicionamiento industrial (la relación entre el condicionamiento industrial y el tamaño de las empresas es un aspecto fundamental en esta regulación, y será ampliamente tratado en este capítulo y en el siguiente).

#### 4.5. Análisis sectorial

El estudio de las causas que motivaron las autorizaciones y denegaciones de los expedientes del condicionamiento industrial puede hacerse en función de varios criterios: la política industrial general del régimen, los expedientes individuales, las zonas geográficas, o los sectores industriales. Este último criterio es, a mi entender, el más interesante por dos causas. La primera es que constituye una buena base de partida para otros análisis como el espacial, el de las políticas industriales del gobierno, o el comportamiento estratégico empresarial. La segunda es que, en la aplicación real del condicionamiento, todos los agentes actuaban en función de los distintos sectores industriales: los funcionarios del MIC establecieron normas diferentes según cada sector –aunque luego no se cumpliesen–, los Sindicatos también se agruparon en sectores industriales actuando en función de esa variable, y lo mismo ocurrió con los empresarios. Por todo ello, el análisis sectorial del condicionamiento ocupará un lugar destacado en este capítulo.

La tabla 4.7 clasifica los expedientes publicados en el BOE por sectores industriales, basándose en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (C.N.A.E.). A partir de esta tabla se pueden desarrollar dos grandes líneas de análisis. La primera centra el análisis en los empresarios, y no en el Estado, y se desarrolla en un epígrafe posterior. La segunda línea de investigación se centra en la actuación del Estado, y se analiza a continuación, en tres partes: en la primera se estudiarán, de forma general e individual, todos los sectores industriales, para proceder a agruparlos en los sectores básicos en la segunda parte, profundizando en aquellos sectores industriales considerados estratégicos por el INI en la tercera.

TABLA 4.7. Clasificación, por sectores, de los expedientes del BOE

C.N.A.E.	INDUSTRIA	Nº Expedientes	Denegadas	% Denegadas	Exportaciones menos Importaciones (a)	Diferencias de denegación entre nuevas y ampliaciones	% de nuevas respecto a ampliaciones (b)	Grado de oligopolio (c)	Comportamiento estratégico (d)
612	PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE GAS	29	0	0%	0%	0%	62%	93%	4
114	EXTRACCIÓN DE CARBÓN	7	0	0%	0%	0%	67%	94%	4
12	EXTRACCIÓN DE MINERALES METÁLICOS	92	10	11%	-	0%	90%	79%	4
121	HIERRO	4	0	0%	51%	0%	75%	74%	4
122	NO FERREOS	87	10	11%	-	-1%	91%	89%	4
1221	Mercurio	1	0	0%	-1%	0%	100%	95%	4
1222	Piritas	12	0	0%	61%	0%	67%	81%	4
1223x	Cobre	5	0	0%	-1%	0%	100%	0%	4
1223x	Plomo y cinc	23	0	0%	-1%	0%	98%	0%	4
1224	Volframio, estaño y titanio	26	10	38%	-1%	-11%	92%	18%	2
1225	Metales preciosos (oro)	2	0	0%	1%	0%	100%	98%	4
1229	Otros	9	0	0%	-	0%	100%	89%	4
143	EXTRACCIÓN DE PIEDRA, ARCILLA Y ARENA (Caolines)	10	0	0%	0%	0%	90%	90%	4
18	EXTRACCIÓN DE MINERALES NO METÁLICOS Y CANTERAS	19	0	0%	-	0%	63%	23%	4
1911	Sal común	14	0	0%	24%	0%	43%	42%	4
199	OTROS	5	0	0%	-	0%	80%	0%	4
20	PRODUCTOS ALIMENTICIOS	621	326	63%	-	33%	78%	0%	1
201	CARNES	17	8	47%	-2%	62%	76%	0%	1
202	LÁCTEOS	38	17	45%	0%	43%	79%	0%	1
203	CONSERVA FRUTAS Y LEGUMBRES	41	13	32%	31%	30%	75%	5%	1
204	CONSERVA DE PESCADOS	22	9	41%	29%	2%	70%	0%	2
205	MOLINOS	79	55	70%	-	27%	74%	0%	1
2051	Harinas	59	41	69%	0%	39%	68%	0%	1
2056	Dietéticos	5	5	100%	-	100%	100%	80%	1
205x	Otros	15	9	60%	-	-50%	83%	0%	2
206	PANADERÍAS	71	56	79%	0%	61%	94%	0%	1
207	AZUCAR	24	9	38%	0%	-2%	64%	96%	2
208	CACAO Y CHOCOLATE	83	61	73%	-23%	17%	64%	0%	1
208x	Caramelos	34	26	76%	0%	16%	62%	0%	1
208x	Chocolatas	49	35	71%	3%	18%	66%	0%	1
209	DIVERSAS	146	98	67%	-	47%	82%	0%	1
2091	Aceite de oliva	1	0	0%	3%	0%	0%	0%	4
2092	Margarinas	1	0	0%	-2%	0%	100%	70%	4
2093	Extractos y condimentos	4	0	0%	23%	0%	25%	40%	4
2094	Pastas para sopa y purés	43	37	86%	1%	39%	90%	0%	1
2096	Café	17	14	82%	-41%	82%	100%	0%	1
2098	Piensos	36	32	89%	-1%	-10%	88%	0%	2
2098	Levaduras	36	0	89%	-3%	0%	67%	92%	2
2099	Otras	40	15	38%	-	38%	68%	0%	1
21	BEBIDAS	116	29	25%	-	28%	69%	0%	1
211	LICORES	25	16	64%	6%	35%	88%	0%	1
212	VINAGRE	4	0	0%	20%	0%	75%	0%	4
213	CERVEZA Y MALTA	25	7	28%	-1%	50%	56%	92%	1
214	GASEOSAS	62	6	10%	0%	7%	66%	0%	4
22	TABACO	64	3	6%	-21%	8%	17%	96%	4
23	TEXTILES	370	62	14%	-	6%	38%	0%	4
231	FIBRAS TEXTILES	202	28	14%	-	1%	41%	0%	4
2311	Algodón	79	5	6%	-30%	-1%	42%	0%	4
2312	Lana	33	6	18%	-13%	12%	35%	0%	4
2313	Seda	13	4	31%	2%	-5%	54%	80%	2
2314	Fibras artificiales	21	6	29%	-9%	-5%	45%	0%	2
2315	Cáñamo	2	0	0%	-12%	0%	100%	0%	4
2316	Lino	3	0	0%	-12%	0%	0%	77%	4
2318	Yute y esparto	18	1	6%	-12%	-50%	33%	27%	4
2319	Otras fibras	33	6	18%	-12%	6%	39%	0%	4
232	GÉNEROS DE PUNTO	78	12	16%	1%	20%	25%	0%	3
239	OTRAS	92	12	13%	-	6%	40%	0%	4
24	CALZADO Y PRENDAS DE VESTIR	128	22	17%	-	6%	49%	0%	4
241	CALZADO	32	14	44%	-20%	25%	55%	0%	1
243	PRENDAS VESTIR Y CONFECCIÓN	96	8	8%	0%	-3%	47%	0%	4
25	MADERA Y CORCHO	69	3	4%	-	3%	61%	0%	4
251	MADERA	66	3	5%	-1%	3%	48%	0%	4
254	CORCHO	3	0	0%	76%	0%	100%	55%	4
26	MUEBLES	16	2	13%	-1%	-17%	25%	0%	4
261	DE MADERA	7	1	14%	-	-20%	29%	0%	4
262	METÁLICOS	9	1	11%	-	-14%	22%	59%	4
27	PAPEL	147	11	7%	-11%	9%	63%	69%	4
271	FABRICACIÓN DE PAPEL	80	8	10%	-11%	7%	58%	61%	4
272	FABRIC. ARTÍCULOS DE PAPEL	67	3	4%	-	10%	45%	0%	4
28	GRAFICAS	195	8	4%	6%	6%	24%	0%	4

TABLA 4.7. (continuación)

C.N.A.E.	INDUSTRIA	Nº Expedientes	Denegadas	% Denegadas	Exportaciones menos importaciones (a)	Diferencias de denegación entre nuevas y ampliaciones	% de nuevas respecto a ampliaciones (b)	Grado de oligopolio (c)	Comportamiento estratégico (d)
281	IMPRENTAS	165	6	4%	-	1%	26%	0%	4
282	LITOGRAFIA	20	2	10%	-	50%	20%	73%	3
283	EDITORIALES	10	0	0%	-	0%	10%	43%	4
29	CUERO	34	11	32%	-5%	15%	63%	0%	1
291	CURTICIÓN Y ACABADO	19	6	32%	-	13%	41%	12%	2
292	ARTICULOS DE CUERO	15	5	33%	-	38%	87%	0%	1
30	CAUCHO	85	34	40%	-20%	6%	64%	85%	2
302	NEUMÁTICOS	26	6	23%	-20%	-27%	44%	97%	2
308	CALZADO	20	12	60%	-20%	0%	67%	86%	2
309	OTROS	39	16	41%	-	26%	76%	92%	1
31	QUÍMICA	719	151	21%	-	17%	64%	29%	1
311	QUÍMICA INDUSTRIAL ESENCIAL	399	43	11%	-	12%	64%	40%	4
311x	Abonos	28	3	11%	0%	16%	70%	-	3
311x	Ácidos	76	3	4%	-1%	2%	54%	-	4
311x	Alcoholes	9	0	0%	2%	0%	78%	-	4
311x	Ceras	17	12	71%	-2%	45%	82%	-	1
311x	Explosivos	13	2	15%	-4%	25%	89%	-	3
311x	Gases	56	2	4%	-1%	-3%	68%	-	4
311x	Insecticidas	13	4	31%	-3%	26%	42%	-	1
311x	Metales	30	2	7%	-1%	9%	73%	-	4
311x	Plásticos	43	2	5%	-2%	9%	54%	-	4
311x	Resinas	20	0	0%	21%	0%	60%	-	4
311x	Sales	13	1	8%	-1%	13%	62%	-	4
311x	Otros	81	12	15%	-	23%	66%	-	3
312	ACEITES Y GRASAS	60	11	18%	-17%	9%	73%	13%	2
319	DIVERSOS	260	97	37%	-	28%	62%	0%	1
3191	Prod. farmacéuticos	59	3	5%	-4%	5%	45%	0%	4
3193	Prod. aromáticos	15	12	80%	-	-23%	93%	0%	2
3194	Detergentes	5	1	20%	-1%	-50%	60%	0%	2
3195	Pinturas	31	15	48%	-6%	25%	61%	0%	1
3196	Ceras y parafinas	15	8	53%	-9%	31%	58%	57%	1
3197	Adhesivos	7	2	29%	-2%	-8%	57%	18%	2
319x	Jabones	68	47	69%	-5%	40%	72%	-	1
319x	Otros	60	9	15%	-	22%	66%	-	3
32	DERIVADOS DEL PETROLEO Y DEL CARBÓN	37	5	14%	-	17%	81%	99%	3
321	REFINERIAS	10	4	40%	-54%	67%	60%	98%	1
322	COQUE	5	0	0%	-21%	0%	60%	93%	4
3293	Aglomerados de carbón	6	0	0%	-4%	0%	100%	52%	4
32x	OTROS	16	1	6%	-	7%	94%	99%	4
33	PRODUCTOS MINERALES NO METÁLICOS	562	32	6%	-	1%	71%	0%	4
331	ARCILLA	30	2	7%	0%	10%	67%	0%	4
332	VIDRIO	40	8	20%	0%	19%	40%	53%	1
333	CERÁMICA	19	2	11%	9%	20%	53%	39%	3
334	CEMENTO	194	16	8%	0%	2%	60%	65%	4
3341	Cemento portland	92	9	10%	-	5%	53%	0%	4
3342	Cemento aluminoso	6	1	17%	-	50%	40%	0%	3
3343	Cemento puzolánico	5	0	0%	-	0%	25%	95%	4
3344	Cemento natural	43	3	7%	-	-11%	47%	26%	4
3345	Cales hidráulicas	40	2	5%	-	3%	89%	0%	4
334x	Otros cementos	8	1	13%	-	17%	75%	-	3
339	OTROS	279	4	1%	-	-1%	85%	0%	4
34	INDUSTRIAS METÁLICAS BÁSICAS	276	21	8%	-	10%	49%	88%	4
341	HIERRO Y ACERO	155	10	6%	-2%	15%	41%	83%	3
342	NO FERREOS	121	11	9%	-	2%	59%	81%	4
3421	Aluminio	22	2	9%	-1%	22%	43%	61%	3
3422	Cinc	4	0	0%	-1%	0%	87%	95%	4
3423	Cobre	13	0	0%	-1%	0%	100%	81%	4
3424	Estaño	8	1	17%	-	-50%	87%	88%	4
3426	Plomo	13	1	8%	-1%	-20%	55%	67%	4
3429	Otros	63	7	11%	-	7%	56%	78%	4
35	PRODUCTOS METÁLICOS	304	24	8%	1%	-3%	60%	0%	4
351	FERRERÍA	42	5	12%	-	2%	36%	0%	4
352	HERRAMIENTAS	17	0	0%	-	0%	33%	83%	4
353	RECIPIENTES	23	2	9%	-	14%	61%	56%	3
354	CONSTRUCCIÓN	110	1	1%	-	1%	92%	41%	4
357	RECUBRIMIENTOS	4	0	0%	-	0%	75%	0%	4
358	ARMAS	2	0	0%	-	0%	0%	94%	4
359	OTROS	106	16	15%	-	1%	41%	0%	4
36	MAQUINARIA	110	16	15%	-	3%	39%	0%	4
361	MOTORES	20	2	10%	-	-13%	25%	89%	4
362	PARA TRABAJAR METALES	16	1	6%	-	17%	38%	67%	3

TABLA 4.7. (continuación)

C.N.A.E.	INDUSTRIA	Nº Expedientes	Denegadas	% Denegadas	Exportaciones menos importaciones (a)	Diferencias de denegación entre nuevas y ampliaciones	% de nuevas respecto a ampliaciones (b)	Grado de oligopolio (c)	Comportamiento estratégico (d)
363	PARA MANIPULAR FLUIDOS	12	0	0%	-	0%	45%	84%	4
366	MINAS Y CONSTRUCCIÓN	2	1	50%	-	100%	50%	78%	1
367	PARA INDUSTRIAS AGRÍCOLAS	19	4	21%	-	-19%	47%	0%	2
369	PARA OTRAS INDUSTRIAS	41	8	20%	-	8%	41%	0%	2
<b>37</b>	<b>MAQUINARIA ELÉCTRICA</b>	<b>193</b>	<b>22</b>	<b>11%</b>	<b>-</b>	<b>10%</b>	<b>58%</b>	<b>76%</b>	<b>4</b>
371	PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD	13	1	8%	0%	20%	38%	92%	3
372	DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD	18	1	6%	0%	11%	50%	80%	4
374	ELECTRÓNICA Y CINE	52	10	19%	0%	4%	85%	94%	2
375	LÁMPARAS	13	1	8%	-1%	14%	58%	97%	3
376	PARA VEHÍCULOS	7	0	0%	-1%	0%	29%	97%	4
377	ELECTRODOMÉSTICOS	13	0	0%	-1%	0%	46%	71%	4
378	ACUMULADORES Y PILAS	7	1	14%	-1%	25%	57%	98%	3
379	OTROS	41	7	17%	-	14%	51%	0%	3
379X	FRÍO INDUSTRIAL	29	1	3%	-2%	5%	69%	-	4
<b>38</b>	<b>CONSTRUCCIÓN DE MATERIAL DE TRANSPORTE</b>	<b>205</b>	<b>14</b>	<b>7%</b>	<b>-</b>	<b>2%</b>	<b>50%</b>	<b>18%</b>	<b>4</b>
381	CONSTRUCCIONES NAVALES	34	0	0%	-8%	0%	28%	95%	4
382	EQUIPO FERROVIARIO	13	0	0%	-11%	0%	38%	80%	4
383	VEHÍCULOS AUTOMOVILES	134	13	10%	-6%	2%	57%	80%	4
386	AERONAVES	7	0	0%	-7%	0%	67%	97%	4
389	OTROS	17	1	6%	-	-10%	38%	0%	4
<b>39</b>	<b>INDUSTRIAS FABRILES DIVERSAS</b>	<b>174</b>	<b>21</b>	<b>12%</b>	<b>-</b>	<b>11%</b>	<b>59%</b>	<b>0%</b>	<b>4</b>
391	INSTRUMENTOS CIENTÍFICOS	24	0	0%	0%	0%	58%	92%	4
392	FOTOGRAFÍA Y ÓPTICA	5	2	40%	-11%	50%	80%	94%	1
393	RELOJES	6	0	0%	0%	0%	60%	98%	4
396	INSTRUMENTOS DE MUSICA	9	1	11%	0%	17%	67%	91%	3
399	OTROS	130	18	14%	-	12%	57%	0%	4
3991	Juguetes	5	0	0%	1%	0%	0%	0%	4
3993	Objetos de escritorio	15	2	13%	-8%	20%	71%	81%	3
3994	Escobas, cepillos, brochas y pinceles	14	8	57%	-1%	75%	43%	0%	1
3997	Artículos de materias plásticas	42	2	5%	-5%	1%	43%	0%	4
3999	Otros	54	6	11%	-	5%	75%	0%	4
<b>TOTAL</b>		<b>4471</b>	<b>817</b>	<b>18%</b>		<b>14%</b>	<b>59%</b>		

Notas: (a) Porcentaje de exportaciones menos importaciones para cada sector industrial, en función de la Tabla Input Output del año 1958.

(b) Teniendo en cuenta solamente las nuevas y las ampliaciones.

(c) 100% = máxima concentración. Cálculo tomado de Buesa y Molero (1998), en función de los datos sobre empleo industrial por tamaños de empresa que aparecen en el Censo Industrial de 1958.

(d) Ver explicación en el texto y en la tabla 4.17.

Fuente: BOE (años, 1940-1962), TIO (1958), Censo Industrial (1958), Buesa y Molero (1998).



#### 4.5.1. *Estudio general e individual de los sectores industriales*

De los tres criterios más utilizados para denegar, el Estado pudo influir, sobre todo, en los de escasez de materias primas y de divisas, mientras que el tercero (industrias suficientes), dependió, además, del comportamiento empresarial. La escasez de materias primas tuvo una destacada importancia en las denegaciones del condicionamiento industrial. En la tabla 4.7 se puede observar cómo los sectores con mayores porcentajes de denegaciones son, precisamente, aquellos que se enfrentaron a problemas de escaseces de materias primas: la mayoría de los sectores alimenticios, junto a otros como algunos químicos (jabones, colas y pinturas), caucho y cuero. En todos ellos había escasez de alguna materia prima fundamental para su desarrollo. El argumento de la escasez de divisas se puede relacionar con la política de sustitución de importaciones. Para comprobarlo se ha añadido, en la tabla 4.7 (columna 6), el dato del porcentaje de exportaciones menos importaciones para cada sector industrial –en función de la Tabla Input Output (TIO) del año 1958<sup>64</sup>–. En principio, parece existir esa relación entre las autorizaciones y la política de sustitución de importaciones, ya que los sectores con mayor propensión a importar se denegaban más, mientras que los que más exportaban tenían un porcentaje de autorizaciones mayor. Sin embargo, esta relación no se cumple para todos los casos. Por ejemplo, se puede comprobar cómo existen tres sectores con una gran propensión a exportar que, sin embargo, tuvieron un alto porcentaje de denegaciones: conservas vegetales, conservas y salazones de pescado. La explicación está en los graves problemas que para estas empresas supuso la escasez de hojalata. Respecto a los sectores que más importaciones necesitaban, también alguno se aleja de la media de denegaciones altas, como las construcciones navales, los ferrocarriles o el coque. En este caso, la explicación se encuentra en el carácter estratégico de estas producciones para el Estado. Por todo lo anterior, la relación entre las autorizaciones y la política de sustitución de importaciones no constituye una explicación general satisfactoria para muchos sectores industriales, aunque es indudable que en algunos casos concretos, tanto de sectores como de

---

<sup>64</sup> Se trata de la primera TIO existente para la economía española con ese nivel de desagregación (hubo otra TIO en el año 1954, pero con una desagregación mucho menor). Agradezco al profesor Antonio Tena que me haya permitido utilizar su base de datos (en soporte informático) de la TIO 1958.

períodos de tiempo (recuérdese el período 1957-1959 donde aumentó el porcentaje de denegaciones por la escasez de divisas), su influencia fue importante<sup>65</sup>.

En definitiva, el Estado denegaba a determinados sectores industriales cuando utilizaban materias primas escasas, o cuando su nivel de importaciones era muy alto. Sin embargo, hubo varios sectores estratégicos que, aunque se enfrentaron a los problemas anteriores, fueron tratados de forma diferente en función de ese carácter estratégico. La investigación requeriría, en este punto, un estudio sectorial detallado para cada uno de esos sectores, cosa que se sale fuera de los objetivos de esta tesis. Sin embargo, es posible abordar un análisis menos específico, que agrupe a todos los sectores industriales del país. Esto es lo que se hace en el siguiente apartado.

#### 4.5.2. *Agrupación de los sectores industriales*

Según la clasificación de Albert Carreras (1984), las industrias de un país se pueden dividir en seis grupos básicos: electricidad, minería, alimentación, textil, química, y metalmaquinaria. Enric Morellá (1992) ha estudiado el comportamiento de estos sectores en el período 1940–1958, aprovechando los trabajos sobre la producción industrial de Carreras (1984). Morellá defiende que la política económica franquista buscó una industrialización a toda costa, centrando sus esfuerzos en las industrias de bienes de equipo, y descuidando las industrias de bienes de consumo. Otros autores como Carreras (1984, pp. 144–145) o González (1990, p. 26) también apoyan esta hipótesis. Este argumento implicaría, en relación con el condicionamiento industrial, un mayor porcentaje de denegaciones en las industrias de bienes de consumo que en las de bienes de equipo. Esto es lo que ocurrió a rasgos generales, ya que sectores como el de alimentos, bebidas, textiles, o calzado y prendas de vestir, presentan unos porcentajes de denegaciones superiores a las eléctricas, químicas, metalurgia o maquinaria (tabla 4.7).

Además de los criterios de escasez de materias primas, de divisas, y de industria suficiente, otra posible explicación para las denegaciones fue la política de industrialización a ultranza del régimen de Franco, que prefería concentrar los esfuerzos en los sectores de bienes de equipo (además de la energía) en vez de en los de consumo final. El condicionamiento industrial, al ser la regulación que afectaba a la primera fase de la industrialización, es decir, a

---

<sup>65</sup> He efectuado una regresión lineal, tomando el dato de exportaciones menos importaciones como variable independiente, y el porcentaje de autorizaciones como variable dependiente. Los resultados de esta regresión son poco relevantes para explicar las autorizaciones y denegaciones de los sectores industriales.

la creación de nuevos proyectos, fue un instrumento eficaz para aplicar estos criterios industrializadores en el sector privado. Los problemas que generó esta política ya se analizaron en el capítulo anterior: un crecimiento (en los años cincuenta) basado en los mercados internos, y que se vio limitado por el bajo nivel de consumo de la población. La industria pesada se encontró, de este modo, con una industria ligera muy poco desarrollada a la que no podía vender su producción. Sólo el abandono de las políticas autárquicas con el Plan de Estabilización de 1959 permitió superar esta situación. El condicionamiento industrial se muestra así como un instrumento más que encaja perfectamente dentro del engranaje de la política industrial llevada a cabo en los años cuarenta y cincuenta.

#### *4.5.3. El Instituto Nacional de Industria y el condicionamiento industrial*

El INI centró sus actuaciones en determinados sectores que consideraba estratégicos para la industrialización del país, y, por eso, su análisis permitirá comprobar en que medida el condicionamiento industrial se coordinó con estas estrategias industrializadoras. Martín Aceña y Comín (1991, cap. 3.5) describen los sectores que el INI consideraba estratégicos. En la tabla 4.8 se exponen esos sectores y el trato que recibieron por parte del condicionamiento industrial. De forma general, los resultados son los esperados ya que, en bastantes de estos sectores, el porcentaje de autorizaciones fue muy alto, y en muchos de ellos con un cero por ciento de denegaciones. La existencia de algunos sectores con porcentajes de denegaciones altos hace necesario, no obstante, un análisis algo más detallado.

TABLA 4.8. *Los sectores estratégicos del INI y el condicionamiento industrial*

Sector Industrial	% Denegaciones	Año y grado de participación del INI en las empresas del sector
<b>MINERÍA</b>		
Investigación minera	s.d.	1942 (100%)
Extracción de carbón	0%	1943 (16,7%), 1944 (20%) y 1961 (83%)
Plomo y cinc	0%	1945 (28,1%)
Potasas	s.d.	1952 (52,5%) y 1960 (99%)
Fosfatos	s.d.	1962
<b>METALURGIA</b>		
Hierro y acero	6%	1949 (17,8%) y 1950 (100%)
Aluminio	9%	1943 (75%) y 1960 (52%)
<b>ELECTRICIDAD</b>		
Tendidos eléctricos (a)	0%	1944, 1946, 1951, 1954 y 1961
Producción y distribución de gas	0%	1952 (99,9%)
<b>HIDROCARBUROS</b>		
Derivados del petróleo y carbón	5%	1942 (100%) y 1949 (52%)
Refinerías de petróleo	40%	-
<b>INDUSTRIA TRANSFORMADORA</b>		
Construcciones navales	0%	1947 (100%) y 1952 (94%)
Aeronaves	0%	1943 (33,3%), 1944 (33,3%) y 1954 (33,3%)
Vehículos automóviles	10%	1946 (52,1%) y 1950 (51%)
<b>MAQUINARIA Y BIENES DE EQUIPO</b>		
Motores de avión	10%	1951 (84,2%)
Herramientas	0%	1944 (70%)
Maquinaria agrícola	21%	1946 (18,2%)
Rodamientos	15%	1946 (75%)
Armas militares	0%	1959 (100%)
Equipos ferroviarios	0%	1958 (41%)
Óptica y precisión	s.d.	1951 (100%)
Material eléctrico	6%	1942 (30%)
<b>TRANSPORTES Y COMUNICACIONES</b>	s.d.	-
<b>QUIMICAS</b>		
Abonos	11%	1959
Celulosas	10%	1955 (100%)
Fibras artificiales	29%	1944 (40,1%)
Prod. aromáticos	80%	1950 (33,3%)
Resinas	0%	1949 (60%)
<b>ALIMENTOS</b>		
Frio industrial	3%	1949 (55%), 1951 (51%) y 1956 (65,7%)
Conservas de frutas y legumbres	32%	1960
Pesca	s.d.	1947 (6,7%)
<b>TEXTIL (Málaga) (b)</b>	0%	1957 (100%)

Notas: (a) El 100% de tendidos eléctricos fueron autorizados.

(b) Empresa textil por la ausencia de estas empresas en Málaga.

«s.d.» = sin datos.

Fuente: Martín Aceña y Comín (1991) y tabla 4.7.

En primer lugar, la intensidad de la intervención del INI no fue similar en todos estos sectores. La tabla 4.8 está ordenada de mayor a menor importancia que el INI daba a los distintos sectores (tal como lo explican Martín Aceña y Comín). La mayor preocupación del INI, durante los años cuarenta y cincuenta, fue para lo que Suanzes denominaba la «trilogía industrializadora» (Martín Aceña y Comín, 1991, p. 30), que se corresponde con los tres primeros sectores de la tabla: carbón, hierro y electricidad. El porcentaje de denegaciones es cero, excepto en la metalurgia, con muy pocas denegaciones. El sector de hidrocarburos también fue bastante estratégico para el INI, y el 40 por ciento de denegaciones en las

refinerías de petróleo se explican por la existencia del monopolio de Cepsa (muchas de estas denegaciones son de compañías extranjeras como la Royal Dutch Shell o la Standard Oil).

Martín Aceña y Comín agrupan en lo que ellos denominan la «industria transformadora» a un amplio grupo de industrias que incluyen también la maquinaria y los transportes. En este grupo la intervención del INI fue menos clara<sup>66</sup>, por lo que no se pueden sacar conclusiones tan nítidas como en los anteriores casos. Por ejemplo, en algunos sectores el INI actuó conjuntamente con las empresas privadas, y ahí las denegaciones fueron menores. En cambio, si el INI trató de competir y arrinconar a las empresas privadas en algún sector – por ejemplo el automovilístico, tal como defienden Gómez Mendoza y San Román (1997)–, es más lógico que subiera el porcentaje de denegaciones para esas industrias.

El INI desplegó una intensa actividad en los sectores químicos de fertilizantes, celulosas y fibras artificiales, pero esta actuación comenzó a finales de los años cincuenta, lo que explica las elevadas denegaciones que corresponden a los años anteriores. El resto de sectores (resto de químicas, alimentos y textil) se refieren a actividades muy específicas.

Si hasta ahora se han estudiado las denegaciones del INI, resulta interesante, además, analizar como trataba el condicionamiento industrial a las empresas participadas por el Instituto. El hecho de que la mayoría de estas empresas fueran declaradas de interés nacional hace suponer que el Ministerio de Industria autorizase todas sus solicitudes. En cuanto a las empresas no declaradas de interés nacional, se han buscado sus expedientes originales en el AGA (que aparecen en Martín Aceña y Comín, 1991, tabla B de p. 627) confirmándose que todas sus peticiones fueron autorizadas<sup>67</sup>. En realidad, más que la pertenencia al INI, la

---

<sup>66</sup> «[...] al contrario que en otros sectores, no existía un plan concreto de actuación. La formación del grupo transformador ocurrió de forma mixta, mediante la creación de empresas nacionales nuevas para el cumplimiento de algún fin específico y merced a la entrada o toma de participación en empresas que, por distintos motivos, acudieron al Instituto buscando ayuda para solventar sus problemas de carácter industrial o financiero» (Martín Aceña y Comín, 1991, p. 220).

<sup>67</sup> Ya se ha explicado cómo los expedientes de las empresas declaradas de interés nacional no aparecen en el AGA. A esto se le unen los problemas de organización y deterioro de los expedientes originales, lo que hace que el número de empresas intervenidas por el INI que están en el AGA sea muy pequeño. De todas formas, el examen detallado de estos expedientes refleja algunas situaciones interesantes. Varias de las peticiones incluían la necesidad de importar máquinas, unas máquinas que eran producidas por empresas nacionales, que impugnaron la solicitud. Es el caso de la Sociedad Anónima de Construcciones Agrícolas (SACA), que, en 1941, pidió una ampliación. Su autorización conllevaba la condición de que solamente importara máquinas que no se fabricasen en España. Esta situación se repitió con otra empresa, General Eléctrica Española S.A., en dos solicitudes de ampliaciones en 1947 y 1956. En este caso, sin embargo, se autorizó dicha importación de máquinas extranjeras, violando la política de sustitución de importaciones. La ampliación de 1947 suponía, asimismo, una utilización elevada de materias primas escasas, y en la de 1956 se unió, además, un problema con la participación extranjera en esta sociedad, filial de General Electric. La Dirección General de Industria exigió a esta empresa conocer cuál era el porcentaje de capital extranjero, a lo que ésta contestó que ese capital, que había sobrepasado el 50 por ciento legal, en ese momento ya se encontraba en el 49,9 por ciento. Estos ejemplos muestran la gran discrecionalidad del condicionamiento industrial, donde las normas se adaptaban a las condiciones individuales de cada empresa, y donde, lógicamente, las empresas intervenidas por el INI estaban en

facilidad para conseguir las autorizaciones del MIC se basó en que una empresa fuera considerada estratégica o prioritaria por el Estado.

La interpretación tradicional establece que el INI, a pesar de sus defectos, fue una política globalmente positiva para la industrialización de España (Martín Aceña y Comín, 1991, p. 21), debido, entre otras cosas, a «las debilidades de la industria privada» (p. 614) en aquellos sectores donde el Instituto actuó. Sin embargo, diferentes estudios sobre sectores concretos ponen en duda esta interpretación. En unos casos (sector automovilístico), se argumenta que existió una pugna entre el INI y determinadas empresas privadas, lo que matizaría la idea (defendida por el INI) de que la industria privada en esos sectores fue incapaz de desarrollarse (Gómez Mendoza y San Román, 1997). En otros casos (sector siderúrgico), se defiende que el Estado fue capturado por los empresarios privados para obtener rentas que les beneficiaban a costa de disminuir la producción y aumentar los precios de esa materia prima (Fraile, 1992b). En definitiva, el estudio del condicionamiento industrial puede contribuir a aclarar la anterior polémica (por ejemplo, no es razonable hablar de debilidad de una industria cuando se estaban denegando solicitudes de nuevas industrias o ampliaciones en esos sectores, como se ve en la tabla 4.8). De todas formas, este asunto será abordado con mucha mayor profundidad más adelante, ya que se necesita estudiar el comportamiento empresarial para completar este análisis.

#### 4.6. Análisis regional

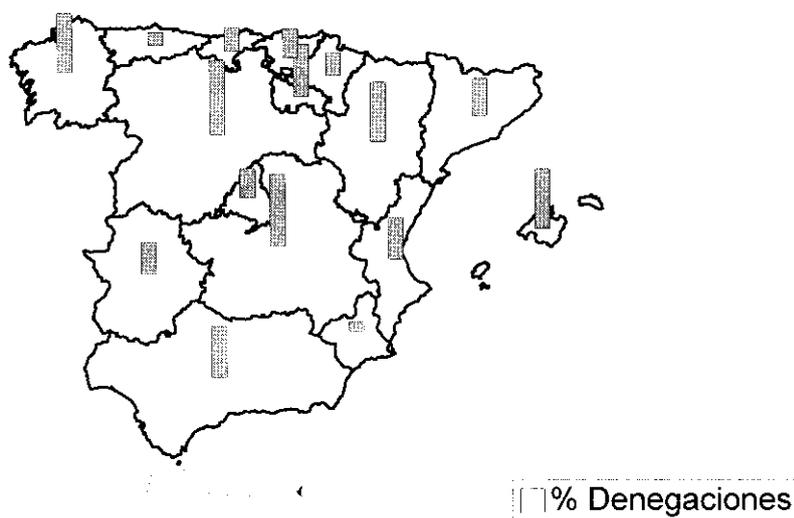
Los objetivos regionales no se plantearon en la política industrial franquista hasta 1963 (con excepción del Plan Badajoz y el Plan Jaen). Sin embargo, el condicionamiento industrial pudo utilizarse teóricamente –bien directamente o bien de forma implícita– para llevar a cabo políticas regionales de promoción de industrias en zonas deprimidas. Por ejemplo, el criterio de denegación basado en la excesiva concentración de industrias en una determinada región pudo incentivar la aparición de nuevas empresas en las zonas menos industrializadas, al hacer más fácil conseguir autorizaciones para esas zonas desindustrializadas que para zonas donde abundaban otras empresas del mismo sector. Las propias declaraciones de las autoridades confirman la existencia de este criterio en determinados sectores. Por ejemplo, en MIC (1946, p. 7) se indica que en aquellos sectores con exceso de producción se «justifica la denegación muy especialmente en zonas de gran densidad industrial». Esta idea se materializó en las

«fichas de criterio» que la Dirección General de Industria enviaba a las Delegaciones Provinciales para orientarlas en sus resoluciones (y que se analizan en el siguiente epígrafe). Estas fichas recogían el criterio de la DGI sobre cada sector, que podía ser «favorable», «desfavorable», o «estudiar en cada caso». En este último punto es donde parece traslucirse la idea de una hipotética política regional<sup>68</sup>.

Sin embargo, los datos muestran como, de forma general, no existió esta política regional. De hecho, ni siquiera en la práctica el condicionamiento industrial produjo un efecto implícito (no buscado por el Estado) de compensar a las zonas menos industrializadas mediante un mayor porcentaje de autorizaciones. Así lo muestra la figura 4.3, donde se puede comprobar cómo muchas zonas que en esos años eran de las más industrializadas de España – por ejemplo el Norte Cantábrico– tenían un porcentaje de denegaciones menor que las zonas más atrasadas –como las dos Castillas–.

---

<sup>68</sup> Así se observa en los siguientes ejemplos: la circular nº 528 de la DGI indicaba, para las fábricas de pastas para sopa, que «existe en general suficiente capacidad de producción no obstante podrán autorizarse cuando se justifique la instalación por inexistencia o escasez de industrias similares en la provincia». Las fichas de criterio de las industrias textiles que aparecen en MIC (1947) también reflejan esta misma idea. Un último ejemplo lo ofrece el MIC (1946, p. 29), donde establece el siguiente objetivo, también para el sector textil: «lograr una más conveniente distribución geográfica de la industria textil nacional estimulando y facilitando la creación de centros textiles importantes en las regiones que reúnen características adecuadas para ello y restringiendo las nuevas autorizaciones en las zonas de gran concentración, secundando esta orientación, seguida en las nuevas instalaciones, con un criterio análogo en la resolución de los expedientes correspondientes a las solicitudes de traslado de establecimientos industriales».

FIGURA 4.3. *Distribución regional del porcentaje de denegaciones*

Fuente: BOE, años 1940-1962<sup>69</sup>.

La hipótesis anterior también se puede comprobar en cada uno de los distintos sectores industriales. Ya se vio antes cómo las autoridades insistieron mucho en el sector textil, expresando la intención de incentivar su desarrollo en las zonas con menos fábricas. Cataluña era la región con mayor tradición en esta industria, cosa que se confirma por el hecho de que más del 60 por ciento de las solicitudes textiles en el BOE provinieron de sus cuatro provincias. La media de denegaciones en el sector textil fue del 14 por ciento, pero mientras que en Cataluña este porcentaje subió hasta el 17 por ciento, en el resto de España fue del 9 por ciento<sup>70</sup>. En el sector textil, por tanto, parece que sí existió una cierta política de promoción hacia las zonas poco desarrolladas. Sin embargo, no hay que olvidar que el condicionamiento industrial es más una política de desincentivo que de incentivos. Son necesarias entonces otras políticas complementarias que incentiven la aparición de esas empresas en aquellas zonas menos desarrolladas. Existen algunos ejemplos de estas actuaciones, como la ya indicada antes del INI en Málaga<sup>71</sup>. Sin embargo, estas actuaciones

<sup>69</sup> Agrupación del porcentaje de denegaciones por provincias en función de la división administrativa actual de España en Comunidades Autónomas. Los datos son los siguientes: Andalucía (24%), Aragón (28%), Asturias (6%), Canarias (14%), Cantabria (11%), Castilla-León (35%), Castilla-La Mancha (33%), Cataluña (17%), Ceuta (0%), Comunidad Valenciana (20%), Extremadura (15%), Galicia (27%), Islas Baleares (27%), Madrid (13%), Murcia (5%), Navarra (11%), País Vasco (13%), Rioja (24%).

<sup>70</sup> En los expedientes de los Boletines Oficiales para los años 1940-1944 se repiten los anteriores datos. Cataluña presentó el 40 por ciento de los expedientes textiles, y frente a una media de denegaciones del 26 por ciento, en Cataluña subió hasta el 38 por ciento, mientras que en el resto de España disminuyó hasta el 17 por ciento.

<sup>71</sup> Concretamente se trató de la creación, en 1957, de Industrias Textiles del Guadalhorce, S.A. (Intelhorce) tras quedar desierto un concurso convocado en 1952 para instalar en Málaga una fábrica de hilados de algodón

tan esporádicas no permiten afirmar la existencia de una decidida política regional de promoción de zonas poco industrializadas.

El estudio anterior habría que extenderlo uno por uno al resto de los sectores, pero ello requeriría un análisis que rebasa los objetivos de esta tesis<sup>72</sup>. De todas formas, en la figura 4.4 se ofrecen los resultados de un ejercicio que intenta determinar la existencia (o ausencia) de políticas de compensación territorial para los sectores industriales afectados por el condicionamiento industrial<sup>73</sup>. Los resultados de este ejercicio son que, en la mayoría de los sectores, no existió una política compensadora, ya que la línea de tendencia no sigue una trayectoria descendente, e incluso, en algunos casos, su trayectoria es claramente ascendente, como en el tabaco o en el cuero (lo que indica que se favorecían más –se denegaban menos– a las industrias en las zonas donde más había).

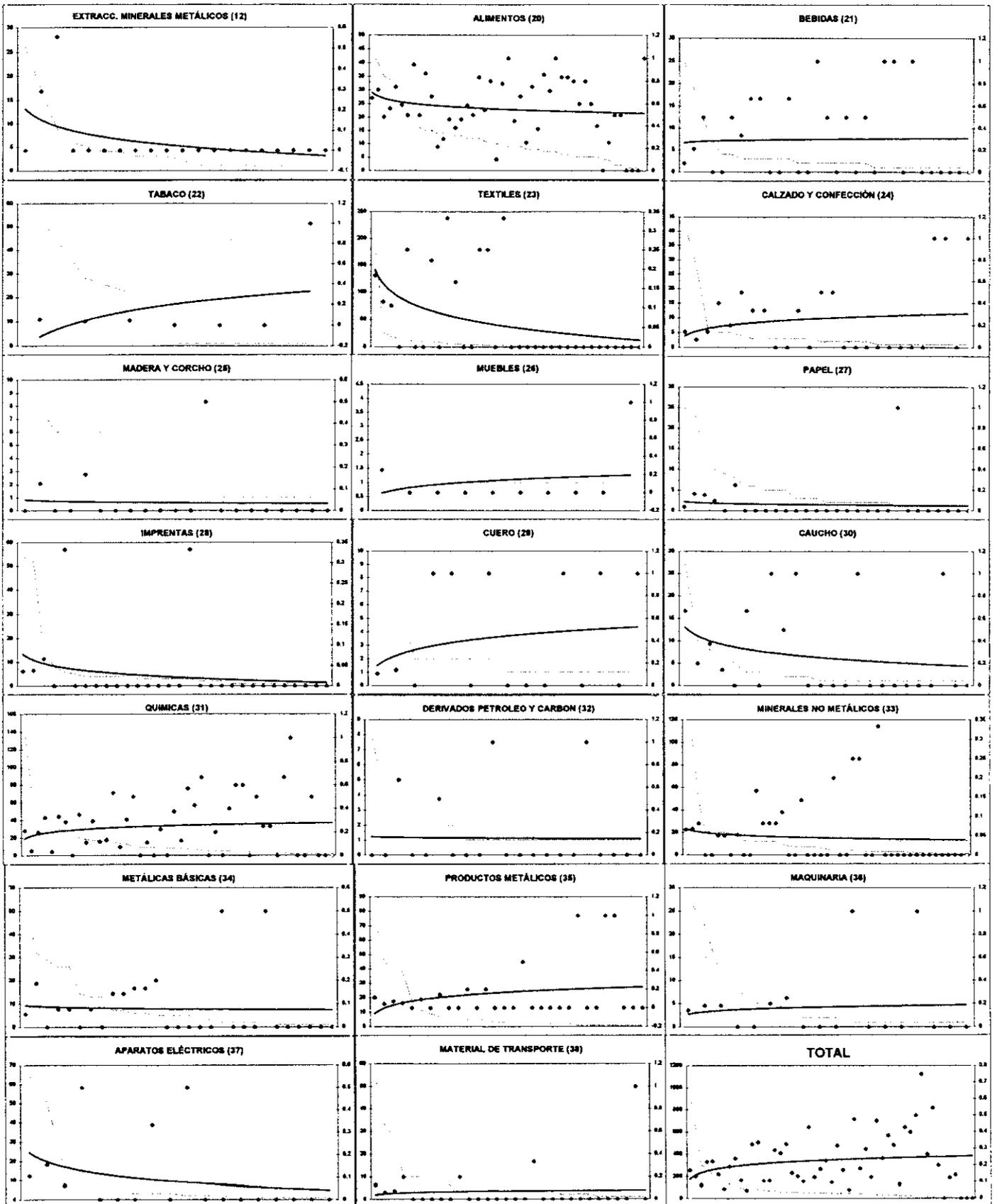
---

(Martín Aceña y Comín, 1991, p. 263). La actuación de las autoridades a través del condicionamiento industrial se coordinó con esta actuación, ya que todas los expedientes textiles en Málaga (que fueron pocos, 5 en el BOE, y 16 en los boletines provinciales hasta 1944) fueron autorizados.

<sup>72</sup> He analizado con más detalle el sector textil por tres razones: en primer lugar, porque aparece citado expresamente en las publicaciones oficiales para llevar a cabo una política de compensación territorial; en segundo lugar, porque es muy clara la zona geográfica (Cataluña) donde estaba mayoritariamente desarrollado el sector (en otros sectores esto no está tan claro); y en tercer lugar, por la existencia de la intervención del INI en Málaga.

<sup>73</sup> El ejercicio consiste en dividir la información por sectores (dos dígitos de la C.N.A.E.), ordenando las provincias según su volumen total de peticiones en cada sector (línea punteada, con el eje de la izquierda), y añadiendo el porcentaje de denegaciones de esas provincias (los puntos, con el eje de la derecha). El supuesto es que las provincias con mayor volumen de expedientes en un sector industrial se corresponde con las zonas de mayor desarrollo de ese sector. Si existiera una política de compensación territorial, las denegaciones en las provincias con mayores peticiones (las de la izquierda) debían ser más altas que las de la derecha. Los puntos deberían tener, por tanto, una tendencia a decrecer de izquierda a derecha. Sin embargo, el problema de los gráficos de la figura 4.4 es que muchas provincias tienen muy pocas solicitudes, y si alguna de ellas es negativa, su porcentaje de denegaciones sube mucho (de hecho hay muchas provincias a la derecha con un 100 por ciento de denegaciones, ya que sólo tienen un expediente que fue denegado). Por ello se ha añadido a los gráficos una línea de tendencia logarítmica (línea continua) para corregir este problema.

FIGURA 4.4. Porcentaje de denegaciones de los sectores industriales, según el volumen total de expedientes por provincias



- - - N° de expedientes    \* Porcentaje de denegaciones    — Línea de tendencia logarítmica  
 Fuente: tabla 4.7.

Algunos pocos sectores presentan una tendencia descendente: la mayor inclinación la ofrece, precisamente, el sector textil (23), confirmándose en todos sus extremos los argumentos presentados en el párrafo anterior; otros sectores con esta tendencia son los de extracción de minerales metálicos (12), el caucho (30) y los aparatos eléctricos (37), y con muy poca intensidad los alimentos (20) y las imprentas (28). Esto indica que en estos sectores el condicionamiento industrial pudo favorecer la compesación territorial hacia zonas menos industrializadas. Sin embargo, como ya se ha explicado anteriormente, es muy poco probable que existiese una política intencional de tipo regional por parte de las autoridades franquistas en esos años (salvo, quizás, en el sector textil). Lo máximo que se podría afirmar es que en estos pocos sectores que se acaban de enumerar el condicionamiento provocó, de forma implícita y no intencional, un incentivo para la instalación de nuevas industrias en zonas poco desarrolladas. De todas formas, y aun suponiendo que lo anterior fuera cierto, las políticas regionales más eficaces son aquellas que incentiven el establecimiento en zonas desindustrializadas, pero no parece que el condicionamiento industrial fuera un instrumento muy eficaz en este sentido. Mediante la denegación en zonas industrializadas y la autorización en zonas denegadas, más que una distribución de las fábricas se pudo provocar una disminución en el crecimiento de las zonas más industrializadas, sin que las zonas menos industrializadas se desarrollasen. Así, un industrial textil catalán que quisiese abrir un telar en Cataluña, es muy improbable que, caso de ser denegado, fuese a establecer su fábrica en otra zona sin tradición textil en España. Se vuelve a repetir aquí la descoordinación entre los objetivos teóricos y la realidad, como cuando el MIC (1947, p.32) creía que los industriales se adaptarían «espontáneamente» a los criterios estatales, lo que equivalía a pensar que un industrial textil al que se denegase su petición se transformaría inmediatamente en un industrial químico (o se trasladaría a otra zona de España), debido a que en ese sector el criterio estatal era mucho más favorable<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Tampoco es probable que se utilizara el condicionamiento industrial para discriminar —en vez de incentivar— las industrias en determinadas regiones españolas. En 1956 José María Marcet y Coll, ex alcalde de Sabadell, elevó a Franco un documento sobre la situación de Cataluña (reproducido parcialmente en Clavera *et al.*, 1973, II, pp. 332–336). En él aparece una extensísima lista de agravios que, según su opinión, sufría Cataluña. Uno de ellos dice lo siguiente: «*Industria.*—El prurito de la descentralización aparece como un pretexto anticatalán. Dificilmente se dan instalaciones nuevas ni se permiten ampliaciones, frente a las facilidades en cualquier otra provincia, como si hubiese dos medidas en España: una para los catalanes y otra para los demás» (p. 333). A parte del problema de la centralización de las políticas del régimen (cuestión que se estudia en el siguiente epígrafe), los datos no corroboran la impresión de Marcet y Coll. En primer lugar, de los expedientes publicados en el BOE se concluye que las cuatro provincias catalanas tuvieron un 17,2 por ciento de denegaciones, un porcentaje algo menor que el medio para toda España (18,3 por ciento); y en segundo lugar, en Cataluña se denegaron el 20 por ciento los expedientes publicados en los boletines provinciales hasta 1944, mientras que en el resto de España este porcentaje sólo fue del 14 por ciento. Por tanto, no se puede hablar de una discriminación hacia Cataluña en la aplicación del condicionamiento industrial, aunque es posible que esta zona sufriera una

## 5. DIVERSOS AGENTES DENTRO DEL ESTADO

La economía contempla la regulación como un proceso endógeno donde varios agentes interactúan teniendo en cuenta sus propios intereses. Aunque hasta ahora se ha estudiado la actuación del Estado franquista como un todo, en realidad, dentro de este Estado actuaban varios agentes que intervinieron de distinta forma en el condicionamiento industrial. Este epígrafe estudia la influencia de cada uno de ellos en la regulación.

Lo primero que hay que hacer es delimitar claramente cuáles fueron estos agentes. El condicionamiento industrial se iniciaba con una petición por parte de un industrial al Ministerio de Industria y Comercio. Posteriormente, una serie de organismos corporativos – además de otros industriales de la competencia– expresaban su opinión acerca de esa petición. Estos informes no eran vinculantes, sino consultivos para el MIC, que finalmente resolvía. El recurso posterior se establecía sólo entre el peticionario y el MIC. Hasta ahora hay, pues, tres protagonistas: el empresario, los organismos corporativos (principalmente los Sindicatos), y el MIC. Dentro del MIC hubo también diversos agentes. En primer lugar estaba el Ministro, que se encargaba de imprimir las líneas generales de la actuación de su Ministerio. Luego se encontraban los servicios de ese ministerio encargados de la aplicación diaria de la regulación que, en este caso, eran la Dirección General de Industria y las Delegaciones Provinciales. En tercer lugar, estaban los funcionarios que trabajan en el Ministerio, enmarcados en el Cuerpo de Ingenieros Industriales. Si se descuenta a los empresarios –a los que se dedica un análisis específico en el siguiente epígrafe–, quedan los cuatro agentes que se estudiarán a continuación: el Ministro de Industria y Comercio, la Dirección General y las Delegaciones Provinciales de Industria, el Cuerpo de Ingenieros Industriales, y los Sindicatos.

### 5.1. Los Ministros

En el capítulo 2 se mostró cómo, en la organización política de la dictadura franquista, los ministros eran, después de Franco, los personajes que más poder real tenían. Disponían de una gran libertad de acción en sus ministerios, sólo restringida por la voluntad del dictador – que no solía intervenir mucho en la mayoría de los asuntos, y menos aun en los económicos e industriales–, por los conflictos de competencias con otros ministerios, y por la ideología del régimen –una ideología bastante genérica que dejaba un gran margen de maniobra–. El

---

pequeña discriminación en los textiles (ya descrita), debida, seguramente, a la concentración de este tipo de industrias en las provincias catalanas.

condicionamiento industrial fue una política que encajaba perfectamente en la ideología y la práctica industrial del franquismo, y, por tanto, en los idearios de todos los ministros de Industria del período. Si no hubiera sido así –si algún Ministro hubiera estado en contra de esta regulación– la habría podido eliminar o, cuando menos, liberalizar, debido al amplio margen de maniobra y poder que tenían. Sin embargo, esto no ocurrió hasta los años sesenta. Por tanto, la actitud general de los ministros de Industria fue favorable al condicionamiento industrial.

Hubo cuatro ministros durante la etapa del condicionamiento: Juan Antonio Suanzes Fernández (1938–1938 y 1945–1951), Luis Alarcón de la Lastra (1939–1940), Demetrio Carceller Segura (1940–1945) y Joaquín Planell Riera (1951–1962)<sup>75</sup>. De estos cuatro ministros, el que más influencia tuvo en la política industrial franquista fue Suanzes: inspirador de las leyes industriales de 1939, y fundador y presidente del INI desde su inicio en 1941 hasta 1963. Joaquín Planell, por su parte, fue un hombre de confianza de Suanzes –ocupó puestos importantes en el INI antes de acceder a la cartera ministerial–, y compartía con él las mismas ideas económicas e industrializadoras. Por tanto, si no se tiene en cuenta el breve mandato de Alarcón, se puede afirmar que la política industrial de este período, y más concretamente el condicionamiento industrial, estuvo bajo la influencia de Suanzes.

El mandato de Demetrio Carceller, en el primer lustro de los cuarenta, es el único período que, en principio, pudo desviarse de la influencia de Suanzes. Aunque varios autores han reflejado el enfrentamiento entre los dos personajes<sup>76</sup>, es muy posible que esta disputa se debiera más a cuestiones personales que a diferencias de fondo<sup>77</sup>. De hecho, Carceller tenía un ideario muy parecido al de la política industrial autárquica del período. Por ejemplo, en un discurso en las Cortes el 2 de diciembre de 1943 (recogido parcialmente en Clavera *et al.*, I, pp. 318–331), Carceller expone unas ideas de política industrial acordes con la estrategia

---

<sup>75</sup> Más tarde, Gregorio López Bravo, Ministro de Industria desde 1962 hasta 1969, fue quien introdujo cambios legales en esta regulación que se analizan en el siguiente capítulo.

<sup>76</sup> Por ejemplo, Ballesteros (1993, p. 196) habla de «frecuentes discrepancias» entre ambos. El mismo autor (p. 273) explica cómo Suanzes escribió en 1951 el siguiente comentario acerca de la separación de Industria y Comercio: «lo único que aquí se ha hecho es sustituir a Suanzes por Arburúa, y es mucho sucesor y mucho emparedamiento entre él y Carceller» (Carceller introdujo a Arburúa en el Ministerio de Industria y Comercio, nombrándolo, nada más llegar al cargo, Subsecretario de Comercio, Política Arancelaria y Moneda, el 16 de octubre de 1940).

<sup>77</sup> No hay que olvidar, tal como se explicó en el capítulo 2, que el régimen de Franco se basó, además de en los grupos o familias políticas (y las ideas que éstas representaban) en las personas. Suanzes mantuvo numerosos conflictos con otros personajes políticos del régimen, más que por sus diferencias ideológicas, por las luchas para obtener mayor poder e influencia. Sólo se puede hablar con propiedad de discrepancias ideológicas importantes de Suanzes con los denominados «hombres del desarrollo» de los años sesenta, y previamente con Arburúa en los cincuenta.

general del régimen, aceptadas y compartidas también por Suanzes. Aunque algunos autores han destacado la labor de Carceller<sup>78</sup>, estos elogios se deben más a su mayor eficacia comparada con su predecesor (el inexperto Alarcón de la Lastra), que a su divergencia respecto a las políticas industriales e intervencionistas del período autárquico.

En el caso concreto del condicionamiento industrial, ciertas declaraciones de Carceller pueden hacer pensar que concebía esta política como una regulación provisional tendente a desaparecer. Por ejemplo, en numerosas ocasiones identifica la excesiva intervención general del régimen con situaciones excepcionales: «la necesidad de seguir en esta dirección [...] y a continuar con intervencionismos inevitables todavía, pero con el pensamiento puesto en que cesen tan pronto las circunstancias lo permitan» (p. 318). Sin embargo, cuando se refiere en concreto al condicionamiento industrial, describe esta regulación como idónea en todas las circunstancias:

El Ministerio de Industria y Comercio ha estimulado y favorecido en la esfera de su acción la implantación de industrias clave para el futuro y ha ordenado y regularizado, a través de la Dirección General de Industrias y sus Delegaciones Provinciales, la implantación de nuevas industrias con un sentido orientador hacia el porvenir, es decir, procurando eliminar aquellas que no tuvieran fundamento real y sí sólo una perspectiva inmediata de ganancia al calor de la coyuntura de guerra por que atravesamos (p. 320).

Es cierto que tiene en cuenta la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, pero no lo es menos que su confianza en la utilidad del condicionamiento industrial va más allá de esta situación específica:

La misión tutelar del Estado, tanto más activa y vigilante cuanto más difíciles y complicadas son las situaciones, ha tendido en el caso actual a realizar dos fines primordiales: impulsar los negocios que puedan representar una liberación para el futuro de servidumbres económicas demasiado poderosas, cuidando de que los negocios así nacidos lo sean con vida propia y permanente, aun cuando desaparezca la actual coyuntura de guerra, y ordenar y reglamentar la floración de nuevas industrias que, más atentas al beneficio inmediato y fugaz que a la supervivencia al acabar la guerra, sin cuidarse en muchos casos de problemas futuros de competencia o los simplemente financieros de amortización de los capitales empleados, surgen con demasiada facilidad (pp. 324–325).

Por tanto, se observa en las declaraciones del ministro una confianza absoluta en este instrumento regulador que, mediante «la selección minuciosa, de acuerdo con todas las garantías de la técnica económica e industrial [...] [y la] orientación depuradora del Ministerio en la concesión de autorizaciones» (p. 325), puede lograr los objetivos industriales buscados.

---

<sup>78</sup> Por ejemplo, Clavera *et al.* (1973, I, pp. 44–45) indican que este ministro «logra mejorar ligera pero apreciablemente la situación caótica de la economía española».

Todo lo anterior se ve confirmado con la actuación real de Carceller. Por un lado, durante su mandato no se introdujo ningún cambio determinante en la legislación vigente. En esos años se promulgaron diversas órdenes, pero ya se ha visto cómo su intención fue la de mejorar el funcionamiento de la regulación, y no la de introducir cambios en su filosofía general. Por otro lado, tampoco hubo ninguna modificación en la aplicación práctica de esta intervención, por ejemplo, en el porcentaje de denegaciones, que tuvo parecida intensidad en toda la década de los cuarenta. Es más, el porcentaje de denegaciones en los años 1940 y 1941 fue el más alto de todo el período (frente a un porcentaje mucho menor en 1938 y 1939), hecho que Carceller explica por «lo que pudiéramos llamar fiebre creadora de novedades industriales, siempre desordenada a raíz de un colapso económico, [y que] remite en el año 1942» (pp. 325–326).

La vuelta de Suanzes al Ministerio de Industria y Comercio no provocó cambios importantes en el condicionamiento industrial. Hubo una serie de trabajos de la Dirección General de Industria que, durante los años 1946 y 1947, trataron de reformar y modernizar el funcionamiento de sus servicios respecto al condicionamiento (MIC, 1946 y 1947). Se analizarán en la próxima sección, y se comprobará como tampoco modificaron mucho este sistema.

En 1951 entró Planell al ministerio. Al ser un hombre de confianza de Suanzes (y seguir siéndolo hasta el final), su actitud respecto al condicionamiento fue de continuidad. Es cierto que disminuyó la intensidad de la regulación, pero la causa principal estuvo en el incremento general de la producción industrial, más que en un cambio de actitud del ministerio. Por otro lado, es más interesante tratar de ver cuáles fueron las consecuencias de la separación de Industria y Comercio sobre el condicionamiento industrial. La cartera de Comercio recayó en Arburúa y, según la interpretación más aceptada, desde su ministerio se inició el proceso de liberalización económica que sólo se pudo desarrollar con mayor decisión a partir de 1959. El Ministerio de Industria conservó las ideas más autárquicas e intervencionistas, y fue el último que resistió el avance de las ideas «liberales» hasta 1962. Por tanto, dada la estructura de poder del régimen franquista, Industria conservó plena autonomía en el condicionamiento industrial, y pudo mantener esa intervención sin mayores problemas. Es cierto que en algunas cuestiones, como las divisas, debía existir cierta coordinación entre los ministerios de Comercio e Industria, aunque la decisión de autorizar sólo correspondiera a Industria. No se han observado en los expedientes originales del AGA quejas o roces con el

Ministerio de Comercio<sup>79</sup>. Además, la idea de una política «liberal» de Comercio frente a la «autárquica» de Industria debe ser matizada. Comercio fue introduciendo en los años cincuenta algunos cambios, sobre todo en ciertas intervenciones como las que afectaban a los precios, pero mantuvo una política intervencionista en otros campos, por ejemplo, en la política de sustitución de importaciones que se desarrolló en esa década. El Ministerio de Industria utilizó el condicionamiento industrial como complemento a esa política, mediante la autorización de industrias exportadoras y, sobre todo, mediante la denegación de aquellas industrias que suponían un uso intenso de divisas.

Gregorio López Bravo modificó legalmente el condicionamiento industrial. Seguramente influido por el Plan de Estabilización de 1959, Planell ya introdujo dos pequeñas liberalizaciones en esta regulación —una en 1960 (Orden 5/6) que elevaba de 50.000 a 2 millones de pesetas el capital de las empresas pertenecientes al grupo 1a y que no podían ser denegadas, y otra en 1961 (5/1) que liberalizaba parcialmente el sector de cementos—. Pero no fue hasta la llegada de López Bravo (10 de julio de 1962) cuando comenzó a surgir una aluvión de disposiciones que, en seis meses, sustituyeron esta regulación (derogación el 26 de enero de 1963) por otra cuyo análisis se hará en el siguiente capítulo.

## 5.2. La Dirección General de Industria y las Delegaciones Provinciales

Los servicios del Ministerio de Industria y los funcionarios en ellos encuadrados eran los que se ocupaban del día a día del condicionamiento industrial: recogida y estudio de los expedientes, recogida de informes de otros organismos, resolución final y recursos, y establecimiento de instrucciones y criterios para estas resoluciones. Aunque el Ministro daba orientaciones generales, e intervino personalmente en algunos de los expedientes más importantes<sup>80</sup>, el peso principal de esta regulación recayó en estos servicios.

Dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Industria y Comercio<sup>81</sup>, la regulación del condicionamiento industrial recayó en la Dirección General de Industria (DGI),

---

<sup>79</sup> Sí hubo problemas con otros organismos, por ejemplo con los Sindicatos o con el Ministerio de Agricultura, en este último caso, por conflictos de competencias en las industrias de la alimentación. Todo esto se estudia más adelante en este mismo epígrafe.

<sup>80</sup> Por ejemplo, los de empresas participadas por el INI, los de fábricas muy grandes o los de empresas con una importante participación de capital extranjero. En los expedientes originales del AGA se han encontrado, esporádicamente, pruebas del interés personal del Ministro de Industria por un expediente particular (en algunos casos hay textos de puño y letra del Ministro).

<sup>81</sup> Esta estructura era la siguiente (Orden 13/4/1940): la labor de coordinación se hacía a través de la Subsecretaría, la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Industria y las Direcciones Generales de Minas y de Construcciones Navales; el asesoramiento correspondía a los Consejos Superiores de Industria, de Minería y Metalurgia, y de Ingeniería Naval, que tenían a su cargo también las funciones de Inspección Nacional

ayudada por las Delegaciones Provinciales (DP). En principio, la Ley de ordenación y defensa de la industria nacional (24/11/1939) otorgó la plena competencia del MIC sobre todas las industrias españolas: «no podrán instalarse nuevas industrias, trasladar ni ampliar las existentes sin la resolución favorable del Ministerio de Industria y Comercio» (art. 4). El MIC dio las competencias de esta regulación a la DGI (Decreto 8/9/1939), aunque en el artículo quinto también cedía las competencias respectivas a las Direcciones Generales de Minas, de Pesca, y de Comunicaciones Marítimas. Por otro lado, posteriores disposiciones legislativas otorgaron la competencia en determinados sectores industriales a otros ministerios: Agricultura, Hacienda, y Obras Públicas (los roces entre el MIC y estos otros ministerios, sobre todo con el de Agricultura, fueron muy abundantes, como se verá más adelante). Por tanto, ni el Ministerio de Industria y Comercio, ni su Dirección General, tenían la competencia sobre todas las industrias del país –el documento A.4, basado en Pozuelo (1955, p. 63), refleja cuál era la situación de estas competencias en 1955–. De todas formas, en esta tesis el análisis se centra exclusivamente en los expedientes tramitados por la DGI, debido a que este organismo gestionó la mayoría de los expedientes totales, que además pertenecían a los sectores industriales más relevantes para el estudio de la industrialización española<sup>82</sup>.

La Dirección General de Industria dividió sus diferentes actividades en secciones, dentro de los Servicios Centrales de esa Dirección. La Orden 13/4/1940 estableció siete

---

y Regional; y, por último, los servicios periféricos estaban constituidos por las Jefaturas de Minas establecidas en las cabeceras de los Distritos Mineros, y por las Delegaciones Provinciales de Industria. Posteriores disposiciones modificaron esta organización (Orden 19/11/1949, Decreto 12/12/1958 y Orden 16/2/1962), pero esos cambios apenas afectaron a la estructura general que aquí se ha expuesto (cambió el nombre de alguna Dirección General). El Decreto 10/11/1962, ya con López Bravo de ministro, sí que alteró drásticamente la estructura organizativa del Ministerio de Industria (por ejemplo, desapareció la Dirección General de Industria), y se analizará en el siguiente capítulo.

<sup>82</sup> Además, la Dirección General trató en la práctica muchos expedientes que en teoría eran competencia de otros organismos («aglomeraciones de carbones, conservas de pescado, construcciones navales, etc.», Borrell, 1943, p. 19), lo que provocó tensiones entre ellos. El estudio de la labor de estos otros organismos se deja, por tanto, para otras investigaciones monográficas. Borrell (1943, pp. 216-218) recoge al final de su libro las resoluciones sobre nuevas industrias aparecidas en el BOE, donde incluye las resoluciones dictadas por las otras Direcciones Generales, además de la DGI: Minas y Combustibles, Pesca Marítima, y Comunicaciones Marítimas. En el documento A.5 aparecen estas resoluciones, destacando dos características: en primer lugar, que el número de resoluciones es muy pequeño si se compara con las que tramitó la DGI (42 frente a 7.349 que hay en el AGA hasta 1942, sin contar con los expedientes de las Delegaciones Provinciales que no iban a la Dirección General); y, en segundo lugar, que el porcentaje de denegaciones de estos expedientes es también muy bajo (sólo 2 denegaciones, menos del 5 por ciento del total) comparado con los de la DGI, muy altos en esos años. Por tanto, no se ha considerado útil recoger la información de los expedientes publicados en los BOEs de los siguientes años (revisándolos día a día, igual que se ha hecho con los de la Dirección General de Industria) para estas otras Direcciones Generales, ya que es de suponer que el porcentaje de denegaciones siguiera siendo prácticamente nulo y, por tanto, que el coste de oportunidad de este trabajo fuera demasiado alto. No obstante, futuras investigaciones monográficas podrían llevar a cabo esta labor, sobre todo revisando los expedientes resueltos por el Ministerio de Agricultura.

secciones<sup>83</sup>. Fue en la sección de Nuevas Industrias donde unos pocos funcionarios del Ministerio llevaron a cabo la labor del condicionamiento industrial, siempre bajo la vigilancia del Director General, y con «las funciones de asesoramiento, estudio y propuesta de resolución sobre las materias siguientes: a) permisos de instalación, ampliación, traslados, transformación y modificación de establecimientos industriales [y] b) registro general de Industrias nuevas y modificaciones» (art. 3). Por último, fue necesario contar con las Delegaciones que Industria tenía en cada provincia española para completar el control de esta regulación. Por tanto, hay tres elementos a estudiar: el Director General, los funcionarios de la sección de Nuevas industrias, y los funcionarios de las Delegaciones Provinciales.

El Director General era la máxima autoridad del condicionamiento industrial. Aunque tenía que adaptarse a las ideas del Ministro, contó con la suficiente autonomía y estabilidad para poder desarrollar sus propias estrategias respecto al condicionamiento industrial. El hecho de que los ministros de Industria sólo nombraron a uno (el caso de Alarcón y Carceller) o a dos directores generales (Suanzes y Planell) durante su mandato refuerza esta impresión (tabla 4.9)<sup>84</sup>. La intervención del Director General en esta regulación cubría dos ámbitos: el primero, la resolución directa de los expedientes en colaboración con los funcionarios de la sección de Nuevas Industrias, y el segundo, la distribución entre el resto de funcionarios (de la DGI y de las DP) de las competencias y funciones de la regulación, coordinándolos, dividiendo el trabajo entre ellos, y comunicándoles los criterios a seguir en la tramitación de los expedientes. En cuanto al primer ámbito, el examen de los expedientes originales del AGA muestra cómo el Director General intervino directamente en la mayoría de ellos, en muchos casos con anotaciones de su puño y letra. Además, las resoluciones siempre tenían que ir firmadas por él.

---

<sup>83</sup> Esta Orden se dictó para hacer frente a las nuevas competencias del Ministerio de Industria y Comercio tras las leyes industriales del año 1939. Las secciones eran las siguientes: 1) Asuntos Generales, 2) Inspección Industrial, 3) Producción Nacional, 4) Estadística Industrial, 5) Nuevas Industrias, 6) Estudios y Planeamiento Industrial y 7) Personal Facultativo.

<sup>84</sup> No se han podido obtener los datos biográficos de estos Directores Generales de Industria, porque no fueron funcionarios (eran designados directamente por el Ministro) y, por tanto, el Ministerio de Industria y Energía actual no dispone de sus fichas personales. Tampoco se ha encontrado ninguna información sobre ellos en el Colegio de Ingenieros Industriales de Madrid.

TABLA 4.9. *Ministros de Industria y Comercio y Directores Generales de Industria durante el condicionamiento industrial*

Directores Generales de Industria	Fecha de nombramiento	Duración (meses)	Duración (años)	Ministros de Industria
Juan Alarcón de la Lastra	1939 (25 de agosto)	25	2,1	Luis Alarcón de la Lastra
Luis Pombo Polanco	1941 (26 de septiembre)	42	3,4	Demetrio Carceller
Antonio Robert Robert	1945 (3 de marzo)	33	2,7	Juan Antonio Suanzes
Alejandro Suárez y Fernández Pollo	1947 (25 de noviembre)	47	3,9	"
Eugenio Rugancía González-Chávez	1951 (19 de octubre)	44	3,6	Joaquín Planell
José García Usana	1955 (27 de mayo)	91	7,5	"
Desaparición de la Dirección General	1962 (9 de noviembre)			Gregorio López Bravo

Fuente: AGA, libro 13 (industria), tomo 1.09.

Respecto al segundo ámbito, la legislación dividía a las empresas en cuatro grupos para delimitar, además de las obligaciones de los peticionarios en cada caso, qué organismo era el encargado de resolver la solicitud (tabla 4.1). Esta legislación era muy clara respecto a la exclusiva competencia de las DP en las empresas del grupo 1a que no utilizasen materias primas sometidas a cupo (aunque, en realidad, estas solicitudes no se podían denegar), y a la exclusiva competencia de la DGI en las industrias del grupo 2b. En el resto (1a que usan materias primas de cupo, 1b y 2a) la legislación era más indeterminada. Admitía que la resolución la podían llevar a cabo cualquiera de los dos organismos (DP o DGI), aunque, en el caso de que fueran las DP, tenían que hacerlo siempre «de acuerdo a las instrucciones generales que reciban» de la DGI (norma 2 de la Orden 12/9/1939). El Director General de Industria fue el encargado de solucionar esta indeterminación. Esta situación ha sido comprobada en MIC (1947), un informe realizado por el entonces Director General de Industria, Antonio Robert, sobre el funcionamiento de su organismo. Robert se preocupa, en un momento determinado, de la «complicación burocrática» que afectaba al funcionamiento de esta regulación, y continúa:

Esta complicación no se derivaba tanto de la legislación en sí, como de las normas interiores de trámite administrativo. Porque la legislación de nuevas industrias es sumamente amplia en este aspecto confiando la resolución de la mayor parte de los expedientes a las Delegaciones de Industria, de las que existe una en cada provincia, con lo que se aseguraba una tramitación rápida y sencilla a los mismos. Sin embargo, la inevitable falta de uniformidad de criterio en las cincuenta Delegaciones provinciales, obligó ya a partir de 1940 a dictar normas interiores que condicionaban cada vez más la facultad resolutoria de las mismas, con lo que al tenerse que elevar a consulta la mayoría de los expedientes, resultaba, en la práctica, íntegramente centralizada la tramitación de los mismos, con las demoras y entorpecimientos consiguientes (pp. 30-31).

Por tanto, desde los primeros años la DGI escogió centralizar en sus servicios de Madrid la mayor parte de las resoluciones de los expedientes, limitando a las DP a recoger las peticiones

y los informes de otros organismos y a enviarlos a los funcionarios de Madrid. En una de las primeras circulares que la DGI envió a las DP, la número 4, se confirma lo dicho por Robert<sup>85</sup>. En ella se obligaba a las DP a «elevar a consulta» todos aquellos expedientes donde hubiera dudas para su resolución, bien por los criterios que mandaba la propia DGI, bien por la existencia de informes contradictorios de otros organismos.

La fase decisiva del condicionamiento industrial, la resolución de los expedientes, dependió de los funcionarios de la sección de Nuevas Industrias. Componían esta sección un número pequeño de funcionarios, ingenieros industriales, dirigidos por un Ingeniero Jefe de la sección, y bajo las órdenes directas del Director General de Industria. En el AGA se conservan unos partes semanales de trabajo de estos funcionarios durante 1947 y 1948, que se han resumido en la tabla 4.10. En ese período sólo había cuatro ingenieros industriales en la sección: Robert, Cereceda, Artiñano y Pozuelo<sup>86</sup>. Dentro de la DGI, los ingenieros de cada sección podían intervenir en expedientes de otras secciones (de ahí el apartado «Otros» en la tabla 4.10) aunque se observa que los cuatro ingenieros de esta sección llevaban el peso de la mayoría de los expedientes resueltos: el 97 por ciento<sup>87</sup>. Estos partes semanales comprenden desde el 26 de abril de 1947 hasta el 28 de febrero de 1948, casi un año, donde el número de expedientes resueltos es de 2.460, cifra que coincide aproximadamente con los expedientes del AGA para ese período<sup>88</sup>. Cada ingeniero resolvía de media entre 15 y 20 expedientes a la semana, 3 ó 4 al día, con lo que cuatro ingenieros era un número suficiente para resolver entre 3.000 y 4.000 expedientes al año<sup>89</sup>, que son las cifras de los expedientes originales en el AGA

---

<sup>85</sup> Algunas de estas circulares se conservan en el AGA, aunque faltan muchas. Concretamente, la número 4 no está, pero se sabe de su existencia porque en otra circular, la número 93, se hace referencia a ella. Tampoco se sabe la fecha exacta de esta circular nº 4, aunque por otras circulares cercanas, y por la fecha de inicio de la DGI (25 de agosto de 1939), esta circular se debió dictar en los últimos meses del año 1939.

<sup>86</sup> «Robert» no era, evidentemente, Antonio Robert Robert, que fue Director General de Industria hasta noviembre de 1948. Tampoco era Antonio Robert Rodríguez, ya que éste fue nombrado Ingeniero Jefe de Industria en junio de 1947, y se jubiló en febrero de 1948. Puede tratarse de Augusto Robert Béjar, del que se ha encontrado un informe sobre fibrocementos en ese período (caja AGA 7.181). Desconozco si todos estos funcionarios eran familiares entre sí. En cuanto a «Pozuelo», se trata de Enrique Pozuelo y Barnuevo, que escribió en 1955 un libro sobre el condicionamiento industrial citado en este capítulo. Al igual que ocurrió con los Directores Generales de Industria, no se ha podido encontrar ninguna información biográfica de estos (u otros) ingenieros industriales que trabajaban en la sección de Nuevas Industrias de la DGI.

<sup>87</sup> Evidentemente, estos ingenieros también podían hacer informes para otras secciones. Junto a los partes semanales de la sección de Nuevas Industrias se conservan partes de otras secciones de la DGI, donde vuelve a aparecer el apartado «Otros» indicativo de esta circunstancia.

<sup>88</sup> 2.460 expedientes en 10 meses equivalen, siguiendo una regla de tres, a 2.952 en 12 meses, y en el año 1947 hubo 3.291 expedientes en el AGA (tabla 4.4).

<sup>89</sup> Si la media de expedientes resueltos fue un poco más de 70 a la semana, en las 50 semanas del año salen  $70 \times 50 = 3.500$  expedientes.

para todos los años del período<sup>90</sup>. Por tanto, bastaba un número reducido de burócratas, coordinados y vigilados por el Director General de Industria, para controlar el funcionamiento básico del condicionamiento industrial (los problemas de escasez de personal en el MIC tampoco habrían permitido, de todas formas, el aumento del número de funcionarios en la sección de Nuevas Industrias).

TABLA 4.10. *Partes de trabajo semanales de los ingenieros industriales de la sección de Nuevas Industrias de la DGI (abril de 1947-febrero de 1948)*

Nº TOTAL DE EXPEDIENTES		Despachados		Entrada	Semana siguiente
Ingenieros	Pendiente semana anterior	Resueltos	A informe		
ROBERT	3.553	737	200	944	3.478
CERECEDA	1.266	521	133	624	1.179
ARTIÑANO	3.514	617	481	1.144	3.461
POZUELO	1.604	518	269	825	1.643
OTROS	254	67	35	114	265
TOTAL	10.191	2.460	1.118	3.651	10.026
Pendientes de informe					11.792
					21.818

MEDIA POR SEMANA		Despachados		Entrada	Semana siguiente
Ingenieros	Pendiente semana anterior	Resueltos	A informe		
ROBERT	105	22	6	28	102
CERECEDA	37	15	4	18	35
ARTIÑANO	103	18	14	34	102
POZUELO	47	15	8	24	48
OTROS	7	2	1	3	8
TOTAL	300	72	33	107	295
Pendientes de informe					347
					642

Fuente: AGA (caja 7.125).

La mayoría de las actuaciones administrativas del franquismo tuvieron un fuerte componente centralizador. El condicionamiento industrial no fue una excepción a esta regla. Aunque la ley no dejaba clara la delimitación de competencias entre la Dirección General de Industria y las Delegaciones Provinciales, la DGI se quedó con las máximas competencias, utilizando normas y disposiciones de inferior rango (muchas de orden interno) con este fin. El objetivo principal de la DGI fue resolver centralizadamente la mayoría de las peticiones, e impedir que cada Delegación Provincial se convirtiera en una especie de «reino de taifas» donde el Ingeniero Jefe actuara por su cuenta y sin coordinarse con el resto de los servicios del

<sup>90</sup> Excepto los primeros y los últimos, con un número sensiblemente menor, y los años 1957 a 1959, en el que se sobrepasó la cifra de 4.000 (tabla 4.4).

MIC. En la tabla 4.11 se han comparado los informes de las Delegaciones Provinciales con la resolución final de la DGI, observándose que el grado de coordinación entre ambos servicios, sobre todo a partir de la segunda mitad de los años cuarenta, fue muy alto<sup>91</sup>.

TABLA 4.11. *Relación entre los informes de las Delegaciones Provinciales y las resoluciones de la Dirección General de Industria (porcentaje sobre el total)*

Textil	1943	1947	1952	1959	Total
SS	46%	41%	84%	70%	64%
NN	23%	45%	7%	11%	18%
SN	3%	3%	5%	19%	10%
NS	1%	11%	3%	1%	3%
OS	20%	0%	1%	0%	4%
ON	6%	0%	0%	0%	1%

Química	1940	1948	1952	1959	Total
SS	36%	59%	80%	90%	68%
NN	44%	23%	10%	6%	20%
SN	1%	12%	5%	3%	5%
NS	6%	4%	4%	1%	3%
OS	11%	1%	0%	0%	3%
ON	2%	2%	0%	0%	1%

Notas: SS = Delegación informa favorablemente, y DGI autoriza

NN = Delegación informa desfavorablemente, y DGI deniega

SN = Delegación informa favorablemente, y DGI deniega

NS = Delegación informa desfavorablemente, y DGI autoriza

OS = Delegación no informa, y DGI autoriza

ON = Delegación no informa, y DGI deniega

Fuente: AGA.

<sup>91</sup> Tanto esta tabla como otras que van a aparecer posteriormente en este capítulo, se basan en un estudio completo y pormenorizado de los expedientes conservados en el AGA. Este estudio incluye la siguiente información sobre cada expediente: número del expediente, fecha de inicio, fecha de resolución, tipo de industria, provincia, tipo de operación, capital de la empresa (en caso de ampliación, capital ampliado), informe de los Sindicatos y de la Delegación Provincial, resolución final (autorizando o denegando), motivos justificando la resolución adoptada, y otros comentarios. El tiempo necesario para obtener toda esta información para los cerca de 70.000 expedientes conservados en el AGA es muy grande, por lo que he decidido centrar esta parte de mi investigación en dos sectores –químico y textil–, y en varios años –1940, 1948, 1952 y 1959 en el químico, y 1943, 1947, 1952 y 1959 en el textil, y la totalidad de los años 1938 y 1942–. Se han elegido estos dos sectores porque durante este período (años cuarenta y cincuenta), sus tasas de crecimiento, comparadas con el resto de sectores industriales, fueron las más altas, llegando a constituir en el año 1958 el 23,09 por ciento del producto industrial total (Morellá, 1992, tablas 1 y 2). Además, respecto al número de expedientes publicados en el BOE, los de estos dos sectores representaron el 24,36 por ciento (por cierto, una cifra muy parecida a la anterior, lo que muestra la posible relación entre el número de expedientes de cada sector industrial y su peso real en el producto industrial). En cuanto a los años elegidos, estos sirven para obtener una evolución temporal de toda la anterior información en todo el período estudiado.

Sin embargo, el objetivo de centralizar las decisiones se vio interferido por dos restricciones: 1) el excesivo número de expedientes que llegaban a la DGI, y 2) el objetivo, también presente en el condicionamiento industrial, de resolver los expedientes en el menor plazo posible para no retrasar los proyectos de nuevas industrias. Para superar estas restricciones, la estrategia de la DGI consistió en tratar de dejar la responsabilidad de las industrias pequeñas o poco importantes a las DP, exceptuando aquellos casos especiales (por ejemplo, los de sectores que utilizasen materias primas escasas) que las DP debían «elevar a consulta» antes de resolver. Los recursos ante una decisión de las DP —que iban a la DGI— permitían, a su vez, un mayor control sobre las decisiones de estas DP. Sin embargo, pronto surgió el problema del aumento excesivo en el número de recursos que amenazaban con colapsar los servicios de la DGI. La Orden 3/2/1941 solucionó parcialmente este problema al impedir recursos por autorizaciones, y sólo permitirlos por denegaciones. Pero entonces apareció otro problema: la posibilidad de que determinadas DP autorizaran industrias que debían denegarse según el criterio de la DGI. Con todo, se prefirió asumir este riesgo para disminuir el número de expedientes que llegaban a la DGI, aunque manteniendo siempre una actitud vigilante. Para ello se empezaron a dar instrucciones concretas para denegar determinados sectores industriales a través de comunicaciones internas<sup>92</sup> y, en algunos casos, con disposiciones publicadas en el BOE —como las ya indicadas de las industrias cárnicas o el jabón—, a la vez que se vigilaban las actividades de las DP<sup>93</sup>. El control sobre las DP fue muy intenso, y eran inspeccionadas periódicamente por funcionarios de la DGI. En el AGA se conservan los informes de estas inspecciones, donde no se observan especiales problemas respecto al condicionamiento industrial<sup>94</sup>. Ya se ha visto cómo la tabla 4.11 confirma este alto grado de coordinación. Además, la DGI llevó a cabo otras actuaciones ya señaladas, como la decisiva Orden 26/1/1942, que introdujo la figura del «aplazamiento de la resolución» y

---

<sup>92</sup> Un ejemplo es el siguiente telegrama oficial de la DGI a los Ingenieros Jefes de las DP con fecha 4/4/1946: «De orden señor Ministro deberá suspender toda autorización de nueva instalación ampliación traslado o transformación fábricas harina comprendiendo incluso transformación molinos en régimen de fábrica salúdole» (caja AGA 7.180).

<sup>93</sup> Por ejemplo, en la caja AGA 7.126 aparece una nota del Director General, Eugenio Rugancía, interesándose por la situación de la Delegación de Oviedo. Basándose en la queja de unos particulares (los señores Rodríguez Quirós), se había descubierto que el Ingeniero Jefe de Oviedo había autorizado panaderías, cuando una norma interna indicaba que las panaderías debían ser resueltas por la Superioridad.

<sup>94</sup> Existieron, en cambio, tensiones entre la DGI y las DP por otros asuntos: un problema con los funcionarios de la Delegación de Barcelona (caja 7.125), una queja sobre algunas DP que no ayudan a la DGI a elaborar el censo industrial (Orden interna nº 209 en caja 7.180), y otra Orden reservada de 1953 sobre una posible manipulación de datos de las DP para consumir más energía (caja 7.180). Pero estas tensiones apenas afectaron a cuestiones relacionadas con el condicionamiento industrial (salvo alguna excepción como la citada anteriormente de la DP de Oviedo).

permitió agilizar la resolución de los expedientes basados en la escasez de materias primas, a la vez que impedía numerosos recursos a dichas denegaciones.

Pero, a pesar de todos los esfuerzos anteriores, el número de solicitudes aumentó significativamente tras el final de la Segunda Guerra Mundial (tabla 4.4). Esta fue, seguramente, la razón que llevó a los burócratas del MIC a establecer un nuevo plan para controlar mejor la situación. Este plan consistió en la elaboración de las denominadas «fichas de criterio». MIC (1946) trata monográficamente sobre esta cuestión, y MIC (1947) también la estudia detenidamente. En realidad, estas «fichas de criterio» no eran más que las comunicaciones que la DGI mandaba a las DP para orientarles en las resoluciones de los expedientes y, por tanto, esto ya se había realizado desde el principio de la regulación. Pero, ante el aumento del número de expedientes, se buscó un objetivo más ambicioso consistente en «ordenar los criterios en orden a producciones industriales, esto es, de establecer una ficha de criterio para cada producto capaz de obtenerse por la industria nacional» (MIC, 1946, p. 1). En el documento A.6 se expone una de estas fichas, para las fábricas de aceite de linaza, incluida en MIC (1947, pp. 32 y 33). Estas fichas eran muy ambiciosas, ya que necesitaban numerosos datos para cada producción industrial, y su elaboración fue muy laboriosa<sup>95</sup>. Su objetivo final consistió «en centralizar y uniformar los criterios generales en política industrial [y] en descentralizar de nuevo –una vez lograda esa uniformidad de criterios– la tramitación de los expedientes» (MIC, 1947, p. 31). Se buscaba, con eso, solucionar el problema de saturación de la DGI, a la vez que se controlaba la actuación de las DP.

Desgraciadamente, no se han podido encontrar ninguna de estas fichas de criterio originales. Sólo se dispone del ejemplo anterior sobre el aceite de linaza, y de dos resúmenes que la DGI hizo en 1947 sobre los criterios en las industrias textiles (MIC, 1947, pp. 37-49)<sup>96</sup>, y en 1952 sobre las industrias alimenticias<sup>97</sup>. En estos dos resúmenes aparecen tres tipos de criterios: «favorable», «desfavorable» y «estudiar en cada caso». Sin embargo, no se aplicaron mecánicamente. Por un lado, junto a un criterio favorable o desfavorable existían, en muchas ocasiones, varias condiciones que matizaban este criterio. Por otro lado, la propia DGI insistía en que no buscaba criterios cerrados:

---

<sup>95</sup> Según el propio MIC (1947, p. 31), las fichas se realizaron entre octubre de 1945 y abril de 1946. No obstante, este trabajo se centró solamente en aquellos sectores que tenían algún problema y necesitaban ser denegados. Los sectores donde no había problemas especiales para autorizar (salvo los generales como la propiedad extranjera, la falta de datos, etc.) no requerían ficha, o sólo una ficha con un criterio general favorable.

<sup>96</sup> Buesa (1982, cuadro 2.2) ofrece un resumen de estos criterios.

<sup>97</sup> Circular nº 528 de la DGI donde, tras el cese de la intervención de la CGAT sobre varios productos, se reflejan los nuevos criterios de la DGI respecto a algunas industrias alimenticias.

Pudiera parecer que una vez sentados estos principios básicos en las fichas de criterio para cada clase de producto, la labor de estudio y enjuiciamiento sobre un expediente quedará reducida a una simple compulsión de la ficha correspondiente. Pero la realidad es bien distinta. Los criterios que se fijan en la ficha representan un principio o base común para la resolución de los expedientes sobre un determinado producto, pero surge con bastante frecuencia el caso especial que hay que ponderar y estudiar con detenimiento y si del mismo se desprendiera la conveniencia de proponer resolución contraria a la fijada en la correspondiente ficha, razonar debidamente los motivos de la excepción. No son pues criterios cerrados los que se fijan sino criterios amplios dentro de un margen más o menos extenso según las circunstancias que existan para cada producción (MIC, 1946, pp. 1-2).

En la tabla 4.12 aparecen los resultados de la comparación entre los criterios establecidos en los resúmenes disponibles (textil en 1947 y alimentos en 1953) con la resolución final adoptada. Se comprueba cómo hay un número significativo de casos (un 46 por ciento en textil, y un 23 por ciento en alimentos) donde no se respetó el criterio establecido en las fichas. Este es un indicio de que, si bien las fichas de criterio pudieron servir para controlar el funcionamiento de las Delegaciones Provinciales, la propia DGI no les hizo apenas caso, prefiriendo tratar cada expediente de forma individualizada, tal como se indicaba en la cita anterior del MIC.

TABLA 4.12. *Comparación de los criterios oficiales (sector textil en 1947, y sector alimenticio en 1952) con la resolución final de los expedientes*

TEXTIL 1947

Industrias	Criterio	Expedientes autorizados	Expedientes denegados	% de expedientes que NO respetan al criterio
Alfombras	Desfavorable	2	0	100%
Boatas	Desfavorable	3	0	100%
Cáñamo	Desfavorable	2	1	67%
Cordelería	Desfavorable	0	6	0%
Esparto	Desfavorable	9	1	90%
Géneros de punto	Desfavorable	6	11	35%
Lavaderos de lana	Desfavorable	1	3	25%
Tejidos de algodón	Desfavorable	4	9	31%
Tejidos de lana	Desfavorable	4	2	67%
Lino	Desfavorable	0	1	0%
Hilatura de algodón	Favorable	4	3	43%
Hilatura de estambre	Favorable	1	1	50%
Hilatura de regenerados	Favorable	3	0	0%
Deshilachado de trapos	Favorable	2	0	0%
Hilatura de lana	Estudiar cada caso	7	1	-
Rayón	Estudiar cada caso	6	6	-
<b>TOTAL</b>				<b>46%</b>

## ALIMENTOS 1952

Industrias	Criterio	Expedientes autorizados	Expedientes denegados	% de expedientes que NO respetan al criterio
Bombones	Desfavorable	1	1	50%
Chocolate	Desfavorable	13	14	48%
Galletas	Desfavorable	1	3	25%
Caramelos	Favorable	5	0	0%
Confiterías	Favorable	8	0	0%
Gaseosas	Favorable	60	2	3%
Helados	Favorable	1	0	0%
Pan	Favorable	41	22	35%
Turrónes	Favorable	1	0	0%
Pastas para sopa	Estudiar cada caso	13	28	-
<b>TOTAL</b>				<b>23%</b>

Fuente: AGA y MIC (1947).

En resumen, la interpretación final de las «fichas de criterio» es la siguiente: el MIC, a través de la DGI, trató de controlar y centralizar todas las resoluciones del condicionamiento industrial referidas a industrias consideradas estratégicas o claves para la política industrial del momento. Para ello dejaron que las DP tramitaran todos los expedientes de industrias pequeñas, pero obligándoles a remitirles («elevar a consulta») aquellos expedientes de sectores claves o cuya resolución presentara dudas. Hasta 1945 bastó con establecer unos pocos criterios generales que, junto con los recursos, permitían controlar satisfactoriamente la situación por parte de la DGI. Pero tras la Segunda Guerra Mundial, y a pesar de algunas actuaciones legislativas de la DGI como el «aplazamiento de la resolución», aumentó significativamente el número de expedientes hasta poner en peligro el funcionamiento de la sección de Nuevas Industrias de la DGI (fue imposible, por razones presupuestarias, aumentar el número de funcionarios en esos servicios). La solución adoptada fue la elaboración de las «fichas de criterio», que combinaron una descentralización necesaria para evitar el colapso de los servicios centrales, junto a un mantenimiento del control de las autorizaciones en las DP, objetivo este último plenamente conseguido tal como refleja el alto grado de coordinación entre los dos servicios durante todo el período (tabla 4.11). A partir de 1947 no se volvieron a presentar problemas parecidos en la DGI, y se consiguió estabilizar el funcionamiento burocrático de la resolución de expedientes del condicionamiento industrial hasta el final. La disminución en el número de denegaciones —debida a la aminoración de los graves problemas que, como la escasez de divisas, habían existido en los cuarenta, y también al crecimiento de la producción industrial— contribuyó a esta estabilización. Sólo es destacable el aumento importante de expedientes en los años 1957–1959 (se llegó a casi 6.000 expedientes en 1959), que si bien es probable que volviera a provocar problemas de acumulación de expedientes en

los servicios del MIC, se solucionó bien por un aumento de los funcionarios, bien porque el porcentaje de denegaciones fue muy inferior al de diez años antes, o –lo más probable– bien porque la liberalización del condicionamiento industrial a partir de 1960 redujo drásticamente el número de expedientes que debían someterse a autorización previa.

Antes de concluir con esta sección es necesario referirse a dos asuntos. El primero es el de la duración de los expedientes. El entorpecimiento que una duración excesiva en la resolución de un expediente suponía para el empresario peticionario fue una preocupación constante de las autoridades del MIC, y así se refleja en varios documentos oficiales de ese período<sup>98</sup>. En la tabla 4.13 aparece la duración media de los expedientes tratados por la DGI, desde que se inicia la solicitud hasta que el Director General de Industria firma la resolución<sup>99</sup>. Se observa cómo se produjo un aumento continuo en la duración de los expedientes, desde los 4 meses del principio hasta los diez meses en los años 1947 y 1948<sup>100</sup>. Por tanto, parece que la preocupación por la duración de un expediente no fue prioritaria en el MIC, o al menos no se tradujo en resultados concretos. Otros objetivos como el control centralizado de las resoluciones eran más importantes. La utilización de las «fichas de criterio» logró solucionar y estabilizar la situación. Efectivamente, la duración media de los expedientes se redujo, en los años cincuenta, en torno a siete–ocho meses. No obstante, nunca se llegaron a alcanzar las relativamente pequeñas duraciones de los primeros años de la regulación, por lo que se muestra que disminuir en lo posible la duración de los expedientes fue un objetivo secundario para el MIC.

---

<sup>98</sup> Al menos así lo expresaban en sus escritos, por ejemplo, cuando en MIC (1947, p. 35) «se reitera a las Delegaciones la necesidad de abreviar en lo posible la tramitación de los expedientes». Para ello fijó «los plazos máximos siguientes: a) Veinte días para el examen previo del expediente, dentro de cuyo plazo deberán solicitar del interesado las aclaraciones y datos pertinentes. b) Diez días, como máximo, después de completado el expediente para solicitar los informes de los Organismos competentes y remitirse al B.O. la nota–extracto correspondiente. c) Un mes para la recepción de los informes, transcurrido el cual sin haberse recibido se considerarán favorables, excepto en lo que se refiere al Servicio Nacional del Trigo y Comisaría General de Abastecimientos. Dentro de este plazo habrá de haberse dado vista en los expedientes a los interesados para contestar las impugnaciones. d) Diez días para resolver el expediente o enviarlo a consulta o resolución superior. e) En estos dos últimos casos la resolución de la Delegación o el traslado de la resolución superior no se demorarán más de diez días a partir de la recepción del escrito correspondiente de la Dirección General de Industria». Todos estos plazos máximos suman, en total, 80 días. Por otro lado, también la legislación se preocupó de esta cuestión: «[se debe] simplificar y acortar los trámites de concesión en términos que eviten retrasos injustificados, acelerando todo lo posible el despacho de los expedientes, sin mengua de las garantías para resolver con acierto» (preámbulo del Decreto 8/9/1939).

<sup>99</sup> Estos cálculos están hechos sobre los expedientes tratados por la DGI, tanto los que resolvía directamente (grupo 2b), como los recursos que habían sido ya denegados por las DP. Evidentemente, en este último caso, la duración de los expedientes tratados por las DP, antes del recurso, es inferior a la que refleja la tabla 4.13.

<sup>100</sup> La gravedad de la situación en estos años se puede comprobar también (aunque se trate de datos globales en vez de sectoriales) con los partes de trabajo de los ingenieros industriales de la sección de Nuevas Industrias (tabla 4.10): en la DGI entraban de media 100 expedientes a la semana, mientras que sólo se resolvían 70; el número de expedientes acumulados y sin resolver se elevaba a 300 por semana.

TABLA 4.13. *Evolución en la duración de la tramitación y resolución de los expedientes en el condicionamiento industrial*

Período	Sector	Tiempo medio de resolución en las AMPLIACIONES (meses)	Tiempo medio de resolución en las NUEVAS INDUSTRIAS (meses)	Tiempo medio de resolución TOTAL (meses)
1938	Todos	4,9	4,4	4,4
1940	Químico	5,9	5,9	5,8
1942	Todos	6,1	6,5	6,5
1943	Textil	9,0	6,9	7,8
1947	Textil	11,3	9,5	10,5
1948	Químico	9,4	9,2	9,6
1952	Textil	6,3	7,1	6,8
1952	Químico	7,7	7,3	7,3
1959	Textil	9,1	6,9	8,2
1959	Químico	7,7	7,3	7,4
	Total Textil	8,9	7,7	8,3
	Total Químico	8,0	7,5	7,6
	TOTAL	7,2	6,7	6,9

Fuente: AGA.

El segundo asunto se refiere a la posibilidad de que los altos funcionarios de la Dirección General de Industria –que fueron los que tomaban las decisiones más importantes respecto al condicionamiento industrial, tal como se acaba de argumentar– pudieran haber sido capturados por los empresarios afectados por esta regulación. Tal como se ha venido indicando en este apartado, no ha sido posible obtener los datos biográficos de estos burócratas. Esta información hubiera sido muy interesante para comprobar la hipótesis de la captura. Así, la relación previa y –sobre todo– posterior de estos funcionarios con determinadas industrias privadas hubiera constituido un indicio de captura en determinados sectores, utilizada, por ejemplo, para denegar la entrada de nuevos competidores para esas industrias. De todas formas, la hipótesis de la captura será ampliamente estudiada (utilizando otras muchas informaciones) más adelante en este capítulo.

### 5.3. El Cuerpo de Ingenieros Industriales

Cuando se analiza la actuación de un grupo de funcionarios se pueden establecer cuatro ámbitos en su acción: el político, el colectivo, el técnico, y el de las ideas. En la sección anterior ya se ha analizado el primero de ellos, confirmándose la existencia de varios criterios políticos en el condicionamiento industrial (por ejemplo, su implantación y mantenimiento estable durante todo el franquismo, o la centralización en la toma de decisiones). Por su parte, los funcionarios del MIC –que pertenecían al Cuerpo de Ingenieros Industriales–, utilizaron

sus ideas y aplicaron sus técnicas para desarrollar estos objetivos políticos. Por tanto, se trata ahora de establecer las diferencias entre este Cuerpo y los elementos políticos de dentro del Ministerio de Industria. Evidentemente, esta separación no es clara, ya que, por ejemplo, el Director General de Industria era, a la vez, ingeniero industrial, y político. Sin embargo, la separación es útil para tratar de determinar la influencia que el Cuerpo tuvo en la aplicación del condicionamiento industrial. Esto servirá para estudiar, en esta sección, los otros tres ámbitos de su actuación: el colectivo, el técnico y el de las ideas.

En primer lugar se abordará el estudio de la actuación colectiva del Cuerpo de Ingenieros Industriales. La estructura administrativa del franquismo se basó, en parte, en la existencia de Cuerpos que competían entre sí para controlar las distintas intervenciones de dicha Administración; aquí se analizará cómo le fue a los ingenieros industriales en esa lucha competitiva. En segundo lugar se estudiarán las técnicas y las ideas de los ingenieros industriales, y el papel que tuvieron en su actuación. Se hará especial incapie en la opinión – muchas veces crítica– que se formaban estos ingenieros sobre el condicionamiento, al ser los encargados de aplicar directamente esta regulación. Se comprobará en qué medida estas opiniones coincidieron e influyeron en las decisiones políticas finalmente adoptadas. Una vez revisados todos estos aspectos, se podrá determinar la capacidad de influencia del Cuerpo de Ingenieros Industriales en las decisiones políticas sobre el condicionamiento industrial.

### *5.3.1. Evolución del Cuerpo de Ingenieros Industriales*

El Cuerpo de Ingenieros Industriales al servicio de la Administración del Estado se creó en 1931<sup>101</sup>. El interés por los asuntos industriales (leyes protectoras y reguladoras) por parte del Estado había comenzado en el primer tercio del siglo XX, y tuvo un gran impulso durante la dictadura de Primo de Rivera. Surgió entonces la necesidad de contar con un Cuerpo específico que se ocupara de todas estas cuestiones –hasta entonces repartidas entre diferentes organismos– y que quedara centralizado en el Ministerio de Industria<sup>102</sup>. En el artículo 5 del Reglamento 17/11/1931 se exponen las funciones del nuevo Cuerpo, agrupadas en cinco: enseñanza e investigación industrial, política industrial (estadísticas, censos, y estudios para regulaciones protectoras, arancelarias y de nuevas industrias), propiedad

---

<sup>101</sup> Reglamento 17 de noviembre. Previamente hubo un Reglamento provisional con el Real Decreto 15 de marzo del mismo año. El Decreto 9 de mayo de 1936 modificó algunos artículos del Reglamento de 1931, principalmente los referentes al ingreso por oposición en el Cuerpo.

<sup>102</sup> En 1931 el Cuerpo de Ingenieros Industriales dependía del Ministerio de Economía, porque no había ninguno de Industria. En cuanto lo hubo (16 de diciembre de 1931) pasaron a depender de él.

industrial, seguridad e higiene, y régimen de transacciones y servicios. Sin embargo, durante la Segunda República su actividad no fue muy intensa, al relajarse las intervenciones de años anteriores, y no estar claramente adscritos a ningún ministerio ni departamento dentro de éste.

Esta situación se modificó al comenzar el régimen de Franco. Miguel Beltrán (1996, p. 609) sostiene que,

uno de los rasgos más característicos de la Administración durante el régimen de Franco fue el estar fragmentada en Cuerpos de funcionarios, hasta el punto de que ha podido hablarse de ella como de una «confederación de Cuerpos». Los Cuerpos eran el elemento estructural básico del aparato estatal y desempeñaban un papel muy destacado en el funcionamiento de la Administración (más que en otras Administraciones en las que también existían con parecidas características, como sucedía con la francesa), adoleciendo de una marcada estanqueidad en su relación mutua y compitiendo por recursos escasos de todo tipo, como poder, retribuciones, prestigio social, y monopolios orgánicos y funcionales.

Al comienzo del franquismo, el Cuerpo de Ingenieros Industriales no partía en la mejor posición posible: era un Cuerpo joven, sin apenas experiencia, con un prestigio mucho menor que otros Cuerpos de Ingenieros (como, por ejemplo, el de Caminos o el de Minas), y no estaba articulado ni pertenecía claramente a ningún organismo de la Administración. Además, hasta ese momento, los ingenieros industriales no se habían dedicado, en exclusiva, a ninguna intervención específica, ya que la aplicación de las leyes industriales previas a 1931 había correspondido a diversos ingenieros –también los industriales–, pero a ningún Cuerpo en exclusividad. Por ejemplo, el condicionamiento industrial de 1926 establecía que «se pasará a informe de uno de los Ingenieros adscritos al Consejo de la Economía Nacional, a alguno de sus Asesores Técnicos o a unos y a otros» (Real Decreto 3/12/1926, art. 11). Sin embargo, a pesar de todo lo anterior, el Cuerpo de Ingenieros Industriales fue uno de los Cuerpos que más influencia alcanzó en las primeras décadas del franquismo. Los siguientes párrafos describirán, en primer lugar, el proceso por el que este Cuerpo alcanzó tanta notoriedad, para analizar seguidamente la evolución que experimentó en el tiempo.

Hubo dos causas que explican por qué el Cuerpo de Ingenieros Industriales alcanzó tanto protagonismo en la política económica franquista: el aumento en las intervenciones económicas, y el «ingenierismo» (Velasco, 1984) en la toma de decisiones de las autoridades. La aparición, a finales de 1939, de una amplia legislación que introdujo numerosas intervenciones y regulaciones en la industria española, fue el detonante del incremento de la importancia de los ingenieros industriales dentro de la Administración franquista. Estas intervenciones no sólo se aplicaron con mayor intensidad que en épocas anteriores, sino que, además, tenían un carácter general, afectando a todas las industrias y no sólo a algún sector

determinado. Esto hizo que, a parte de la necesidad de contar con más funcionarios, se hiciera también imprescindible que éstos pertenecieran a un mismo Cuerpo, con el fin de que las intervenciones tuvieran un grado suficiente de unidad y homogeneidad. Concretamente, el Cuerpo de Ingenieros Industriales fue el escogido para llevar a cabo un gran número de estas intervenciones en el MIC. Una evidencia indirecta de esto está en las pruebas de acceso al Cuerpo, que reflejan los objetivos de intervención industrial a él asignados. Mientras que en la Segunda República se indicaba que «los ejercicios de oposición versarán sobre materias complementarias de los estudios cursados en la carrera de Ingenieros Industriales» (art. 41 del Reglamento, modificado por Decreto 9/5/1936), en los reglamentos modificados por el franquismo se especifican unos campos de conocimientos muy relacionados con la política industrial del momento: «[los temas] versará[n] sobre implantación de nuevas industrias, política económica o industrial» (Decreto 16/3/1940, art. 49) y «sobre ordenación industrial, orientaciones estatales en materia industrial o mejor aprovechamiento de materias primas nacionales» (art. 50).

Pero la aparición de las nuevas intervenciones industriales no explica por qué éstas cayeron, precisamente, bajo la responsabilidad del Cuerpo de Ingenieros Industriales. Había otros Cuerpos de Ingenieros mucho más prestigiosos y experimentados que podrían haber asumido estas intervenciones, a la vez que otros Cuerpos, como economistas, químicos, físicos o matemáticos, también podrían haber competido por controlar esas regulaciones. Sin embargo, la excesiva especialización del resto de ingenieros contribuyó a hacer de los ingenieros industriales el Cuerpo más adecuado para aplicar las políticas industriales del primer franquismo, que tenían una orientación muy general. Efectivamente, los estudios de Ingeniero Industrial eran (y son) esencialmente distintos a los de las otras titulaciones de Ingeniería. Frente a la especialización del resto (Aeronáuticos, Agrónomos, Minas, Montes, Navales, Telecomunicación, y Caminos, Canales y Puertos), los Industriales debían adquirir un conocimiento general del resto de las ingenierías, a la vez que, con el objetivo de asesorar a las industrias en sus aspectos productivos, estudiaban materias relacionadas con la gestión y administración de empresas. El Ingeniero Industrial era (y es) pues una mezcla de ingeniero y economista, que actuaba en las empresas privadas, y que también lo podía hacer en el Estado.

La mentalidad «ingenieril» de las autoridades también influyó decisivamente en la privilegiada posición adquirida por el Cuerpo de Ingenieros Industriales en la Administración franquista. Velasco (1984) utiliza esta expresión para sostener que las decisiones de las autoridades se basaban en criterios de técnica ingenieril (viabilidad técnica del proyecto) y no en criterios económicos (precios, coste de oportunidad, etc.). Ya se ha visto a lo largo de esta

tesis cómo las ideas del principal protagonista de la política industrial de esos años, Juan Antonio Suanzes, encajan perfectamente en esta mentalidad «ingenieril». Pues bien, la necesidad de hacer una política industrial global (para todas las industrias) y centralizada fue, seguramente, la razón de que Suanzes impulsara al Cuerpo de Ingenieros Industriales en su Ministerio. Ya no servían los Cuerpos específicos (Minas, Navales, etc.), porque se quería hacer una política industrial global, para toda la industria. La mentalidad «ingenieril» y el objetivo global y centralizador de la política industrial del primer franquismo impulsó decisivamente al Cuerpo de Ingenieros Industriales, que se articuló en torno al Ministerio de Industria, y Comercio y alcanzó gran prestigio e influencia en la Administración.

En estas circunstancias, el Cuerpo fue formando en esos años su estructura interna definitiva. Por ejemplo, destacan la creación de los «Tribunales de Honor» en 1942 (Decreto 15/12/1942) o la constitución del «Colegio de Ingenieros Industriales» en 1949 (Decreto 9/4/1949). Esto muestra la juventud del Cuerpo unida a la necesidad de crear unas estructuras que lo integraran y articularan para que pudiera desempeñar su creciente protagonismo en la vida pública española. Pero el elemento más destacado en la articulación del nuevo Cuerpo fue su progresivo carácter centralizado y el férreo control por parte de la Administración. Esta es una característica común a otros ámbitos de la vida política española en este período, pero muy importante para la fortaleza de este Cuerpo como grupo de acción colectiva. Así, el Decreto 6/4/1943 creó la Escuela única especial de ingenieros industriales, que refundía las plantillas de las tres escuelas existentes –Madrid, Barcelona y Bilbao–, antes independientes. Por otro lado, el Tribunal de las oposiciones de ingreso al Cuerpo, que en la Segunda República estaba formado por representantes de la Administración y de las Escuelas Profesionales, en el franquismo estaba nombrado exclusiva y directamente por el MIC a propuesta de la Dirección General de Industria<sup>103</sup>.

Los otros Cuerpos de Ingenieros no perdieron, sin embargo, toda presencia e influencia en la Administración en favor de los ingenieros industriales. Ya se ha visto cómo, dentro del MIC, además de la Dirección General de Industria, había otras Direcciones Generales con

---

<sup>103</sup> En la Segunda República, el artículo 41 del Reglamento 17/11/1931 indicaba que en el Tribunal habría una representación del Consejo de Industria no inferior a cuatro miembros, junto a tres Ingenieros designados por la Asociación o Federación Nacional de Ingenieros Industriales. Este artículo fue modificado por el Decreto 9/5/1936, que especificaba la siguiente composición del tribunal: 1) el Consejo de Industria nombra al Presidente (un Ingeniero Industrial), 2) elige al Vocal de las Escuelas de Ingenieros Industriales entre las propuestas unipersonales formuladas por cada Escuela, y 3) escruta la elección mediante sufragio del representante de las Delegaciones provinciales de Industria, 4) el Vocal de la Facultad de Derecho es elegido por el Claustro de la Facultad de Derecho de Madrid, y 5) el Ministro de Industria elige al secretario, que debe ser un Ingeniero de la Dirección General de Industria. El franquismo volvió a modificar el artículo 41 (del Decreto 15/3/1946), dejando el nombramiento del Tribunal en las exclusivas manos del MIC.

otros Cuerpos: DG de Minas y Combustibles con los Ingenieros de Minas, y DG de Construcciones Navales con los Ingenieros Navales (el mismo esquema existía para los Consejos Superiores). Además, en otros Ministerios también había otros Cuerpos de Ingenieros que conservaron mucho poder e influencia: en el Ministerio de Agricultura los Ingenieros Agrónomos y los de Montes, en el de Obras Públicas los de Caminos, Canales y Puertos, etc. (en el documento A.4 se comprueba la influencia de todos estos Cuerpos para el caso concreto de la autorización de nuevas industrias).

Las intervenciones que los ingenieros industriales aplicaron a partir de 1938 podrían haber sido llevadas a cabo por economistas. Sin embargo, éstos últimos no pudieron introducirse con fuerza en la Administración durante esos años por dos motivos. El primero es la mentalidad «ingenieril» antes vista, que ensalzaba las «técnicas» a la vez que ignoraba los principios económicos. El segundo es que la figura del economista prácticamente no existía como tal en ese momento: entre otras cosas, los estudios de Economía en España estaban muy poco desarrollados en estos primeros años (la primera Facultad de estudios económicos superiores empezó en febrero de 1944, impartándose antes en forma de asignaturas sueltas en facultades como la de Derecho o —precisamente— las de Ingeniería)<sup>104</sup>.

Queda ahora analizar la evolución de la posición del Cuerpo de Ingenieros Industriales dentro de la Administración, centrando la atención principalmente (aunque no de forma exclusiva) en el condicionamiento industrial. Tal como reflejaba Beltrán en la cita anterior, los Cuerpos de funcionarios competían entre sí por recursos escasos dentro de la Administración, tales como el poder, la retribución, el prestigio social o los monopolios orgánicos y funcionales. Aunque los ingenieros industriales consiguieron una muy buena posición de partida, debieron defenderla frente a los ataques de otros Cuerpos. Existen numerosos ejemplos de esta «competición».

Dentro del MIC, los Ingenieros Industriales se impusieron frente a otros Cuerpos de Ingenieros, controlando los principales centros de poder (hasta los años sesenta). Así, ya se ha señalado que uno de los organismos claves dentro del Ministerio, la Dirección General de Industria, estaba bajo el control de los ingenieros industriales. Por otro lado, se han encontrado varias circulares internas dirigidas a esta Dirección General por los Ingenieros de Minas quejándose de la intromisión de los ingenieros industriales en tareas de su competencia<sup>105</sup>. En general no se hizo mucho caso a las reclamaciones de estos Ingenieros de

---

<sup>104</sup> Para una descripción de la situación de la enseñanza de la Economía en esos años ver Velarde (1969) y Plaza (1953).

<sup>105</sup> Concretamente las circulares nº 68 (11/3/1941), 487 (4/10/1951) y 507 (caja AGA 7.180).

Minas. Por tanto, dentro del MIC, y salvo algunas «islas» de poder como fueron las Direcciones Generales de Minas y de Construcciones Navales, el poder de los ingenieros industriales se mantuvo en todo el período.

Otra cosa fue la competencia con Cuerpos de fuera del MIC. Existen varios ejemplos de estas luchas competitivas, generalmente saldadas a favor de los ingenieros industriales: contra otros Ingenieros de fuera del MIC<sup>106</sup>, o contra los Ayuntamientos<sup>107</sup>. Sin embargo, los dos conflictos más interesantes y que están directamente relacionados con el condicionamiento industrial se produjeron con el Ministerio de Agricultura y con los economistas.

Los conflictos con el Ministerio de Agricultura comenzaron por un problema de interpretación legislativa, ya que aunque la Ley 24/11/1939 otorgaba la competencia del MIC para todas las industrias, el artículo único de la Ley 9/3/1940 permitía la intervención de Agricultura, y podía provocar interpretaciones contradictorias:

La ejecución y desarrollo reglamentario a que hace referencia en su artículo veinte la Ley de 24 de noviembre de 1939, sobre ordenación y defensa de la Industria, y que ha de realizarse a través de los Organismos técnicos, se entenderá que en éstos ha de intervenir el Ministerio de Agricultura en representación y defensa de los intereses que le está encomendado.

---

<sup>106</sup> Un informe que el Consejo de Industria dirigió al Director General de Industria en 1944 ofrece un buen ejemplo de estas disputas (documento A.7). En él se expresaba la preocupación por dos hechos. El primero era la creación del título de «Doctor en Química Industrial», que habilitaba oficialmente para la dirección y actuación en industrias químicas. Dado que el título de Ingeniero Industrial tenía la salida profesional de trabajar en los puestos asesores y directivos de las industrias privadas, existía la preocupación por una posible competencia en este ámbito. El argumento del Consejo de Industria es que rara vez una industria utiliza exclusivamente procedimientos químicos (necesita también otros como los mecánicos o los eléctricos), por lo que es necesario un técnico general (el Ingeniero Industrial) y no uno unilateral (el Químico Industrial). La segunda preocupación era mayor, porque afectaba en este caso a intervenciones públicas: a los licenciados en Ciencias Matemáticas y Físicas se les volvía a habilitar para ejercer el cargo de «Fiel Contraste de Pesas y Medidas», cargo que no existía desde 1924, y cuyas funciones estaban desempeñando en ese momento los ingenieros industriales en el MIC. Esto último constituye, por cierto, un ejemplo del frecuente descuido de la legislación franquista. Pozuelo (1955, p. 60) pone otro ejemplo de Organismos «que superviven, es decir, que han sido disueltos o transferidos a otros...y siguen actuando»: es el caso del COMEIM, un organismo disuelto en 1945 (sus competencias pasaron al INI), y que el Reglamento de Minería y diversas disposiciones posteriores sigue mencionando e incluso nombrando vocales representativos en Comisiones de nueva creación.

<sup>107</sup> El problema estuvo en que los Ayuntamientos tenían la competencia respecto a industrias nocivas, insalubres y peligrosas, en su ubicación, en su arquitectura, etc. En la circular interna nº 407 (10/3/1949) se plantea esta cuestión, y la Dirección General de Industria indica que esto se debía tener en cuenta en las autorizaciones, pero sin especificar mucho más, y recordando que la autorización final es siempre competencia del MIC. La siguiente circular interna de la Dirección General a las Delegaciones provinciales (nº 93) resume perfectamente la situación: «Las únicas normas a que han de ajustarse en el trámite de aquellos expedientes, son las que emanen o reciban directamente de este Centro directivo, considerando como meros informes los que procedan de otros Organismos, por lo que, en caso de discrepancia entre el criterio de éstos y el de la Delegación, se aplicará la circular nº 4, de esta Dirección General, de elevar a la misma en consulta el caso planteado» (caja AGA 7.180).

El problema estaba en que existían muchas industrias relacionadas con la agricultura, y era muy difícil establecer su pertenencia a uno u otro ámbito<sup>108</sup>. Así, los conflictos entre Industria y Agricultura sobre quién tenía la competencia en el condicionamiento industrial fueron muy abundantes desde el primer momento, y no remitieron<sup>109</sup>.

Para atajar todos estos enfrentamientos, Carrero Blanco creó el 16 de enero de 1952 una Comisión Interministerial sobre la delimitación de competencias en las industrias agropecuarias y forestales. Estos trabajos desembocaron en un Decreto Ley de 1 de mayo de 1952, cuyo artículo 1 decía lo siguiente:

Corresponde al Ministerio de Agricultura la ejecución y desarrollo de la Ley de 24 de noviembre de 1939 y demás disposiciones que en concordancia con ella se hubieren dictado o pudieran dictarse en relación con las industrias agropecuarias y forestales. Cuando se trate de industrias de acusada importancia, así como en aquellas que no estén emplazadas en la misma explotación agrícola o forestal, se oirá al Ministerio de Industria.

Es clara la derrota del Ministerio de Industria frente al de Agricultura. Antes de este Decreto Ley, la decisión final de autorizar estaba en manos del MIC –con sus Organismos técnicos–, y el Ministerio de Agricultura sólo tenía una función meramente consultiva (Ley 9/3/1940). A partir de 1952 fue al revés: los Organismos técnicos de Agricultura decidían, mientras que el MIC quedaba como elemento consultivo. En el resto del Decreto Ley se especifican cuáles

---

<sup>108</sup> La existencia de tres sectores productivos en la economía –agricultura, industria y servicios– es una división artificial que se han inventado los economistas. Teóricamente, la agricultura (la ganadería y la pesca) comprenden aquellas actividades que producen o recogen los recursos naturales, mientras que la industria tiene por objeto transformar, en sucesivas fases, esos recursos naturales. La indeterminación se produce en las primeras fases de transformación de esos recursos, que muchas veces se hacen por parte de las propias empresas agrícolas, y que son muy difíciles de diferenciar. La indeterminación respecto al sector servicios (del que no existe ni siquiera una definición) es aún mayor (García Delgado, 1997, cap. 8, 10 y 11).

<sup>109</sup> Tanto en los expedientes originales del AGA como en otros documentos (circulares internas, comunicaciones), se han encontrado ejemplos de estos enfrentamientos en multitud de ocasiones. Uno de ellos es muy ilustrativo. El problema se originó porque el Ministerio de Agricultura consideraba que las industrias de temporada no precisaban pedir permiso cada vez que, cada año, volvían a reabrir sus instalaciones. Concretamente, la Jefatura Agronómica de Cádiz insertó un anuncio en el «Diario de Cádiz» (20/1/1946) indicando que los molinos y almazaras de aceites que no ampliaran su producción, no debían pedir permiso a ningún organismo. El Consejo de Industria, al enterarse, elevó un escrito a la Dirección General de Industria para informarle de esta situación. Entre otras cosas, afirmaba lo siguiente: «Las disposiciones legales en vigor sobre establecimiento, apertura y puesta en marcha de industrias son perfectamente claras y no pueden dar lugar a interferencias ni conflictos de jurisdicción entre la Dirección General de Industria y las de Agricultura y Minas, pero en vista del reiterado procedimiento que siguen estas últimas, y el exceso de celo que ponen en el cumplimiento de sus funciones oficiales, con olvido de las ajenas, opina este Consejo que esa Dirección General debe ponerse en igual pie de igualdad dictando al efecto las órdenes pertinentes a las Delegaciones provinciales de Industria para que, mediante los oportunos anuncios en la prensa, hagan público también la necesidad de que se cumplan estrictamente las disposiciones vigentes en materia de Industria, en evitación de sanciones a los infractores» (caja AGA 7.105). La DGI, en una circular interna de 2 de febrero, ordenaba sacar una nota en prensa con la máxima difusión donde se recordase que la facultad de autorizar la tenía el MIC, y amenazando con no conceder otros derechos, en manos del MIC, a los que no obtuviesen esa autorización: «suministro de materiales, elementos de trabajo, carburante y en particular energía eléctrica» (caja AGA 7.180).

serán consideradas industrias agropecuarias y forestales. La definición es muy amplia, y sólo en muy pocas excepciones correspondía decidir al Ministerio de Industria<sup>110</sup>. La facultad de autorizar y denegar industrias (junto a las inspecciones), que antes era exclusiva del MIC, pasó desde ese momento, y para un número importante de instalaciones industriales, a depender de otro Ministerio compuesto por otros Cuerpos de funcionarios distintos: Ingenieros Agrónomos, Licenciados en Veterinaria e Ingenieros de Montes<sup>111</sup>. De hecho, el Ministerio de Agricultura publicó poco después una Orden (15 de julio de 1952) donde se desarrollaba todo el mecanismo necesario para esta intervención (Direcciones Generales competentes, división de las industrias en dos grupos, forma de desarrollar las peticiones, etc.), que, curiosamente, era muy parecido al que ya existía en el MIC. El Ministerio de Industria, a pesar de oponer resistencia<sup>112</sup>, perdió definitivamente el control sobre el condicionamiento industrial de un gran número de sectores que antes habían estado bajo su tutela.

El último conflicto, en este recorrido por las luchas del Cuerpo de Ingenieros Industriales del MIC contra otros funcionarios de la Administración, fue el mantenido con los economistas. En principio, no se puede hablar con propiedad de los economistas como Cuerpo dentro de la Administración hasta la creación, en la década de los años cincuenta, de la figura de los «Economistas del Estado». Sin embargo, ya existía antes de Franco el Cuerpo de «Técnicos Comerciales del Estado», que se puede asociar con los economistas<sup>113</sup>. Aunque el peso de los economistas en la vida política y económica española durante los primeros años del franquismo fue muy pequeño, se fue incrementando con el tiempo<sup>114</sup>. Suanzes, en su primera etapa al frente del Ministerio de Industria y Comercio, buscó acaparar el mayor número de funciones bajo su influencia. Una de las mayores luchas fue por el control del

---

<sup>110</sup> En otras se faculta al MIC a emitir informes, como cuando en el artículo 1 antes citado se dice que «se oirá al Ministerio de Industria». Pero la facultad consultiva en el condicionamiento industrial (se verá más adelante con los Sindicatos) no daba apenas ninguna capacidad de influencia real en la decisión final. Por otro lado, el artículo 10 indicaba que «las competencias que pudieran plantearse entre los Ministerios de Agricultura y de Industria como consecuencia de la aplicación de este Decreto Ley serán elevados a la superior decisión del Consejo de Ministros».

<sup>111</sup> Ya se ha visto cómo el MIC nunca tuvo la competencia sobre todas las industrias nacionales. Pero esas industrias no tenían una importancia destacada, ya que se trataba de las industrias emplazadas en los puertos y en las Zonas Francas (ver documento A.4).

<sup>112</sup> En la caja AGA 7.125 aparece la documentación sobre esta cuestión, observándose la postura del Ministerio durante toda la negociación.

<sup>113</sup> Los dos Cuerpos fueron refundidos en 1984 en uno solo denominado «Técnicos Comerciales y Economistas del Estado».

<sup>114</sup> Velarde (1986) explica cómo la Guerra Civil afectó muy negativamente a las pocas Escuelas de Economía que existían entonces.

comercio exterior y la distribución de las divisas. Al permanecer el ámbito comercial en la órbita del Ministerio, sus funciones fueron abordadas por ingenieros industriales, aunque enseguida pasaron a manos de economistas (técnicos comerciales). MINER (1982, p. 131) lo explica así:

En sus comienzos, en los años anteriores a 1940, la escasez tanto de materias primas como de divisas imponía una fuerte vigilancia en la Administración de estas últimas, hasta tal punto que hubo puestos de jefes de Sección en Importación, que eran desempeñados por Ingenieros Industriales que dependían de la Dirección General de Industria.

Al reorganizarse la Dirección General de Comercio en el año 1940, se designó a personal del Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado para desempeñar aquellas Jefaturas y se encomendó al del Cuerpo de Ingenieros Industriales la labor de asesoramiento e informe.

El proceso de divergencia entre Industria y Comercio no comenzó en 1951, cuando efectivamente se separaron en dos ministerios distintos, sino que seguramente estuvo presente desde mucho antes. Por ejemplo, Arburúa, el que iba a ser el primer Ministro de Comercio y, según muchos autores, iniciador de la tímida liberalización de la economía española que culminaría con el Plan de Estabilización de 1959, ya fue nombrado el 16 de octubre de 1940 Subsecretario de Comercio, Política Arancelaria y Moneda. Y Arburúa no fue el único dentro del MIC con esa mentalidad liberalizadora, aunque sin duda eran minoría en esos primeros años.

La aparición de las primeras promociones de economistas a finales de los años cuarenta marcó el inicio de un lento pero imparable proceso de incremento de su influencia en la Administración del Estado<sup>115</sup>. Según Velarde (1995) y Fuentes Quintana (1995), dicha influencia explica, en parte, la variación de la política económica que supuso el Plan de Estabilización en 1959. Es cierto que esta afirmación está hecha por una parte interesada (Velarde y Fuentes Quintana eran miembros de esas primeras generaciones de economistas), y que el segundo autor se quejaba en un artículo de 1953 de la escasa (casi nula) formación económica del funcionariado público (Fuentes Quintana, 1954). Sin embargo, es un hecho que, desde los años sesenta, el protagonismo en las actuaciones económicas del Estado ha recaído fundamentalmente, y cada vez más, en economistas. Por fin, con la llegada al Ministerio de Industria de Gregorio López Bravo, se puso fin a la hegemonía del Cuerpo de Ingenieros Industriales en la política industrial interventora del Estado. Por un lado, las nuevas

---

<sup>115</sup> Por ejemplo, el Decreto 9/11/1945 (firmado por Suanzes) facultó a los licenciados en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas a poder concurrir a la plaza de los Técnicos Comerciales del Estado y de la Escuela Técnica de los Administración Civil del Ministerio de Industria y Comercio. Aunque no es probable que los economistas empezaran a «desembarcar» tan pronto en el MIC, este Decreto fue uno de los primeros pasos que permitió el avance de los economistas en la Administración española.

formas de intervención acaparadas por los economistas no dejaban espacio a este Cuerpo. Y por otro, las competencias que requerían técnicos en industria fueron encomendadas a otros Cuerpos de Ingenieros más específicos.

Efectivamente, tras su llegada al Ministerio de Industria, López Bravo reorganizó su estructura mediante el Decreto de 10 de noviembre de 1962. Este Decreto supuso la desaparición de la Dirección General de Industria (art. 1), y la creación de Direcciones Generales más específicas: de Energía, de Industrias para la Construcción, de Industrias Químicas, de Industrias Siderometalúrgicas, y de Textiles y Varias (art. 2), manteniéndose las antiguas Direcciones Generales de Minas y de Industrias Navales. Evidentemente, en este nuevo organigrama era más adecuada la actuación de Cuerpos de Ingenieros específicos que la de los ingenieros industriales. También los puestos en las secciones generales (Secretaría General Técnica, Subsecretaría) fueron a parar a economistas antes que a ingenieros industriales. Aunque en teoría éstos podían acceder a cualquiera de ellas, en la realidad no fue así:

Con la excepción de contadísimos casos, [desde 1962] la titularidad de las Direcciones Generales creadas, así como la de la Secretaría General Técnica y la propia Subsecretaría, se cubrió por Titulados Superiores, no pertenecientes al Cuerpo de Ingenieros Industriales al servicio del Ministerio. En sucesivas etapas, tal circunstancia se ha venido repitiendo (MINER, 1982, p. 80).

Para entender las causas de este rápido auge y aún más rápido declive del Cuerpo de Ingenieros Industriales en la Administración española, es necesario estudiar las opiniones de los ingenieros industriales sobre las intervenciones que llevaban a cabo, entre las que destacó el condicionamiento industrial.

### *5.3.2. Las ideas de los ingenieros industriales a través de sus publicaciones*

El hecho de que los ingenieros industriales tuvieran, durante las primeras décadas del franquismo, la responsabilidad de aplicar numerosas regulaciones económicas –la más importante de ellas, el condicionamiento industrial–, hace que sea necesario estudiar sus opiniones sobre esas regulaciones. Para ello se analizarán las publicaciones más destacadas de estos ingenieros, lo que permitirá establecer sus principales características: preparación técnica, ideas, y capacidad de influencia en las decisiones políticas. Estas publicaciones comprenden, en primer lugar, las aportaciones de varios ingenieros industriales a una consulta de la Segunda República sobre proyectos de regulación económica. Entre estos Ingenieros

estaba Antonio Robert, quien publicaría, en la década siguiente, alguno de los libros que más influyeron en los políticos de ese periodo. Posteriormente se analizará la aportación de José Borrell y Maciá en los años cuarenta, y la de José Enrique Pozuelo y Barnuevo en los cincuenta.

Tras instaurarse la Segunda República española el 14 de abril de 1931, comenzó un proceso de desmantelamiento y reforma del aparato legislativo de la dictadura de Primo de Rivera. La Orden del Ministerio de Economía de 5 de agosto reguló este procedimiento: los distintos Ministerios debían revisar toda la legislación en vigor y clasificarla en cuatro grupos (desde las leyes a ser totalmente derogadas, pasando por las que se suspendían temporalmente para ser modificadas, hasta las que podían continuar en vigor). Algunas leyes industriales, relativas en su mayoría a auxilios a la industria, fueron suspendidas temporalmente<sup>116</sup>. Para hacer frente a esta suspensión, el 3 de noviembre de 1933 el Director General de Industria, J. Moreno Galvache, estableció un concurso en el que los ingenieros industriales expresaron sus opiniones sobre esta cuestión. Se presentaron 14 obras, y el Ministerio de Economía publicó tres, el primer premio («Primero España» de Francisco de las Cuevas Rey) y dos menciones honoríficas («Ergón» de Mariano Cáncer Gómez y José Calvo Mínguez, y «Eficacia» de Antonio Robert Robert)<sup>117</sup>.

Las tres obras –Cuevas (1933), Cáncer y Calvo (1933), y Robert (1933)– coinciden en sus apreciaciones sobre la intervención estatal en la economía. En primer lugar, consideran la intervención reguladora del Estado como algo necesario y aceptado (en ese momento) prácticamente en todo el mundo. En segundo lugar, de las tres obras se desprende un cierto desprecio por las teorías, remarcando la necesidad de ser prácticos y pragmáticos<sup>118</sup>. Lo anterior no significa, sin embargo, que estos autores defiendan un intervencionismo absoluto: existiendo un acuerdo unánime en la necesidad de intervenir, la discusión se centra en la mayor o menor intensidad de esa intervención.

---

<sup>116</sup> Concretamente las siguientes: 30/4/1924, 31/12/1929 y 14/11/1930. La ley de condicionamiento industrial de 1926 ya había sido derogada en 1930.

<sup>117</sup> El concurso, con plica y con posibilidad de quedar desierto, otorgaba un premio de 2.500 pesetas. Los premios se publicaron en la Orden 27/12/1933, donde se indicó que la calidad de todas las obras presentadas era muy alta. Los títulos de las otras obras concursantes, algunos muy curiosos, fueron los siguientes: «Producir es crear», «Gris», «Proteccionismo integral», «Quien mucho abarca poco aprieta», «Standard español», «F.I.N.», «Ni quito ni pongo», «Cooperación», «Hacia una gran industria», «Primus est vivere, deinde philosophare» y «Nacionalismo económico».

<sup>118</sup> En este sentido Cuevas (1933, p. 19) lanza esta frase lapidaria: «el liberalismo, mejor dicho, la anarquía económica, está condenada». El título de otra de las obras presentadas refleja claramente esta postura: «Primus est vivere, deinde philosophare» (primero vivir, y luego filosofar).

Es interesante detenerse en la obra de *Antonio Robert Robert*. Este Ingeniero llegó a ocupar altos cargos dentro del Ministerio de Industria y Comercio en los años cuarenta (fue Director General de Industria entre 1945 y 1947), y, además, sus publicaciones en ese período fueron muy influyentes entre la clase dirigente española<sup>119</sup>. Su obra teórica más importante fue *Un problema nacional. La industrialización necesaria* (1943). Pero además, de entre las tres obras de 1933, la de Robert es la de mayor peso argumental y la de mayor calidad relativa<sup>120</sup>. Partiendo de su posición pragmática frente a las teorías económicas<sup>121</sup>, Robert explica que el problema al que se enfrenta la economía española en ese momento (los años treinta) es el de la subproducción, ya que sólo se exportan productos primarios mientras se importan productos manufacturados. En cambio, el problema en el resto del mundo es el contrario, el de la superproducción. En consecuencia, las políticas económicas deben ser distintas para adaptarse a las diferentes situaciones. Así, mientras que en el resto del mundo se hacía necesario restringir la producción, bien mediante acuerdos de contingentación entre empresarios (trusts, cartels), bien mediante actuaciones coactivas del Estado (aquí entra el condicionamiento industrial, aunque Robert no lo menciona explícitamente), en España había que hacer todo lo contrario, estimular la iniciativa privada, coordinándola y encauzándola hacia inversiones industriales.

Lo interesante es que, según los argumentos anteriores, el condicionamiento industrial no era un buen instrumento para solucionar los problemas específicos de la economía española. Robert aceptaba la utilidad de este instrumento, pero sólo en casos de superproducción<sup>122</sup>. En España, en los años cuarenta, el problema fue más bien el contrario, y

---

<sup>119</sup> Según González (1996, p. 147), «Higinio Paris Eguilaz y Antonio Robert no fueron los únicos, pero fueron quizás los más salientes representantes teóricos del dirigismo económico de la posguerra».

<sup>120</sup> En el prólogo al libro citado de Robert (1943), José María de Areilza explica cómo entró en contacto con este autor a través, precisamente, de esta obra de 1933: «Estudiando, allá por las postrimerías de nuestra guerra de liberación, la bibliografía más reciente acerca del asunto, con vistas a la redacción de anteproyectos legislativos, vine a tropezar un día con el ensayo de Robert. Sus ideas me parecieron tan claras, su exposición tan metódica, tan ordenada, que sentí deseos de conocer personalmente al autor y dialogar con él, ahondando en la entraña del problema» (p. 11).

<sup>121</sup> Areilza comenta, en el prólogo antes citado, que «Robert no es un teórico de la economía industrial, un especulador abstracto o imaginativo. Sus puntos de vista se cifan apasionadamente a la realidad nacional, siquiera a veces resulte ésta áspera o ingrata» (Robert, 1943, p. 12).

<sup>122</sup> De hecho en 1933 Robert no menciona explícitamente esta regulación, a pesar de que seguramente sabía de su existencia. Para el caso español habla de «nuevas industrias», pero para promoverlas en los sectores estratégicos y no para limitarlas (p. 17). Para el resto del mundo sí que admitió limitaciones, pero no específicas por parte del Estado (le interesaban más las limitaciones mediante acuerdos entre las propias empresas a través de trusts o cartels), indicando genéricamente que la iniciativa privada debía limitarse frente al bien público (p. 11). El único autor que mencionó explícitamente el condicionamiento industrial en 1933 fue Cuevas: en una enumeración de «medidas de coordinación, fomento y saneamiento» de la industria española, habla de «restricciones a las autorizaciones de nuevas empresas» (p. 15).

las propias autoridades tenían como uno de sus principales objetivos el aumento de la producción industrial. Se podría argumentar entonces que sólo se denegaban nuevas industrias en aquellos sectores con exceso de producción, pero ya se ha visto cómo la mayoría de estas denegaciones se debían a problemas de escasezes de materias primas y divisas.

Esta contradicción entre las ideas teóricas y su actuación como político durante el franquismo se vuelve a repetir en la obra más conocida de Robert, *La industrialización necesaria* (1943). En ella ofrece propuestas de industrialización de carácter positivo<sup>123</sup>, mientras que se muestra bastante prudente respecto a la intervención del Estado en la economía, que sólo considera necesaria para corregir los defectos acumulados en la industria española y conseguir una serie de condiciones de partida:

Pero una vez logradas esas condiciones previas, la intervención estatal no precisa sea tan directa ni tan intensa. Interesa más una actuación general de amparo y estímulo, dejando amplio margen a la iniciativa privada para que se desenvuelva de acuerdo con la situación del mercado en cada momento, la cual a su vez dependerá de la evolución económica. Porque resultaría en extremo trabajoso, y con toda probabilidad contraproducente, intentar la regulación en detalle de la totalidad del proceso de industrialización (Robert, 1943, p. 168).

Robert tenía razón. De hecho, cuando llegó a la Dirección General de Industria en 1945, comprobó lo «trabajoso» que resultaba el condicionamiento industrial, y dedicó gran parte de sus esfuerzos a tratar de solucionar el caos que representaba el aumento de peticiones y el intento de controlarlas de forma centralizada. En el caso concreto del condicionamiento, las ideas de Robert tampoco se ajustaron a la aplicación real de dicha regulación:

Un estímulo genérico y discreto sería suficiente para mantener el crecimiento de las industrias existentes y para ir llenando las casillas que aún permanecieran vacías dentro del cuadro general de la producción. A través de la legislación vigente, que establece la previa autorización administrativa para la implantación de industrias, puede irse encauzando y orientando el movimiento de industrialización. Más eficaz que un programa preestablecido resultaría en esta etapa la atención vigilante del Estado, presto a intervenir en los casos en que fuese preciso, pero evitando interferir con la iniciativa particular en los muchos casos en que no sea necesario (Robert, 1943, pp.168– 169).

La impresión, hasta el momento, es que las opiniones técnicas de los ingenieros industriales influyeron muy poco en las decisiones políticas finalmente adoptadas. Así, las propuestas de los ingenieros industriales de 1933 apenas se tuvieron en cuenta en las intervenciones posteriores durante la Segunda República, debido al escaso peso en aquel

---

<sup>123</sup> Concretamente, estímulo a las nuevas industrias, intensificación de la inversión en determinados sectores estratégicos, y racionalización de las fábricas ya existentes. González (1996) realiza una crítica, desde la óptica de la teoría económica, de los argumentos de Robert, al que acusa de tener una «ingenua visión ingenieril, con absoluta desconsideración de costes y sobre todo de costes de oportunidad» (p. 153).

entonces de ese Cuerpo<sup>124</sup>. Sin embargo, con el régimen de Franco el Cuerpo de Ingenieros Industriales adquirió mucha importancia dentro de la Administración, como ya se ha comprobado con el caso de Antonio Robert y su obra de 1943. De todas formas, aunque este ingeniero escribió ya con el condicionamiento en vigor, no le prestó mucha atención. Seguramente si hubiera escrito después de su experiencia al frente de la Dirección General de Industria (1945-1947) se hubiera mostrado más interesado –de hecho los ya mencionados MIC (1946 y 1947) son dos documentos oficiales publicados bajo el mandato de Robert, el segundo firmado por él mismo, y que se dedican exclusivamente al condicionamiento–. Por eso centraremos a continuación el análisis en dos ingenieros industriales, también con altas responsabilidades políticas dentro del régimen de Franco, y que prestaron mucha más atención al condicionamiento industrial.

*José Borrell y Maciá* trabajó como funcionario en el Ministerio de Industria y Comercio, y escribió dos libros sobre el condicionamiento<sup>125</sup>. Ya se ha comentado anteriormente su obra de 1943, que analiza el funcionamiento (legal y burocrático) del condicionamiento industrial. El objetivo de este libro era informar a los industriales sobre esta regulación, y en él se refleja que este Ingeniero tenía una gran experiencia en su aplicación (desde su puesto de funcionario en la sección de Nuevas Industrias de la Dirección General de Industria). Ahora se va a estudiar su obra de 1946, *El intervencionismo del Estado en las actividades económicas*, que analiza la política económica del momento en su vertiente intervencionista. El autor sigue un razonamiento similar al de muchas otras publicaciones de ese período (por ejemplo, al de las obras que se acaban de analizar de 1933): es imposible volver al liberalismo del siglo XIX, pero también el excesivo intervencionismo puede llegar a ser contraproducente, por lo que es necesario buscar un punto de equilibrio entre los dos extremos. El enfoque que adopta es pragmático, defendiendo la necesidad de adaptarse a los acontecimientos para, en función de ellos, establecer o eliminar intervenciones. Sin embargo, aunque formalmente no critica el modelo económico autárquico imperante en ese momento –por ejemplo, afirma que la «elasticidad de la economía dirigida» (p. 10-11) permite una eficaz adaptación a las circunstancias económicas–, en la práctica la tesis que preside todo el libro es

---

<sup>124</sup> Bien es cierto que, el hecho de pensar en los Ingenieros Industriales a la hora de hacer esta consulta, supone que éste era el Cuerpo en quien en principio deberían recaer las intervenciones industriales, cosa que no ocurrió, sin embargo, hasta que comenzó el franquismo.

<sup>125</sup> También escribió otras obras sobre la industria en España. En la bibliografía de Borrell (1946), aparecen los siguientes títulos (además del de 1943 que aquí se comenta): *Reorganización de empresas industriales*, 1939; *Economía y organización industrial*, 1944; *Valoraciones Industriales*, 1945.

muy crítica: en España se había llegado a un excesivo intervencionismo que era necesario reducir.

Borrell demuestra su tesis estudiando, una a una, las numerosas intervenciones (económicas, financieras, sociales, políticas) existentes en España. Centrándonos en el condicionamiento industrial, el libro empieza explicando (pp. 53-55) en qué consistía esta intervención, su historia legal, etc. Únicamente destaca una frase, bastante misteriosa, que indica que el condicionamiento se implantó en España en 1938 «quizás con finalidades más políticas que económicas» (p. 54). Posteriormente (pp. 154-159) entra en la valoración de esta regulación. A pesar de que –para el autor– tiene algún elemento positivo, el condicionamiento industrial presenta en conjunto muchos más inconvenientes: 1) necesita una excesiva organización burocrática, 2) es una intervención que conduce inevitablemente a otras, produciendo una espiral de aumento de la intervención, 3) es muy difícil de obtener la información necesaria, 4) la intervención puede estar influida por intereses particulares de empresas competidoras, y 5) produce numerosos efectos negativos sobre los empresarios como la desaparición del espíritu de iniciativa, de la competencia, o la imposición de privilegios cuasi monopolistas.

La consecuencia de todas las críticas anteriores es la necesidad de eliminar estas intervenciones. Pero Borrell no se atreve a defender abiertamente esta postura, y se muestra muy cauto, ya que no quiere (o no puede) enfrentarse tan abiertamente con las autoridades franquistas. Por ello propone, en la parte final del libro, utilizar con precaución estas intervenciones:

Pero, como hemos hecho notar en el lugar correspondiente, el llamado «condicionamiento industrial» no se limita a tener en cuenta en sus resoluciones el aspecto técnico de la industria y los peligros que, en el caso particular de que se trate, pueda ofrecer para la seguridad e higiene públicas. Con las denegaciones, principalmente, se ha tendido a una «industrialización dirigida» y a regular la concurrencia, de un modo especial por lo que afecta al reparto de materias primas y a la colocación de productos.

En este segundo tipo de intervenciones, el Estado –con la colaboración, aunque sólo sea informativa, de corporaciones o Sindicatos– ¿puede decirse que actúa sólo de «buen gendarme» o corre el peligro, con sus resoluciones denegatorias, de matar iniciativas o de perpetuar monopolios de hecho cuya subsistencia no está siempre debidamente justificada, desde el punto de vista del interés colectivo?

Imposible conceptuamos una respuesta categórica de carácter general; y sumamente aventurado el formularla, aun cuando, en casos concretos, el conocimiento de las circunstancias permita un mayor acierto. Y es que en la política económica, y hasta en la economía autodirigida por organismos paraestatales, las consideraciones políticas prevalecen a menudo –aun en los regímenes en que dicha preeminencia no se tenga por postulada– sobre las económicas.

Hemos dicho que no invadiríamos, en este ensayo, el campo de la política. Nos abstenemos, pues, de contestar la pregunta; si bien haremos notar que, a nuestro juicio, las intervenciones de este tipo han de llevarse a la práctica con la mayor circunspección. Pues ya hemos recordado

los males que atribuye Larraz a la «posposición total de lo económico» y a querer actuar «sin una política acorde con la economía». (pp. 199–200).

Esta cita (con la que termina el libro) muestra, en primer lugar, como el condicionamiento industrial fue una de las intervenciones más perjudiciales —en opinión del autor—, al ponerla como ejemplo de lo que hay que evitar. Pero, además, Borrell echa todas las culpas de la situación a la «política», enfrentándola con los criterios técnicos y económicos. Hay que recordar que previamente este autor había achacado el surgimiento del condicionamiento industrial a los factores políticos (p. 54) y que ahora vuelve a sugerir que la permanencia de esta regulación se explica por la preeminencia de la política sobre la economía. Las soluciones que quedan son muy pocas: o bien cambiar el marco político (algo que el autor no se atreve a plantear), o bien tratar de aplicar estas regulaciones de forma menos intensa («con la mayor circunspección»).

El segundo Ingeniero Industrial que se va a analizar es *José Enrique Pozuelo y Barnuevo*, que en 1955 escribió *La industrialización...¿necesaria?*. Al igual que Borrell, este Ingeniero fue uno de los responsables de aplicar directamente el condicionamiento industrial en la Dirección General de Industria (recordar la tabla 4.10), lo que explica la importancia que da a esta regulación en su libro. La tesis de Pozuelo es la misma que la de Borrell: los efectos negativos que provoca una excesiva intervención estatal en la economía. También comparte con él la táctica de esconder esas críticas a la política económica del franquismo en medio de alabanzas al régimen y de citas de sus políticos y teóricos más destacados. Así, una de las políticas más criticadas fue el condicionamiento industrial<sup>126</sup>, con los siguientes problemas: excesivo burocratismo, deficiente actuación de determinados organismos del Estado, excesivo número de organismos asesores, muchas veces con informes contradictorios entre sí, y excesiva lentitud en la tramitación de los expedientes, algo que perjudicaba claramente a los empresarios solicitantes. El siguiente párrafo es un ejemplo del elevado tono crítico que, por momentos, alcanza el autor:

Acaso nos comprendan únicamente los verdaderos hombres de empresa, los creadores, los genios: los inventores y promotores de industrias bien concebidas que, tras de ímprobos y agotadoras gestiones en los centros oficiales, veían denegadas sus solicitudes «por insuficiencia de materias primas» o, en el mejor de los casos, autorizadas «sin derecho a cupos de materias

---

<sup>126</sup> Aunque luego la criticará, comienza a analizar esta regulación con un párrafo exageradamente elogioso: «El Boletín Oficial del Estado del lunes 22 de agosto de 1938, III Año Triunfal, debería figurar en un cuadro de honor en todas las industrias de España; en él se publica el Decreto 20 del mismo mes, puesto a la firma de nuestro Caudillo por el entonces Ministro de Industria y Comercio, excelentísimo señor don Juan Antonio Suanzes Fernández, benefactor de la industria nacional, y con el que se inicia la acenada y fructífera legislación antes aludida» (p. 32).

primas». Mientras que las industrias antiguas, con instalaciones en general anticuadas y superamortizadas, consumían en forma antieconómica sus cupos de materias primas *escasas e intervenidas* —circunstancias que por sí mismas aconsejaban su más severa administración—, obteniendo en muchos casos pingües superganancias, amparadas por los precios oficiales. Y esto en el mejor de los casos; pues habría otras que, aunque oficialmente estuviesen en funcionamiento y retirando sus cupos de materias primas, en realidad estaban cerradas, satisfechas con la cómoda ganancia que les reportaba su reventa en el mercado negro. ¿Cómo podía considerarse así protegida y estimulada la industrialización de la nación? (Pozuelo, 1955, pp. 72–73).

Ante estos problemas, Pozuelo aporta algunas soluciones, como aumentar el límite para las empresas del grupo 1a desde 50.000 hasta 250.000 ó 300.000 pesetas —con el objetivo de disminuir trámites burocráticos a un número mayor de industriales—, o eliminar el excesivo número de organismos que intervenían en esta regulación, a la vez que se buscaba una unidad en la dirección de la política económica. Esta última idea no es nueva —ya la había propuesto Robert (1943, p. 201)—, y muestra el deseo de coordinar toda la política industrial e incluso económica del Estado en un solo organismo, organismo que estaría dentro de la órbita del Ministerio de Industria y del Cuerpo de Ingenieros Industriales. Este deseo nunca se convirtió en realidad.

La revisión de las obras de los ingenieros industriales durante los años treinta, cuarenta y cincuenta ha permitido establecer sus principales características. A partir de ellas, cabe hacer, por lo menos, cuatro reflexiones. La primera se refiere al condicionamiento industrial. Después de la experiencia de esta regulación en los años 1926–1930, los ingenieros industriales no mostraron mucho interés por volver a restaurar esta política en 1933. Su implantación en 1938, junto a la estabilidad que alcanzó, no impidió que aquellos ingenieros encargados de aplicarla la censuraran abiertamente. Por tanto, las críticas que a lo largo de este capítulo se están haciendo al condicionamiento industrial se refuerzan con el hecho de que los propios funcionarios encargados de aplicarlo tuvieran una visión negativa de esa regulación<sup>127</sup>.

La segunda reflexión tiene que ver con el carácter crítico de todas estas publicaciones, y con el hecho de que salieran a la luz en los años más duros de la dictadura franquista. La distinción entre regímenes totalitarios y autoritarios, y el hecho de que la casi totalidad de especialistas en la materia clasifiquen al franquismo como un régimen autoritario se debe, entre otras circunstancias, a la aceptación que el régimen hacía de un cierto tipo de críticas,

---

<sup>127</sup> En un próximo epígrafe se verá cómo los empresarios españoles tampoco mostraron un gran entusiasmo (ni en los años veinte, ni en los cuarenta y cincuenta) por el condicionamiento industrial.

aunque siempre hasta un determinado punto o límite. Bien siendo prudentes en las críticas, bien disfrazándolas con citas de autores ideológicamente cercanos al régimen, las obras de Borrell y de Pozuelo son un ejemplo de la posibilidad de efectuar críticas profundas a determinadas políticas del franquismo, llegando incluso a tratar asuntos relativos al propio sistema político, tal como hace Borrell –eso sí con mucha prudencia– en las últimas páginas de su libro de 1946.

La tercera reflexión se relaciona con la interpretación «ingenieril» de las políticas industriales del primer franquismo. Esta interpretación se aplica a las autoridades franquistas, pero sería un error ampliarla a toda la profesión de ingenieros. Schwartz y González (1978, p. 27) sostienen que,

también forma parte de la mentalidad del ingeniero la creencia en la planificación, o mejor dicho, en la centralización. No ocurre esto necesariamente en las promociones actuales de ingenieros, que muy a menudo demuestran ser mejores economistas que los así titulados oficialmente. Sin embargo, cuando estaba naciendo el INI la creencia en que una economía racional es una economía controlada era casi universal entre los técnicos.

Estos autores complementan el anterior argumento afirmando que destacados ingenieros del período autárquico español ignoraron y despreciaron algunos conceptos económicos básicos –por ejemplo el coste de oportunidad–, como así sucedió con Suanzes (Schwartz y González, 1978, cap. 2) o Robert (González, 1996). No estoy de acuerdo con esta argumentación por varios motivos.

En primer lugar, no se puede identificar la mentalidad del ingeniero con la centralización, la intervención u otras características hoy no aceptadas por (la mayoría de) los economistas. Las aportaciones de los ingenieros a la ciencia económica durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX fueron tan importantes como las de los economistas–filósofos en ese período (Ekelund y Hébert, 1992, pp. 328–330). Pero además –al igual que ocurría en las *grandes écoles* de Francia–, en las cátedras de ingeniería de España se enseñó economía antes (y también después) de la aparición de la primera Facultad de Ciencias Políticas y Económicas en 1943<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> El otro lugar donde se estudiaba economía antes de 1943 eran las Facultades de Derecho (Velarde, 1969). La destacada influencia de Flores de Lemus sobre los pocos economistas que hubo en España en el primer tercio del siglo XX, y el hecho de que este profesor fuera especialista en derecho hacendístico, no puede llevar a concluir que, desde las cátedras de ingenierías, no se enseñaba economía. Evidentemente, no se tenía por qué enseñar la misma economía en todas estas facultades, aunque el peso de los ingenieros y los abogados en los primeros años de andadura de la Facultad de Economía fue grande (algunos de los más destacados economistas de esos años tenían una importante formación industrial que aplicaban a sus análisis económicos, como fue el caso de José Castañeda).

En segundo lugar, es exagerado afirmar que todos (o la mayoría de) los ingenieros españoles de ese período ignoraban o despreciaban los conceptos económicos. Por un lado, no es correcto identificar a Suanzes con los ingenieros, ya que ésta no fue su principal profesión: Suanzes fue militar, luego gestor de empresas privadas, y más tarde político. Sólo se dedicó durante apenas tres años (1917-1920) a la enseñanza de ingeniería en la Academia de Ingenieros y Maquinistas de la Armada. A esta Academia se accedía mediante unos exámenes de Geometría Descriptiva y Mecánica, y otorgaba el título de Ingeniero tras (sólo) dos años de estudios (Ballesteros, 1993, cap. 2). Y por otro lado, los (verdaderos) ingenieros industriales que escribieron en esa época sí que demostraron conocer y asumir las principales ideas económicas del momento, defendiendo unas posturas muy parecidas a las de la mayoría de los economistas de la época<sup>129</sup>.

Y en tercer lugar, es muy difícil distinguir entre las ideas de los economistas españoles que empezaron a escribir en la década de los cincuenta, y las de los ingenieros. Un ejemplo es Manuel de Torres, cuya obra es analizada por González (1996), y que fue «sin duda el economista más importante del decenio de 1950» (p. 153). Sus obras siguen los mismos esquemas que las de Borrell y Pozuelo. Así, aunque es verdad que «Torres criticó seriamente la planificación y el intervencionismo estatal» (p. 155), los ingenieros industriales analizados también lo hicieron, y Torres, al igual que ellos, no apuesta por una liberalización económica amplia. En segundo lugar, Torres abogaba por una coordinación de la política económica, algo en lo que habían insistido Borrell y Pozuelo, y que ya había propuesto Robert en 1943 (aunque la diferencia es que los ingenieros defendía que esa coordinación la debían realizar ingenieros, mientras que Torres decía que ese papel debía estar reservado exclusivamente a los economistas). Y en tercer lugar, Torres se caracterizó por un fuerte componente pragmático, diferenciando claramente su formación teórica («economista neoclásico con fuerte contenido de liberalismo económico», p. 153), de la aplicación de esa teoría en la realidad económica española:

Cuando [Torres] escribe como académico, sin referencia a la realidad interior, muestra tremenda desconfianza y hostilidad al estado intervencionista; pero cuando habla para consumo

---

<sup>129</sup> El análisis de sus publicaciones así lo confirma. Por ejemplo, la siguiente cita de Borrell (1946, pp. 194-195) demuestra que conocía perfectamente el concepto del coste de oportunidad, y que lo aceptaba plenamente: «Hemos de distinguir entre tener necesidad de una industria y tenerla de sus productos; y “el problema principal –como afirma Robbins– no es si puede construirse la fábrica y mantenerse en funcionamiento con cierta eficiencia técnica, sino si se utilizan los recursos de la comunidad en forma más conveniente al construir esas instalaciones y mantenerlas posteriormente en funcionamiento”; ya que, a su juicio, el criterio de una planificación racional ha de ser “utilizar los factores no solamente en la producción de cualquier artículo, sino en el lugar en el cual rindan remuneraciones máximas”».

interno del mercado político asienta su defensa racionalizadora en el «Estado Moderno» de corte intervencionista, que requiere conocer los efectos de su intervención (p. 159).

La interpretación más correcta sobre esta polémica es la que incide en los factores políticos y sociales, que es precisamente la tesis central del artículo de Manuel Jesús González:

En el siglo XX español existe cierta interacción, entre la concepción del estado que defienden los economistas –o sucedáneos– y las circunstancias del entorno sociopolítico a las que corresponden. [...] los economistas, o quienes hacen su función, afinan sus modelos sobre el papel del Estado cuando aparecen instituciones como el mercado y se normalizan las circunstancias económicas. Una hipótesis derivada es que los economistas propiamente dicho[s] sólo florecen cuando lo hace el mercado (p. 127).

Las circunstancias sociopolíticas influyeron en los autores que escribieron durante el período autárquico del franquismo, pero esta influencia fue igual para los economistas que para los ingenieros (que «hicieron la función» de economistas durante el período autárquico). Se hace muy difícil sostener que las doctrinas de los economistas provocaran el cambio de orientación política que supuso el Plan de Estabilización de 1959, al igual que las ideas de los ingenieros no fueron la causa de la política económica autárquica de los primeros años del franquismo. Es cierto que las ideas pudieron ayudar, pero el factor principal fue el político (recordar que ésta ya era la tesis de Borrell: el origen político del condicionamiento industrial).

Evidentemente, la evolución ideológica de los economistas españoles ha experimentado un cambio importante, tal como explica Velarde (1995, p. 1293):

En este deambular, desde el siglo XIX hasta casi los umbrales del siglo XXI, observamos cómo el pensamiento económico español abandona, con todas las excepciones que se quieran, pero que son cada vez menos representativas, los abruptos y colaterales senderos de la heterodoxia y prefiere marchar por el bien pavimentado camino real de la ortodoxia de la economía.

Velarde argumenta –al igual que otros economistas como Fuentes Quintana (1995)– que la nueva «actitud ideológica» de los economistas españoles apareció asociada a la creación de la Facultad de Economía a finales de los años cuarenta, junto a la intensa actividad divulgativa en revista y prensa de los nuevos economistas. Sin embargo, a partir del argumento anterior no se puede concluir que este cambio afectó a la política económica de las autoridades franquistas. En primer lugar, la evolución desde las ideas «heterodoxas» –que apoyaban el proteccionismo integral, el nacionalismo económico, el corporativismo y el intervencionismo directo del Estado– hacia las ideas «ortodoxas» –que defiende «las políticas económicas que hacen jugar un papel central al mercado» (p. 1292)– se desarrolló lentamente, tal como el

propio Velarde explica en su trabajo (1995). El hecho de que hayan sobrevivido en la Facultad de Economía de Madrid –y hasta épocas recientes, incluso en la actualidad–, profesores que defendían teorías económicas heterodoxas, muestra cómo este proceso no fue tan rápido ni global. Y en segundo lugar, aun aceptando que la mayoría de los economistas españoles de los años cincuenta apoyaron las ideas económicas ortodoxas, la influencia de las ideas académicas en los políticos se suele producir, si es que se produce, con varios años de retraso, y no inmediatamente. El coste de desembarazarse de las antiguas ideas es grande, y mucho más en las dictaduras.

La discusión sobre la preeminencia de las ideas o de la política es muy antigua, y aparece asociada a numerosos estudios. Tal es el caso de las investigaciones sobre el período mercantilista, donde se enfrentan dos posturas: la tradición que interpretaba el mercantilismo como una doctrina errónea que fue derivando en la verdadera teoría librecambista de los economistas ingleses del siglo XIX (Viner, Schumpeter o Stigler apoyan esta visión), frente a otra tradición (la escuela Histórica Alemana, Heckscher, North, Ekelund o Tollison)<sup>130</sup> que sostiene una postura distinta. Según esta última tradición, las políticas mercantilistas se corresponden con un período histórico determinado, y su explicación reside en otros factores como la política o la lucha entre grupos de presión, y no en una lucha entre teorías rivales: «Ideas, *ex post* to be sure, have at least potential impact but the strength and timing of their impact is determined by how well they fit into the individual and group interests which move the political process and create the impact» (Ekelund y Tollison, 1997a, p. 382, subrayado mío)<sup>131</sup>.

Por tanto, hay tres factores que pueden explicar por qué un país lleva a cabo determinadas políticas económicas: las ideas, el Estado, y los grupos de presión. La interpretación de Ekelund y Tollison, referida al período mercantilista, es que fueron los grupos de presión los que explican, en su mayor parte, las políticas de ese período. Mi interpretación, respecto a las políticas económicas franquistas y específicamente al

<sup>130</sup> Un buen resumen de estas posturas está en Ekelund y Tollison (1997b). Para una visión global del mercantilismo desde una óptica de la historia de las doctrinas ver Perdices y Reeder (1998).

<sup>131</sup> Sin embargo, esta polémica no se ha resuelto entre los economistas, ya que, según muchos de ellos, las ideas poseen una poderosa influencia. El autor más conocido que ha defendido esta interpretación es John Maynard Keynes, quien, en los últimos párrafos de su *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero* ([1936], p. 383) afirmaba que «las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas».

condicionamiento industrial, es que fue el Estado el que impuso sus propias políticas, y que los otros dos factores tuvieron una influencia mucho menor. El primero de estos factores –las actividades de los grupos buscadores de rentas, concretamente de los empresarios–, se analiza en el siguiente epígrafe. Ahí se demostrará la hipótesis de la preponderancia del Estado frente a los empresarios. Y en cuanto al segundo de los factores –las ideas–, la hipótesis que se defiende en este trabajo es, de nuevo, la preeminencia del Estado frente a estas ideas (aunque sin rechazar que algo pudieron influir en las nuevas políticas económicas, pero no de forma decisiva). Ya se ha comprobado cómo el condicionamiento industrial se estableció en España por una decisión política, y cómo su funcionamiento también estuvo dominado por los criterios políticos. Los ingenieros industriales se adaptaron a esta situación, influyendo solamente en la aplicación burocrática de la regulación, pero no en sus aspectos ideológicos. En consecuencia, tanto el predominio de las ideas «ingenieriles» en el primer franquismo, como su sustitución por otras ideas más liberales a partir de los años sesenta, se explican porque esas ideas eran las que mejor se adaptaba a los criterios políticos del franquismo en cada momento<sup>132</sup>.

La cuarta y última reflexión de este apartado se centra en el auge (en los años cuarenta) y el declive (en los sesenta) del Cuerpo de Ingenieros Industriales en la Administración española. Como ya se ha señalado, al comenzar el franquismo este Cuerpo adquirió un gran peso dentro de la Administración, pero esto no fue debido a la propia actuación del Cuerpo, sino a los factores políticos que lo favorecieron; la doctrina «ingenieril», unida a la acumulación de intervenciones en el sector industrial, aumentó la influencia de los ingenieros industriales. Sin embargo, éstos fueron cediendo protagonismo, desde la pérdida de su capacidad de autorizar nuevas industrias agropecuarias y forestales en 1952, hasta la reorganización de la Dirección General de Industria por parte de López Bravo diez años después, que relegó al Cuerpo de Ingenieros Industriales al ostracismo. La explicación de esta evolución se encuentra en dos causas. La primera se relaciona con la propia esencia de los estudios de los ingenieros industriales. Su característica fundamental reside en que, mientras las otras ingenierías están especializadas, la Industrial posee un carácter genérico que la hace apropiada para trabajar en la gestión de las industrias privadas. Pero esta característica

---

<sup>132</sup> Numerosos trabajos apoyan esta hipótesis: Velasco (1982, p. 945) reconoce que, además de la explicación «ingenieril», las políticas autárquicas, con los importantes costes que provocaron, «son difíciles de entender de no mediar voluntad alguna superior que la apoyase». Gómez Mendoza (1994), por su parte, explica cómo una política de rango superior –el mantenimiento de una moneda sobrevalorada–, se mantuvo a pesar de los problemas que originaba incluso frente a otros objetivos fundamentales del régimen. Por último, Cuervo (1997) ha mostrado cómo el cambio en el criterio político del reparto de la energía en los años sesenta no se basó en una transformación de las ideas, sino que fue demandado previamente por los propios agentes.

también la tienen los estudios empresariales. Por tanto, el problema de los ingenieros industriales estuvo en quedarse en un término medio, en una tierra de nadie, compitiendo, por un lado, contra los economistas y, por otro, contra las ingenierías especializadas. Sin embargo, este retroceso de los ingenieros industriales sólo se ha producido en la Administración, y no en el sector privado<sup>133</sup>. El declive de los ingenieros industriales en la Administración necesita, por tanto, de una segunda explicación, que se relaciona con elementos políticos. La nueva orientación del régimen fue la que demandó a los economistas para hacerse cargo de las nuevas políticas económicas e industriales. Se produjo entonces la paradoja de que los ingenieros industriales (que algunos autores consideran como los máximos defensores del intervencionismo del Estado en la economía) desarrollaron con éxito su labor en la industria privada, mientras que los economistas (que, en teoría, defendía el libre mercado y los límites a la intervención del Estado en la economía) se encargaban de ejecutar las nuevas intervenciones estatales y los nuevos programas de planificación del gobierno de Franco.

#### 5.4. Organismos asesores: los Sindicatos

La legislación sobre el condicionamiento industrial contemplaba la participación, además de la Administración y del industrial petionario, de una serie de organismos con la función de asesorar e informar a los funcionarios del MIC que tenían que resolver los expedientes. Los organismos oficiales fueron muy numerosos<sup>134</sup>, a los que hay que añadir los industriales privados de la competencia –cuya participación se facilitaba mediante la obligación de publicar todas las peticiones en los Boletines Oficiales– y cualquier otro organismo o asociación relacionado con el expediente –Ayuntamientos, agrupaciones de

<sup>133</sup> En el capítulo XI de Pozuelo (1955) se analizan los estudios de Ingeniería Industrial en España. Este mismo autor (Pozuelo, 1955, p. 153) se enorgullece de que el 88 por ciento de los licenciados en Ingeniería Industrial trabajaban en la industria privada, un porcentaje mucho mayor que en el resto de ingenierías. En la actualidad la situación sigue igual, y los ingenieros industriales compiten con éxito en la industria privada, incluso en el terreno de la gestión de empresas (contra los economistas).

<sup>134</sup> Así se comprueba en la siguiente relación de Pozuelo (1955, pp. 58–59): «El Servicio Nacional del Trigo y los Sindicatos Nacionales de la Alimentación y de Cereales en su ramo; los Sindicatos Nacionales de Industrias Químicas y de la Vid, Cervezas y Bebidas, y la Comisión Interministerial del Alcohol, en otro; el primero de estos, y las Direcciones Generales de Sanidad y de Ganadería, en cuanto a laboratorios; el Sindicato Nacional del Olivo y la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, en las grasas y jabones comunes; ésta y la Comisaría General para la Ordenación del Transporte; en celulosa y papel han de intervenir el Servicio Nacional de la Madera, la Comisión Interministerial de la Celulosa y el Sindicato Nacional del Papel, Prensa y Artes Gráficas; el primero y el Sindicato Nacional de la Madera y Corcho, en industrias de la madera; en determinadas industrias, el Sindicato Nacional Textil y los servicios Nacionales del Esparto, del Lino y del Algodón; el Sindicato Nacional del Espectáculo y el Consejo Ordenador de la Cinematografía; el Sindicato Nacional de la Pesca y la Dirección General de Pesca Marítima... Y existen además los Comités Sindicales del Plomo, del Cacao, la Cámara Oficial del Yute, la Asociación de Fabricantes de Arroz, la Delegación Especial del Gobierno en la Industrias Siderúrgicas y del Cemento, etc., etc.»

productores locales de otra rama relacionada con la del peticionario<sup>135</sup>, etc.—. Todo esto provocó una acumulación de informes en los expedientes que, lógicamente, fueron contradictorios entre sí. El examen de los expedientes originales en el AGA muestra cómo, en la mayoría de los casos, sólo hay informes de los Sindicatos, mientras que los informes de otros organismos fueron menos habituales. Además, la legislación establecía como preceptivos y obligatorios estos informes sindicales para la mayoría de los sectores industriales, mientras que los de otros organismos sólo eran voluntarios. Por tanto, el estudio de los organismos asesores se centrará en los Sindicatos, entendiendo por tal término a los Sindicatos Nacionales y a los Servicios Nacionales que pertenecían al ámbito de la Organización Sindical española durante el franquismo.

La Organización Sindical española se apoyó en la Falange (FET y de las JONS), el Partido Único dentro del régimen de Franco. El libro clásico sobre la Falange es el de Payne (1961), cuya principal conclusión es que este partido fracasó en su proyecto de dominación totalitaria y fascista de la sociedad española. Este fracaso fue gradual, ya que en los primeros años del franquismo su influencia fue muy grande, influjo que se fue perdiendo progresivamente hasta el final del régimen<sup>136</sup>. No obstante, el Movimiento conservó una serie de funciones indispensables para Franco, una de las cuales fue la de administrar el sistema sindical<sup>137</sup>.

El punto 9 del ideario de la Falange indicaba lo siguiente: «Concebimos a España en lo económico como un gigantesco sindicato de productores. Organizaremos corporativamente la sociedad española mediante un sistema de Sindicatos verticales por ramas de la producción, al servicio de la integridad económica nacional» (Aparicio, 1986, p. 93). El régimen de Franco asumió teóricamente todos los puntos del ideario Falangista<sup>138</sup>, aunque muchos de ellos no se llevaron a la práctica. El sistema sindical fue uno de los puntos que se institucionalizó con

---

<sup>135</sup> Los informes de los industriales del mismo sector eran siempre desfavorables a la petición, mientras que los de estos otros industriales solían ser favorables, ya que requerían de esa industria complementaria para las suyas propias (por ejemplo zapateros que necesitan nuevas industrias de piel o de caucho, o editores que necesitan papel).

<sup>136</sup> Payne (1997) desarrolla la idea de que este fracaso fue inevitable por la debilidad tradicional del nacionalismo español, que hizo inviable la creación de un partido fascista de masas fuerte.

<sup>137</sup> «El Movimiento era indispensable para Franco por varias razones fundamentales. En primer lugar, le proporcionaba cuadros y funcionarios para el régimen. Segundo, le dotaba de una doctrina social moderna, se encargaba de administrar el sistema sindical y también desarrollaba gran parte del programa de bienestar social de España. Asimismo, proporcionaba personal para el sistema de prensa y propaganda y también dirigía el programa juvenil. Por último, el Movimiento era la más leal de las instituciones españolas, aparte del Ejército, porque después de 1945 no tenía otra base de existencia. Incluso podía servir de chivo expiatorio, utilizando su minimización teórica como evidencia de las reformas y la liberalización del sistema» (Payne, 1987, p. 445).

<sup>138</sup> Excepto el último (nº 27), que al referirse a la ocupación del poder, fue suprimido por Franco.

diversas leyes, la más importante de ellas la Ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940. Esta organización pretendía encuadrar a las fuerzas productivas en un sistema corporativo de integración vertical, buscando la independencia del Estado, y con el doble objetivo de servir de voz a los intereses de los empresarios, y de controlar la lucha de clases y las reivindicaciones de los obreros.

Pero la realidad se apartó bastante de estos objetivos teóricos. Por ejemplo, el monopolio sindical de la Falange como único grupo reconocido para representar intereses frente al Estado no fue tal, ya que la Ley de Unidad Sindical admitía otros grupos para este fin, como las corporaciones de derecho público, o algunos organismos de índole social (art. 1); precisamente, en la Ley también se recogía que el Estado (el Consejo de Ministros) era el encargado de decidir cuáles de estos grupos se aceptaban (y en el próximo epígrafe se comprobará cómo hubo una gran cantidad de grupos que representaban a los intereses de los empresarios). Hay otros muchos ejemplos de la divergencia entre los objetivos teóricos del sistema sindical de la Falange y los resultados finales. Así, la independencia de los Sindicatos frente al Estado nunca se consiguió (Aparicio, 1986), ni tampoco se logró una verdadera integración vertical que incluyera a patronos y obreros, teniendo mayor peso la sección patronal e imponiéndose una estructura completamente jerarquizada (Payne, 1987, p. 278). Todo ello provocó un sistema muy centralizado (Aparicio, 1986), con una bajísima calidad técnica de sus miembros (Chueca, 1986) y que, en definitiva, tuvo una influencia real muy pequeña en la economía española.

La labor sindical que aquí interesa es la relacionada con los empresarios y con las políticas económicas e industriales del gobierno. José María de Areilza explica cuáles eran los objetivos teóricos en esta cuestión:

En torno, pues, de un producto o grupos de productos se reúnen todas las empresas de España dedicadas a su fabricación bajo la orientación, vigilancia y tutela del estado. Esta gran entidad, cuyas deliberaciones abarcarán un gran volumen de problemas comunes, económicos en su mayoría, y que sirve de órgano asesor a los Ministerios económicos, llevándole la voz y el anhelo directo de los productores, es lo que denominamos Sindicato (Clavera *et al.*, 1973, I, p. 313; subrayado mío).

El hecho de tener simplemente una función asesora ya da muestras de la poca influencia real de los Sindicatos en las cuestiones económicas, al igual que ocurrió con el resto de sus actuaciones. Lo que queda de esta sección se dedica a analizar esta cuestión respecto al condicionamiento industrial.

El primer elemento que hay que tener en cuenta es la actitud hostil del Ministerio de Industria y Comercio respecto a los Sindicatos. En el capítulo anterior ya se comprobó esta

hostilidad en la figura de Juan Antonio Suanzes. Uno de los primeros conflictos se desarrollaron en torno a las Comisiones Reguladoras de la Producción. Suanzes dotó a estas Comisiones de un gran poder y protagonismo, haciéndolas depender totalmente del Ministerio de Industria y Comercio (y también, en su caso, del de Agricultura). Aunque estas Comisiones eran provisionales hasta que se crearan los Sindicatos, la táctica de Suanzes pretendía adelantarse a los acontecimientos y enfrentarse a los Sindicatos desde una posición de fuerza. Sin embargo, y ya con Suanzes fuera del gobierno, los Sindicatos se desarrollaron con fuerza en 1940 apoyándose en la Ley de Unidad Sindical. Se crearon los Sindicatos Nacionales de las principales ramas de la producción, suprimiéndose automáticamente las Comisiones Reguladoras correspondientes, y estos Sindicatos dependieron casi exclusivamente del Movimiento y no de los ministerios económicos. A pesar de todo, la evolución posterior de los acontecimientos mostró cómo estos organismos no consiguieron influir en la aplicación práctica de la política económica del Ministerio de Industria y Comercio. Este Ministerio, que tenía la responsabilidad de la mayoría de las políticas e intervenciones industriales, se resistió a ceder a la Organización Sindical protagonismo alguno. El condicionamiento industrial es un claro ejemplo de esto.

El Decreto 8/9/1939 no mencionaba nada acerca de la función asesora de los organismos ajenos al MIC en el condicionamiento industrial, y sólo aparecía reflejada esta función, de forma muy genérica, en su desarrollo reglamentario (Orden 12/9/1939):

Los informes que para asesoramiento se soliciten por las Delegaciones provinciales o por la Dirección General de Industria de los Organismos competentes, deberán ser emitidos en un plazo no superior a quince días, entendiéndose que, de no efectuarlo dentro del mismo, se considerarán favorables (norma 4).

En consecuencia, eran los organismos del MIC los que tenían la iniciativa de solicitar asesoramiento, y no era obligatoria la existencia de este asesoramiento para la validez de la resolución final, aunque sí se admitían todos los informes recibidos (de Sindicatos, o de otros grupos como industriales privados, ayuntamientos, etc.). El único caso en el que la ley especificaba que era preceptivo el informe era cuando la industria empleaba alguna materia prima sometida a cupos de distribución por algún organismo oficial. En ese caso, el MIC tenía que pedir el informe a estos organismos, y la resolución era nula si no se había cumplido este trámite<sup>139</sup>. Por tanto, excepto para esos organismos distribuidores de materias primas, el MIC

---

<sup>139</sup> Concretamente, para las industrias del grupo 1a «el Ingeniero Jefe [de la Delegación de Industria] remitirá seguidamente a la recepción de los documentos presentados un ejemplar al Organismo correspondiente para su Informe, procediendo a dictar resolución después de recibido este asesoramiento» (Orden 12/9/1939, norma 2.1). En el resto de las industrias (grupos 1b, 2a y 2b), «se solicitará su informe paralelamente a la publicación de la

no estaba obligado a requerir el informe de nadie, ni siquiera de los Sindicatos. Por su parte, la legislación de los Sindicatos, aunque hacía referencia a su capacidad para emitir informes, tampoco indicaba su obligatoriedad.

La práctica del condicionamiento industrial impuso una relación más fluida entre los Sindicatos y el MIC en orden a obtener sus informes (aunque la ley no le obligara a ello), teniendo en cuenta que, en muchos casos, los encargados de distribuir los cupos eran los propios Sindicatos. Algunas normas jurídicas de categoría menor, como, por ejemplo, las circulares internas de la Dirección General de Industria a las Delegaciones provinciales, contemplaban esta situación, y ordenaban que todos los expedientes de una determinada industria se remitieran a su Sindicato correspondiente. Esto se hizo con la mayoría de los Sindicatos, sobre todo los más destacados. No obstante, al no ser obligatorio, la actuación del MIC fue diferente según cada caso, y hubo algunas excepciones. Por ejemplo, el Sindicato Vertical de Agua, Gas y Electricidad, recientemente constituido en 1944, comunicó a la Dirección General de Industria su deseo de que se le enviaran todos los expedientes de sus industrias, para así poder informar. La respuesta del Director General, Luis Pombo, fue negarse a hacerlo porque la actuación del MIC en este sector se basaba en unos planes que el Sindicato desconocía (documento A.8). Sin embargo, este caso constituye una excepción, ya que tocaba un tema muy sensible para el MIC –la electricidad–, donde este ministerio estaba imponiendo sus propios criterios. No obstante, como norma general se puede afirmar que los Sindicatos participaron de forma mayoritaria y sistemática en el condicionamiento industrial, bien porque la ley así lo exigía (cuando se trataba de materias primas sometidas a cupos), bien porque así lo aceptó el Ministerio en los otros casos. Hay que destacar la ayuda, en forma de información, que estos informes proporcionaban a los funcionarios del MIC, tal como ellos mismos lo reflejaban en sus comunicaciones internas.

Sin embargo, una cosa es la participación de los Sindicatos en el condicionamiento industrial, y otra su influencia en lo que realmente era importante en esta regulación: la autorización o denegación final de los expedientes. Para estudiar esto es necesario acudir a los expedientes originales conservados en el AGA. En la tabla 4.14 se comparan los informes de los Sindicatos con la resolución final adoptada por la DGI. En primer lugar, se comprueba que su papel de información en el condicionamiento industrial fue muy activo, ya que emitieron informes en la mayoría de las ocasiones –el número de casos sin informar (0S ó 0N) fue muy pequeño–. Sólo en los primeros años –cuando se estaban formando y todavía no se habían

incorporado al mecanismo de la regulación,— y en los últimos —debido al alto porcentaje de autorizaciones en ese momento—, subió ligeramente el número de expedientes no informados por los Sindicatos. Pero lo más destacable de la tabla 4.14 es el elevado número de informes negativos de los Sindicatos, un 50 por ciento en las industrias químicas, y hasta un 70 por ciento en las textiles. Consecuentemente, la resolución final de la DGI no tenía en cuenta la mayoría de estos informes, ya que en caso contrario el porcentaje de denegaciones hubiera sido mucho más grande del que fue en realidad. Así, el porcentaje de discrepancias entre los Sindicatos y la DGI (SN y NS) fue de un 30 por ciento en las químicas, y de un 45 por ciento en los textiles —recordar que las discrepancias entre las Delegaciones Provinciales y la DGI sólo fueron del 9 por ciento en las químicas y del 12 por ciento en los textiles (tabla 4.11)—. Además, estas discrepancias se mantuvieron en el tiempo, por lo que se deduce que los Sindicatos no se adaptaron a los criterios de la DGI, sino que continuaron con su línea de actuación (si acaso disminuyendo ligeramente el porcentaje de informes negativos en los años cincuenta).

TABLA 4.14. *Relación entre las resoluciones de la DGI y los informes de los Sindicatos Industrias textiles y químicas*

Textil	1943	1947	1952	1959	Total
SS	7%	20%	29%	20%	20%
NN	16%	47%	9%	22%	22%
SN	1%	1%	1%	4%	2%
NS	14%	32%	46%	42%	36%
OS	45%	0%	13%	8%	16%
ON	16%	0%	2%	3%	5%
Química	1940	1948	1952	1959	Total
SS	9%	35%	40%	51%	35%
NN	33%	30%	15%	7%	20%
SN	0%	2%	1%	1%	1%
NS	6%	20%	38%	34%	25%
OS	38%	8%	7%	7%	14%
ON	15%	5%	0%	0%	5%

Notas: SS = Sindicato informa favorablemente, y DGI autoriza

NN = Sindicato informa desfavorablemente, y DGI deniega

SN = Sindicato informa favorablemente, y DGI deniega

NS = Sindicato informa desfavorablemente, y DGI autoriza

OS = Sindicato no informa, y DGI autoriza

ON = Sindicato no informa, y DGI deniega

Fuente: AGA.

Los datos anteriores muestran que los Sindicatos informaban mayoritariamente en sentido negativo, y que la DGI no tenía en cuenta buena parte de esos informes para su decisión final. ¿Qué causas explican estos dos hechos?. Pozuelo (1955, pp. 57–58) encuentra la explicación en

la sustitución de las Comisiones Reguladoras por los Sindicatos Nacionales de nueva creación como organismos colaboradores del entonces Ministerio de Industria y Comercio. [Mientras que] las Comisiones Reguladoras eran organismos eminentemente técnicos, y su función asesora fue por lo tanto serena y eficaz; los Sindicatos olvidaron pronto el aspecto técnico de su función, que derivó al aspecto económico-social y relegó al primero al poco tiempo, al estar influidos por los representantes de las industrias en ellos encuadradas; pretendieron restar posibles competencias, no sólo en el campo comercial de la producción en relación con el mercado, sino en el más próximo de la distribución de cupos de materias primas; explicándose así que prevalecieron en grado sumo los informes desfavorables en los expedientes de nuevas industrias y sus ampliaciones, con omisión de datos técnicos y estadísticos en que fundamentar aquellos, lo que los hacía de escasa o nula utilidad a la hora de resolver.

Sin embargo, no estoy de acuerdo con ciertos aspectos de esta interpretación. En primer lugar, Mikel Buesa ha mostrado que las diferencias entre las Comisiones Reguladoras y los Sindicatos no fueron tan decisivas (1982, pp. 89–91). Por otro lado, es cierto que la calidad técnica y de información de los informes de los Sindicatos fue muy baja, pero esta fue también una característica general de todo el proceso del condicionamiento industrial (los informes de las Delegaciones Provinciales y la DGI fueron muy deficientes). La inexistencia de normas o criterios concretos en esta regulación permitió que la DGI pudiera ignorar los informes de los Sindicatos. Por tanto, es necesario encontrar más factores explicativos a los dos hechos apuntados al principio de este párrafo. Respecto al primero —el elevado número de informes negativos de los Sindicatos—, surgen dos explicaciones: por un lado, la apuntada por Pozuelo de la defensa de los intereses de los empresarios ya establecidos, y, por otro, el deseo de controlar el mecanismo de asignación de materias primas escasas por parte de los Sindicatos. Para entender el segundo hecho —las discrepancias entre Sindicatos y DGI—, es necesario analizar el enfrentamiento evidente que hubo entre los dos organismos. Vayamos por partes, empezando por esta segunda cuestión.

La revisión de los expedientes originales y de las comunicaciones dentro del MIC muestra un alto grado de enfrentamiento entre el MIC y los Sindicatos. Los funcionarios de la DGI se quejaban mucho de la descoordinación en el interior de la Organización Sindical. Dos ejemplos (además de lo expuesto anteriormente por el ingeniero industrial y funcionario del MIC Enrique Pozuelo) ilustran esta cuestión. El primero es una comunicación de la Secretaría General Técnica al Director General de Industria (documento A.9). Un industrial cafetero

presentó en 1943 una solicitud que le fue aplazada (o sea, denegada) sobre la base de un informe desfavorable del Sindicato Nacional de la Alimentación. Posteriormente, la Delegación Provincial de Sindicatos distribuyó los cupos de café, incluyendo a este industrial. Por ello, la DGI levantó el aplazamiento y autorizó dicha industria en 1944. Pero la Comisaría de Abastecimientos, ante las protestas de otros industriales, excluyó a ese industrial como torrefactor mayorista. A continuación, este industrial recurrió ante la DGI, la cual no se consideró competente sobre los acuerdos de la Comisaría, aunque mantuvo su autorización. Lo interesante es el informe del Ingeniero. Comienza diciendo: «Una vez más se crea una situación enojosa para la Administración y para los industriales por la actuación simultánea y con diferente criterio de dos Organismos dependientes del Ministerio». Se observa, por tanto, que no es un caso aislado, y que ya se ha venido produciendo en ocasiones anteriores. El problema surge porque, tal como explica el informe, «unos, los Sindicatos, están encargados de la asignación de los cupos de materias primas[,] y en algunos casos con otros[,] Comisaría de Abastecimientos, DOEIS, COMEIN Alto Estado Mayor etc., encargados de ordenar los suministros de acuerdo con aquellos cupos».

En el segundo ejemplo se vuelve a plantear una situación parecida. Se trata, en este caso, del informe del Ingeniero Jefe de la provincia de Gerona (expediente AGA nº 9.117). En él se indicaba que «no es la primera vez que esta Delegación ha comprobado criterios e informes dispares a un mismo expediente entre la Central de Sindicatos de Madrid y su Delegación de Barcelona». Lo ocurrido fue muy similar al primer ejemplo: una denegación basada en un informe desfavorable del Sindicato, y la posterior inscripción de esa industria por parte del Sindicato, lo que equivalía a considerarla autorizada. La DGI contesta a la DP, en ese mismo expediente, ordenándola que autorice, y considerando

necesario poner estos hechos en conocimiento del Sindicato ya que resulta anómalo el hecho (que por otra parte no es el único caso ocurrido) de que habiéndose denegado por la Administración la autorización para una industria por haber sido informado desfavorablemente por el Sindicato, se proceda después por éste a asignar cupos o a reconocer e inscribir la industria en contra de su anterior criterio expuesto en el informe, y sin que la industria esté autorizada debidamente. Ruego a esa Jefatura que se den instrucciones a los departamentos correspondientes de ese Sindicato para evitar la repetición de casos como el presente (subrayado mío).

Además de los dos anteriores, existen multitud de otros ejemplos del enfrentamiento entre el MIC y los Sindicatos<sup>140</sup>.

<sup>140</sup> Así, hubo una fuerte disputa acerca de las industrias artesanales, ya que entraban dentro de la jurisdicción de los Sindicatos, pero su definición (diferenciándolas de las industrias no artesanales) no estaba clara. Por otro lado, es muy curioso el informe del Jefe Nacional del Sindicato en Valencia donde argumenta, para oponerse a

La reacción lógica de los funcionarios del MIC fue la de excluir a los Sindicatos de las decisiones finales. En el escrito antes citado de la Secretaría General Técnica se plantea esta cuestión, preguntándose «si los informes de los Organismos consultados constituyen un asesoramiento de la Administración o bien obligan a ésta a resolver de acuerdo con ellos». El informe se responde a sí mismo, indicando que

el asesoramiento del Organismo correspondiente [...] no prejuzga el sentido de la resolución lo que lógicamente habría de ser así ya que lo contrario sería mermar las facultades que la legislación concede a dichos Organismos quedando de hecho la facultad resolutoria en manos de los Organismos informantes: Sindicato, Comisaría, etc. (documento A.9).

La DGI no tuvo muchos problemas para aplicar este criterio. En un epígrafe anterior se comprobó cómo los ingenieros industriales de la sección de Nuevas Industrias, al mando de su Director General, controlaron de forma centralizada y efectiva la toma de decisiones en el condicionamiento industrial. La resolución por ellos tomada no dependía del informe de ningún otro organismo, tanto de dentro como de fuera del MIC. Los ingenieros industriales de Madrid controlaron férreamente a los ingenieros de las Delegaciones Provinciales. Así, en una circular interna ya citada (la nº 93 de 5/8/1941), y ante las quejas de las Delegaciones de Industria porque recibían muchas comunicaciones de distintos organismos, la DGI afirmaba categóricamente que «las únicas normas a que han de ajustarse [las Delegaciones Provinciales] en el trámite de aquellos expedientes son las que emanen o reciban directamente de este Centro directivo, considerando como meros informes los que procedan de otros Organismos». Las Delegaciones Provinciales aplicaron, en algunos casos, los criterios de estos otros organismos, aunque fueran distintos de los suyos propios, pero tal como la circular anterior indicaba, en caso de duda el expediente se elevaba a consulta a la DGI, cuya decisión final esta vez sí que era independiente de la de los Sindicatos. Las Delegaciones se vieron así reducidas a un simple papel de recogida de expedientes y de informes de otros organismos, mientras que la DGI se convirtió en el centro fundamental de decisión. Desde 1946, con la elaboración de las fichas de criterio, la situación permaneció igual, incluso haciendo más inútiles los informes sindicales. En ningún caso disminuyó la capacidad de decisión de la DGI, varias veces en contra de los criterios que éstos habían establecido (como se comprobó

---

una solicitud de un taller de reparaciones de aparatos ópticos, que casualmente el solicitante estuvo a sus órdenes hasta hace algún tiempo, y que no le considera capacitado para ejercer este delicado trabajo. La reacción del MIC ante este argumento, además de no tenerlo en cuenta para su resolución, fue volver a incidir en la falta de criterios de los Sindicatos en sus informes (expediente AGA 11.240). Por último, y aunque se sale del tema, se comprueban las malas relaciones existentes entre el MIC y la Organización Sindical por la circular interna nº 633 (15/7/1954), donde la Prensa del Movimiento se quejaba de que el MIC no inscribía sus comunicaciones oficiales (concursos, subastas, anuncios) en su periódico.

con la existencia de discrepancias entre los criterios de la DGI y la resolución final, en la tabla 4.12).

Un último apunte a esta cuestión está en la nota que el Director General de Industria, Eugenio Rugarcía, envió a la Secretaría General Técnica. En ella se argumentaba que la causa de que los organismos asesores manden un porcentaje tan alto de informes negativos no es tanto culpa de ellos, sino de los trámites burocráticos para solicitar dichos informes. La solución propuesta por Rugarcía fue la siguiente:

Antes de hacer las consultas, se realice un rápido estudio del expediente, para deducir si, en principio, se estima o no conveniente una resolución conforme con la solicitud. Inmediatamente después, se hará la consulta, señalando, en el primer caso, que en principio se estima conveniente la propuesta, y prescindiendo, en el segundo, de los comentarios (caja AGA 7.120).

Más allá de la efectividad de esta medida<sup>141</sup>, esta circular pone de manifiesto, en primer lugar, la permanencia de la actitud de los Sindicatos de informar desfavorablemente en la mayoría de las ocasiones, aún en los años cincuenta. Y en segundo lugar, el interés de la DGI por aligerar la resolución de los expedientes, pero manteniendo siempre su autonomía en la toma final de decisiones.

Los Sindicatos, a pesar de todo lo señalado, lucharon para intentar ejercer la máxima influencia posible en el condicionamiento industrial y, en general, en todas las intervenciones industriales y económicas del franquismo. En esta tesis no se ha estudiado de forma exhaustiva la actuación de los Sindicatos en este terreno, cosa que requeriría una investigación monográfica, pero, respecto al condicionamiento industrial, se han podido sacar conclusiones interesantes en torno a dos actuaciones Sindicales: las relacionadas con los cupos de materias primas, y las de defensa y representación de los empresarios. Estas dos actuaciones se asocian claramente con dos de los tres argumentos presentados por las autoridades a la hora de denegar: la escasez de materias primas y la industria suficiente (el tercero es la escasez de divisas).

En referencia al primero de ellos –la escasez de materias primas–, el Sindicato acumuló mucho poder y mantuvo una fuerte disputa con el MIC. Debido a la escasez de varias materias primas, las autoridades franquistas establecieron un sistema de reparto mediante cupos, en vez de dejar que el sistema de precios asignase (de manera más eficaz) esa escasez.

---

<sup>141</sup> Esta circular se dirigía a la Secretaría General Técnica para que ésta estableciese una forma concreta de llevar a cabo la propuesta. En la circular original aparece un escrito a mano firmado por Rugarcía que dice: «A ver cómo pones en marcha esto. Tú me dirás lo que opinas».

Este sistema cayó, principalmente, bajo la responsabilidad de la Organización Sindical, bien a través de los propios Sindicatos Nacionales, bien por medio de otros organismos como los Servicios Nacionales o las Comisarías de Abastecimientos. La relación entre este sistema y el condicionamiento industrial es evidente, ya que muchas industrias necesitaban para su funcionamiento utilizar materias primas cuya distribución era responsabilidad de los Sindicatos. El condicionamiento era una regulación más entre la maraña de intervenciones que debían afrontar (después de la pertinente autorización) los empresarios: disponer de divisas, de electricidad, de materias primas, etc. Todo ello hacía necesaria una cierta coordinación entre los diferentes organismos, o dicho de otra forma, la DGI y los Sindicatos estaban condenados a entenderse pues, por ejemplo, si una industria iba a tener muchos problemas para conseguir materias primas, lo lógico es que se denegara su solicitud.

Sin embargo, la necesaria coordinación no existió. Un primer indicio de esta descoordinación estuvo en el hecho de que todas las intervenciones eran diferentes entre sí, y la autorización de una de ellas no suponía la autorización para las demás, es decir, no otorgaban derechos para otras regulaciones posteriores. Así se indicaba en el Decreto 8/9/1939 (art. 13): «Las autorizaciones para instalar o ampliar industrias que requieran importación de maquinaria o materias primas, no prejuzgarán la ulterior tramitación del permiso para dicha importación, que corresponde otorgar a la Dirección General de Comercio». En definitiva, cada organismo trataba de acumular el máximo número de competencias, para poder así enfrentarse más eficazmente contra el resto de organismos en la lucha competitiva dentro del entramado administrativo del régimen de Franco<sup>142</sup>.

Esta situación también se produjo en torno a las materias primas, donde muchas autorizaciones de la DGI incluían ciertas condiciones particulares como las siguientes:

«el peticionario empleará exclusivamente materias primas no intervenidas»; o «las primeras materias que se emplearán en la fabricación se limitarán a las propuestas por el peticionario, no dando esta autorización derecho alguno para reclamar de los organismos reguladores otras primeras materias que éstos tuviesen sometidas a cupos de distribución»; o «esta autorización no supone...la garantía del suministro de primeras materias sujetas a distribución por organismos oficiales, que éstos realizan de acuerdo con sus posibilidades»; o «el suministro de...a la industria que se autoriza queda supeditado a las disponibilidades que de estas materias tengan los Organismos encargados de su distribución, quienes decidirán si procede fijación de cupos y la cuantía de los mismos»; o «esta autorización no dará derecho al peticionario a solicitar cupo de materias primas intervenidas, hasta tanto no se hallen en funcionamiento las

---

<sup>142</sup> Un ejemplo de esta lucha fue la utilización, por parte de la DGI, de la energía eléctrica como una de sus «armas» más importantes. Así, el 29 de diciembre de 1948 esta Dirección emitió una circular «disponiendo que cuando una industria ha sido autorizada por una dependencia de la Administración distinta de la Dirección General de Industria, ha de sobreentenderse que la citada autorización está condicionada en cuanto a suministro de energía eléctrica a la autorización de la Dirección General» (MINER, 1982, p. 53).

nuevas instalaciones autorizadas para su obtención en cantidades suficientes para abastecer el mercado» (Borrell, 1943, p. 44).

La reacción de los Sindicatos fue la de no conceder cupos necesarios de materias primas a esas empresas, por lo que muchas instalaciones autorizadas no podían ponerse en marcha. En el AGA se han encontrado muchos ejemplos de esta situación, con expedientes autorizados por la DGI pero condenados a no poder iniciar su labor por falta de materias primas –los ejemplos más numerosos están relacionados con el poderoso Servicio Nacional del Trigo (SNT), y abundan los casos de molinos–. Aunque, al final, los recursos y la actuación de la DGI conseguían enderezar la situación, los perjuicios al industrial eran muy grandes, debido a que su expediente se alargaba en exceso<sup>143</sup>. Para paliar esta situación, el MIC –ya se ha visto– sacó una Orden el 25/4/1946 en la que se indicaba:

Autorizada la instalación o ampliación de una industria por este Ministerio, en la forma que se expresa en el número anterior, los Organismos distribuidores de cupos de materias primas vendrán obligados a facilitar los que correspondan aunque hubiesen informado en sentido desfavorable las oportunas peticiones de instalación o ampliación de dichas industrias (norma 2)<sup>144</sup>.

No se ha podido comprobar la eficacia real de esta Orden. Los Sindicatos podrían haber continuado con su política de entorpecimiento a las industrias no informadas favorablemente por ellos. Sin embargo, los documentos originales encontrados que reflejaban las tensiones entre DGI y Sindicatos datan exclusivamente del primer lustro de la década de los cuarenta, lo cual es un indicador de que el problema terminó por solucionarse. Además, la escasez de materias primas fue remitiendo con el tiempo, a la vez que desaparecían los organismos distribuidores. Los Sindicatos mantuvieron cierto poder mientras conservaron su capacidad de reparto, aunque la normalización de la situación –a parte del mercado negro–, les hizo perder paulatinamente ese poder<sup>145</sup>. En cambio, la otra forma de influencia y poder de los Sindicatos,

<sup>143</sup> Por ejemplo, los expedientes de dos pequeños molinos que sufrieron este problema (expedientes AGA 11.206 y 11.268), tardaron en solucionarse 365 y 730 días respectivamente.

<sup>144</sup> Es necesario volver a reiterar la importancia del problema de las materias primas durante los años cuarenta. De las cuatro únicas órdenes que modificaron la legislación del condicionamiento industrial (hasta las órdenes liberalizadoras de los años sesenta), dos tenían que ver con las materias primas, ésta que aquí se ha visto, y la que introducía la figura del «aplazamiento de la resolución» (Orden 26/1/1942) –las otras dos órdenes afectaron al procedimiento de aplicación de la regulación–.

<sup>145</sup> Falta una investigación monográfica general sobre este asunto, aunque varios autores han apuntado la liberalización de muchos sectores intervenidos a partir de los años cincuenta. La circular 4/8/1952 de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes indicaba que «seguirá siendo preceptivo el informe de esta Comisaría General para las siguientes industrias: fábricas de conservas de pescados, industrias de tueste y torrefacción de café, fábricas de molturación de semillas oleaginosas, almazaras, fundiciones de sebo, extractores de aceite de pescado, extractores de aceite de orujo, desdobladoras de grasas, refinerías de aceite de oliva y orujo, refinería de toda clase de aceites, fábricas de margarina, fábricas de grasas comestibles, fábricas de grasas

su capacidad de representar los intereses de los grupos empresariales, sí se mantuvo durante todo el período. Esto nos lleva al siguiente y último punto de este apartado.

A pesar del carácter teóricamente «vertical» de los Sindicatos, en realidad estaban divididos en dos secciones, la de los obreros y la de los empresarios. De estas dos partes, la patronal fue la más importante: «se afirma explícitamente que serían los patronos y no los trabajadores los que tendrían la voz dominante en los asuntos económicos» (Payne, 1987, p. 278). Dado que la actuación de los empresarios se estudiará enseguida en el próximo epígrafe, ahora sólo se apuntarán algunas ideas sobre su función. Según Velarde (1967, pp. 69-70), la Organización Sindical en España tuvo una gran influencia en su política económica, y fue utilizada por los empresarios para defender sus intereses, lo que explica en última instancia el alto grado de monopolio de la economía española en ese período. Aceptando la validez general de esta hipótesis, en el caso concreto del condicionamiento industrial los indicios no apuntan en esta dirección. La actuación de los Sindicatos en esta regulación se canalizó a través de dos vías: favorecer a los industriales establecidos frente a los nuevos entrantes, y servir de voz para defender los intereses de determinados grupos de empresarios frente al Ministerio de Industria y Comercio.

Una forma aproximada de comprobar el primer aspecto es comparar la actuación del Sindicato en las nuevas industrias y en las ampliaciones. En la tabla 4.15 aparece esta comparación. El hecho de que el porcentaje de informes negativos sea mayor en las nuevas industrias que en las ampliaciones es un indicio de la utilización por parte de los industriales establecidos de los informes sindicales como barrera de entrada frente a los nuevos competidores. No obstante, la diferencia entre ambos no es muy alta (71 por ciento frente a 65 por ciento), y es inferior a la que hubo en las denegaciones finales de la DGI entre nuevas y ampliaciones (tal como se comprobará en el próximo epígrafe). A esto se le añade el hecho de que una cierta diferencia a favor de los ya establecidos es lógica, debido a que éstos tienen mayor experiencia burocrática y empresarial. Por tanto, no parece que los Sindicatos empleasen de forma destacada sus informes para favorecer a los ya establecidos frente a los nuevos entrantes.

---

concretas, fábricas de grasas hidrogenadas, sulfuradas, en atención a que en orden a la regulación de las campañas de materias que les afectan subsisten todavía determinadas intervenciones» (norma 1). Otras muchas industrias perdieron ese carácter preceptivo del informe.

TABLA 4.15. *Informes de los Sindicatos y resolución final adoptada por la DGI, según fueran nuevas industrias o ampliaciones*

Sector	Química					Textil					TOTAL
	Año	1940	1948	1952	1959	Total	1943	1947	1952	1959	
% de informes negativos en NUEVAS INDUSTRIAS	81%	67%	60%	56%	66%	78%	86%	64%	82%	76%	71%
% de informes negativos en AMPLIACIONES	78%	38%	40%	46%	44%	68%	77%	70%	75%	76%	65%

Fuente: AGA.

La segunda actuación de los Sindicatos fue su utilización, por parte de determinados grupos empresariales, como un organismo capaz de defender sus intereses frente a la Administración. Se han encontrado algunos ejemplos de esta actuación relacionados con el condicionamiento industrial. En 1943, el Sindicato Nacional de la Construcción trasladó a la DGI una petición de un grupo de yeseros de Morón de la Frontera (Sevilla) para que no se autorizaran nuevas industrias en esa ciudad. Al ser competencia de la Dirección General de Minas, no se conoce el resultado final de dicha petición (documento A.10). Por otro lado, en 1955 el Sindicato Nacional de la Alimentación pidió a la DGI que no se autorizasen nuevas industrias de pastas para sopa<sup>146</sup>, y la DGI le hizo caso y envió una circular a las Delegaciones Provinciales (nº 665) prohibiéndoles que autorizasen ninguna nueva industria o ampliación sin su permiso. El hecho de que en algunos otros sectores industriales fueran prohibidas las autorizaciones (ya se vio anteriormente el caso de las cármicas, las que usaban azúcar o las de la piel) es un indicio de otras actuaciones sindicales en la dirección anterior<sup>147</sup>.

Los ejemplos anteriores, así como la literatura de la época, refuerzan la hipótesis de unos Sindicatos actuando eficazmente en favor de determinados grupos empresariales, aunque es necesaria una investigación monográfica y rigurosa sobre esta cuestión. Sin embargo, hay que hacer dos matizaciones a la hipótesis anterior, al menos desde el punto de vista del condicionamiento industrial. En primer lugar, todos los ejemplos expuestos hacían referencia

<sup>146</sup> El informe del Sindicato indica, tras expresar la necesidad de que exista un entendimiento cordial y paralelo entre ambos organismos, que tras un estudio profundo y meditado ha constatado el desequilibrio entre producción y consumo. Además, se compromete a mejorar sus instalaciones.

<sup>147</sup> Otros ejemplos, no relacionados con el condicionamiento industrial, también muestran a los Sindicatos como defensores de determinados grupos empresariales. Buesa (1982, pp. 91-92) refiere el caso del Proyecto de Ley de Ordenación de la Industria Resinera en 1944, donde los ayuntamientos se quejan de la inclusión de la Sección de Resinas dentro del Sindicato Nacional correspondiente, lo que provocaría que «la única representación positiva dentro del Sindicato la llevarán un reducidísimo número de señores, que son precisamente los que desde hace muchos años vienen ejerciendo un verdadero Monopolio del negocio resinero, puesto que acaparan del 75 al 80 por 100 de la producción» (p. 92). Otro ejemplo lo vuelven a ofrecer los industriales de pastas para sopa, quienes en 1944 se reunieron y, a través del Sindicato Nacional de Alimentación, fijaron unos coeficientes para la adjudicación de materias primas diferentes al criterio de las Delegaciones de Industria (circular nº 227).

a sectores industriales muy específicos, y que realmente atravesaban por graves problemas de escaseces de materias primas y sobreproducción. Por tanto, es difícil afirmar que, *de forma generalizada*, los empresarios con más influencia pudieran utilizar eficazmente a los Sindicatos para capturar a los funcionarios del MIC en busca de barreras de entradas frente a nuevos competidores. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, los Sindicatos no fueron el único instrumento que tenían los empresarios para realizar sus actividades de búsqueda de rentas, y abundan los ejemplos en este sentido. Así ocurrió con el sector de la cerveza en España (García Ruiz y Laguna 1999). Antes de la Guerra Civil no existía ninguna fábrica grande de cerveza en la ciudad de Valencia, a pesar de ser una zona de gran consumo potencial. Los distintos proyectos de construcción de una nueva fábrica en los años treinta no se llevaron a cabo, y se interrumpieron con la guerra. Después de ésta, se retomó el asunto por parte de las cerveceras, pero en un nuevo marco institucional determinado por el condicionamiento industrial y la Organización Sindical. A través del Sindicato correspondiente, se negoció la instalación de una nueva fábrica en Valencia, que contaría con la participación de las principales cerveceras del país, y que se llamaría «El Turia». Sin embargo, la empresa «El Águila» se desmarcó del proyecto y optó por construir su propia fábrica. En la investigación de García Ruiz y Laguna se destaca el enfrentamiento de «El Águila» con su Sindicato, y el hecho de que esta cervecera saliera bien parada debido a los buenos contactos que tenía con la Administración (estaba apoyada, entre otros, por el Banco Hispano Americano). Al final la DGI autorizó, sin ningún problema, las dos fábricas en Valencia.

La principal conclusión de este ejemplo es que no se puede establecer una norma general en la actuación de los Sindicatos respecto al condicionamiento industrial. Depende de cada caso, y se requieren estudios particulares (como el de la cerveza anterior) para llegar a conclusiones definitivas. De lo visto en esta sección se puede concluir que los Sindicatos no tuvieron una influencia decisiva en el condicionamiento industrial<sup>148</sup>. Tal como se verá en el próximo epígrafe, la actuación individual y los contactos personales de muchos empresarios pesaron tanto o incluso más que la actuación colectiva de grupos de empresarios, actuación colectiva en la que los Sindicatos no tenían (ni legalmente ni en la práctica) el monopolio.

---

<sup>148</sup> Otro factor que corrobora esta hipótesis es el hecho de que el Parlamento (corporativo) español no ejerció ningún tipo de influencia en el condicionamiento industrial. En el capítulo 2 se explicó cómo el franquismo prefirió utilizar instrumentos legislativos de segundo orden, como las órdenes, en vez de las leyes o los decretos. Así ocurrió en el condicionamiento, donde las órdenes e incluso otras figuras menores como las comunicaciones internas, fueron el único instrumento utilizado para desarrollar la regulación, lo que permitió evitar el control del Parlamento.

## 6. EMPRESAS Y EMPRESARIOS

El último agente que falta para completar el estudio del condicionamiento industrial es el empresario y su empresa. Hasta este momento, se han estudiado las principales características del Estado en la regulación: sus ideas, la plasmación de éstas en la legislación, la aplicación real de la intervención, y los diferentes agentes que, dentro de la maquinaria del Estado y de sus organismos corporativos, influyeron en el condicionamiento industrial. Pues bien, la empresa y el empresario son el objeto de la regulación, los que padecen o se benefician de ella. Cabe preguntarse, por tanto, cuales fueron sus reacciones y sus posibles influencias en el establecimiento y desarrollo del condicionamiento. Esto es lo que se analiza en el presente epígrafe.

Hasta el momento, la ciencia económica no ha sido capaz de elaborar una teoría general satisfactoria que explique la mayor parte de los problemas y características de las empresas modernas, ni tampoco ha podido establecer una conexión entre esas teorías de la empresa y las teorías de los empresarios. Sólo existen análisis parciales del problema: las teorías de la organización industrial, el enfoque neoinstitucional de la empresa como institución alternativa al mercado en función de los costes de transacción, y diferentes teorías sobre la figura del empresario como innovador, como agente que asume riesgos e incertidumbres, o como poseedor de motivaciones y características psicológicas y sociológicas propias (Santos, 1997a).

En este epígrafe se utilizarán algunas de estas aportaciones para investigar, por un lado, la estructura de las empresas afectadas por la regulación, y por otro, la influencia entre los empresarios y los reguladores. El mayor peso se dará a este segundo aspecto, al papel del empresario. La actuación de los empresarios está muy influida por el marco institucional donde realizan sus actividades, y este marco institucional depende, en gran medida, de la actuación del Estado. Éste puede ofrecer normas reguladoras y fondos presupuestarios que beneficien o perjudiquen a la actividad empresarial. Durante el franquismo, y también en el período anterior —desde finales del siglo XIX—, las relaciones del empresario con el Estado se orientaron principalmente hacia dos frentes: la protección frente a la competencia externa e interna, y el control de la presión sindical (Pérez Díaz, 1985, p. 6). Aquí nos interesa sólo el primero de estos aspectos.

La relación entre empresarios y marco institucional se puede simplificar suponiendo que esa relación es sólo exógena o unidireccional, de tal manera que el empresario se adapta al marco institucional existente, pero no intenta modificarlo. Esta visión contiene varios

supuestos implícitos, el principal, la homogeneidad de todos los empresarios cuyo único objetivo es maximizar beneficios. Siguiendo con esta simplificación, los empresarios pueden orientarse hacia dos tipos de actividades, 1) las productivas regidas por un mercado competitivo e impulsadas por el proceso de innovación, y cuyos beneficios sociales – crecimiento de la renta y del bienestar– superan a los individuales –beneficios empresariales–, y 2) la búsqueda de rentas a través del sector público, actividad que no genera nuevas rentas ya que sólo redistribuye las existentes, y que, además, provoca numerosas ineficiencias en la economía. El marco institucional, por encima y al margen de los empresarios, es el que determinará la inclinación de éstos hacia una u otra actividad.

Sin embargo, el supuesto de la neutralidad de los empresarios respecto al marco institucional es poco realista. Por eso se están imponiendo cada vez con mayor fuerza una serie de trabajos que admiten un cierto grado de endogeneidad, en línea con el enfoque del «public choice». En estos trabajos, el marco institucional aparece, no como algo externo y ajeno a los empresarios, sino como una consecuencia –al menos en parte– de su actuación. Los dos enfoques anteriores –exógeno y endógeno– se han utilizado para numerosos estudios sobre los empresarios en España<sup>149</sup>. La principal conclusión de estos trabajos es que los empresarios españoles, bien por el marco institucional existente, bien por su actuación directa (endógena) en la configuración de ese marco, utilizaron las numerosas intervenciones y regulaciones públicas para protegerse de la competencia interna y externa. El estudio de las actuaciones empresariales en torno al condicionamiento industrial servirá, entre otras cosas, para añadir un elemento más a los estudios anteriores. El análisis se dividirá en dos partes. En la primera se usará la simplificación exógena para ver la influencia de esta regulación en los empresarios y sus empresas. En la segunda se romperá el supuesto exógeno para buscar las influencias endógenas entre empresarios y regulación, y determinar hasta qué punto los empresarios influyeron en el origen y el desarrollo del condicionamiento industrial. Esto nos permitirá, en el último epígrafe de este capítulo, comprobar la relación entre los dos

---

<sup>149</sup> Existen numerosos trabajos en esta línea, aunque la mayoría sólo estudian un sector económico determinado. Se pueden encontrar referencias de estos trabajos en Tortella (1994, cap. VIII), y una interesante recopilación de estudios en Comín y Aceña (1995). Algunos trabajos han abordado el estudio general de la clase empresarial en España, como Pérez Díaz (1985), Fraile (1991 y 1998), Cabrera (1997), y el ya citado Tortella (1994, cap. VIII).

Es necesario citar la interpretación que hace Tortella del factor empresarial en España, el cual se aleja, en parte, de la mayoría de los estudios anteriores. Según Tortella (1994, cap. VIII), las características mentales y culturales de la sociedad española en el largo plazo constituyen la explicación última de la falta de un verdadero espíritu empresarial en España: «una sociedad que desde el siglo XVI se congeló en una ortodoxia impuesta, que reprimió sistemáticamente el pensamiento original y la libertad de acción en busca de la felicidad terrena acabó encontrándose, tres siglos más tarde, sin una clase empresarial competitiva y dinámica. Las actitudes sociales, repito, son muy persistentes: hay indicios de que el problema no se ha resuelto todavía» (p. 195).

principales agentes que intervinieron en el condicionamiento industrial: el Estado y los empresarios.

### 6.1. Influencias del condicionamiento industrial en los empresarios españoles

El condicionamiento industrial fue una intervención que influyó de forma muy intensa en todos los factores de la actividad empresarial. Esta influencia se notó, por un lado, en la denegación de los proyectos empresariales para abrir nuevos establecimientos industriales, ampliar la capacidad productiva, o trasladarla a otra provincia. Pero además, había muchas otras operaciones que estaban también bajo el control directo del condicionamiento: el tipo de maquinaria a utilizar (nueva o usada), la tecnología a emplear, el número de obreros, etc. En este caso, las autoridades no actuaban a través de la denegación de los expedientes, sino mediante la concesión de autorizaciones condicionadas al cambio de alguna de las características del proyecto presentado por el peticionario. Dichas condiciones iban desde pequeños cambios hasta modificaciones radicales del proyecto original<sup>150</sup>. El intenso control de las autoridades en la creación y desenvolvimiento de las industrias en España, unido al hecho de que el condicionamiento industrial fue una regulación muy estable que se desarrolló sin cambios legislativos de importancia durante más de veinte años, muestra la influencia que tuvo en todas las facetas de la actividad empresarial, influencia que iba mucho más allá de la simple puesta en funcionamiento de una industria. En esta sección se analizan todos estos efectos sobre la función empresarial.

---

<sup>150</sup> Esta segunda característica es la que más se puede asociar al nombre de «condicionamiento», ya que se condiciona la concesión de una autorización al cumplimiento de una serie de normas que determinan las autoridades (aunque estas normas no eran fijas ni establecidas *a priori*, sino que las imponían las autoridades en cada expediente). El expediente nº 47.578 es un buen ejemplo de esta situación. En 1956 un industrial textil de Lugo presentó un proyecto de nueva industria por un valor de 25 millones de pesetas. El proyecto contemplaba la construcción de maquinaria propia en sus instalaciones, y solicitaba que se le concedieran ayudas al igual que a otra empresa de Badajoz que se había beneficiado del «plan Badajoz». La Dirección General de Industria no aceptó nada de esto, y el solicitante rehizo su petición, renunciando a los beneficios del «plan Badajoz» y a construir su propia maquinaria, y elevando el presupuesto hasta cerca de 100 millones de pesetas. En ese momento las comunicaciones entre la Delegación Provincial de Pontevedra y la DGI dejan traslucir un tono de desconfianza e incluso de desprecio hacia este industrial, dudando de su capacidad empresarial. Al final se autorizó la nueva industria, pero permitiendo sólo una capacidad productiva mucho menor que la solicitada, y dejando para más adelante, si los funcionarios consideraban que la marcha de la empresa era buena, la posibilidad de futuras ampliaciones.

### 6.1.1. Incrementos en los costes de las empresas

El efecto más inmediato de esta regulación fue el incremento en los costes de las empresas españolas. Este aumento fue causado por los costes burocráticos necesarios para poner en marcha el procedimiento administrativo, por el tiempo que se demoraba el proceso, y por la incertidumbre asociada a la posibilidad de denegación de la petición. A lo largo del capítulo ha quedado demostrada la importancia que tuvieron estos costes en el condicionamiento, y ya otros autores habían confirmado esta situación. Es el caso de Ramón Tamames, quien al referirse a la liberalización que la Orden 5/1/1961 introdujo en el condicionamiento industrial del cemento, comenta:

Una supresión de este tipo no es, ni mucho menos, nimia. Cualquiera que conozca los trámites, anuncios públicos, informes, etc., que se requería en el expediente de concesión de un permiso para instalar una fábrica de cementos, sabe lo que esta tímida liberalización significa y lo mucho que, en el futuro, puede representar en nuestro mercado de cementos (Tamames, 1961, p. 81).

Pozuelo también se quejó de la negativa influencia de estos costes burocráticos en los empresarios, sobre todo en los más pequeños. Para Pozuelo (1955, p. 187) todo esto era un «innecesario gravamen que sufre el industrial», y denunció concretamente el importante gasto que representaba el anuncio en los Boletines Oficiales, además de los honorarios reglamentarios.

El tiempo de resolución también afectó considerablemente a las empresas españolas. La propia Administración era consciente del problema, y en MIC (1947, p. 31) hablaba de «demoras y entorpecimientos» del sistema. Ya se ha visto (tabla 4.13) cómo la realidad confirma el crecimiento hasta 1947 del tiempo de resolución de los expedientes hasta 10 meses, y cómo en los años cincuenta esta demora se mantuvo alrededor de los 7 u 8 meses. Incluso una vez autorizada la empresa, en muchas ocasiones ésta tardaba mucho tiempo en ponerse efectivamente a funcionar. Las autoridades daban un plazo para ello, y muchos expedientes del AGA eran solicitudes de prórrogas porque la empresa no había podido cumplir el plazo otorgado para ponerse en funcionamiento. Por tanto, durante esos años existió una situación generalizada de dificultad para poner en marcha nuevas instalaciones, no sólo a causa del condicionamiento industrial (los 8 ó 10 meses de media que tardaba la Administración en resolver la solicitud), sino también debido a las otras intervenciones estatales que dificultaban el posterior desarrollo de la función empresarial (necesidad de

electricidad, de materias primas, de transporte, de elementos proporcionados por otras industrias, etc.)<sup>151</sup>.

La prueba más evidente de la preocupación por los trámites burocráticos y su demora está en las cartas de recomendación que los industriales dirigían al MIC (y que aparecen en los expedientes originales del AGA y en varias cajas dispersas). Evidentemente, el primer propósito de estas cartas era conseguir la autorización. Por ejemplo, José Martí Prats, dueño de una fábrica de puntillas y primo de Antonio Robert, le escribe agradeciéndole su intervención para que le autorizaran una petición: «como comprenderás nos ha satisfecho en gran manera dicha solución, probándome ello de nuevo el interés que personalmente has tomado en dicho asunto, quedándote muy obligado y altamente reconocido» (caja AGA 7.182). Se han encontrado varios telegramas de esta naturaleza. Pero lo que más destaca en casi todos ellos es la preocupación por que se solventara con rapidez su asunto. Es el caso de la carta anterior de José Martí Prats, cuyo objetivo principal era solicitar a Antonio Robert que acelerase la concesión de un certificado de importaciones. En el anexo se incluye otra carta de recomendación cuya motivación es, de nuevo, la aceleración de los trámites —ya que parece que da por supuesto que la autorización se va a conceder—, y por eso sólo insiste en «la rápida solución de este asunto» (documento A.11).

La consecuencia directa de lo anterior fue un aumento en los costes de las empresas, sobre todo en los costes fijos, aunque también en los variables, ya que los futuros aumentos de producción requerirían nuevas solicitudes. El resultado final fue una economía que se situaba por debajo de su frontera de posibilidades de producción. Además, la incertidumbre genera otros efectos. Uno de ellos era la corrupción y la actuación al margen de la ley que se incentivó con el condicionamiento industrial. Por un lado estaban las posibles corrupciones personales a las que se ha aludido en el párrafo anterior. Por otro lado, estaba la actuación al margen de la ley, la existencia de empresas no legales o lo que se denomina la «economía sumergida». Este es un fenómeno que siempre ha existido y que es muy difícil de medir, incluso hoy en día. Pero es de suponer que durante el período autárquico su intensidad fue mucho mayor, sobre todo por causa del condicionamiento. El expediente nº 11.181, ya comentado anteriormente, y que trataba sobre la aparición en Valencia de un gran número de fábricas de curtido clandestinas, es sólo una muestra de este problema. La siguiente carta que

---

<sup>151</sup> Un ejemplo de esta situación que, repito, fue generalizada, y requeriría un estudio detallado sobre todas las intervenciones que interferían en el desenvolvimiento de las empresas españolas (algo que desborda los propósitos de esta tesis), es el de la fábrica «El Águila» en Valencia —ya comentado—: una vez autorizada, un directivo de la empresa tuvo que dirigirse a la Secretaría General Técnica del MIC a solicitar permiso para comprar hierros que le permitiesen construir esa fábrica (caja AGA 7.125).

Juan Burgos Pamplona –un empresario al que le han denegado una industria de colas– remite al Dirección General de Industria, es bastante elocuente en este sentido (expediente 23.759):

Por lo que afecta al contenido de los escritos de impugnaciones, poco podemos añadir que no hayamos dicho en el pliego de descargo remitido a la Delegación de Industria, ya que los argumentos que en ellos se dan son razones de competencia, y las dificultades con que tropiezan nuestros impugnadores serán idénticas para nosotros, pero con esta mentalidad y sin arriesgar algo, la industria nacional estaría todavía fabricando colas hirviendo huesos y despojos animales en una olla.

[...] queremos hacer resaltar el hecho que parece presidir todas las resoluciones de los Organismos encargados de informar en principio las peticiones de instalación de industrias, y que sostiene un criterio equivocado a nuestro parecer que a nadie favorece y con el que no se evita que una gran parte de la industria Nacional viva al margen de la Ley, quizá en parte como consecuencia de esta estrechez de criterio y de la restricción que por parte de estos Organismos se quiere ejercer (subrayado mío).

Los ingenieros industriales de las Delegaciones Provinciales eran los encargados de vigilar las empresas clandestinas, pero la falta de medios y de personal no ayudaron a que su labor en este campo fuese muy eficaz.

Otro elemento que influyó en el incremento de los costes de las empresas fue la distorsión del espíritu empresarial. La actividad empresarial comporta un elevado grado de incertidumbre, ya que el empresario necesita habitualmente invertir una cantidad muy elevada de dinero que luego no puede recuperar fácilmente, al menos a corto plazo, y además, los beneficios no están asegurados. Por tanto, es lógico pensar que cuando un agente decide introducirse en un nuevo negocio (o ampliar el que tiene), se lo piensa mucho, y no actúa de forma inconsciente o precipitada. Uno de los argumentos que utilizaron las autoridades para justificar el condicionamiento industrial era, precisamente, el contrario: el Estado debía controlar los impulsos, muchas veces equivocados, de los empresarios. Demetrio Carceller se refería, como se vio anteriormente, a los proyectos empresariales que, sin posibilidades de desarrollo futuro, florecían en España durante los primeros años cuarenta. Y en los expedientes originales del AGA se vuelve a observar muchas veces esta actitud (por ejemplo, en el expediente nº 47.578 ya comentado, donde los funcionarios dudaban de la viabilidad económica de ese importante proyecto empresarial). Las críticas a tal actitud son evidentes: el Estado, los burócratas con empleo fijo en la Administración, no son los agentes más indicados para discernir la viabilidad de un proyecto que un empresario, poniendo en riesgo su propio dinero o patrimonio, se atreve a comenzar. A esto se une el hecho de que los instrumentos estadísticos y de trabajo con que contaban estos burócratas eran muy deficientes, lo que se tradujo en un bajo nivel técnico en las resoluciones de los expedientes, donde simplemente se exponía el argumento de la denegación pero sin apoyarlo en datos. Como consecuencia de

todo lo anterior, la posibilidad de haber frustrado proyectos empresariales con futuro, a través del condicionamiento industrial, fue muy grande.

Un ejemplo –ya citado– confirma esta última impresión: la escasez de hojalata en los años cuarenta dificultó la actividad de las fábricas de conservas, lo que justificó numerosas denegaciones a estas industrias; algunos empresarios reaccionaron proponiendo utilizar la madera como envase, lo que hacía que las autoridades autorizaran el proyecto; pero una empresa de conservas de tomates (expediente n° 10.563) propuso envasar en vidrio, a lo que la DGI se negó alegando que el envase de vidrio no era económico. Suponiendo que esto fuera cierto, no se comprende entonces por qué este industrial había pasado por alto este importante detalle, mientras que el funcionario de la DGI, que en el citado expediente no expone ningún argumento o cifra para sostener su afirmación, no. Es posible que se hubiera frustrado una innovación empresarial que hoy en día está muy desarrollada, como es la presentación del tomate en envases de vidrio.

Otro ejemplo, en la línea anterior, es el de la preocupación del MIC por la maquinaria nueva y la usada. Este ministerio se obsesionó porque las industrias utilizaran máquinas nuevas, y no maquinaria de segunda mano. Así, muchas denegaciones se basaban sólo en este aspecto, y la DGI instó a los ingenieros de las Delegaciones Provinciales a que vigilaran la compra de maquinaria usada por las nuevas industrias<sup>152</sup>. Las máquinas nuevas, evidentemente, tienen una función de coste variable menor que las viejas. Pero esto no significa que sólo sea rentable producir con máquinas nuevas. Existen otros muchos factores que pueden hacer que la utilización de máquinas viejas sea también rentable: la diferencia entre los dos costes variables medios, el precio del mercado, la amortización de los costes de capital de la máquina vieja, o las expectativas sobre los precios futuros del mercado. El criterio de impedir sistemáticamente a las nuevas industrias que compren máquinas usadas es muy rígido, y pudo impedir que los empresarios aprovecharan oportunidades del mercado. Al menos había que haberse preguntado qué razones impulsaban a muchos empresarios a usar máquinas usadas.

Un último ejemplo sobre la cuestión es el de las salas cinematográficas –ya visto–. Hasta ahora se ha argumentado que las actuaciones de las autoridades en el condicionamiento industrial se caracterizaron por la ausencia de reglas claras, lo que provocaba un aumento de la discrecionalidad. Sin embargo, aunque en esta ocasión sí que se fijó un criterio claro –el

---

<sup>152</sup> Estos ingenieros veían un indicio de la existencia de maquinaria usada cuando comprobaban que el capital declarado en la solicitud era inferior al precio de las máquinas nuevas.

aforo no podía exceder del 20 por ciento de la población—, esto provocó, a su vez, nuevas distorsiones: suponía homogeneizar la demanda de cine en toda España, perjudicando a aquellas poblaciones donde esta demanda fuera mayor, e impidiendo la introducción de mayor competencia y la expansión de las posibilidades de consumo de los demandantes de cine.

El incremento de la incertidumbre también fue provocada por la ausencia de garantías legales en el régimen de Franco, situación que afectó al condicionamiento industrial. En primer lugar, los industriales no tenían derecho a recurrir a los Tribunales de justicia, y dependían sólo de las decisiones del MIC. La legislación admitía el recurso para aumentar las garantías de los empresarios, pero con el tiempo las autoridades introdujeron disposiciones legales que dificultaban estos derechos: desde la Orden 3/2/1941 que sólo permitió recurrir a los industriales peticionarios, hasta la Orden 26/1/1942 que, con la figura del «aplazamiento de la resolución», eliminó el derecho al recurso cuando la denegación se basaba en la escasez de materias primas.

#### *6.1.2. La aparición y desaparición de empresas*

Además del incremento de los costes, hay otro efecto del condicionamiento industrial que generalmente pasa más desapercibido. Las economías capitalistas se caracterizan por la continua aparición y desaparición de empresas. El condicionamiento afectó a las dos variables. Respecto a la aparición de nuevos proyectos, en principio las autoridades utilizaron esta regulación para evitar, o al menos disminuir, el cierre de las empresas, prohibiendo la apertura de aquellas que, según su interpretación, no tenían futuro. No obstante, tampoco parece que esta regulación influyera de forma determinante en la cifra total de creación de nuevas industrias en España. En el estudio de Jiménez Araya (1977) sobre la creación de sociedades mercantiles en España, no se observa que, durante los años cuarenta y cincuenta, la creación y ampliación de sociedades sufriera alguna variación apreciable. En el cuadro IV de ese artículo (p. 159) se comprueba cómo, tras la Guerra Civil, crece el número de sociedades (y su capital) durante uno o dos años, y luego se estanca durante el resto de los años cuarenta, para crecer más rápido a partir de los años cincuenta y aún más en los sesenta. Es, por tanto, una evolución paralela a la de la renta y el producto industrial español. El condicionamiento industrial no afectó al número total de nuevas sociedades, ya que aquellos sectores en expansión acabaron, antes o después, siendo ocupados por las nuevas industrias o por las ampliaciones de las ya existentes. Los efectos de esta regulación se notaron más en las distorsiones que produjo dentro del sector industrial, provocando una asignación final de los

recursos distinta a la que se hubiera producido sin la regulación. Estas distorsiones, más que al monto total de nuevas sociedades, afectaron al desarrollo de unos sectores frente a otros, al de unos tamaños de fábrica frente a otros, y al de las industrias ya establecidas frente a las nuevas. La primera de estas distorsiones (sectorial) ya se ha tratado en las páginas anteriores, y las dos últimas se estudiarán en los próximos apartados. Pero antes es necesario analizar la otra cara de la moneda de la aparición de empresas: su desaparición.

Uno de los objetivos del condicionamiento industrial era evitar la desaparición traumática de empresas que, una vez establecidas, no fueran viables; para ello, las autoridades intentaban identificar ese tipo de industrias para impedir que abriesen. Si esto hubiera funcionado, la consecuencia habría sido una disminución en el número de bajas industriales (empresas que se retiran del mercado). Sin embargo, es bastante improbable que las autoridades –concretamente que un número muy pequeño de ingenieros industriales en Madrid– tuviesen esa «asombrosa» capacidad de análisis del futuro de un proyecto empresarial. La aplicación práctica del condicionamiento se dirigió, sobre todo, a solucionar algunos problemas específicos de escaseces (materias primas, divisas), de exceso de oferta, y a servir como barrera de entrada a las nuevas industrias, favoreciendo las ampliaciones de las ya existentes. Por eso no es previsible que esta regulación afectara al número de bajas industriales, al igual que ocurrió con el número de altas.

Sin embargo, hay un aspecto que pudo distorsionar esta situación. La desaparición de empresas unida a la aparición de otras nuevas no es un proceso negativo. Puede ser preocupante si las quiebras afectan a un gran número de empresas, pero si se mantienen dentro de unos límites razonables, este proceso de renovación de empresas es muy positivo para la economía de un país<sup>153</sup>. El condicionamiento industrial pudo distorsionar este equilibrio entre creación y destrucción de empresas, incentivando artificialmente la resistencia al cierre de las industrias. Es lógico que un empresario se resista a abandonar un proyecto donde ha invertido tiempo y dinero, y donde ha incurrido en muchos otros costes (esfuerzos, disgustos, incertidumbre). La hipótesis del comportamiento racional indica que, si el coste inicial ya no se puede recuperar, el cálculo coste–beneficio no debe tener en cuenta ese coste inicial irrecuperable<sup>154</sup>, aunque, en la realidad, muchas veces no se actúa así; en el caso de los

---

<sup>153</sup> Lo negativo sería la permanencia indefinida de todas las empresas, algo que no es propio de las dinámicas economías capitalistas, aunque quizás sí de otros tipos de organizaciones económicas como la medieval, donde una empresa (normalmente familiar) sobrevivía durante mucho tiempo. El perjuicio que produce la permanencia, sin renovación, de las empresas puede ser comparado con las enfermedades cancerígenas, que se producen precisamente porque deja de funcionar el mecanismo que destruye las células, y éstas crecen de forma descontrolada.

<sup>154</sup> Por ejemplo, si alguien entra a ver una película en una sala de cine y ésta no le gusta, es irracional aguantar

empresarios, los costes iniciales irre recuperables suelen influir en su decisión de resistirse a abandonar una empresa que no está dando beneficios<sup>155</sup>. El condicionamiento industrial, al aumentar estos costes iniciales, pudo hacer que los empresarios se resistieran aún más a abandonar proyectos sin viabilidad futura. En otras regulaciones parecidas al condicionamiento, estos costes se pueden recuperar mediante un sistema de licencias: el coste de la autorización se traspasa o se vende, y el precio de la licencia refleja los costes que el empresario tuvo para obtener la autorización. Sin embargo, el condicionamiento industrial no permitió el sistema de licencias. La única opción posible fue el cambio de propiedad, pero éste no fue un instrumento muy utilizado. Por tanto, los costes burocráticos y de incertidumbre que produjo el condicionamiento industrial pudieron provocar, en determinados casos, que los empresarios se resistieran a abandonar un proyecto que no tenía futuro<sup>156</sup>. Al igual que ocurría antes con el crecimiento de las nuevas sociedades, el efecto global de este problema no fue seguramente muy importante, pero sí que pudo afectar a determinados sectores, y sobre todo a los pequeños empresarios. Esto nos lleva al estudio de los efectos del condicionamiento en la dimensión de las empresas.

### 6.1.3. *La dimensión de los establecimientos industriales*

Según varios autores, uno de los principales problemas con los que se ha enfrentado tradicionalmente la industria española es la pequeña dimensión de sus establecimientos. Las causas de esta situación son muy variadas y es muy difícil llegar a conclusiones definitivas sobre la cuestión (Fariñas, Calvo, Lorenzo, Jaumandreu, Huergo, e Iglesia, 1992). Suponiendo que el pequeño tamaño de los establecimientos fuera un problema en la industria española de los años cuarenta y cincuenta, el condicionamiento industrial podría haberlo corregido mediante la autorización de aquellas industrias con unas dimensiones y características técnicas

---

hasta que termine la película y no salirse en medio de la proyección, porque el coste de la entrada no se va a poder recuperar en ningún caso.

<sup>155</sup> Esta discusión es bastante compleja, porque lo que no quiero dar a entender es que el empresario (o el espectador del cine) está actuando así de forma irracional. Lo que indico es que hay otros elementos que deben tomarse en cuenta para analizar la actuación de estos agentes. Uno de estos elementos puede ser el intertemporal: un espectador de cine puede creer que, tras una hora de película aburrida, la última media hora cambiará y se transformará en una película entretenida; por su parte, el empresario puede esperar que, aguantando un cierto tiempo con pérdidas, en el futuro logrará recuperarlas al cambiar la situación. Otra explicación se puede encontrar en las motivaciones psicológicas de los empresarios, que provocan esa resistencia a abandonar sus proyectos empresariales (para las aportaciones de los psicólogos en el estudio de la función empresarial, ver Santos 1997a, cap. 6).

<sup>156</sup> Este efecto se puede dar incluso en aquellas regulaciones que admiten el sistema de licencias. Así, por ejemplo, hay casos de farmacias o de taxis con abundantes beneficios que coexisten con otros establecimientos que apenas pueden sobrevivir, y que no pueden ni siquiera vender su licencia para recuperar los costes iniciales.

apropiadas, y la denegación del resto. De hecho, Tamames (1961, p. 77) fue consciente, en esos años, del «formidable» instrumento que esta regulación representaba para solucionar el problema de la pequeña dimensión, ya que permitía fijar, por ejemplo, unos «mínimos adecuados de capacidad en cada sector». Sin embargo, en la práctica las autoridades franquistas apenas tuvieron en cuenta esta cuestión durante el período autárquico. Aunque se pueden encontrar algunas declaraciones y actuaciones –dentro del condicionamiento industrial– mostrando interés por este asunto<sup>157</sup>, fueron indicaciones muy esporádicas y que no concretaban nada (ninguna regla, ningún criterio). Hubo que esperar a las nuevas políticas industriales de Gregorio López Bravo en los años sesenta, entre las que destacó la nueva orientación y los cambios legislativos del condicionamiento industrial en 1963, para que el régimen de Franco se preocupara expresamente del problema del pequeño tamaño de los establecimientos industriales. Por ello, en el próximo capítulo se analizará con mucha profundidad todo este asunto, limitándonos en este apartado a investigar brevemente algunos aspectos relacionados con el tamaño de las industrias antes de 1963.

El hecho de que no existiera, por parte de las autoridades franquistas, una voluntad clara de utilizar el condicionamiento industrial para influir en los tamaños industriales (hasta 1963), no significa que esta política no afectara, de forma indirecta e involuntaria, al tamaño de las empresas. Por un lado, varios hechos muestran cómo el condicionamiento tendía a beneficiar (auntorizándolas más fácilmente) a las empresas más pequeñas. En primer lugar, la legislación permitió que las empresas del grupo 1a que no utilizaran materias primas sometidas a cupo fueran, por ley, automáticamente autorizadas. Además, los requisitos burocráticos de las peticiones eran más complicados cuanto más grande fuera la empresa. En segundo lugar, en un epígrafe anterior se vio cómo muchos expedientes que presentaban graves problemas para ser autorizados por la Administración (escasez de divisas, de materias primas, industria suficiente), eran finalmente autorizados por la DGI cuando eran industrias muy pequeñas o modestas, debido a que –según las autoridades– su puesta en marcha no afectaría significativamente al resto de las industrias.

---

<sup>157</sup> Dos ejemplos: en la circular nº 528 (caja AGA 7.180) se indica que las Delegaciones Provinciales «resolver[án] conforme a su criterio, debiendo exigirse en las nuevas instalaciones un mínimo de condiciones técnicas y económicas proporcionadas a la importancia de la industria»; y en un expediente promovido por la Casa de Ganaderos de Zaragoza para solicitar un nuevo lavadero de lana, se le autoriza con la condición de «que la instalación se realice sobre la base de los más modernos adelantos de la técnica tanto en los elementos de producción como en los métodos y procedimientos de fabricación así como a que se complete el proyecto actual con el correspondiente al complemento del ciclo industrial con la obtención de los subproductos de las aguas del lavado».

Sin embargo, los datos reales no confirman lo indicado en el párrafo anterior. Para estudiar la relación entre el tamaño de la empresa y la tendencia a autorizar o denegar por parte de las autoridades, se ha utilizado el capital declarado por la empresa en su solicitud<sup>158</sup>. En la tabla 4.16 se ha comparado el porcentaje de denegaciones de los capitales con el porcentaje de denegaciones de los expedientes. El resultado es que el primero es mucho menor que el segundo (salvo el sector textil en los años cuarenta), lo que significa que cuanto mayor es el capital, menor la tendencia a denegarlo —o dicho de otra forma, que las autoridades denegaban cada vez menos cuanto mayor fuera el tamaño de las empresas—.

TABLA 4.16. *Porcentaje del capital denegado sobre el total solicitado, comparado con el porcentaje de expedientes denegados*

Sector	Año	Capital denegado	Capital total	% capital denegado	% expedientes denegados
Química	1940	21.361.590	227.753.145	9%	43%
	1948	7.522.473	288.507.925	3%	38%
	1952	10.563.225	204.622.491	5%	16%
	1959	14.368.200	351.859.400	4%	74%
	TOTAL	53.815.488	1.072.742.961	5%	29%
Textil	1943	15.989.515	45.697.500	35%	30%
	1947	31.045.840	86.573.607	36%	47%
	1952	2.565.800	100.202.178	3%	11%
	1959	4.888.000	198.756.803	2%	93%
	TOTAL	54.489.155	431.230.088	13%	23%

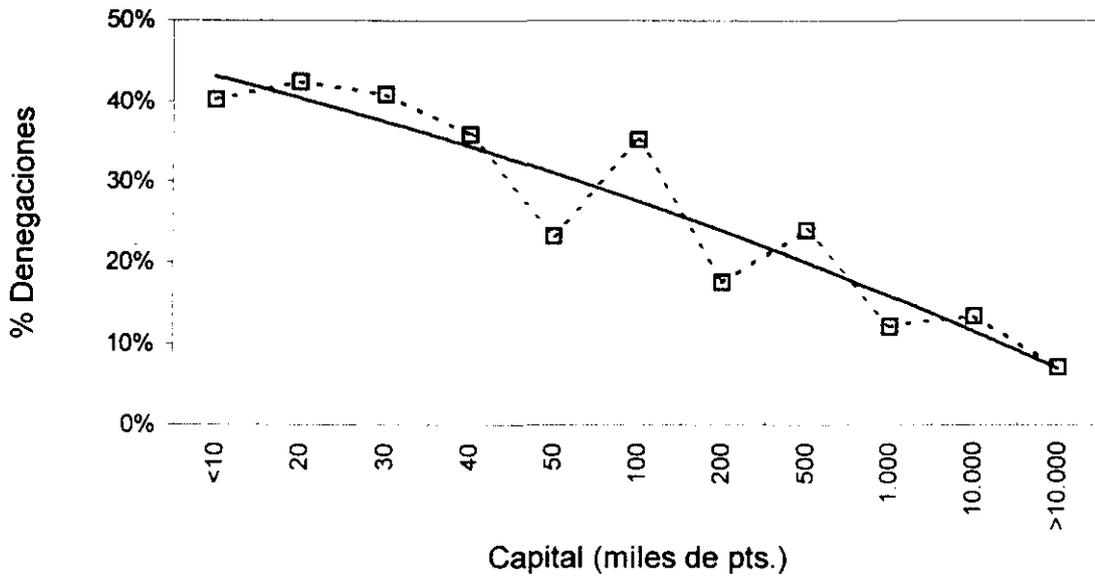
Fuente: AGA.

La contradicción anterior hace necesario un estudio más completo sobre la influencia del condicionamiento en el tamaño de los establecimientos industriales. Para ello se han intentado distinguir las diferencias de resolución entre todos los tramos de capital mediante el procedimiento estadístico de «crosstabs». Los resultados de este estudio estadístico se presentan en las figuras 4.5 y 4.6. En ambas figuras se observa que la curva polinómica tiende a decrecer en los intervalos más altos de capital, lo que confirma que las grandes empresas tenían más facilidad para ver autorizadas sus solicitudes. En cambio, la interpretación para las empresas pequeñas (tramos bajos de capital) no está tan clara. Así, en las industrias químicas las empresas más pequeñas tienen un mayor porcentaje de denegaciones (figura 4.5), mientras

<sup>158</sup> Este dato no está disponible en las resoluciones publicadas en el BOE, por lo que se ha tenido que recurrir a los expedientes originales del AGA. En estos expedientes se podría haber utilizado (como medidor del tamaño de la empresa) el número de obreros, que también debía aparecer en la solicitud. Se ha optado por el capital porque, para los propios funcionarios del MIC, ésta era la variable básica para su trabajo (por ejemplo, para determinar si una empresa pertenecía al grupo 1a ó al grupo 1b). Además, mientras que el dato del capital se encuentra en la mayoría de las solicitudes, el del número de obreros no.

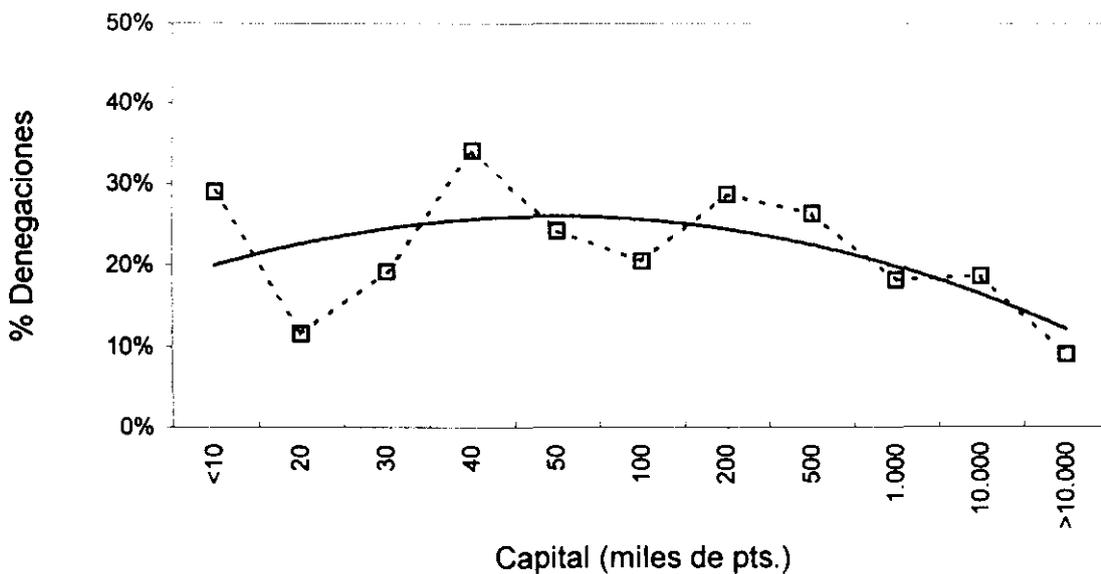
que en las textiles no, con una curva polinómica en forma de U invertida (figura 4.6). Todo esto hace necesario profundizar en este tramo inferior del capital.

FIGURA 4.5. Porcentaje de denegaciones por tramos de capital (cross-tabs) en las industrias químicas



Notas: - - - - Porcentaje de denegaciones ——— Línea de tendencia polinómica  
 Nº de casos válidos = 494; test de significatividad (Chi-Cuadrado) = 35,246  
 Fuente: AGA.

FIGURA 4.6. Porcentaje de denegaciones por tramos de capital (cross-tabs) en las industrias textiles



Notas: - - - - Porcentaje de denegaciones ——— Línea de tendencia polinómica  
 Nº de casos válidos = 643; test de significatividad (Chi-Cuadrado) = 13,180  
 Fuente: AGA.

Las dos figuras anteriores se basan en los expedientes del AGA. Estos son los expedientes tramitados por la DGI (grupo 2), por lo que muchos expedientes de empresas pequeñas resueltos por las Delegaciones Provinciales (grupo 1) no aparecen aquí. Concretamente, los expedientes del grupo 1a eran directamente autorizados por las delegaciones y, del resto, sólo aquellos que presentaban problemas o que se recurrían iban a la DGI. Tanto los problemáticos como los recursos, por su propia naturaleza, tendían a denegarse más, por lo que el porcentaje de denegaciones real de los expedientes con capital inferior a 50.000 pesetas fue menor que el indicado en las figuras anteriores<sup>159</sup>. Por tanto, los expedientes del AGA no son representativos en el tramo inferior, ya que muchos de ellos eran tratados por las Delegaciones Provinciales, con un porcentaje de autorizaciones mucho mayor. La cifra de 50.000 pesetas tiene importancia debido a que era el límite legal que determinaba el paso de un grupo a otro, y que influyó en las probabilidades de obtener más fácilmente la autorización. Por eso, muchos empresarios manipularon sus datos para no llegar a las 50.000 pesetas de capital, lo que originó protestas de otros empresarios y distorsiones importantes. Si las figuras 4.5 y 4.6 se contemplan desde el punto 50.000 en adelante, la tendencia es mucho más clara. En conclusión, las curvas reales, sobre todo en el sector químico que es donde más se dio esta distorsión, debieron estar en realidad un poco más hacia abajo en el extremo izquierdo, con forma de U invertida.

Concluyendo, la intervención de las autoridades respecto a los diferentes tamaños de empresas en el condicionamiento industrial tuvo las siguientes características: 1) una tendencia a autorizar más a las empresas muy grandes, aproximadamente las de más de 500.000 pesetas de capital; 2) no se observa ninguna diferencia de trato en un tramo medio de empresas que comprende, aproximadamente, desde las 50.000 hasta las 500.000 pesetas de capital —si acaso, una ligera tendencia a autorizar más a medida que aumentaba el tamaño de la empresa—; y 3) una mayor autorización de las empresas pequeñas, las menores de 50.000

<sup>159</sup> Un indicio de este problema aparece con la comparación de los porcentajes de denegaciones del AGA con los de los Boletines Oficiales. De forma aproximada, se puede considerar que los expedientes del AGA menores de 50.000 pesetas equivalen a los expedientes de los Boletines Provinciales (BP), mientras que los AGA mayores de 500.000 pesetas equivalen a los del BOE. Esto supondría que los porcentajes de denegaciones deberían ser parecidos en ambos casos. Los resultados confirman que esto es lo que ocurre en la segunda relación (AGA con BOE), pero no en la primera, sobre todo en el sector químico, tal como se observa en la siguiente tabla (indica los porcentajes de denegaciones):

Sectores	BP (grupo 1)	AGA (< 50.000 pts.)	BOE (grupo 2)	AGA (> 500.000 pts.)
QUIMICA	19,8%	36,1%	20,9%	12,1%
TEXTIL	25,7%	23,1%	14,1%	17,8%

pesetas, debido fundamentalmente a la legislación que beneficiaba directamente a estas industrias –salvo las que necesitasen divisas o utilizarasen materias primas sometidas a cupo–. Hay que recordar, respecto a esto último, que la barrera de las 50.000 pesetas se mantuvo inalterable durante todo el período, por lo que se favoreció la creación de empresas cada vez más pequeñas relativamente, y que no realizaban importaciones. Pozuelo (1955) se quejó de esta circunstancia porque «la realidad actual ha impuesto la casi total desaparición de las industrias de capital inferior a 50.000 pesetas, tope que debería elevarse a 250.000 o 300.000 pesetas, con lo que se disminuiría el número de aquellas preceptivamente sometidas al trámite de información pública» (pp. 186–187). Se puede pensar que, de haberse hecho caso a Pozuelo, hubiera disminuído (aún más) el tamaño de los establecimientos industriales; pero creo que Pozuelo tenía razón, ya que propugnaba poner en igualdad de condiciones a las empresas pequeñas. Es cierto que la legislación a partir de 1963 fue en el sentido contrario, es decir, autorizar sólo a partir de un nivel mínimo (de capital o de producción), pero no es menos cierto que el mantenimiento de la barrera legal de 50.000 pesetas, sobre todo en los años cincuenta, benefició de forma perniciosa la creación de establecimientos industriales cada vez más pequeños y más alejados del tamaño óptimo.

Además, en estos establecimientos destacó seguramente mucho más un problema ya explicado anteriormente: la tendencia a resistirse a abandonar el proyecto. Se trataba de empresas muy pequeñas, donde el empresario había invertido relativamente un gran porcentaje de gasto inicial, ya que los costes burocráticos son parecidos en una empresa muy pequeña que en una mediana. Ante la incertidumbre de abandonar su negocio para irse a otro donde, de nuevo, tenía que afrontar costes burocráticos, y más aún, donde no tenía la seguridad de obtener el permiso para realizar esa actividad, lo lógico era mantenerse a toda costa en su negocio, aunque apenas pudiera sobrevivir<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> La investigación de esta tesis ha pretendido ser objetiva, sin tomar partido a favor o en contra de los diferentes agentes que intervinieron en el condicionamiento industrial. Sin embargo, es necesario apuntar que esta regulación esconde multitud de situaciones dramáticas para aquellas personas que se vieron afectadas por ella. Hay muchos ejemplos en este sentido, y es muy difícil exponerlos todos. Uno de ellos puede ser representativo. Se trata de un señor que solicita un molino (expediente nº 11.206), y que alega que tiene once hijos, uno de ellos sordo, ciego y mudo, y que se encuentran en la miseria. El recurso al sentimentalismo fue bastante utilizado en las peticiones (sobre todo en los primeros años, indicando que algún familiar había muerto en la guerra en el bando «nacional»), pero en esta nota se quiere enfatizar lo dramático que esta regulación pudo ser para muchos españoles, sobre todo en las zonas rurales, donde la única forma de subsistencia era explotar, por ejemplo, un pequeño molino. Es imposible medir los efectos que las denegaciones emitidas por unos cuantos funcionarios en Madrid, con altos sueldos y mucho poder, tuvieron sobre una población empobrecida y miserable, y a la que encima se le impedía tratar de salir honradamente de esa situación de miseria mediante la explotación de un modesto negocio.

La idea de que el pequeño tamaño de los establecimientos es un problema (algunos autores de ese período lo denominaban «minifundismo industrial») no está tan clara, tal como se argumentará en el próximo capítulo. Sin embargo, en este apartado se han presentado algunos indicios que mostrarían la posibilidad de que el condicionamiento industrial hubiera incentivado, de forma artificial y negativa, la aparición y mantenimiento de establecimientos industriales excesivamente pequeños. A esto hay que unir los otros costes que originó el condicionamiento en las industrias españolas analizados a lo largo de esta sección: aumento de sus costes fijos, de los costes burocráticos, retraso de la puesta en funcionamiento, interferencia de las autoridades en el funcionamiento empresarial (obligando a modificar los proyectos originales, o prohibiendo el uso de maquinaria usada), incremento de la incertidumbre empresarial y de la corrupción<sup>161</sup>. Ante estos problemas provocados por el condicionamiento industrial, cabe preguntarse cómo reaccionaron los empresarios. Esto es lo que se analiza en el siguiente apartado.

## 6.2. Influencias de los empresarios españoles en el condicionamiento industrial

Considerar que los empresarios reaccionan de forma pasiva ante cualquier regulación es un supuesto totalmente irreal (aunque es quizás el que tienen en mente muchos burócratas a la hora de establecer las regulaciones), y solamente es útil para una primera aproximación al problema. Los empresarios son un grupo que difícilmente permanece pasivo ante cualquier circunstancia, y mucho menos ante las regulaciones que les afectan directamente. En esta sección se estudian las influencias de los empresarios españoles en la conformación del condicionamiento industrial. Estas influencias se pudieron manifestar de dos maneras: en el establecimiento de la regulación y, sobre todo, en su desarrollo.

---

<sup>161</sup> La siguiente descripción de Torrero (1995, p. 828) incide en estos problemas que afectaban a los empresarios españoles y sus empresas durante el franquismo: «El período autárquico impone un sistema de producción, distribución y relaciones sociales orientado hacia el mercado interior, con el contacto mínimo imprescindible con el exterior. El empresario debía adaptarse, como patrón de comportamiento básico, a las circunstancias reales del modelo económico establecido, que se caracterizaba por un intervencionismo a todos los niveles y por la escasez de materias primas y bienes de capital. En estas condiciones, las iniciativas industriales se concebían para el mercado interno, porque no había posibilidades ni intención de articular las unidades productivas en un marco más amplio. El resultado eran empresas de reducida dimensión, baja productividad y excesivo componente coyuntural. De esta forma, escaseaban las iniciativas de proyectos empresariales concebidos con un horizonte de largo plazo, y las energías se concentraban en la obtención de permisos de fabricación, licencias de importación y un largo etcétera de autorizaciones administrativas. Las iniciativas se impulsaban con una visión de negocio a corto plazo y, normalmente, ligadas al aprovechamiento de los incentivos de un aparato intervencionista presente en todos los aspectos importantes de la vida económica».

### 6.2.1. *El establecimiento del condicionamiento industrial*

En primer lugar, hay que preguntarse si los empresarios ejercieron algún tipo de presión para que los políticos introdujeran el condicionamiento industrial. Diversos hechos indican que esto no ocurrió. Esta regulación se implantó en 1938 en su forma casi definitiva (ya que la nueva legislación de 1939 apenas introdujo cambios), y se mantuvo estable y sin modificaciones de importancia durante más de 20 años. Una situación de guerra no es el ambiente más propicio para que los empresarios lleven a cabo sus actividades de presión a las autoridades. Además, el Ministro que implantó esta regulación –Suanzes–, había llegado a su cargo apenas siete meses antes y no se había dedicado hasta entonces a la política. Los estudios sobre la actuación de Suanzes en esos primeros años al frente del Ministerio de Industria y Comercio reflejan un hombre que pudo desarrollar libremente sus ideas industriales, que mostró una gran animadversión contra el «gran capital», y que no parece, por lo tanto, que fuera fácilmente «capturable» por los empresarios privados (Ballesteros, 1997; San Román, 1998)<sup>162</sup>. Además, la legislación industrial de esos primeros años del franquismo se inspiró en las leyes del período anterior, sobre todo las de la dictadura de Primo de Rivera<sup>163</sup>. Suanzes siempre mostró su admiración por los Comités Reguladores de la Producción Industrial, que fueron los encargados de aplicar el condicionamiento industrial en los años veinte (San Román, 1998). Por tanto, la hipótesis más plausible fue la de que Suanzes y sus colaboradores establecieron el condicionamiento industrial porque les gustó esta intervención aplicada durante la anterior dictadura de Primo de Rivera –y que había sido derogada por la Segunda República–.

La revisión de las resoluciones publicadas en la Gaceta de Madrid (tabla 4.3) muestra un interés muy pequeño de los empresarios por esta regulación. Por un lado, el número de denegaciones fue bajísimo. Por otro, aunque el Real Decreto 3/12/1926 permitía (art. 5 pto. 3) la posibilidad de que las industrias que no estaban bajo el régimen de condicionamiento industrial, «pued[a]n estarlo a propuesta del Comité, formulada de oficio o a petición de los interesados», no hubo ninguna actuación en ese sentido, ningún grupo empresarial se interesó por incluir su sector industrial bajo el régimen del condicionamiento. Por último, la

---

<sup>162</sup> Esto no quiere decir que, a la larga, no pudiera ser capturado. Pero sí que la implantación de la legislación del condicionamiento industrial en 1938 no se debió a una demanda activa por parte de los empresarios.

<sup>163</sup> Anteriormente, en este mismo capítulo, se pudo comprobar esta tesis, cuando en el prólogo del libro de Robert *La industrialización necesaria*, Areilza indicaba que conoció a Robert cuando estaba «estudiando, allá por las postrimerías de nuestra guerra de liberación, la bibliografía más reciente acerca del asunto, con vistas a la redacción de anteproyectos legislativos» (Robert, 1943, p. 11).

derogación de esta regulación en 1930 no provocó grandes protestas o inquietudes en los empresarios españoles. Por tanto, todo parece indicar que la clase empresarial española no mostró un excesivo interés por el condicionamiento industrial, ni a finales de los años veinte, ni a finales de los treinta. Su implantación se debió a motivos políticos —esta era la tesis de Borrell (1946, p. 54)— y, seguramente, a pesar (o en contra incluso) de las opiniones e intereses de los empresarios.

En cualquier caso, los empresarios se encontraron tras el final de la Guerra española con el condicionamiento industrial. Es muy difícil saber si estuvieron a favor o en contra de esta regulación una vez instalada. Las impresiones que transmite la literatura de la época, sobre todo de los libros analizados de Borrell (1943 y 1946) y Pozuelo (1954), muestran unos empresarios no muy entusiasmados con el condicionamiento. Y en una encuesta realizada a finales de los años cincuenta, se observa cómo los empresarios manifiestan mayor interés por otras regulaciones —como los aranceles—, y que, aunque por un lado les gusta el condicionamiento industrial (y protestan porque se autorizan expedientes a pesar de los informes desfavorables), por el otro también se quejan de los trámites burocráticos (Linz y Miguel, 1966, pp. 19–20). En consecuencia, los empresarios se encontraron con una regulación impuesta por motivos políticos, cuya aplicación estaba en manos de los altos funcionarios del Ministerio de Industria y Comercio, y que no tenía apariencia de poder ser suprimida a corto plazo. Por todo ello, la única reacción que les quedaba era la de adaptarse e intentar utilizar la regulación en su propio beneficio. Esto es lo que estudia en el resto de esta sección.

### 6.2.2. *La hipótesis de la captura*

Todos los autores que, hasta la actualidad, han estudiado el condicionamiento industrial coinciden en defender la misma hipótesis: los empresarios capturaron a los reguladores mediante la utilización del condicionamiento como una barrera de entrada frente a los nuevos competidores<sup>164</sup>. Borrell, por ejemplo, afirmaba que «el denegar una solicitud de

---

<sup>164</sup> El término «barrera de entrada» se refiere a una condición que provoca unos costes a largo plazo mayores para los nuevos entrantes que para los ya establecidos (Posner, 1992, cap. 10.10). El término «captura», a su vez, se puede emplear en un sentido lato, para indicar aquel beneficio que un individuo o un grupo obtienen del Estado. En esta definición entrarían muchos comportamientos como la corrupción, el tráfico de influencias, etc. Sin embargo, en esta tesis se entiende por «captura» la utilización o manipulación de una regulación en favor de un individuo o grupo, utilizando esa regulación en un sentido distinto para el que originalmente (o teóricamente) fue creado. Por tanto, en el condicionamiento industrial la utilización de la regulación como barrera de entrada sí que es una captura, porque desvirtúa los principios originales por los que se implantó esta regulación.

autorización de nueva industria o para ampliar, horizontal o verticalmente, las que ya existen, se corre el peligro [...] de intervenir para matar de oficio toda concurrencia» (1946, pp. 155–156), y más adelante se preguntaba si «¿puede decirse que actúa sólo de “buen gendarme” o corre el peligro, con sus resoluciones denegatorias, de matar iniciativas o de perpetuar monopolios de hecho cuya subsistencia no está siempre debidamente justificada, desde el punto de vista del interés colectivo?» (p. 199). Por su lado, Pozuelo sostenía que con el condicionamiento industrial «se ponían trabas de esta forma, no sólo a la industrialización de la nación, sino a una sana competencia que hubiera promovido una selección automática de las instalaciones mejor concebidas y administradas» (1954, p. 70). Estos dos autores fueron funcionarios responsables de la aplicación directa del condicionamiento industrial, por lo que sus opiniones tienen mucho valor, aunque aquí escribiesen sin representar la opinión del Ministerio de Industria y Comercio. Pero es que, incluso en las publicaciones oficiales de este ministerio se deslizaban argumentos sobre la posibilidad de que la regulación fuese utilizada como un instrumento anti-competencia:

[...] los criterios cerrados podrían dar lugar a detener el desenvolvimiento normal de las ramas afectadas, haciendo que cuando se normalizara el abastecimiento de materias primas careciéramos de fábricas suficientes para transformarlas, que se acentuara el grado de monopolismo de las empresas existentes, o que el temor irrazonado a la sobreproducción impidiera la mejora técnica de la industria que es el fruto natural de la competencia (MIC, 1947, p. 30).

Previamente, el Real Decreto 28/2/1930 que derogó el condicionamiento industrial de 1926, insistía en esta idea dentro de una enumeración de todos los aspectos negativos de esta regulación, de la que se pueden entresacar las siguientes líneas:

[...] graves inconvenientes que tal tutela producía en las industrias ya creadas, incitadas así al estancamiento y privadas de estímulo por un amparo oficial que llegaba a constituir las en algo semejante a otros tantos monopolios parciales y, sobre todo, en el empuje económico del país en general, ya que privaba a la libre iniciativa de los ciudadanos de la posibilidad de consagrar su esfuerzo a un trabajo industrial, sometido para iniciarse o para expansionarse al previo examen y a la condicionada o negada autorización de los que, ya consagrados a similares aspectos de la producción, veían un obstáculo en las nuevas actividades competidoras y procuraban eliminarlas, por un sentimiento humano y explicable.

Hay, por otro lado, numerosos autores que escribieron durante el franquismo, y que aunque no estudiaron con profundidad el condicionamiento industrial, sí que consideraron que esta regulación fue utilizada para mantener o intensificar las situaciones monopolistas. De forma general durante ese período, y sobre todo en la década de los cincuenta, numerosos trabajos económicos mostraron la existencia de situaciones monopolísticas en numerosas

industrias españolas<sup>165</sup>. Una de las causas que provocó esta situación fue, para Alfredo Cerrolaza, el condicionamiento:

La organización jurídica y la administrativa son, en muchos casos, motivos que favorecen las actividades restrictivas de la producción. El exceso de controles burocráticos y formalidades de este orden, dificultan con sus complicaciones la puesta en marcha de nuevas industrias, y llevan el desánimo para nuevas inversiones. En estos casos se pueden crear situaciones de favor hacia las empresas ya existentes, a través de un régimen de influencias económicas y políticas, con las que no suele contar el recién llegado. [...] la necesidad de permisos previos por parte de la Administración para instalar nuevos negocios [...] ha extendido su arraigo en toda nuestra vida económica, desde la esfera municipal –distancias mínimas entre establecimientos comerciales– hasta la ordenación de la gran industria. En algunos casos se llega al extremo de que sean los propios industriales existentes los que informan a la Administración sobre la conveniencia de la nueva instalación (Autores Varios, 1954, p. 64).

Juan Velarde (1967, pp. 69–70) sostiene que el incremento del monopolio también se debió a la utilización de los Sindicatos por parte de los empresarios para defender sus propios intereses. E Higinio Paris (1949, p. 58), en la misma línea, destaca que las prácticas sindicales de distribución de materias primas unidas a que

se exige una autorización oficial para el establecimiento o ampliación de industrias, con una larga tramitación y admitiendo cuantas observaciones quieran hacer los industriales que se consideren afectados por la industria cuya creación o ampliación se solicita; todo ello ha traído como consecuencia un aumento del grado de monopolio.

Baklanoff (1980) también comparte las anteriores impresiones, afirmando que «la ley de autorización industrial facultaba a las empresas establecidas para impedir la entrada o la expansión de los competidores y desalentaba la inversión de las empresas extranjeras en la economía española» (p. 233).

Por último, hay que destacar el trabajo de Mikel Buesa (1982, p. 96), el único autor que ha estudiado el condicionamiento industrial desde su derogación (y en el que me he apoyado para encontrar la mayoría de las anteriores referencias), y que afirma que,

---

<sup>165</sup> En Tortella (1994, p. 279, pie nº 16) se citan los más destacados. También se pueden encontrar en Autores Varios (1954, pp. 59–170) numerosas referencias a este asunto. Este último libro es una recopilación que la Falange hizo de varios artículos publicados en el diario *Arriba* sobre asuntos económicos. Uno de los apartados trata el tema de los monopolios, con los siguientes autores: Alfredo Cerrazola Asenjo, Enrique Fuentes Quintana, Juan Velarde Fuertes, Juan Plaza Prieto, A. Cotorruelo Sendagorta, Carlos Muñoz Linares, y Manuel Gutiérrez Barquín. Estos autores mantuvieron una línea crítica con las políticas económicas e industriales autárquicas del primer franquismo, y uno de sus argumentos fue el crecimiento del poder de los monopolios, sobre el que publicaron numerosas obras en ese período. Sus trabajos tuvieron una gran calidad técnica y económica, y además, sus conclusiones fueran las correctas, o por lo menos así lo entiende Gabriel Tortella cuando afirma que «los años Cincuenta fueron probablemente el período álgido del monopolio en España, para el que se daban las condiciones perfectas: altísima protección, fuerte intervención estatal, defensa de la producción a todo trance, crecimiento, industrialización, e inflación» (1994, p. 279).

el efecto global de todo este conjunto de criterios y prácticas administrativas que se articulan en torno de la legislación restrictiva de la libertad de industria, descrita al comienzo de este epígrafe, fue el reforzamiento de las situaciones monopolísticas vía la creación de una poderosa barrera legal de entrada en las distintas industrias. Esta conclusión ha sido apuntada por numerosos autores a lo largo del período estudiado, aunque, como se ha indicado, se carezca de evidencia estadística suficiente como para llegar a resultados definitivos.

### 6.2.3. *Algunos ejemplos de captura*

Recogiendo el guante que lanza Buesa, las investigaciones desarrolladas en la presente tesis permiten comprobar la hipótesis anterior mediante la utilización de numerosos datos y fuentes primarias (hipótesis que, hasta el momento, sólo se ha defendido desde la intuición o el razonamiento). Efectivamente, se han encontrado algunos casos específicos de posible captura por parte de grupos empresariales mediante el condicionamiento industrial. Concretamente, la Dirección General de Industria suspendió todas las autorizaciones de nuevas industrias en algunos sectores. En varios casos esta situación fue provocada por la actuación de los empresarios, sobre todo a través de los Sindicatos (encargados de defender sus intereses). El caso más claro fue el del Sindicato Nacional de la Alimentación que, en varias ocasiones, consiguió ciertos resultados, como la fijación de coeficientes para la adjudicación de materias primas en 1944 (circular nº 227), o la prohibición por la DGI de todas las autorizaciones de industrias de pastas para sopa en 1955 (circular nº 665), de las industrias cárnicas (Orden 13/12/1943), de las de jabón (Orden 13/1/1943), de las que utilizaran azúcar (circular 17/6/1943), o de las de la piel (Orden 10/1/1947). Sin embargo, en todos estos casos se trataba de sectores que se enfrentaban realmente a problemas de escasez de materias primas y exceso de producción. Se puede hablar con propiedad de captura cuando, sin existir este problema, o no siendo éste excesivamente importante, los empresarios consiguen la protección<sup>166</sup>.

Sin embargo, otros ejemplos muestran cómo los Sindicatos no pudieron –aunque lo intentaron– utilizar el condicionamiento industrial para beneficiar a los empresarios que

---

<sup>166</sup> Ya se explicó antes que, en esta tesis, se entiende por «captura» la utilización o manipulación de una regulación en favor de un individuo o grupo, utilizando esa regulación en un sentido distinto para el que originalmente (o teóricamente) fue creado. Así, la utilización de la corrupción o las influencias personales para que una resolución se resuelva a favor del solicitante no es considerado aquí como captura. La captura necesita que se desvirtúe el principio original por el que se creó la regulación. La utilización de la regulación como barrera de entrada en el condicionamiento industrial sí que es una captura. Los ejemplos que se han puesto en este párrafo sobre sectores con exceso de producción, por tanto, no son considerados (en esta tesis) como captura, pues se trataba de sectores que se enfrentaron realmente a un problema que la propia legislación previó y, además, la prohibición afectaba a todas las industrias, las nuevas y las ampliaciones de las ya establecidas.

representaban. Así ocurrió con el ejemplo ya comentado de las cerveceras en Valencia, donde «El Águila» se salió del acuerdo para establecer una fábrica común en Valencia, y creó la suya propia. Otro ejemplo (expediente AGA 36.793) muestra cómo, desde la Dirección General de Industria, se trató de evitar algunos intentos de captura. Tras una denegación de su solicitud de nueva industria por parte de la Delegación Provincial, un industrial textil presentó un recurso a la DGI. Su carta es muy expresiva, indicando que se le ha denegado debido a que la Delegación de Industria está «en manos de unos pocos señores», que existe un alto grado de corrupción, y que, aunque sabe que no le va a servir de nada, escribe esta carta para, por lo menos, poder desahogarse. El Director General de Industria contesta personalmente al industrial indicándole que no tiene razón en sus acusaciones, y que, a pesar de la «acritud» de su misiva, resuelve autorizar su petición. Este ejemplo, aparte de su carácter anecdótico, refleja perfectamente cómo la acción colectiva y la individual estaban presentes en el condicionamiento, y cómo no se puede establecer una hipótesis de que el comportamiento colectivo fue el predominante. De hecho, en este expediente se observa que la actitud del Director General de Industria es de intentar desmarcarse de la acusación de estar capturado por ciertos empresarios, cosa que consigue, al menos en este caso, al autorizar a este industrial. La centralización de las decisiones en la DGI de Madrid pudo conseguir —ya se ha dicho antes— evitar las capturas que pudieran intentarse en las Delegaciones Provinciales por parte de industriales locales.

El caso del sector de los cementos confirma las ideas anteriores. Diversos estudios (Gómez Mendoza, 1987; Rosado, 1997) han descrito a este sector como uno de los más claros ejemplos de comportamiento oligopólico. En cambio, en la tabla 4.7 se observa que el porcentaje de denegaciones de los cementos fue muy bajo —apenas llegó al 10 por ciento—. La explicación es la siguiente: los empresarios de cementos, sobre todo los de cemento portland, eran un grupo muy poderoso que tenía la capacidad de capturar al Estado para protegerse de la competencia. Pero entre los instrumentos que utilizaron para esta protección no estuvo el condicionamiento industrial. Los estudios citados anteriormente explican algunos de esos procedimientos, como el control —a través de regulaciones estatales— de la propiedad de las minas necesarias para el negocio. Para este grupo, por tanto, el condicionamiento no servía para sus intereses, más bien era un estorbo, pues la barrera de entrada se producía antes (al adquirir las minas) de la petición de la solicitud. Por eso el porcentaje de denegaciones fue muy bajo, y la mayoría de esas denegaciones se produjeron en la provincia de Cádiz en los años 1954–1956, lo que fue seguramente un reflejo de la lucha por el control del oligopolio en esa provincia (se trataba de un oligopolio espacial).

Por último, las características legales y prácticas del condicionamiento dificultaron la posibilidad de utilizarlo como una barrera de entrada. Por un lado, en muchos expedientes se ha observado la utilización de una práctica de los peticionarios que consistía en adelantarse a las autoridades mediante la instalación o la compra de maquinaria previa a la solicitud de autorización. En este caso se jugaba con el argumento psicológico de tener ya establecida la empresa, por lo que los funcionarios podían resistirse a denegar esa petición. Evidentemente, en muchos casos se denegaba de todas formas, pero esta práctica, sobre todo cuando una fábrica ya estaba en funcionamiento, solía conseguir los efectos esperados. Además, ya se vio cómo las propias autoridades eran conscientes de este problema, y dieron órdenes a sus funcionarios para que actuaran con prudencia; así, se prefería poner una simple multa a clausurar la fábrica. Por otro lado, también se utilizó, en numerosas ocasiones, la estrategia de abrir una industria con un capital inferior a 50.000 pesetas –cuya autorización era más fácil de conseguir–, para luego ampliarla hasta el capital en un principio deseado. Las autoridades fueron conscientes también de esta estrategia, pero no pudieron hacer mucha para evitarla. Y en tercer lugar, la autorización no daba lugar a ningún derecho, por lo que tampoco los industriales establecidos conseguían ningún privilegio de esta situación<sup>167</sup>.

En conclusión, hasta este momento no se han encontrado indicios suficientes que muestren una utilización generalizada –por parte de los industriales establecidos– del condicionamiento industrial como una barrera de entrada para los nuevos competidores. Ello hace necesario, por tanto, profundizar en esta situación. Esto se hará, en primer lugar, revisando las condiciones *teóricas* que pudieron favorecer o impedir la captura, tanto desde el lado de la oferta (las características del Estado que le hacían ser más fácilmente –o difícilmente– capturable), como de la demanda (la capacidad de los empresarios para actuar colectivamente y poder efectuar la captura). Este primer estudio se desarrolla a continuación, en los dos próximos apartados. En segundo lugar, se comprobará, en la *práctica*, si hubo efectivamente captura o no. Esta última cuestión se abordará en el siguiente y último epígrafe de este capítulo, que servirá como conclusión.

---

<sup>167</sup> Esto contrasta con lo que ocurría en otras regulaciones. Por ejemplo, en las importaciones, y tras un complejo proceso burocrático, «una vez aprobados los trámites de primera importación temporal, era posible reincidir en operaciones idénticas» (Clavera *et al.*, I, p. 230).

#### 6.2.4. Factores de oferta: la posibilidad de los reguladores de ser capturados

Todos los datos presentados en esta tesis confirman que las propias características de los reguladores facilitaban su captura. El funcionamiento del condicionamiento industrial se desarrolló en torno a un grupo muy pequeño de funcionarios: el Ministro, el Director General de Industria, y los ingenieros industriales que trabajaban en la sección de Nuevas Industrias en Madrid (cuyo número, en 1947, era de cuatro). Incluso si se toman en cuenta las Delegaciones Provinciales, a pesar de que desde los servicios centrales del Ministerio se intentó despojarles de todo poder decisorio<sup>168</sup>, había sólo un Ingeniero Jefe en cada delegación, con un número de funcionarios muy reducido en cada caso.

Viver (1978) destaca la importante ruptura que supuso el régimen de Franco, a pesar de que *a priori* cabría pensar lo contrario:

[...] el franquismo supuso, a nivel de personal político, una ruptura con respecto a regímenes precedentes. Incorporó, en general, hombres nuevos, sin experiencia política, y, en su mayoría, hombres que, si bien representaban a diversos partidos y fuerzas políticas precedentes, no habían ocupado en éstas una posición de liderazgo. La discontinuidad es total y manifiesta con respecto a la República y, aunque pueda sorprender, con respecto al Bienio cede-radical (p. 191).

Viver muestra que pocos miembros de la elite política habían tenido conexiones importantes con las grandes empresas, las finanzas o los latifundios, aunque confirma que estas conexiones fueron adquiridas después de entrar en el gobierno<sup>169</sup> (el caso de Juan Antonio Suanzes encaja bastante bien en esta interpretación). Numerosos estudios han confirmado lo anterior, y los diferentes casos de cartas personales que los industriales dirigían a los altos funcionarios del MIC para resolver a su favor los expedientes del condicionamiento –vistos en este capítulo– confirman esa impresión.

#### 6.2.5. Factores de demanda: la capacidad de captura de los empresarios españoles

Una vez demostrado que los funcionarios del MIC podían ser capturados, entra en juego la capacidad y la voluntad de los empresarios para actuar de forma conjunta y tratar de

---

<sup>168</sup> Este hecho tuvo una influencia indeterminada en la posibilidad de captura, ya que por un lado los funcionarios centrales de la DGI evitaron que los ingenieros industriales de las Delegaciones Provinciales pudieran ser capturados por los industriales locales (ya se comprobó en un ejemplo anterior, exp. nº 36.793), pero a la vez la concentración de tanto poder decisorio en unos pocos funcionarios centralizados en Madrid pudo facilitar su captura.

<sup>169</sup> Esto refuerza también la hipótesis defendida anteriormente sobre la no influencia de los empresarios en la implantación de la regulación industrial.

capturar, como grupo, a estos funcionarios. Este segundo aspecto, al contrario que el primero, no fue tan claro. Es necesario distinguir entre la captura individual de determinados empresarios aislados, y la captura colectiva llevada a cabo por un grupo de empresarios con intereses comunes. Para entenderlo hay que tener en cuenta que, en toda acción colectiva, hay dos elementos, el individual de cada miembro del grupo, y el colectivo. Olson (1965) ha establecido perfectamente las interrelaciones entre estos dos elementos, muchas veces contradictorios entre sí, mediante la enumeración de una serie de características que deben tener los individuos para que la acción colectiva del grupo al que pertenecen sea eficaz. En el caso de los empresarios, aunque por un lado poseen muchas propiedades que les facilitan la acción colectiva (pertenencia a un grupo pequeño, coincidencia de objetivos comunes en determinados casos, etc.), por otro lado tienen varias características individuales que dificultan su acción colectiva (entre las que destaca el individualismo y el carácter innovador<sup>170</sup>). Esto dificulta su asociación con otros empresarios, ya que siempre permanecerá en todos ellos, en su plano individual, un instinto competitivo frente a los otros, que son precisamente aquellos con los que tiene que llegar a acuerdos. Sin embargo, en la realidad se han dado casos de empresarios, habitualmente del mismo sector industrial, que se agrupan para capturar al Estado. Por ejemplo, Fraile (1991) ha demostrado que esto es lo que ocurrió en España durante la primera mitad del siglo XX. Fraile establece una serie de condiciones que hicieron factible la acción colectiva de esos empresarios, entre las que se encuentra la disminución de los costes debida a la concentración geográfica de la industria —que facilitó la vigilancia de los *free-riders*—, y al atraso agrario —que incrementó los beneficios de la protección al frenar los aumentos salariales— (Fraile, 1991, pp. 203–204)<sup>171</sup>. Estas condiciones se basan en las características que Olson estableció para que un grupo pueda realizar más fácilmente la acción colectiva: grupos pequeños, poco dispersos, con incentivos selectivos, etc. (Olson, 1965). Por tanto, lo que aquí se pretende argumentar es que estas acciones

---

<sup>170</sup> Schumpeter fue el primer economista que destacó las características individuales del empresario como un agente diferenciado del resto, con un papel privilegiado en el desarrollo económico. Posteriormente, varios autores, con la ayuda de otras ciencias sociales como la psicología (McClelland) o la sociología (Hagen), han perfeccionado esta línea de investigación de las características de este grupo social tan trascendental para el crecimiento económico (Santos, 1997a).

<sup>171</sup> Fraile también incluye otras condiciones desde el lado de la oferta reguladora, y que hacen referencia a la inexistencia de un marco político representativo que hiciera responsables a los políticos —que conceden la regulación— frente a los consumidores que salen perdiendo ante el aumento del proteccionismo. Este aspecto ya ha sido estudiado, para el condicionamiento industrial, en el párrafo anterior. El mismo autor (Fraile, 1992b) ha demostrado la existencia de captura en la empresa pública siderúrgica en España. Por último, en Fraile (1998) vuelve a retomar el mismo argumento, al establecer que la retórica anti-competencia que se desarrolló en España desde finales del siglo XIX fue aprovechada, si no provocada, por los empresarios españoles para defenderse de la reacción de aquellos sectores —básicamente los consumidores— que salían perjudicados de una protección e intervención estatal cada vez más intensa.

colectivas solamente son posibles bajo unas condiciones muy determinadas, sin las cuales la tendencia habitual de los empresarios es la de no cooperar y mantener una actitud competitiva e individual frente al resto<sup>172</sup>.

En el caso concreto del condicionamiento industrial, hay que ver si los empresarios tuvieron capacidad e incentivos para agruparse. La evidencia muestra que esto no fue así, debido principalmente a dos causas: (1) porque el marco institucional del franquismo no incentivó adecuadamente la capacidad de los empresarios para desarrollar la acción colectiva, y (2) porque el condicionamiento no fue un instrumento que otorgara ventajas o incentivos claros a los grupos empresariales.

(1) ¿Qué capacidad tuvieron los empresarios españoles para agruparse y actuar colectivamente durante los primeros años del franquismo?. La interpretación tradicional ha sostenido que, desde finales del siglo XIX, se empezó a establecer en España un sistema «corporativista» o de «nacionalismo económico» que estableció una estrecha relación entre la Administración y los empresarios, por la que, entre otras cosas, se protegía a estos últimos de la competencia exterior e interior (Muñoz, Roldán y Serrano, 1978; García Delgado, 1984; Velarde, 1984; Pérez Díaz, 1985; Cabrera, 1997)<sup>173</sup>. La mayoría de estos economistas sostienen que estas características se prolongaron durante el franquismo.

Sin embargo, varios hechos permiten matizar la hipótesis anterior. Los empresarios se encontraron tras la Guerra Civil con un nuevo marco político y económico bastante diferente al que había anteriormente. Existen pocos trabajos que estudien específicamente a los empresarios en ese período, aunque todos sacan parecidas conclusiones. El más importante es el estudio de Linz y Miguel (1966), basado en una encuesta realizada a finales de los años

---

<sup>172</sup> La hipótesis defendida en este párrafo es bastante polémica, ya que muchos autores sostienen lo contrario: la tendencia natural de los empresarios a asociarse más que a actuar individualmente. La polémica se deja ahí, pero puede ser ilustrativo describir otra polémica, si no similar, sí con bastantes parecidos: para muchos economistas, la tendencia natural de los empresarios es la de buscar el monopolio. Basta recordar la famosa cita de Adam Smith donde señalaba que «es raro que se reúnan personas del mismo negocio aunque sea para divertirse y distraerse y que la conversación no termine en una conspiración contra el público o en alguna estratagema para subir los precios» (1984 [1776], libro 1). Esta idea ha sido muy popular entre los economistas y, sobre todo, en Estados Unidos, donde incluso una serie de disposiciones legales (antitrust) trataron (y tratan) de regular la aparición de los monopolios. Sin embargo, otros autores han criticado esta idea, por ejemplo George Stigler, quien sostiene que la competencia vía precios es un sistema muy difícil de atacar por parte de las empresas, y que los comportamientos monopolísticos son mucho más la excepción que la regla. Eso sí, Stigler considera que el mayor ataque contra la competencia proviene, no de la existencia de empresas grandes o de un número muy pequeño de empresas en un sector, sino de la regulación pública de la vida económica y la recíproca intervención de los grupos económicos en el sector público (Stigler, 1965 y 1992, cap. 6).

<sup>173</sup> La primera publicación que estudió las asociaciones de los empresarios en España, durante la dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República, fue Perpiñá (1952).

cincuenta a una muestra del empresariado<sup>174</sup>. La encuesta se hizo en un período de cambio, donde el Plan de Estabilización de 1959 está determinando un nuevo marco económico y social que iba a modificar muchas cosas, entre otras, las relaciones entre Estado y empresarios. Por eso sus resultados pueden tomarse como un reflejo de las actitudes que los empresarios tenían, hasta ese momento, de sus relaciones con la Administración desde el nacimiento del franquismo. Pues bien, en este estudio se constata, en primer lugar, la existencia de un gran número de instituciones que defendían los intereses de grupos empresariales, a pesar de que, teóricamente, el franquismo sólo permitía el monopolio de esta representación a los Sindicatos:

No hay que olvidar que la reducción a una unidad bajo una dirección pública de las organizaciones de defensa de «intereses de clase» —como las llama el legislador en algún lugar—, en principio debía afectar por igual a las entidades patronales y a las de los trabajadores. Ya inicialmente se eximieron (aunque temporalmente) por su importancia tradicional, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, los Colegios profesionales y alguna otra. La realidad viva que describiremos después eximió una multitud de organizaciones de tipo empresarial de vieja historia y/o que representan intereses muy importantes y bien organizados (Linz y Miguel, 1966, pp. 17–18).

La existencia de todos estos organismos pudo permitir que la acción colectiva se desarrollara de forma mucho más dinámica que si hubiera estado encorsetada por el monopolio de los Sindicatos. Sin embargo, y esta es la principal conclusión de éste y otros estudios, los empresarios españoles de los años cuarenta y cincuenta apenas desarrollaron una labor colectiva de presión a la Administración, y lo que primó fue su acción individual. Un buen indicio de esta afirmación se encuentra en la opinión de los propios empresarios, que se consideraban muy alejados de los procesos de decisiones políticas. Los empresarios eran conscientes de que en donde se tomaban realmente las decisiones importantes era en el Ministerio, y que sus organismos colectivos apenas podían actuar. A lo largo del trabajo de Linz y Miguel se ofrece algún ejemplo de «capturas»<sup>175</sup>, pero la conclusión general que saca este estudio es que el poder político de los empresarios fue muy bajo, y que se trataba sobre todo de un poder negativo, consistente en intentar que su empresa o su sector industrial no se vieran afectados por las políticas económicas, pero sin ser un poder positivo o creativo

---

<sup>174</sup> Existe también un trabajo, publicado por la Organización Sindical —bajo el impulso del profesor Arnaiz y de Francisco Torras—, que aporta unas estadísticas de la opinión de los empresarios sobre la marcha de la economía (indicado en Velarde, 1995, p. 1289).

<sup>175</sup> Por ejemplo, la obligación de utilizar los sacos de yute para harina una sola vez por razones higiénicas, lo que beneficiaba a los textiles pero perjudicaba a los harineros —en Linz y Miguel (1966, p. 36) aparece el industrial harinero que se queja de esta medida—.

destinado a obtener privilegios o rentas del Estado. Linz y Miguel denominan en este sentido a la clase empresarial como la de los «privilegiados impotentes» (1966, p. 120). En muchas entrevistas está presente una sensación de temor hacia el Estado, todo lo contrario a una situación donde los empresarios obtuvieran privilegios de la clase política. La siguiente declaración de un empresario refleja perfectamente esta situación:

Yo me expongo, si hablo con Franco, dicen algunos. Todos tienen miedo de ser demasiado diplomáticos y lo que hace falta es valor. Hace poco, el Ministro de Industria no quería conceder una ampliación. Yo le dije «lucharemos sobre ello, incluso contra usted». Luché también cuatro años sobre...(aquí un problema de la industria vizcaína), hasta que por fin Franco nos dio la razón (Linz y Miguel, 1966, p. 52).

Otros estudios corroboran lo apuntado anteriormente. Pérez Díaz (1985) considera que, aunque es cierto que lo que este autor denomina el «problema social» –es decir, el control de la presión de los Sindicatos– fue resuelto de forma más o menos satisfactoria para todas las partes (incluidos los obreros, a los que se les ofreció una serie de compensaciones como la estabilidad en el trabajo o un sistema de Seguridad Social), «quedaba un “problema económico”, de regulación de mercados, de dosis relativas entre el sector público y el privado, de política económica, sin resolver» (p. 6). También se ha visto anteriormente cómo recientes investigaciones sobre el período autárquico franquista argumentan que hubo mucha tensión entre las autoridades políticas y el sector privado empresarial (Cabrera, 1991 y 1997; Gómez Mendoza y San Román, 1998; Santos, 1997b)<sup>176</sup>. Pérez Díaz encuentra la explicación de esta situación en que la «estructura corporativa o semicorporativa tenía, en todo caso, un grado de coherencia, coordinación o sistematicidad débil» (p. 6). Aguilar (1997), por su parte, también defiende esta hipótesis para el caso de las políticas medioambientales, considerando que «el diseño institucional en España está vinculado a dos factores básicos: la tradición de un estado intervencionista y poco abierto a la participación social en las tareas públicas y la débil presencia de las asociaciones privadas en el proceso político (p. 196).

En conclusión, la impresión de los estudios sobre las actividades españolas durante el franquismo es la de que, aunque pudieron existir algunos casos de actuaciones colectivas, la

---

<sup>176</sup> El propio Pérez Díaz (1985, p. 3) advierte del peligro de considerar que los intereses del Estado y de los empresarios coinciden siempre, una visión muy relacionada con la idea marxista del Estado como un instrumento de la clase empresarial: «Contra las teorías marxistas, que postulan la correspondencia de intereses en última instancia entre clase empresarial y clase política en las sociedades liberales y capitalistas, mi punto de partida consiste en postular una instrumentación recíproca, parcial o limitada, que incluye una tensión permanente (que puede abocar a la ruptura) entre las mismas».

acción empresarial colectiva tuvo poca influencia práctica en las decisiones de política económica<sup>177</sup>, y que la influencia que hubo fue de carácter individual y no colectiva<sup>178</sup>.

(2) La segunda causa que explica la escasa intensidad de la acción colectiva está en el propio condicionamiento industrial, que no fue una regulación que beneficiara claramente a los empresarios. Como ha quedado demostrado anteriormente, los empresarios no llevaron la iniciativa para demandar esta regulación, ni tampoco despertó en ellos un gran entusiasmo una vez implantada. Su creación en 1938 se explica principalmente por motivos políticos. Sin embargo, los empresarios pudieron utilizar la ley a su favor una vez implantada, desvirtuándola de sus objetivos originales para convertirla en una barrera de entrada a la competencia. Pero la propia esencia de la ley —que no se modificó hasta su derogación—, impidió, o al menos dificultó, esta posibilidad.

Efectivamente, al comienzo de este capítulo se definió la naturaleza del condicionamiento industrial, diferenciándolo claramente de otras regulaciones, en principio parecidas, pero en realidad muy distintas. La característica fundamental del condicionamiento está en que afecta a *todos* los establecimientos industriales, y no a las fábricas o a las firmas. Este detalle es fundamental. En todos los países existen regulaciones sobre la apertura de nuevos establecimientos, como ocurre por ejemplo con los taxis o las farmacias en España.

---

<sup>177</sup> Sin embargo, tanto estos mismos estudios como otros (por ejemplo González, 1979), consideran que a partir de los años sesenta y hasta el final del franquismo la situación cambió, y determinados sectores y grupos empresariales alcanzaron un importante grado de influencia en las políticas económicas de la Administración. Esto se estudiará en el siguiente capítulo.

<sup>178</sup> El siguiente texto, que entresaco del prólogo al libro de Linz y Miguel (1966, pp. XVII–XIX, por Francisco Murillo), describe perfectamente esta conclusión: «En otro lugar he sostenido que la realidad española no muestra la proliferación de grupos organizados que han de incluirse como factores importantes en el proceso de decisión política en otros países. Sino que aquí tales grupos son relativamente escasos y predomina acaso un tipo de influencia personal, que produce resultados menor aprehensibles y si cabe más irracionales. [...] A diferencia de la realidad norteamericana o británica, donde unas Cámaras monopolizan casi la operación de los lobbies, aquí la presión actúa en cada uno de los puntos en que se toman o aplican decisiones, desde el más alto al más bajo. Y, a cambio de esta presión particular difusa, es posible que el sistema de grupos en España sea menos numeroso y organizado que en otros países, incluyendo a Francia. A ello contribuye la atomización de nuestra sociedad y la ausencia hasta ahora de un sólido movimiento cooperativo; probablemente sólo para unos pocos intereses específicos sería aplicable aquí el usual esquema de los grupos de presión, elaborado sobre las realidades extranjeras. Aunque, naturalmente, esto tiene la contrapartida de que la función de equilibrio y compensación que realiza la pluralidad de grupos es aquí deficiente, y los pocos que operan pueden presionar con más desembarazo. [...] En definitiva, la sustitución de este sistema anárquico de presiones por una proliferación de verdaderos grupos de interés organizados marcaría, probablemente, un avance en el sentido de integración de la sociedad y en el de que el juego político podría racionalizarse más, al perfilarse y disminuir el número de factores e intereses a tener en cuenta. Esta impresión parece confirmarse en el libro que sigue, pues, aun tratándose de un grupo poco numeroso, muy bien definido por la comunidad de intereses y decisivo en el conjunto de los factores que integran la vida nacional, no se encuentra en el empresariado ni una conciencia clara de grupo ni, mucho menos, la idea de que tengan en sus manos resortes para influir claramente en las decisiones políticas que puedan afectarles, aunque de hecho, como sabemos, se produzcan tales presiones e influencias».

Pero estas regulaciones afectan a las unidades productivas, y no a sus establecimientos. Es decir, el sistema que existe para que un empresario consiga una licencia para explotar un taxi o una farmacia es distinto al que luego tiene que seguir para ampliar o modificar su negocio. La entrada es muy dura y complicada, con lo que claramente existe lo que aquí se ha denominado «barrera de entrada». Pero una vez dentro, hay otros sistemas para repartir entre los ya establecidos los incrementos de producción (por ejemplo, en las farmacias, el hecho de poseer un establecimiento da méritos para conseguir otro, reforzándose así los privilegios de los ya establecidos)<sup>179</sup>. Sin embargo, el condicionamiento industrial no funcionó así. Todos los industriales, los ya establecidos y los nuevos competidores, se enfrentaban a las mismas condiciones. Evidentemente, en la práctica se pudo discriminar a los nuevos entrantes frente a los ya establecidos, pero lo que aquí se pretende mostrar es que el funcionamiento teórico o legal de la regulación era neutral, porque no favorecía a los ya establecidos. Para haberlo hecho, se tendría que haber ideado un sistema donde, en cada uno de los sectores industriales, se estableciese una especie de *numerus clausus* que regulase la entrada de nuevas industrias en función del aumento de la demanda, a la vez que otro sistema regulase las relaciones entre los ya establecidos: sus incrementos de producción, sus mejoras técnicas, sus cambios de maquinaria, sus traslados, etc. Con este objetivo, hubiera sido necesario un sistema muy descentralizado, más que geográfica, sectorialmente, con unos funcionarios especializados que dominasen completamente lo que ocurría dentro de cada sector industrial (equivalente a la función que en la actualidad ejerce el Colegio de farmacéuticos). Pero esto no se aplicó en la realidad, aunque es muy posible que ésta fuera la idea que los Sindicatos tenían en mente sobre esta regulación<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> De todas formas, la división entre empresarios favorecidos y perjudicados por las regulaciones es, muchas veces, difícil de establecer, debido a la compleja relación entre los intereses individuales de todas las partes. Un ejemplo actual: una gran superficie es contraria a la prohibición de establecerse en un determinado lugar, prohibición que se da por la oposición de los pequeños comerciantes de la zona; pero en el momento en que se le conceda la autorización para instalarse en ese lugar, esa gran superficie se convertirá en una de las más entusiásticas partidarias de impedir que ninguna otra gran superficie abra en esa misma zona. Los argumentos que antes le obstaculizaban abrir, ahora se vuelven a su favor para limitar la competencia de otros potenciales rivales. Este mismo ejemplo se puede utilizar en el condicionamiento industrial: un empresario que quiera establecer una nueva industria, será contrario a este sistema de autorización previa, justo hasta el momento en que consiga la autorización; entonces pasará a apoyar el sistema para limitar la posterior entrada de nuevos competidores.

<sup>180</sup> Así, el problema de la utilización de los cupos de materias primas que enfrentó a los Sindicatos con la Dirección General de Industria, y la actuación general de los primeros emitiendo en la mayoría de los casos informes desfavorables a las peticiones de los industriales, fue en el fondo un reflejo de la diferente concepción que sobre el condicionamiento industrial tenían los dos organismos. Mientras que para los Sindicatos el condicionamiento debía funcionar de forma corporativa, tal como se acaba de explicar, para la DGI se trató sólo de un instrumento para solucionar determinados problemas que se le presentaban a la industria española. El hecho de que la DGI acabara imponiendo sus criterios frente a los Sindicatos muestra que esta regulación no fue utilizada de forma generalizada como barrera de entrada (aunque siempre cabían casos particulares de algunos

## 7. CONCLUSIÓN: EL PAPEL DEL ESTADO Y LOS EMPRESARIOS EN EL CONDICIONAMIENTO INDUSTRIAL

El estudio del condicionamiento industrial se ha basado en las teorías de la regulación económica. Estas teorías inciden en el peso que pueden tener los diferentes agentes que intervienen en ella: en el lado de la oferta, el Estado, y dentro de él, varios agentes con intereses enfrentados; y en el lado de la demanda, aquellos que se ven afectados por la regulación (empresarios, consumidores), y que también pueden tratar de influir en su creación o en su desarrollo. La primera conclusión de este capítulo es que dos agentes tuvieron un papel predominante en el desarrollo del condicionamiento industrial, el Estado (concretamente los altos funcionarios y políticos de la Dirección General de Industria que tomaban la decisión final de autorizar) y los empresarios. La hipótesis de la captura relaciona la actuación de estos dos agentes, bajo el supuesto de que son los empresarios los que logran imponer sus intereses (limitar la competencia de nuevos entrantes) mediante la captura del aparato regulador. A pesar de que la literatura ha apoyado unánimemente esta hipótesis para el caso concreto del condicionamiento industrial, la investigación presentada en este capítulo no ha ofrecido resultados concluyentes. Por ello es necesario comprobar, con el apoyo de los resultados de la investigación aquí desarrollada, si existió esta captura, y con cuánta intensidad.

Para comprobar la existencia de captura hay que analizar el comportamiento estratégico del Estado y los empresarios, y en el caso de estos últimos, su estrategia colectiva como grupo. Esto se puede conseguir comparando la aplicación del condicionamiento en todos los sectores industriales, para comprobar qué grupo de empresarios pudieron utilizar el condicionamiento para impedir la competencia en ese sector. Por eso el análisis se basará en la tabla 4.7, que establece esta división e introduce diferentes informaciones sobre cada sector industrial.

La hipótesis de la captura exige diferenciar a los ya establecidos frente a los nuevos entrantes. En una primera aproximación, si los establecidos consiguen que no se autoricen nuevas industrias, a la vez que se reparten las ampliaciones entre ellos, se estaría ante un indicio de la existencia de captura. Una forma de diferenciar a los establecidos de los nuevos entrantes es asociarlos respectivamente con los expedientes de nuevas industrias y de ampliaciones (estas dos operaciones sumaron el 95 por ciento de todos los expedientes). En la séptima columna de la tabla 4.7 aparece la diferencia entre el porcentaje de denegaciones

---

sectores, como se verá a continuación). Esto explica por qué los empresarios no estaban muy entusiasmados con ella.

según fueran nuevas industrias o ampliaciones. Si la diferencia es positiva y grande, refleja un trato de favor hacia los ya establecidos, ya que se autorizan mucho más las nuevas industrias que las ampliaciones. Para el conjunto de todas las industrias, se produce una diferencia media positiva de un 13,7 por ciento, lo que es un primer indicador de la existencia de la captura, o cuando menos, de un trato de favor general a los industriales ya establecidos<sup>181</sup>.

Sin embargo, esta primera aproximación tiene el problema de que la división entre nuevas industrias y ampliaciones no es totalmente representativa de la diferencia entre industriales establecidos y nuevos competidores. En primer lugar, el condicionamiento industrial se basaba en los establecimientos y no en las firmas comerciales. Por tanto, los expedientes de ampliación sólo cubrían una parte de las ampliaciones reales de los industriales ya establecidos, pues si un industrial quería ampliar su industria en otra provincia o en otra producción industrial relacionada con la original, esa operación era considerada por las autoridades como una nueva industria. O sea, dentro de los expedientes de nuevas industrias también estaban incluidas ampliaciones de industriales ya establecidos en ese sector o en otro. Si se supone que el porcentaje de denegaciones en este grupo es menor que en el resto de nuevas industrias, la hipótesis de la captura se ve reforzada, pero también se pudo dar el supuesto contrario. De todas formas, el número de empresas multiestablecimiento en ese período fue pequeño, y la distorsión, de existir, no sería muy grande. La segunda distorsión se debe a que es hasta cierto punto lógico, suponiendo que el Estado no discrimina en sus resoluciones a favor de nadie, que un industrial ya establecido parta con cierta ventaja respecto a uno nuevo. No sólo porque ya tiene experiencia industrial, y siempre es más previsible el futuro de una industria que ya está funcionando que el de una que empieza, sino sobre todo porque el industrial establecido tiene mayor experiencia burocrática. Por todo ello, una parte de la diferencia entre nuevas y ampliaciones no se debe achacar a la captura sino a esto último que se ha explicado.

El tiempo de duración de un expediente se puede considerar también como una forma de barrera de entrada (Posner, 1992, p. 313). Pero en la tabla 4.13 ya se comprobó que apenas hay diferencias en la duración del expediente entre las nuevas industrias y las ampliaciones, e incluso que esta duración es un poco más alto en las ampliaciones. Todas las advertencias

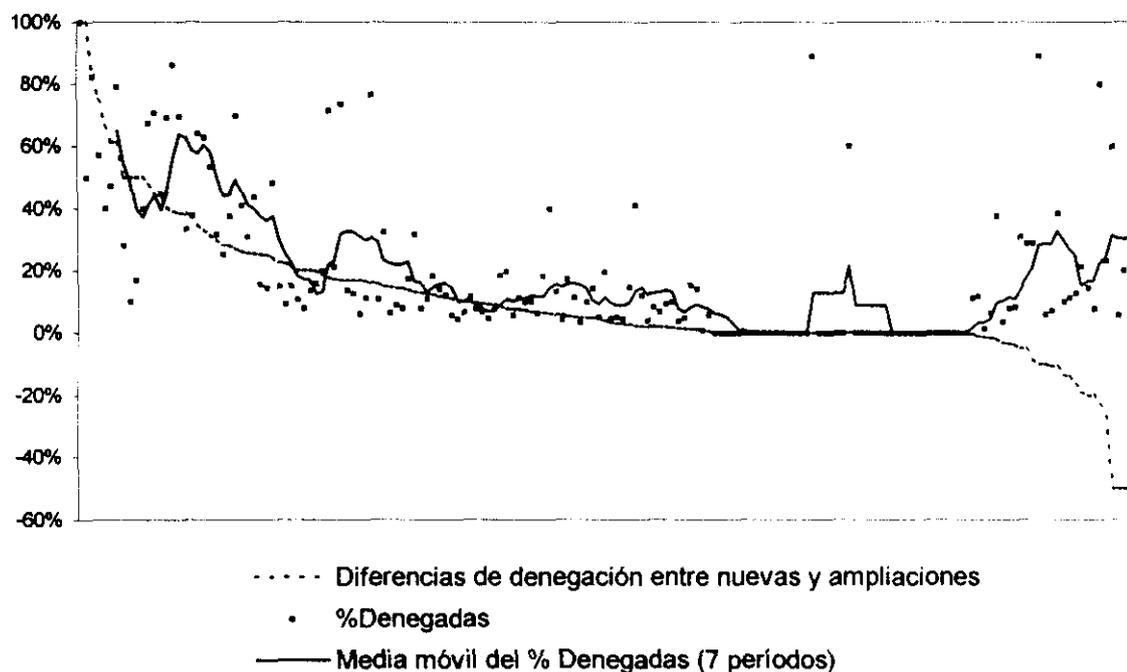
---

<sup>181</sup> La media de denegaciones fue del 18,3 por ciento. Para las nuevas industrias fue del 9,5 por ciento, y para las ampliaciones del 23,2 por ciento. El porcentaje de denegación en el resto de operaciones también refleja, aún más acusadamente, el mejor trato a los ya establecidos. Así, las operaciones que sólo beneficiaban a este grupo, como mejoras, renovaciones o sustituciones de maquinaria, se denegaron un 2,5 por ciento. En cambio, otras operaciones que no beneficiaban tanto a los establecidos tuvieron un porcentaje mayor de denegaciones, como los traslados (20 por ciento) o las reanudaciones y reaperturas de empresas (60 por ciento).

anteriores sirven para que el dato de la diferencia de denegación entre nuevas industrias y ampliaciones se tome sólo como un primer indicador de la posibilidad de captura, sobre todo en los casos extremos donde la diferencia está muy alejada de la media (13,7 por ciento).

Pero, si en vez de tener en cuenta solamente la diferencia de denegación entre nuevas industrias y ampliaciones (columna 7 de la tabla 4.7), se considera también el porcentaje de denegaciones total (columna 5), se pueden sacar mayores y mejores conclusiones. En la figura 4.7 se presenta gráficamente esa comparación, ordenando la columna de las diferencias entre nuevas industrias y ampliaciones de mayor a menor (línea discontinua), y comparándola con el porcentaje de denegaciones (los puntos, cuya línea de tendencia de la media móvil es la línea continua). No se observa una tendencia clara, si acaso una cierta forma de U, pero hay que tener en cuenta que la línea de tendencia se ha hecho con siete periodos, y esconde unas grandes diferencias o saltos (dispersión) en los porcentajes de denegaciones.

FIGURA 4.7. *Relación entre el porcentaje de denegaciones y las diferencias entre nuevas y ampliaciones*



Fuente: tabla 4.7.

La manera más correcta de comparar ambas variables consiste en analizar las cuatro posibles combinaciones entre ellas, tal como se explica en la tabla 4.17:

TABLA 4.17. *Comportamiento estratégico en el condicionamiento industrial (1938-1963)*

		Porcentaje de denegaciones de nuevas menos ampliaciones	
		ALTO	BAJO
Porcentaje de denegaciones total	ALTO	1	2
	BAJO	3	4

Esta tabla se puede interpretar en función del comportamiento estratégico de los empresarios y de las autoridades. Desde el punto de vista de los empresarios establecidos, la mejor situación es la 1 y la 3, debido a que se autorizan más las ampliaciones que las nuevas industrias. Si el sector tiene problemas para crecer y expansionarse, el punto óptimo es el 1, ya que se mantiene el *statu quo* denegando la mayoría de las peticiones. El punto 3 es aun mejor que el 1 para los industriales establecidos, ya que en este caso se encuentran en un sector en expansión, donde se autorizan muchos expedientes, a la vez que se protegen de la competencia de los nuevos entrantes. Sin embargo, 3 no es un punto de equilibrio, porque los empresarios establecidos no son los únicos agentes que participan en este juego estratégico: hay que considerar al Estado y a los otros industriales.

Ya se vio antes como las autoridades franquistas buscaron el control del condicionamiento industrial frente a otros agentes que buscaban interferir en esta regulación. Es posible que también intentaran evitar la presión de los industriales establecidos. También se vio cómo uno de los principales objetivos de la política económica del franquismo fue industrializar el país mediante el aumento de la producción. Por tanto, el Estado sólo incrementó las denegaciones en aquellos sectores donde se presentaron problemas (principalmente de materias primas y de divisas), y así sus puntos preferidos fueron el 3 y el 4, con un porcentaje bajo de denegaciones.

Una vez establecidas las posiciones estratégicas, en la última columna de la tabla 4.7 aparece la posición que cada sector ocupó en la realidad. Se observa que la mayoría (un 57 por

ciento) se colocaron en el punto 4, seguido del punto 1 (20 por ciento), y por último los puntos 3 y 2 con un 11 por ciento de casos<sup>182</sup>. En la tabla 4.18 se exponen los sectores de cada posición. Estos resultados permiten la siguiente interpretación acerca de la aplicación del condicionamiento industrial: de los dos agentes que aquí se estudian, fue el Estado el que impuso de forma general sus criterios. Así, las autoridades deseaban que la mayoría de las peticiones destinadas a incrementar la producción se llevaran a cabo. Dentro de las dos posibilidades (3 y 4), el Estado prefería la 4, ya que no es lógico que sin un motivo para denegar, se autoricen las ampliaciones y se denieguen las nuevas industrias. Además, las características de esta regulación hacían que fuese un instrumento poco propicio para la captura, por lo que la mayoría de los sectores industriales se sitúan en 4 (ver tabla 4.18). No obstante, hay algunos sectores situados en 3, donde es posible que se llevara a cabo la captura. Los sectores que aparecen en los puntos 1 y 2 son, en su gran mayoría, sectores que se enfrentaron a determinados problemas, sobre todo de utilización de materias primas escasas (abundan, por ejemplo, las industrias alimenticias). La causa de que haya más casos en 1 que en 2 se explica porque, una vez establecido un fuerte grado de denegación, era más fácil la captura, o dicho de otra forma, los industriales ya establecidos obtenían mayores ventajas en aquellos sectores con mayor grado de denegación.

---

<sup>182</sup> El cálculo se ha tomado en función de la media de denegaciones (18,3 por ciento) y de nuevas menos ampliaciones (13,7 por ciento). Así, por ejemplo, un sector del grupo 1 tiene un porcentaje de denegaciones y de diferencia entre nuevas y ampliaciones mayor que esas medias. Sin embargo, se puede argumentar que este criterio no es correcto, o que se ha utilizado para obtener los resultados deseados (previstos) a priori. Pero si se toman varias combinaciones diferentes a la media (calculadas mediante aumentos y disminuciones del 50 por ciento de esa media, tal como se expone a continuación), en todos los casos el punto 4 se mantiene en el primer lugar, y el punto 1 también en el segundo —excepto para las dos últimas variaciones, que son las más distorsionantes—. Por ello, el orden (que es lo que aquí realmente interesa) se confirma: la mayoría de los sectores se colocan en el punto 4, seguido del 1, mientras que los puntos 2 y 3 son los menos habituales:

Denegación (18,3%) y Nuevas-Ampl. (13,7%): 4 (100 casos, 57%), 1 (34, 20%), 3 (20, 11%), 2 (19, 11%).  
 Denegación (27,4%) y Nuevas-Ampl. (13,7%): 4 (106 casos, 61%), 1 (31, 18%), 3 (23, 13%), 2 (13, 7%).  
 Denegación (9,1%) y Nuevas-Ampl. (13,7%): 4 (73 casos, 42%), 1 (48, 28%), 2 (46, 26%), 3 (6, 3%).  
 Denegación (18,3%) y Nuevas-Ampl. (6,8%): 4 (83 casos, 48%), 1 (37, 21%), 3 (37, 21%), 2 (16, 9%).  
 Denegación (18,3%) y Nuevas-Ampl. (20,5%): 4 (113 casos, 65%), 1 (28, 16%), 2 (25, 14%), 3 (7, 4%).  
 Denegación (27,4%) y Nuevas-Ampl. (20,5%): 4 (121 casos, 70%), 1 (27, 16%), 2 (17, 10%), 3 (8, 5%).  
 Denegación (9,1%) y Nuevas-Ampl. (6,8%): 4 (64 casos, 37%), 1 (59, 34%), 2 (35, 20%), 3 (15, 9%).  
 Denegación (27,4%) y Nuevas-Ampl. (6,8%): 4 (87 casos, 50%), 3 (42, 24%), 1 (32, 18%), 2 (12, 7%).  
 Denegación (9,1%) y Nuevas-Ampl. (20,5%): 4 (78 casos, 45%), 2 (60, 34%), 1 (34, 20%), 3 (1, 1%).

TABLA 4.18. Principales sectores en cada comportamiento estratégico

1		2	
ALIMENTOS	Cerveza y malta	Volframio, estaño y titanio	Calzado de caucho
Carnes	CALZADO	Conserva de pescados	Aceites y grasas
Lácteos	CUERO	Azúcar	Prod. aromáticos
Conservas de frutas	QUÍMICA	Piensos	Detergentes
Molinos de Harinas	Colas	Levadura	Adhesivos
Productos Dietéticos	Insecticidas	Seda	Máquinas para industrias agrícolas
Panaderías	Pinturas	Fibras artificiales	Máquinas para otras industrias
Caramelos	Ceras y parafinas	Neumáticos de caucho	Electrónica y cine
Chocolates	Jabones		
Pastas para sopa y purés	Refinerías	PROD. Y DISTRIB. DE GAS	Metales
Café	Vidrio	EXTRACCIÓN DE CARBÓN	Plásticos
BEBIDAS	Máquinas para construcción	EXTRACC. MINER. METÁLICOS (no wolfr.)	Resinas
Licores	Fotografía y óptica	EXTRACCIÓN DE PIEDRA (Caolines)	Sales
		EXTRACC. MINER. NO METÁLICOS	Prod. farmacéuticos
		Aceite de oliva	Coque
Géneros de punto	Hierro y acero	Margarinas	Agglomerados de carbón
Litografía	Aluminio	Extractos y condimentos	Arcilla
Abonos	Recipientes	Vinagre	Cemento (excepto el aluminoso)
Explosivos	Máquinas para trabaj. metal	Gasosas	Industria metálicas no férreas (no aluminio)
DERIV. DEL PETRÓLEO	Producción de electricidad	TABACO	PRODUCTOS METÁLICOS (no recipientes)
Cerámica	Lámparas	TEXTILES (no seda, fibr. artif. y gén. punto)	Motores
Cemento aluminoso	Acumuladores y pilas	Prendas de vestir y confección	Máquinas para manipular fluidos
Otros cementos	Instrumentos de música	MADERA Y CORCHO	Máquinas para distribuir electricidad
	Objetos de escritorio	MUEBLES	Maquinaria eléctrica para vehículos
		PAPEL	Electrodomésticos
		GRAFICAS (excepto litografía)	Frío industrial
		QUÍMICA	CONSTR. MATERIAL DE TRANSPORTE
		Ácidos	Instrumentos científicos
		Alcoholes	Relojes
		Gases	Juguetes
			Artículos de materias plásticas

Fuente: tabla 4.7.

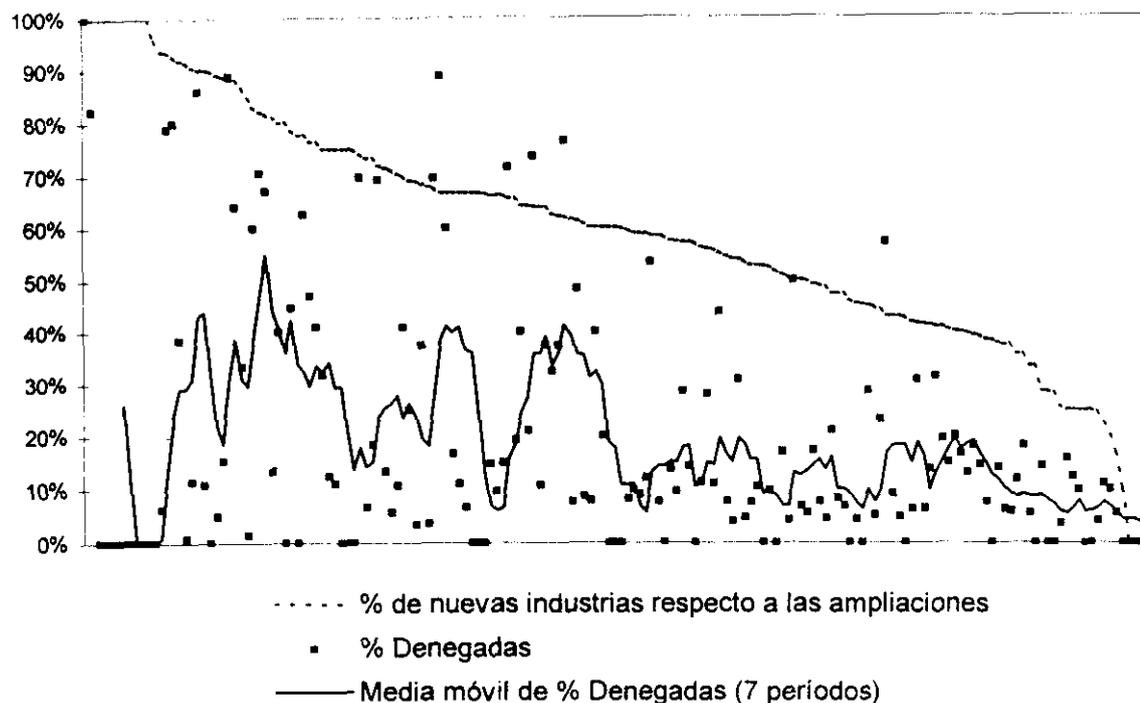
Para profundizar aun más en el anterior análisis, se ha calculado el grado de oligopolio de las empresas en cada sector (columna novena de la tabla 4.7). Este dato podría ser un indicador del poder de captura, sin embargo, no guarda relación con las conclusiones aquí explicadas. De hecho, la mayoría de los sectores con un alto grado de concentración (mayor del 95 por ciento) pertenecen al grupo 4, y sólo unos pocos están en los grupos donde se dio la captura, el 1 y el 3 (derivados del petróleo y del carbón, refinerías, y construcción de lámparas)<sup>183</sup>. Por otro lado, los estudios que se han realizado sobre el grado de monopolio en los años cuarenta y cincuenta consideran que los siguientes sectores son los más oligopolizados: «la siderurgia, la electricidad, el cemento, [...] los fertilizantes y la producción de ácido sulfúrico, el vidrio, el papel, el azúcar, y el carbón, sin contar la banca» (Tortella, 1994, p. 279). Otra vez se comprueba que la explicación anterior no concuerda con la posición de fuerza que tuvieron estos sectores. Así, por un lado hay algunos que están en los puntos de privilegio: el 1 (vidrio) y sobre todo el 3 (siderurgia, cementos y fertilizantes). Pero el resto no, repitiéndose el caso del azúcar (en el 2), y otros en el 4 (como el papel o el carbón)<sup>184</sup>.

<sup>183</sup> Incluso hay dos sectores que, con un alto grado de concentración, se sitúan en el peor lugar desde el punto de vista de los empresarios establecidos, el 2: azúcar y neumáticos de caucho.

<sup>184</sup> El caso eléctrico ya se explicó antes. Es cierto que se autorizaron el 100 por ciento de las solicitudes, pero éstas eran pequeñas instalaciones, manteniéndose paralelamente un fuerte monopolio en las grandes empresas

De todos los expedientes presentados, un 60 por ciento fueron nuevas industrias, y un 40 por ciento ampliaciones. Sin embargo, existen grandes diferencias en esta proporción entre los sectores industriales (desde algunos con mayoría de expedientes de nuevas industrias, hasta otros con mayoría de ampliaciones), tal como se comprueba en la columna octava de la tabla 4.7. Si se asocia este dato con el comportamiento estratégico, aparecen los siguientes resultados: en el punto 1, el 80 por ciento de los expedientes eran nuevas industrias, en el 2 el 63 por ciento, en el 3 el 45 por ciento, y en el 4 el 43 por ciento. Es decir, en los sectores con menores denegaciones (3 y 4), hay más porcentajes de expedientes de ampliaciones, mientras que crecen las denegaciones cuanto mayor es el porcentaje de peticiones de nuevas industrias. Este resultado es lógico, ya que si se deniegan más las nuevas industrias que las ampliaciones, aquellos sectores donde predominen los expedientes de nuevas industrias serán los más denegados. En la figura 4.8 se expone un análisis más detallado de esta relación, ordenando los sectores de mayor o menor porcentaje de nuevas industrias (línea fina), y comparándolo con la evolución de las denegaciones (los puntos). La relación es ligeramente decreciente, tal como refleja la línea de tendencia de la media móvil, pero muy dispersa. Sólo en la parte derecha de la figura se observa una mayor correlación entre los sectores cuya mayoría de peticiones son ampliaciones (que tenían un porcentaje de denegaciones muy bajo).

FIGURA 4.8. *Porcentaje de denegaciones en función del mayor a menor porcentaje de solicitudes de nuevas industrias en cada sector*



Fuente: tabla 4.7.

Esta última situación es muy interesante, y se puede interpretar como que en estos sectores se produjo una barrera de entrada previa al condicionamiento industrial. Antes se analizó el caso de los cementos, donde era necesario contar previamente con la propiedad de una mina. En estos casos, al condicionamiento ya se llega con el objetivo de la barrera de entrada a las nuevas industrias conseguido (es lo que provoca que sólo se pidan ampliaciones) y, lógicamente, el porcentaje de denegaciones no es muy alto. En la tabla 4.7 se observa que los principales sectores con estas características (valores bajos en la columna 8) son los muebles, las gráficas, algún textil como la lana o los géneros de punto, algunos cementos, los motores y las construcciones navales. Repito que en estos sectores existía, previamente al trámite del condicionamiento, alguna característica que provocaba una barrera de entrada a las nuevas industrias, porque si no, no es lógico que haya tan pocas peticiones de nuevas industrias en sectores con tan bajos porcentajes de denegaciones. Las autoridades del condicionamiento no reaccionaban en la mayoría de los casos, e incluso destaca el caso de las litografías o los cementos aluminosos, donde además de dominar las ampliaciones, a éstas se les autorizaba siempre, mientras que a las nuevas peticiones no, por lo que el condicionamiento se convirtió en una nueva barrera de entrada que reforzaba las anteriores barreras. Sin embargo, en algún caso las autoridades reaccionaron incentivando las nuevas

frente a las ampliaciones (signo negativo en la columna 7), como ocurrió con los muebles y los motores.

Es también interesante estudiar el otro extremo (izquierdo) de la figura 4.8, aquellos sectores en los que la mayoría de las peticiones fueron de nuevas industrias y apenas hubo solicitudes de ampliaciones. Aquí puede haber dos situaciones. La primera se corresponde con aquellos sectores donde a lo anterior se une un porcentaje de denegaciones muy bajo. Nos encontramos entonces con sectores en expansión, donde o no hay industrias establecidas y el Estado incentiva (o al menos no frena) la aparición de nuevas explotaciones, o las industrias establecidas no tienen ninguna capacidad de frenar la competencia de las nuevas. Esto es válido para un gran número de sectores.

La otra situación es la de un porcentaje de denegaciones alto. En ese caso se produce la captura mediante el condicionamiento industrial, ya que se impide la aparición de nuevos establecimientos. Aquí hay que volver a distinguir dos casos. El primero es el de unos pocos sectores donde el Estado autoriza más a las ampliaciones. Se trata del volframio, los productos aromáticos, y los abonos y piensos. En estos casos se trató realmente de sectores con problemas graves (materias primas, divisas), pero donde el Estado no incentivó a los establecidos.

Sin embargo, lo más corriente fue la segunda situación, sectores con mayoría de peticiones de nuevas industrias, con alto porcentaje de denegaciones, y donde se favorecían las peticiones de ampliación. En este caso sí que se puede hablar con propiedad de captura a través del condicionamiento industrial, y se corresponde con el punto 1 del comportamiento estratégico antes visto (ya que no hay apenas sectores con altas denegaciones y altas diferencias entre nuevas y ampliaciones, cuyos expedientes tuvieran mayoría de ampliaciones). En algunos casos la captura pudo ser provocada por la actuación de los empresarios de ese sector, haciendo que el porcentaje de denegaciones se elevara por encima de lo que las circunstancias lógicas demandaban. Pero, en la mayoría de estos casos, el alto porcentaje de denegaciones partió del Gobierno, y los empresarios se adaptaron con posterioridad, aprovechando la oportunidad que el se les ofrecía para erigir una barrera de entrada. Los sectores que tienen estas características (cifras altas y positivas en las columnas 5, 7 y 8 de la tabla 4.7 ) son la mayoría de los alimenticios, junto a los licores, el cuero, las colas, los jabones, y fotografía y óptica. En todos ellos fue el Estado el que aumentó el porcentaje de denegaciones por varias causas: la existencia de problemas de materias primas escasas, la consideración que se tenía de estos sectores como no estratégicos (pensar sobre todo en las industrias alimenticias) frente a otros

sectores más importantes para la industrialización prevista por las autoridades políticas, y la lucha contra otros organismos del Estado (en este caso, el conflicto con el poderoso Sindicato Nacional de la Alimentación y el Servicio Nacional del Trigo) por mantener el control en esos sectores<sup>185</sup>. Los empresarios tuvieron muy fácil, en esos casos, aprovecharse de la situación para erigir barreras de entrada frente a los nuevos competidores.

La conclusión más relevante de este capítulo es que, de forma generalizada, la hipótesis de la captura no se cumplió, ya que sólo en unos pocos sectores industriales se pudo utilizar de forma efectiva el condicionamiento para impedir la entrada de los nuevos competidores. Esta hipótesis se inscribe en un marco general donde los empresarios españoles no desarrollaron un comportamiento colectivo de captura del aparato regulador, sino que las capturas y las influencias tuvieron un carácter básicamente individual. Los empresarios trataron de que el condicionamiento les afectara lo menos posible, pero no hubo apenas actuaciones colectivas activas que trataran de obtener ventajas de esa regulación; incluso, la mayoría de los grupos que se beneficiaron del condicionamiento como barrera de entrada lo consiguieron, no por una búsqueda premeditada de ese objetivo, sino porque se aprovecharon indirectamente de las decisiones estatales que aumentaban las denegaciones en sus sectores.

Las modernas teorías económicas interpretan la regulación como un proceso político en el que la oferta está en manos del Estado, y responde a la demanda de los distintos agentes, entre ellos los empresarios. Debido a que este proceso no es gratuito, sólo tendrán éxito los grupos reducidos y compactos, que demandan regulaciones con beneficios muy concentrados. Sin embargo, el análisis del condicionamiento industrial ha derivado en el resultado opuesto: en primer lugar, los empresarios no demandaron esta regulación, por la que ni siquiera mostraron un gran entusiasmo; en segundo lugar, una vez implantada, y a pesar de que los costes de captura eran pequeños (la decisión de autorizar estaba en manos de unos pocos funcionarios), no consiguieron en la mayoría de los casos la captura como grupo empresarial; y en tercer lugar, las propias características de la regulación no favorecían a los empresarios ya instalados —al basarse en los establecimientos y no en las industrias o firmas comerciales—, y éstos tampoco pudieron cambiar la regulación a su favor. La pregunta es, entonces, por qué no

---

<sup>185</sup> El alto porcentaje de denegaciones no se basó, por lo tanto, en que el sector no tuviera posibilidades de crecimiento futuro. Si fuera así, ¿por qué entonces había tanta demanda de empresarios queriendo entrar en estos sectores? Las autoridades argumentarían que porque éstos empresarios se equivocaban y ellas no. Pero no es probable que esto fuera así. Los sectores que aquí se están viendo, con altos porcentajes de denegaciones, fueron, en su mayoría, sectores que tuvieron problemas con las políticas industriales y reguladoras del Gobierno. En los sectores que realmente no había posibilidades de crecimiento futuro, lo más probable es que el número de solicitudes hubiera sido muy pequeña.

se cumplió en España lo que predicen las teorías económicas de la regulación, y la respuesta no se encuentra en su invalidez, sino en los supuestos que tienen detrás: están pensadas para sociedades pluralistas y democráticas, mientras que el condicionamiento industrial se desarrolló en una dictadura autoritaria.

El marco institucional franquista explica la mayoría de las características del condicionamiento. En primer lugar, la implantación de esta regulación se produjo por razones exclusivamente políticas. Ni la situación bélica, ni la presión de los empresarios o de la Organización Sindical, ni la aplicación previa de esta política en España (1926-1930) o Portugal (desde 1926), son explicaciones satisfactorias. La causa principal se encontró en la voluntad política de las autoridades franquistas (Juan Antonio Suanzes) de implantar una intervención que encajaba perfectamente en su peculiar ideario industrializador.

Por otra parte, una vez implantada, la evolución del condicionamiento también se hizo en función de ese marco institucional autoritario. Así, de todos los agentes que intervinieron, el Estado logró imponer sus intereses mediante la utilización del condicionamiento para solucionar los problemas más acuciantes (escasez de materias primas y de divisas). Los otros agentes no pudieron apenas influir, debido al predominio de los políticos. A los Sindicatos se les despojó de todo poder real de decisión, y sólo pudieron mantener una cierta influencia en los años cuarenta en función de su protagonismo en el reparto de cupos de materias primas escasas, protagonismo que las autoridades del Ministerio de Industria y Comercio lograron neutralizar.

El papel de las ideas en todo este proceso merece una última reflexión. Existe una polémica entre los economistas sobre la influencia de las ideas en la actuación de los diferentes agentes económicos, sobre todo respecto a la intervención estatal. Para unos, el papel de las ideas es determinante (por ejemplo Keynes), mientras que para otros lo importante son los intereses del Estado o de los grupos de presión, que utilizan *ex post* las teorías que sirven mejor a la justificación de sus propios intereses<sup>186</sup>. Es muy difícil resolver esta polémica, aunque se deberían tomar ambas posturas en un sentido relativo, e intentar determinar en qué medida las ideas o los intereses son los que predominan en cada situación, sin pretender con ello generalizar estas conclusiones para todo tiempo y lugar. Así, mi interpretación respecto al primer franquismo es que las ideas tuvieron un peso muy pequeño frente a la importancia de los intereses políticos del Estado. El marco institucional dictatorial

---

<sup>186</sup> Para el caso español, por ejemplo, Velarde (1995) defiende la decisiva influencia —en los años cincuenta y sesenta— de las nuevas ideas de los economistas en los cambios de política económica de ese período.

explica que esto fuera así. Esta interpretación se basa en el estudio del condicionamiento, ya que, aunque éste fue implantado apoyándose en una serie de ideas muy específicas (aunque a la vez contradictorias), su aplicación real no tuvo para nada en cuenta estos principios, convirtiéndose en un instrumento del Estado para conseguir sus propios fines. El estudio de la actuación de los ingenieros industriales durante el período 1938-1963 ha mostrado cómo éstos pusieron su técnica al servicio de los intereses del Estado, mientras que sus ideas y opiniones apenas contaron: desde los años treinta, destacados ingenieros industriales advirtieron sobre el peligro del excesivo intervencionismo, tal como luego harían los economistas a partir de la década de los cincuenta. El predominio de los ingenieros en la Administración desde el principio del franquismo, y su posterior pérdida de influencia a manos de los economistas desde el Plan de Estabilización de 1959, no se debió tanto a una pugna entre sus ideas como al hecho de que las autoridades encontraron esas ideas adecuadas, en cada momento, a sus objetivos de política económica.

El Estado franquista aparece aquí como un ente autónomo con objetivos propios, que logra imponerse a los intereses del resto de la sociedad. Esta idea ha sido defendida recientemente por Anthony de Jasay, quien critica a aquellos que ven al Estado como un instrumento proyectado para servir a quien lo utiliza:

Una teoría del Estado válida no debiera tener que confiar en la gratuita suposición de que el Estado está subordinado a ningún otro interés distinto del suyo propio. Debiera dedicarse a la explicación del papel del Estado en la historia política en función de cómo *sus* intereses interactúan, compiten, se enfrentan con los intereses de otros y a su debido tiempo se adaptan a ellos (Jasay, 1993, p. 284).

Aunque la absoluta autonomía del Estado es una hipótesis poco realista, creo que es conveniente empezar a introducir el análisis de los motivos autónomos del comportamiento estatal, algo útil en el análisis de las democracias, e imprescindible en el estudio de regímenes dictatoriales que, como el franquista, marcó el predominio de la político sobre el resto de intereses de la sociedad.

**ABRIR PARTE 2ª - CAPÍTULO 5**

