

**Anatomía de las restricciones cambiarias en la España
autárquica: la lucha por las divisas en el sector industrial**

Elena Martínez Ruiz

Department of Economic History
London School of Economics
Houghton Street,
London WC2A 2AE
E.Martinez-Ruiz@lse.ac.uk

Trabajo preparado para XXII Encontro APHES

Aveiro, 15 y 16 de Noviembre de 2002

Anatomía de las restricciones cambiarias en la España autárquica: la lucha por las divisas en el sector industrial

Elena Martínez Ruiz
London School of Economics

1. Introducción

Una vez terminada la Guerra Civil, el régimen instaurado por Francisco Franco puso en marcha un ambicioso programa de desarrollo económico con objeto de dotar a España de un tejido industrial sólido. Como es bien conocido, se consideró indispensable un fuerte impulso industrializador tanto para situar al país al nivel de los países europeos, como para garantizar la independencia política del Régimen. En consonancia con el empeño industrializador del “Nuevo Estado”, la política industrial ocupó un lugar muy destacado dentro de la política económica. Los responsables económicos franquistas desconfiaban de la incitativa privada que, en su opinión, había fracasado en la tarea de la industrialización en etapas anteriores. Por lo tanto, el Estado se reservó el derecho de intervenir en la economía siempre que se juzgase beneficioso para el interés nacional. El convencimiento de que los agentes privados eran incapaces o carecían de la voluntad necesaria para fomentar el desarrollo del sector fabril, les llevó a considerar al Estado como el único agente con posibilidad de realizar la imprescindible labor industrializadora. Con este fin se creó el Instituto Nacional de Industria (INI), organismo público que iba a asumir la tarea de impulsar el proceso de modernización económica dotando a España de un sector industrial profundo y sólido. La política de industrialización fue uno de los mejores exponentes del nacionalismo a ultranza y el exacerbado intervencionismo con que el régimen franquista actuó en materia económica.

Otro ejemplo fue la política comercial y cambiaria. Entre 1940 y 1958, las relaciones económicas con el exterior estuvieron sometidas a un complejo y comprehensivo régimen regulatorio, basado en exhaustivas restricciones cuantitativas y un severo control de cambios. Cualquier transacción con el exterior, comercial o financiera, requería autorización previa de las autoridades

comerciales y monetarias que gozaban del monopolio de tenencia y comercio de divisas. La inconvertibilidad de la peseta, externa e interna, y la prohibición de mantener saldos de medios de pago o valores extranjeros de cualquier tipo imposibilitaba, en teoría, que los agentes privados pudieran sustraerse a las limitaciones impuestas por las autoridades. El tipo de cambio fijado para la valuta española sobrevaloraba claramente la peseta, de manera que la demanda de divisas siempre sobrepasó a la oferta, lo que dio a los gobiernos franquistas la oportunidad de discriminar entre las diferentes demandas parciales, determinando qué operaciones habían de realizarse de acuerdo con su naturaleza, la divisa implicada o, incluso, dependiendo del solicitante de la operación.

En los últimos años algunos autores han mantenido que la restricción de divisas supuestamente tan determinante en la limitación de las posibilidades de proyectos industriales, en nada afectó al INI y sus empresas. Todo lo contrario habría sucedido en el caso de la empresa privada, que, de acuerdo con esta opinión, se vio restringida en sus capacidades por las dificultades para importar. Esto se justifica no sólo por la prioridad que se otorgaba a los proyectos públicos, sino por la confluencia en la persona de Juan Antonio Suanzes de las responsabilidades de dirigir el INI y el Instituto Español de Moneda Extranjera (IEME), organismo responsable de la concesión de divisas. Es fácil pensar que, al igual que ocurrió en otros países, la asignación de divisas se utilizara como un complemento de otras políticas, fundamentalmente la industrial, y que, por ejemplo, tuviera como fin la promoción de determinados sectores económicos o que primaba la empresa pública sobre la privada¹. Estudiar estos aspectos es el objetivo de las siguientes páginas.

El trabajo comienza relatando el modo en que se posibilitó la concentración de cargos en manos de Suanzes, para explicar después el proceso de concesión de licencias de importación y divisas. A continuación el trabajo trata de comprobar hasta qué punto la restricción de las importaciones supuso un impedimento también para los planificadores y gestores de las industriales

¹ Hay que tener en cuenta que el control de cambios tiene un carácter subsidiario de otras políticas. Esto se refiere en especial a las políticas de desarrollo o políticas industriales puestas en práctica por muchos países del Tercer Mundo. Bhagwati (1978, pp.53-55). Los países incluidos en el estudio fueron Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Egipto, Filipinas, Ghana, India, Israel, Paquistán y Turquía.

estatales. Con tal fin se han utilizado tanto las estadísticas generales de reparto de divisas, como los registros llevados por las empresas encuadradas en el Instituto Nacional de Industria. Estos datos se complementan con información recogida de la correspondencia mantenida entre las instancias centrales del INI, las empresas del Instituto, y las autoridades comerciales.

Por último se analiza si los agentes privados estuvieron en situación de desventaja a la hora de conseguir las divisas necesarias para importar. La normativa franquista que regulaba los criterios de reparto de los medios de pago reconocía la prioridad otorgada a los solicitantes del sector público frente a los agentes privados. Es evidente que un acceso privilegiado a las escasas importaciones de materias primas y equipos pudo ser de capital importancia para determinar la estructura de propiedad de la industria española. Sin embargo, hasta el momento no se ha aportado evidencia alguna de hasta qué punto estos criterios se tenían en cuenta a la hora de asignar las divisas, ni de si el seguimiento de la norma cambió a lo largo del periodo. En la sección 4 se ofrece una primera aproximación cuantitativa a las preferencias reveladas por la administración española en el reparto de los medios de pago desde 1946 hasta 1956, así como evidencia cualitativa que sirve para ilustrar el tipo de ventajas con que contaban las empresas del INI. Hay que señalar, sin embargo, que ni una ni otra evidencia permiten extraer conclusiones determinantes sobre el posible perjuicio infringido a las empresas privadas en general.

2. La gestión de las divisas, ¿la llave para el recurso más escaso?

La consecuencia más directa de la política autárquica impuesta por el régimen de Franco fue la permanente escasez de divisas a que se enfrentó la economía española durante los dos primeros decenios de gobierno franquista. La sobrevaloración de la peseta que llevó a la ralentización, y en algunos casos a la paralización, de las exportaciones, por un lado; y la renuncia al ahorro externo como mecanismo compensador del déficit comercial, por otro, secaron las posibles fuentes de financiación de las importaciones. La sed de importaciones se convirtió en un problema tan generalizado que durante todo el

periodo se dieron enormes oportunidades de negocio para aquellos que consiguieron acceder a las deseadas autorizaciones para importar. Por otro lado, el exceso de demanda dio a un estado tan intervencionista como el franquista la posibilidad de decidir sobre la utilización de los medios de pagos internacionales, convirtiendo al organismo encargado de esta distribución en una las instituciones con más influencia real de todo el entramado de la administración autárquica. La gestión de las divisas iba a convertirse en una de las claves de la política autárquica: la llave que abría uno de los más persistentes cuellos de botella que atenazaron a la economía española entre 1939 y 1959².

Suanzes lo entendió pronto. Durante toda la Guerra Civil el conflicto entre la visión ortodoxa de la economía de los técnicos de Hacienda y las ideas autárquicas de los responsables de Industria y Comercio había tenido como escenario predilecto las reuniones del órgano gestor del Comité de Moneda Extranjera, organismo antecesor del IEME, donde los representantes de ambas líneas de pensamiento protagonizaron agrias discusiones acerca de la distribución de los medios de pago resueltas en no pocas ocasiones con arteras maniobras por parte de las autoridades comerciales³. Los continuos problemas entre Industria y Comercio y el Comité de Moneda llevaron a Suanzes reclamar para su departamento la responsabilidad en el ámbito de las divisas⁴. Así en julio de 1939 circuló entre los miembros de gobierno un proyecto de decreto elaborado muy probablemente por el Servicio de Industria y Comercio y que transfería a este departamento las competencias del Comité de Moneda Extranjera⁵. Según explicaba el propio ministro, la justificación de esta absorción se hallaba en la necesidad de asegurar una mejor coordinación entre las actividades comerciales y la política industrial puesta en marcha por el nuevo régimen, de tal forma que el comercio exterior pudiera servir

² En este sentido puede consultarse los trabajos de Clavera et al. (1973) Donges (1976); González (1978); Viñas et al. (1979); Fontana (1986); Catalán (1992) y (1995) o Barciela et al. (2001).

³ Martínez Ruiz (2000)

⁴ El CME dependía del ministerio de Hacienda. Suanzes fue responsable de Industria y Comercio hasta agosto de 1939.

⁵ Este proyecto de Decreto es mencionado por Ballester (1993, p.104)

correctamente al objetivo prioritario del crecimiento económico en España⁶. De hecho esta idea encajaba perfectamente con la "nueva" política económica puesta en marcha a la hora de acometer las tareas de reconstrucción y modernización económica. La ideología nacionalista del régimen franquista se tradujo en la búsqueda de la autarquía que fue entendida, en primer lugar, como la vía más adecuada para garantizar el ansiado desarrollo económico, pero fundamentalmente, como un medio de garantizar la independencia política de la nación. La autarquía era, por tanto, algo más que una política económica. Como dice Fusi, "era básicamente un proyecto ideológico -extremadamente coherente, además- para la realización del nuevo orden económico, social y sindical que había de reemplazar al viejo sistema liberal"⁷.

Las ideas de Suanzes se plasmaron en la Ley de 25 de agosto de 1939 por la que se creaba el Instituto Español de Moneda Extranjera. Sin embargo, tan sólo dos semanas antes, en la remodelación de gobierno de 9 de agosto, la cartera de Industria y Comercio había cambiado de manos, por lo que sus planes se llevaron a cabo sin él⁸. El nuevo organismo, que iba a sustituir al Comité de Moneda Extranjera, asumía todas las competencias en materia de pagos exteriores, convirtiéndose así en la cabeza del sistema de control de cambios que se había ido articulando durante la Guerra Civil⁹. La influencia de los problemas habidos durante los años de conflicto bélico se deja ver en el Preámbulo de la Ley de Creación, según la cual, "la fecunda experiencia lograda durante la guerra en materia de divisas y de comercio exterior aconseja en el momento presente una reforma orgánica por demás justificada: la fusión

⁶ La personalidad de Suanzes explica también esta pretensión. Como dice García Pérez (1995,p.22), "Suanzes tenía un carácter difícil que le hacía desconfiar de todo lo que no estuviera directamente controlado por él".

⁷ Fusi (1995, p.149).

⁸ En esa remodelación saldrían del gabinete los responsables de Industria y Comercio y Hacienda que serían sustituidos por Alarcón de la Lastra y Larraz, respectivamente. Viñas *et al.* (1979, p.253), basándose en informes del Foreign Office, atribuyen estos cambios precisamente a los conflictos habidos entre los dos departamentos. Por otra parte, no es el único proyecto de Suanzes que fue puesto en marcha después de su salida del gobierno. Tal y como apuntan Schwartz y González (1978, pp.19 stes.), las leyes de protección y fomento de la industria de otoño de 1939 también pudieron deberse a Suanzes, aunque San Román (1999, p.) afirma que tan sólo una de ellas fue concebida por él.

⁹ Además el IEME asumió las funciones y el patrimonio del Centro Oficial de Contratación de Moneda disuelto por las autoridades franquistas después de haber operado en la España gubernamental hasta 1939.

bajo un mismo mando y en el cuadro de una misma disciplina de los dos servicios citados".

La trascendencia de esta Ley no se encuentra, sin embargo, en este intento de centralización de la administración de las divisas, sino en el cambio que supuso integrar este organismo en el ámbito del Ministerio de Industria y Comercio. La justificación de tal decisión se puede leer también en el Preámbulo de la Ley, según el cual los servicios de divisas y de comercio exterior "ofrecen relaciones tan estrechas y se influyen tan recíprocamente que una división de competencias ministeriales repugna a los principios de la buena organización...porque su función está más ligada a la economía del país que a los fines específicos de la Hacienda pública, es conveniente integrarlos en la línea jerárquica del Ministerio de Industria y Comercio".

Los argumentos esgrimidos revelan claramente la concepción del papel del sector exterior que manejaban los legisladores. La política de control de cambios, a partir de ese momento dejaría de ser utilizada y concebida como un instrumento monetario, para pasar a ser un arma comercial, al servicio del principal objetivo de la política económica franquista, el desarrollo y crecimiento del sector fabril. En el marco de esta estrategia, no puede sorprender la decisión de someter los pagos exteriores a una rígida regulación que eliminaba completamente los mecanismos mercantiles en la asignación de las divisas. La aguda escasez de medios de pagos internacionales aumentaba la necesidad de imponer una estricta economía de reservas. Las relaciones comerciales exteriores quedaban rígidamente reglamentadas en un régimen de autorización previa que abarcaba tanto la importación como la exportación. El sometimiento del control de cambios a las autoridades industriales había de asegurar la coordinación de la política industrial y monetaria, contribuyendo de esta manera al objetivo modernizador del Estado franquista. Según esta visión, lo más conveniente era que el organismo encargado de la tarea industrializadora, el Ministerio de Industria y Comercio, contara con todos los medios útiles disponibles y, para ello nada mejor que poner bajo su disciplina al organismo encargado del control de cambios. La asignación de divisas no respondería a razones económicas (de rentabilidad o coste de oportunidad), sino

a los criterios estrictamente ingenieriles defendidos por los responsables de Industria y Comercio¹⁰.

En cuanto a los mecanismos previstos para la autorización de importaciones, hay que señalar que la tramitación de una licencia de importación contra divisas, ya fueran libres o de clearing era larga y complicada¹¹. La solicitud de licencia de importación se dirigía por parte del peticionario a la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria. De la distribución del cupo de Industria y Comercio, se encargaba en un primer momento la Comisión Reguladora del Comercio Exterior, creada en 1938 que presidía el director general de Comercio y Política Arancelaria y en la que estaban representados los ministerios de Presidencia, Asuntos Exteriores, Agricultura, así como el IEME y la Comisaria General de Abastecimientos y Transportes; aunque paulatinamente la Comisión fue perdiendo protagonismo a favor de la propia Dirección General de Comercio. A cualquiera de estas dos instancias llegaban las solicitudes de licencia. Sus miembros emitían un informe sobre la conveniencia de la importación y sus condiciones, una vez escuchada la opinión de la Dirección General de Industria o Minas, según procediese, y del IEME. Por su parte la Dirección General de Comercio pedía informes a las Comisiones Reguladoras (y demás subdivisiones) de cada sector sobre los bienes a importar. Una vez concluido el proceso y, en caso de que todos los informes fueran favorables, la licencia era concedida e incluida en la relación que se remitía al IEME. Cuando los solicitantes pedían la cesión final de la divisas, el IEME anulaba los créditos en el cupo mensual correspondiente¹². El control de las autoridades de Industria y Comercio sobre todo el proceso era casi total, tanto por la dependencia administrativa de los organismos encargados del reparto de las divisas, como por la composición de los órganos rectores de cada uno de ellos, donde dominaban los representantes del ministerio. De manera que cuando en 1945 Suanzes tomó de nuevo la responsabilidad de ministro de Industria y Comercio, para simultanearla con el

¹⁰ Velasco (1984)

¹¹ Sin embargo, como se verá más adelante, no todas las importaciones requerían licencia previa.

¹² En este trabajo se habla indistintamente de concesión de divisas y autorización de licencias de importación, aunque en el enrevesado sistema de restricciones cambiarias autárquico no eran sinónimos lo que supuso más de un problema, tanto para la administración, como para los

cargo que desempeñaba desde 1941 como presidente del Instituto Nacional de Industria, se cumplió por fin su deseo de coordinar todos los aspectos del ambicioso programa industrializador que se había puesto en marcha.

3. El INI como receptor de divisas: fueron las divisas realmente un factor limitador?

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

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

De acuerdo con esta visión el INI habría estado sometido a presiones similares a las del resto de las empresas españolas, a pesar de su privilegiada situación en el organigrama de la administración franquista a partir de 1945. Sin embargo esto ha sido puesto en duda por algunos autores. Basándose precisamente en la acumulación de poder por parte de Suanzes en ocasiones se ha cuestionado la severidad de la restricción de medios de pago a disposición del Instituto Nacional de Industria. En 1978 Schwartz y González (p.58) llamaron la atención sobre la simultaneidad de cargos ocupados por Suanzes para señalar que “la apuesta industrializadora del Instituto fue afortunada. Sus empresas

agente que en ocasiones veían como una licencia autorizada era anulada de facto por la imposibilidad de acceder a las divisas. Martínez Ruiz (2000).

tenían acceso directo a las licencias para comprar equipo extranjero.” Más lejos ha ido Gómez Mendoza recientemente (2000, p.20) al afirmar que

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

Resulta, por tanto, de interés volver la vista hacia este extremo e intentar dilucidar si estaban justificadas las manifestaciones de las altas instancias del INI acerca de las dificultades para importar o se trataba más bien de una “estrategia de distracción” para ocultar los privilegios de que efectivamente gozaban las empresas del Instituto. El cuadro 1 proporciona una primera aproximación a la respuesta.

Cuadro 1.

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

Fuentes: a) Archivo del Banco de Martín Aceña y Comín (1991), p.44; b) Archivo de Registro General del INI (ARGINI), Fondo Altos Cargos, Planell, Exp.33, Caja 9.

El cuadro recoge en primer lugar el porcentaje de divisas dedicado a la importación de mercancía de toda clase. Como era de esperar, éste fue el destino dado a la mayor parte de la moneda extranjera en estos años, en los que alrededor de cuatro quintos de los medios de pago en poder de las autoridades españolas se utilizaron para comprar bienes extranjeros. La segunda columna del cuadro refleja la significación que alcanzaron las compras del INI como porcentaje del total de divisas cedido para importación. Las cifras indican, en primer lugar, que durante los años cuarenta el INI no consiguió acaparar una parte significativa de la importación. El cuadro 2 compara cuota de divisas adjudicadas al INI y sus empresas con otros indicadores de la importancia del

Instituto de Industria dentro del sector público y la economía española para diversos años.

Cuadro 2.

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

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

De estas cifras puede deducirse, en primer lugar, que el INI concentró una buena parte de los esfuerzos públicos en inversión. Sin embargo el acaparamiento en cuanto a medios internacionales de pago fue mucho menor hasta 1950 y parecido a mitad del decenio de los cincuenta. Dado que el estadio inicial de desarrollo del programa del INI la maquinaria e instalaciones importadas eran esenciales, cabe concluir que la falta de divisas supuso un grave impedimento para completar los proyectos puestos en marcha gracias a la inversión pública. Por otra parte la cuota de importación adjudicada al INI era muy parecida a la significación del Instituto en la formación bruta de capital. Aunque no es posible establecer una conclusión firme con estos escasos datos, se puede adelantar que, al menos hasta 1950, las divisas recibidas por el INI se correspondían aproximadamente con su importancia en la economía nacional. En segundo lugar, los cuadros anteriores ponen de manifiesto el paulatino aumento de la cuota de divisas cedida al Instituto entre 1944 y 1950 y el brusco salto registrado entre 1951 y 1956. Otros indicadores recogidos en el cuadro 2 reflejan una evolución parecida. A juzgar por estos datos, los esfuerzos públicos canalizados hacia el Instituto aumentaron su significación a partir de 1951, lo que hizo posible que la presencia del INI en la economía nacional se incrementara notablemente en los años cincuenta. Este hecho ha sido normalmente atribuido a la maduración de las inversiones realizadas durante la década anterior, sin embargo parece que hubo otros factores, como la mayor acumulación de recursos financieros y de divisas, que también contribuyeron a este resultado.

Por lo que respecta a las importaciones el aumento en la cuota de participación del Instituto en el reparto de la moneda extranjera podría tener una primera explicación en la mayor disponibilidad de medios de pagos con que contó la economía española a partir de 1951. Si la oferta de divisas fue un factor determinante a la hora de decidir la asignación de los medios de pagos - no sólo entre tipos de bienes, sino posiblemente también entre diferentes agentes -, entonces, una mayor cantidad de divisas a disposición de la institución asignadora habría facilitado al estado centrar su atención en su programa de industrialización, una vez las necesidades mínimas de la población y la economía habían sido satisfechas¹³. Un segundo factor que pudo influir en esta evolución fue el giro que experimentó la situación política en el ámbito internacional a partir del estallido de la Guerra Fría. La aparición de la doctrina Truman y la formación de dos bandos enfrentados en el contexto mundial rehabilitaron al régimen franquista a los ojos de los dirigentes de los Estados Unidos e hicieron posible la paulatina reincorporación de España al concierto de naciones occidentales. Esta circunstancia tuvo consecuencias inmediatas de diversa naturaleza. En primer lugar, la economía española pudo beneficiarse de la pujante coyuntura que atravesaba la economía europea, aumentando considerablemente sus ventas de bienes y servicios a las naciones del Viejo continente, sus tradicionales compradores¹⁴. Asimismo hay que mencionar la concesión de préstamos privados y públicos por parte de instituciones norteamericanas, así como la apertura de líneas de crédito a favor de España en numerosos acuerdos comerciales firmados entre 1949 y 1952. Todo ello contribuyó a aumentar la capacidad de compra de la economía española en el exterior. En segundo lugar, sin embargo, hay que resaltar el hecho de que la aceptación de España entre las naciones internacionales significó el fin de las restricciones a que había estado sometida la economía española a la hora de importar determinados productos, ya fuera porque éstos eran considerados estratégicos, o porque eran particularmente escasos en el contexto

¹³ Martínez Ruiz (2001) acerca de la importancia del volumen total de divisas sobre la configuración de la importación.

¹⁴ La caída de la exportación a los países europeos en la segunda mitad de los cuarenta fue consecuencia, por una parte, del aislamiento político a que estaba siendo sometido el régimen franquista y, por otra, de factores económicos como el proceso de reconstrucción de las propias economías europeas y la escasa competitividad de las exportaciones española. Martínez Ruiz (en prensa).

internacional. Un asunto que requiere un análisis más detallado es hasta que punto el tipo de bienes que pretendieron adquirir las empresas del INI en los años del bloqueo, especialmente maquinaria, equipos y materias primas estratégicas no estuvo detrás de alguna de las dificultades con que se encontraron a la hora de importar.

Sea como fuere, de los cuadros anteriores cabe deducir que la acumulación de competencias en manos de Juan Antonio Suanzes no bastó para ahorrar a sus empresas las dificultades generales de la economía. Incluso puede dudarse de que su poder para decidir sobre la composición y el destino de las importaciones fuese tan grande como la simultaneidad de cargos hace pensar. De hecho la acción del Ministerio de Industria y Comercio fue sometida a serias cortapisas ya previstas en la ley de creación del IEME. En esta ley se atribuyó "la competencia en el ramo de divisas" al Ministerio de Industria y Comercio. Sin embargo a esta atribución se le imponen tres excepciones. En primer lugar, correspondía al Consejo de Ministros "la exportación de metales preciosos y contratación de créditos exteriores de naturaleza financiera". En segundo lugar, el Ministerio de Hacienda no sólo debía controlar y aprobar los presupuestos de gastos anuales, los estados de situación la cuenta de resultados o los balances presentados a final de cada ejercicio, sino que también fijaría las "sumas de divisas necesarias para los Monopolios arrendados por el Estado y demás rentas públicas" y mantendría la jerarquía sobre el juez y el tribunal de delitos monetarios. Por último "a los ministros en general" correspondería "la fijación de las sumas de divisas necesarias para la atención de las obligaciones fijas y periódicas del correspondiente departamento". En suma, se sustrajeron a las atribuciones del Ministerio de Industria y Comercio importantes aspectos de la gestión de los medios de pago internacional, evitando de este modo el control total de este departamento. Por ejemplo, la determinación del tipo de cambio, que era competencia del Consejo de Ministros y, a lo que parece por las declaraciones de diversos ministros franquistas, objeto de especial atención por parte de Franco¹⁵. Pero no sólo el tipo de cambio oficial era decidido en ámbitos

¹⁵ El propio Franco se arrogaba el honor de haber dispuesto un tipo de cambio a un nivel más bajo de lo que los expertos consideraban necesario. Véase, por ejemplo las citas en Fontana (1986) p.25-26. Gómez Mendoza (1994; p.357) aporta una significativa cita de Suanzes a este respecto, "...con un tesón y una energía aragonesa -bueno, aragonesa no, gallega porque era personal del Caudillo- se sostuvo ese cambio de la libra...La verdad es que no hubo en este

ajenos a las autoridades del IEME. La determinación del tipo de cambio a aplicar a las operaciones efectuadas por las diversas estancias oficiales quedaba también fuera de las atribuciones del Instituto, de forma que en más de una ocasión los distintos departamentos ministeriales forzaron la fijación de un tipo de cambio más favorable para sus pagos, en contra de la opinión de los responsables de Comercio¹⁶.

Más repercusión debió tener el hecho de que en la práctica, cada uno de los ministros podía tomar sus propias decisiones sobre la cuestión de las divisas¹⁷. En caso de desavenencias, por tanto, el problema sólo podía elevarse a la última instancia del gobierno, el Consejo de Ministros. La victoria de la posición de Suanzes al incluir las divisas dentro de su área de influencia fue, por tanto, sólo parcial. La determinación del volumen total del gasto en divisas y su asignación quedaba, pues, fuera de las atribuciones de las autoridades comerciales, pues cualquiera de los miembros del Consejo de Ministros podía limitar su campo de maniobra en el sector exterior con el sencillo procedimiento de reclamar un mayor volumen de divisas, petición que, en teoría, no se podía ser denegada por el Ministerio de Industria y Comercio. Esta exclusión era con toda seguridad cuantitativamente importante. Según estimación del IEME, el comercio de Estado, es decir el realizado por las autoridades comerciales directamente, llegó a suponer en 1948 más del 30 por ciento del comercio con los países de la OCDE, lo que subía al 70 por ciento si se refiere a alimentos y el 47 por ciento en materias primas¹⁸. No se incluían en este dato las importaciones realizadas por los monopolios del Estado dependientes del Ministerio de Hacienda. Para aproximarnos al peso del comercio no sometido al régimen regular he realizado un cálculo partiendo de los datos sobre cesión de divisas por importaciones que se encuentran

asunto más que una voluntad de acero, que dijo 'no'. Y cuando se habló al principio de que el cambio debía ser 80, por razones de exportación, dijo: 'No, 41,42'... Y estamos en 42".

¹⁶Las mayores discusiones se dieron a principios de los años cincuenta, cuando el IEME obligado por la situación a que había llevado la aplicación del sistema de cambios múltiples intentó forzar una variación de los tipos de cambio aplicados a diferentes importaciones del Estado.

¹⁷Según figura en el Reglamento del Instituto "las cesiones de divisas se harán en virtud de petición del interesado acompañando las licencias de importación concedidas por el Ministerio de Industria y Comercio, que habrán sido contabilizadas en el cupo correspondiente, si se refieren a pagos de mercancías; o bien mediante orden escrita autorizada por el ministro o subsecretario de cualquier departamento y previa conformidad del director general del Instituto."

contenidos en los libros de control de datos del IEME. En este cálculo se han incluido todas las importaciones de monopolios, es decir aquellas decididas por el ministerio de Hacienda -entre las que las compras de combustibles y productos petrolíferos eran, sin duda, las más significativas- y la mayor parte de los productos importados por la CAT y el SNT. Dado que no se cuenta con una relación completa de estos productos, se han elegido aquellos considerados más representativos¹⁹. Según esto, entre 1940 y 1948 un 39,06 por ciento del comercio de importación gozaba de un régimen excepcional, es decir, no necesitaba de autorización previa. Hay que señalar además que buena parte de estas importaciones procedían de países que exigían el pago en divisas libres, como los EEUU, lo que reducía considerablemente el volumen de divisas fuertes a disposición del cupo general o civil, que era el que servía para atender las peticiones de la mayor parte de los agentes. El hecho de que las licencias del INI se encuadrasen dentro del cupo civil que correspondía repartir a las autoridades comerciales refuerza la impresión de que Suanzes no logró imponer totalmente sus ideas acerca de la administración de medios de pagos y no siempre estuvo en disposición de atender a las necesidades de lo que sin duda era su mayor y más querido proyecto, el Instituto Nacional de Industria. No contamos con datos para todo el periodo, pero si se observa el reparto de cupos que se realizó en el último trimestre de 1939 y se tiene en cuenta que las compras de bienes por diversas instancias de la administración alcanzaba aproximadamente un 40 por ciento del total, parece evidente que el margen de maniobra de las autoridades de Industria estuvo necesariamente limitado.

Cuadro 3. Reparto de las divisas en cupos (octubre-diciembre 1939)

	Cuota	
Cupo civil	1.319.433	50,5
Cupo militar	111.131	4,2

¹⁸ Véase Viñas *et al.* (1979) p.562.

¹⁹ Para ello me he basado en la lista dada por Información Comercial Española en su número de enero de 1943 sobre el comercio de Estado y en la documentación incluida en la sección de Correspondencia (ABE, Extranjero, IEME, Correspondencia) donde se encuentran las ordenes de pago transmitidas al IEME. Los productos incluidos son aceites, asfaltos y breas, caucho y goma, combustibles líquidos, combustibles sólidos, ganados, granos, legumbres secas y arroz, lubricantes, pescados secos, materias primas para la fabricación de cerilla, materias primas para la fabricación de papel y cartón, productos alimenticios varios, tabacos, vaselina y parafina.

Permisos de importación anteriores al cupo	229.081	8,8
Ordenes del Estado, Monopolios y peticiones sin permiso	953.172	36,5
TOTAL	2.612.816	100

Fuente: ABE, Extranjero, IEME, Personal y Presupuestos, Caja 124.

Las afirmaciones acerca de la abundancia, o al menos no carencia, de medios de pago internacionales de que gozaban las empresas pertenecientes al Instituto durante los años cuarenta no hallan pues confirmación en los datos generales de que disponemos. Tampoco la correspondencia entre las instancias centrales del INI y las empresas del mismo permiten hablar de una situación holgada. Muy al contrario, en las cartas, escritos e informes son muy frecuentes las peticiones de apoyo ante la continuada denegación de las licencias de importación, así como las quejas y lamentos sobre la falta de comprensión de las autoridades comerciales ante los planes y proyectos de las empresas del grupo. Así, por ejemplo, en septiembre de 1947 la presidencia de la empresa Transradio se dirige al Presidente del INI (22.9.47) haciéndole saber que “...la inmensa mayoría de los permisos de importación solicitados nos son denegados”²⁰. Estas decisiones iban a tener, en opinión de la empresa, consecuencias de peso, pues según puede leerse en la misma carta “...hemos llegado a una gravísima situación que requiere pronta solución si no se quiere que el servicio telegráfico sufra el peligro de paralización”. Otro ejemplo es la descripción de la apurada situación en que se encuentra la empresa que la dirección de Marconi envió a la Dirección General de Comercio en septiembre de 1949²¹

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

Otras empresas como HASA, ENASA, ENHASA, ENARO, Torres Quevedo, o FEFASA expresaron en similares términos su desacuerdo y

²⁰ Carta de Transradio a Presidencia INI de 22.9.1947, ARGINI, Asuntos Generales, , Num. Identificación 042 (Importación y Exportación, Importación), Caja 2667.

²¹ Carta de Marconi a Dirección General de Comercio de 8.8.1947, ARGINI 042/2667.

desconcierto ante las adversas decisiones de las autoridades comerciales. Tampoco el COMEIN responsable de la importación y distribución interna de materias primas minerales y metálicas parece haberse librado de estas limitaciones, como explicaba el gerente del COMEIN en carta al presidente del INI (5.1.48)

Ante las reiteradas demandas de ferroaleaciones especiales y metales mejoradores de los aceros que se reciben en este consejo de las factorías dependientes de los Ministerios del Ejército y Marina, así como de los industriales dedicados a la fabricación de aceros especiales...(darle) cuenta de la imposibilidad en que nos encontramos de poder atender estas demandas...a causa de que a pesar de las reiteradas gestiones, hechas en los organismos oficiales dependientes del Ministerio de Industria, aún no han sido concedidas las licencias de importación...”²²

Las restricciones llegaron a afectar incluso a la empresa considerada buque insignia del proyecto autárquico de Suanzes, la Empresa Nacional Calvo Sotelo S.A., que entre 1946 y 1947 solicitó en varias ocasiones la intermediación de Planell ante las instancias comerciales habida cuenta de las repetidas denegaciones de sus solicitudes de importación²³. No parece que la situación mejorase radicalmente en los años siguientes pues en enero de 1950 Planell escribió a Suanzes en los siguientes términos²⁴

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

La demora y falta de cumplimiento en los planes de importación de las empresas del Instituto habían llevado en 1947 a su vicepresidente Planell a elevar un informe al Ministro de Industria y Comercio en el que se detallan las divisas recibidas hasta ese momento, distinguiendo entre diferentes conceptos, y comparando las compras exteriores del INI con la importación española. Esta

²² Carta de Gerencia COMEIN a Presidencia INI de 5.1.1948, ARGINI, 042/2668.

²³ La solución propuesta por el Ministro en este caso es que se concediesen las licencias aun cuando no dispusiese de las divisas necesarias, para así dejar a esta empresa “bien situada en firme para cuando las haya”. Carta de 19 de noviembre de 1946 de J. Planell, vicepresidente del INI a P.Iturralde, director general de Comercio. ARGINI 042/2666.

²⁴ Carta de Planell a Suanzes (3.1.1950) ARGINI 042/2672

revisión se acompañó de un plan de cinco años donde se recogían las necesidades de importaciones de las empresas, existentes y proyectadas, del Instituto distinguiendo entre diversos conceptos como maquinaria e instalaciones, materias primas o repuestos. El cuadro 4 resume los resultados de la comparación entre el total de divisas efectivamente recibidas por las mismas empresas hasta finales de 1951 para la importación de maquinaria y materias primas y el plan quinquenal presentado por Planell para algunas de las principales empresas, que incluía las divisas recibidas hasta octubre de 1947. La cifra total se refiere no sólo a las empresas aquí presentadas sino al total de actividades, puestas en marcha o proyectadas.

Cuadro 4. Plan quinquenal de importación (1947) y cesiones de divisas hasta 1951

	<i>Año creación</i>	<i>Cuota cesiones sobre previsiones</i>
Iberia LAE	1940	39.25
E.N. Adaro S.A.	1942	27.20
E.N. Calvo Sotelo S.A.	1942	12.07
E.N. Elcano de la Marina Mercante	1942	24.94
Marconi Española S.A.	1942	57.03
Sociedad Ibérica del Nitrógeno S.A.	1942	35.45
E.N. del Aluminio S.A.	1943	38.08
Minera Industrial Pirenaica S.A.	1943	1.31
Boetticher y Navarro S.A.	1943	32.73
E.N. de Electricidad S.A.	1944	74.73
Fabricación de Fibras Textiles Artificiales S.A.	1944	35.68
Hispano de Aviación S.A.	1944	71.79
Minas de Almagrera S.A.	1944	0.12
S.A. de Construcciones Agrícolas	1945	10.76
Transradio Española S.A.	1945	1.68
E.N. de Autocamiones S.A.	1946	30.90
E.N. Hidroeléctrica Ribagorzana S.A.	1946	17.58
E.N. de Rodamientos S.A.	1946	40.75
E.N. Bazán de Construcciones Navales Militares	1947	6.64
Experiencias Industriales S.A.	1947	3.02
PROMEDIO TOTAL EMPRESAS		17.64

Fuente: a) "Cuadro resumen de las divisas necesarias a partir del 15 de octubre de 1947 a las empresas dependientes del instituto o en que este organismo participa y a futuras actividades varias en proyecto para el desarrollo de los programas industriales expuestos (26.10.1947)". ARGINI, Fondo Planell, Exp. P33, Caja 9. b) ABE, Extranjero, IEME, Secretaría, Cajas 127 y 164.

En promedio el INI consiguió para sus empresas un pobre 18 por ciento de las importaciones previstas para la fase de instalación y puesta en marcha de los primeros proyectos. No parece por tanto que la mera presentación de planes detallados y proyectos a medio plazo bastara al INI para conseguir las divisas

necesarias para llevarlos efectivamente a cabo. Es asimismo reseñable la gran diferencia en las realizaciones de unas empresas y otras. Aunque los bajos porcentajes de realización de algunas empresas, como por ejemplo la E.N. Calvo Sotelo, pudieron deberse más a la voracidad de las mismas que a la falta de voluntad de las autoridades comerciales, puede deducirse que salieron mejor paradas aquellas empresas que bien eran consideradas de interés prioritario, como ENDESA e Iberia, o bien tenían alguna participación de capital extranjero, lo que en cierto modo parece haber facilitado la importación de maquinaria y elementos de producción, como fue el caso de Marconi o ENARO.

Existen por tanto razones suficientes para pensar que la escasez de divisas también supuso un gravísimo problema para el Instituto de Industria y sus empresas y que no pocos proyectos de Suanzes se vieron retrasados por la falta de medios de pago. Las razones aducidas en las denegaciones de licencias a empresas del INI son, quizá sorprendentemente, las habituales: las importaciones no se autorizan debido a la falta de las divisas solicitadas, al agotamiento del cupo correspondiente, a la existencia de producción nacional o a la “no-procedencia” de la operación solicitada en el caso de compensaciones y cuentas combinadas²⁵. Es cierto que en ocasiones se encontraba modos de sortear estos obstáculos, ya fuera acudiendo a otras autoridades, principalmente las militares, o sustituyendo una divisas por otra, pero en general no parece justificado calificar el acceso de las empresas del Instituto a la importación como fácil o directo.

4. Empresas públicas versus empresas privadas

²⁵ Se pueden encontrar numerosos ejemplos. Sirvan como muestra los siguientes: denegación a CASA de la importación de un a instalación para inyectar a presión metales no férricos del 17 de noviembre de 1947 por hallarse agotado el cupo de “Maquinaria y aparatos de todas clases” (carta de Subsecretaría de Comercio Exterior a Vicepresidencia INI de 22.1.48, ARGINI 042/2668); la importación de tres aparatos para medir la dureza de los materiales es denegada a ENHASA en noviembre de 1946 por falta de dólares (Comunicación de Dirección General de Comercio a ENHASA de 16.11.1946, ARGINI 042/2666); SACA no es autorizada a importar motores diesel por existir fabricación nacional, lo que además es apoyado por la dirección del Instituto (Carta de Planell a presidencia de SACA, 3.3.1947, ARGINI, 042/2666); en noviembre de 1947 el ministro informa a Planell de que la operación de compensación solicitada por ENASA porque que “las circunstancias han obligado a suprimir las compensaciones y en particular las que comprenden productos básicos de nuestras exportaciones normales” (Carta de Planell a ENASA de 14.11.1947, ARGINI, 042/2667).

Decir que las empresas del INI sufrieron bajo la imposibilidad de importar al ritmo requerido, al menos durante el decenio de 1940, no significa sin embargo negar que pudieran recibir un trato de favor frente a las empresas privadas. La utilización por parte del INI, o más concretamente de Suanzes, de todos los procesos administrativos e instrumentos legales a su alcance para conseguir ventajas para el Instituto a costa de la iniciativa privada ha sido ampliamente documentada en los últimos años²⁶. Cabe pensar, por tanto, que el influyente ministro emplease también la asignación de divisas con objeto de discriminar al capital privado, privándole de aquellas importaciones que pudieran restar capacidad al Instituto Nacional de Industria. Así lo afirma Gómez Mendoza que escribe "...se extrae la impresión de que la escasez de divisas sólo existió para la empresa privada". (Gómez Mendoza, 2000, p.20) Ahora bien, dar prioridad a la empresa pública frente a los agentes privados no fue tan sólo una preferencia de Suanzes, sino que era una idea compartida en todas las instancias de la administración y en concordancia con el proyecto de desarrollo franquista.

Los responsables económicos del franquismo expresaron claramente cuáles eran los criterios que serían tenidos en cuenta a la hora de conceder divisas en una orden de marzo de 1944²⁷. Es decir, antes de que Suanzes volviera a asumir la responsabilidad ministerial. Según se puede leer en el artículo 5 de esta orden para la autorización de una licencia de importación, la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria (en adelante DGC) habría de tener en cuenta en primer lugar las condiciones comerciales de la operación solicitada, es decir, el precio, la calidad o la forma de pago, por ejemplo, y comprobar que éstas se correspondían con las habituales. Una vez comprobado esto, el tipo de bien y el solicitante serían los criterios determinantes. El artículo 6 ayudaba a aclarar cual había de ser la prioridad dada a cada agente. Según se desprende de la norma, el orden de prioridad comenzaba por "los organismos estatales respecto de las compras necesarias para el cumplimiento de la misión que les está encomendada", a los que seguían "las entidades o asociaciones de industriales que representen los intereses comunes al ramo de la industria que utiliza el producto a importar como

²⁶ Véase sobre todo San Román (1999) y Gómez Mendoza (2000)

²⁷ Orden de 24 de marzo de 1944.

materia prima o instrumento de trabajo”. En tercer lugar se encontraban los industriales individuales, seguidos por las entidades o asociaciones de comerciantes y, por último, cualquier comerciante.

Semejante claridad y publicidad en los criterios de decisión sorprende, en primer lugar, porque son muy escasos los países donde se cuenta con una norma de este tipo, pero sobre todo, porque la acción de las autoridades comerciales del periodo estuvo presidida precisamente por todo lo contrario, la falta de criterios claros y generalmente conocidos, por lo que esta orden constituye una reseñable excepción²⁸. De hecho no se ha encontrado ninguna otra resolución que haga mención a los criterios de reparto de las divisas ni al orden de prioridad de los mismos. En cuanto a los criterios expuestos tres son las principales conclusiones a que se puede llegar a partir de esta orden. En primer lugar, no parece que el control del comercio en cuanto a su estructura geográfica fuera el principal objetivo de las autoridades comerciales en 1944²⁹. En segundo lugar, es destacable la importancia del objetivo proteccionista en la gestión de los medios internacionales de pago. La existencia de producción nacional había de ser tenida en cuenta antes de conceder un permiso de importación. Por último, y más relevante para lo que ahora nos ocupa, puede concluirse que los organismos oficiales gozaron de prioridad como agentes importadores frente a cualquier representante de la iniciativa privada.

Aun no aceptando que la restricción para importar fue el principal determinante de la evolución de la economía, es obligado pensar que una ventaja de este tipo había de tener necesariamente consecuencias de peso en la estructura de propiedad de la industria española. De haberse llevado realmente a cabo, una discriminación de los demandantes privados a favor de las empresas públicas podría haber favorecido el incremento de la cuota de mercado de éstas, e incluso podría haberles permitido alcanzar una posición dominante, en aquellos mercados donde competían directa o indirectamente con agentes privados. Por otro lado, al dificultar el desarrollo de empresas privadas

²⁸ Tampoco en otros países con restricciones cambiarias los criterios de reparto de las divisas estaban claramente marcados. Véase Bhagwati (1978).

²⁹ Esto no significa que nunca lo fuera. En realidad la necesidad de controlar el comercio estuvo muy presente en la creación del IEME y sobre todo en su adscripción al Ministerio de Industria y Comercio. Sin embargo, quizá a estas alturas de la segunda guerra mundial los dirigentes franquistas ya habían comprendido la necesidad de dar un giro en su orientación económica, al menos en sus enunciados públicos.

ya existentes, esta estrategia podría haber impedido el alcanzar niveles mínimos de producción para aprovechar economías de escala, que habrían aumentado su competitividad a escala nacional e internacional³⁰. Las consecuencias del desvío de recursos, en este caso, divisas hacia empresas públicas habrían sido entonces claramente perjudiciales para la economía española.

Ahora bien ¿fueron las autoridades comerciales consecuentes a la hora de aplicar este criterio? Recordemos que una buena parte de las importaciones de organismos públicos se llevaban a cabo sin necesidad de aprobación previa por parte de la Dirección General de Comercio. ¿Qué sucedió con el resto de las situaciones? Se ha afirmado recientemente que los empresarios privados se vieron impotentes para frenar las ambiciones del INI en el caso de políticas como la autorización para la creación y ampliación de instalaciones o la adjudicación de recursos mineros o concursos públicos³¹. En el caso de las licencias de importación, sin embargo, podría pensarse que la capacidad de determinados agentes privados para influir sobre las decisiones de las autoridades comerciales no era tampoco desdeñable. ¿Gozaron pues las empresas del INI de prioridad ante los agentes privados?

Desde luego así parecían creerlo los dirigentes del Instituto y de sus empresas quienes, a juzgar por alguno de los requerimientos que hicieron a la Dirección General de Comercio, esperaban tener acceso directo a la importación de todo tipo de bienes. Tan directo que ni tan siquiera habían de molestarse en seguir el procedimiento previsto para estos casos. Así una carta de Planell al ministro de Industria y Comercio, Suanzes, solicitando que se autorizara a Iberia la importación de material necesario para realizar el servicio de aerotaxis procedente del ejército EEUU, es contestada por el director general de Comercio con la siguiente indicación: “para proceder a la tramitación y resolución que corresponda...es preciso formule la petición de importación en los impresos reglamentarios...”³². Pero en general las empresas del INI siguieron los procedimientos pertinentes, eso sí, esperando una respuesta rápida

³⁰ Carreras y Tafunell (1996) han achacado la ausencia de grandes empresas en España a la política franquista de promoción de la empresa pública.

³¹ San Román (1999)

³² Carta de Presidencia INI (firma Planell) a ministro de Industria y Comercio de 28.6.1946 y carta de Dirección General de Comercio a Vicepresidencia INI de 11.7.1946. ARGINI 042/2666. Es posible encontrar otros ejemplos en la misma caja.

y positiva por parte de los servicios comerciales, esto es, esperando ser tratadas de acuerdo con la importancia atribuida a la “misión” industrializadora del INI.

hemos de dejar constancia de los largos plazos a que someten la concesión de nuestras peticiones, tratándonos no ya como a cualquier peticionario, sino en condiciones de menos favorecidos

se lamenta una empresa del INI en 1949 ante los retrasos sufridos por una de sus peticiones³³.

Para comprobar hasta qué punto las empresas del INI resultaron favorecidas por las decisiones de las autoridades comerciales he calculado la cuota que le correspondió al Instituto en las licencias concedidas por la Dirección General de Comercio. En el cuadro 5 se reflejan los porcentajes de divisas distribuidas por la Dirección General de Comercio que fueron asignados a empresas del INI como promedio en diversos periodos. La primera fila recoge las cifras totales que son solamente una aproximación a la que se ha llegado partiendo de la hipótesis de que, como media, las autoridades comerciales sólo distribuyeron el 50 por ciento de las divisas totales, lo que parece una cuota plausible de acuerdo con el reparto visto en el cuadro 3³⁴. La cifra de importación de maquinaria y equipos es, sin embargo, la recogida por la Dirección General de Aduanas. No se ha deducido ningún montante porque, como se vio anteriormente, las importaciones llamadas “de estado” estaban constituidas casi en su totalidad por materias primas y alimentos, de manera que es de esperar que la mayor parte de los bienes de equipo se importase con licencia, aunque no la totalidad, porque la maquinaria importada en el marco de los diversos créditos del Export-Import no necesitó de licencia. En cualquier caso, esta circunstancia sólo lleva a una pequeña infravaloración de los resultados.

Cuadro 5.

	<i>1944-1947</i>	<i>1951-1954</i>
Promedio INI sobre licencias		

³³ Carta de gerencia IPASA a Vicepresidente INI de 10.1.1949. ARGINI 042/2670.

³⁴ En el decenio de los cincuenta el peso de los alimentos y materias primas en las importaciones españolas se redujo, lo que significa que la importancia del comercio de estado, y por tanto el del comercio realizado al margen del régimen general, se hubo de reducir. Sin embargo, esto se vio compensado por el peso de las importaciones realizadas al amparo de los diversos acuerdos firmados con instituciones norteamericanas que tampoco necesitaban de licencia previa. Martínez Ruiz (2000) y (2002).

concedidas por D.G. Comercio Promedio INI sobre licencias concedidas para maquinaria	2.72	14.41
Promedio INI sobre licencias concedidas para materias primas	12.68	18.59
	0.45	s.d.

Fuente: Véase cuadro 1.

Las cuotas de licencias que recibió el INI son para ambos periodos algo mayores que la cuota del Instituto en el total de importaciones de bienes (véase Cuadro 1) Puede deducirse de ello que la Dirección General de Comercio y el IEME trataron de dar prioridad a las peticiones que venían del organismo industrializador, aunque los porcentajes continúan siendo más bajos de los que podría esperarse. Por otro lado hay que resaltar que se sigue registrando una gran diferencia entre lo ocurrido en el decenio de 1940 y lo ocurrido a partir de 1951. La mayor disponibilidad de medios de pago y el giro en el contexto internacional parecen haber ampliado el margen de maniobra de las autoridades españolas que intentaron dar un impulso a su programa de desarrollo industrial, tanto en lo que se refiere a la inversión (véase cuadro 2), como en la concentración de importaciones. Esto fue especialmente cierto en lo que se refiere a la compra de bienes de equipo e instalaciones. Resulta evidente a tenor de los datos contenidos en el cuadro 5 que las empresas del INI acapararon una buena parte de los bienes de producción importados tanto en la etapa donde las compras exteriores de este tipo de bienes fueron relativamente escasas, los años cuarenta, como, sobre todo, en la etapa donde se registró un notable aumento de las mismas, la primera mitad de los cincuenta.

Esta circunstancia pudo suponer ventajas estratégicas determinantes a la hora de fijar las posiciones de las empresas del INI frente a las empresas privadas en ciertos mercados. Valdaliso (2000) recoge el caso de las compañías navieras, en el que parece haberse dado una situación de este tipo. El elemento clave en este caso fueron los equipos propulsores. La imposibilidad de importar motores, por las sucesivas denegaciones de las licencias, hizo a varias empresas navieras privadas—en concreto Aznar y Cía Transmediterránea— renunciar en los cuarenta a los encargos realizados a diversos astilleros para la construcción de buques a favor de la empresa estatal Elcano, que, al contrario que las empresas privadas, contaba con la preceptiva autorización para la importación de

elementos de propulsión. Esto permitió a Elcano hacerse con buques que estaban destinados a otras empresas, perjudicando la capacidad de éstas para competir en el mercado del transporte marítimo, bien sea porque no pudieron aumentar su capacidad, bien sea porque tuvieron que comprar los buques a Elcano a un precio muy superior al inicialmente pactado³⁵. En lo que me es conocido, hasta el momento no han sido documentados conflictos similares en otros sectores, sin embargo es muy posible que empresas privadas de otros sectores atravesaran situaciones de desventaja de este tipo. Para comprobar este extremo será necesario realizar estudios micro en otros sectores industriales.

Desde luego en la segunda mitad de los cuarenta hubo ciertas particularidades en las relaciones entre el INI y el ministerio de Industria y Comercio que facilitaron a las empresas del Instituto el acceso a las importaciones. Por ejemplo, ante cada negociación bilateral de un nuevo tratado el instituto era preguntado acerca de sus necesidades concretas de importaciones desde ese país. De este modo, cada empresa pudo hacer sus peticiones que llegaban a la Subsecretaría de Economía Exterior. Aunque no se tiene constancia hasta qué punto se tuvieron en cuenta en las negociaciones, no cabe duda de que se trataba de un tratamiento preferencial. Por otro lado, en diversas ocasiones ciertas empresas del Instituto solicitaron la cesión o traspaso de bienes importados con licencias concedidas a otros agentes. Por ejemplo, la E.N. de Hélices de Aviación exige a finales de 1948 que le sea entregada una mandrinadora “Cornac” que había sido adjudicada a la empresa zaragozana Talleres Jordá³⁶. Pero en general fueron las propias autoridades comerciales las que ofrecieron a las empresas del INI los bienes importados por otros. Así en febrero de 1948 la Secretaría General Técnica envió al INI una relación de aparatos neumáticos importados con licencia autorizada a la Sociedad Italo-Española de Relaciones Comerciales por si alguna de ellas resultara de interés para alguna de las empresas del Instituto³⁷. Ese mismo año, ante la falta de

³⁵ Valdaliso (2000), pp.143-147.

³⁶ Se trata tan sólo de un ejemplo de los derechos que las empresas del INI tenían, o creían tener, pues lo cierto es que Talleres Jordá se negó a la entrega y se defendió con éxito durante más de dos años, tras los cuales se pierde la pista de la máquina. ARGINI 042/2669, 2670, 2671 y 2772.

³⁷ Carta de la Secretaría General Técnica a Gerencia INI de 13.2.1948. ARGINI 042/2668. En enero, la misma Secretaría General Técnica había enviado una relación de maquinaria a importar por la casa Fuster S.A. de Madrid. Carta de la Secretaría General Técnica a Gerencia INI de 9.1.1948. ARGINI 042/2668.

divisas que permitieran aprobar la solicitud de la empresa, la Dirección General de Comercio le ofreció a ENASA los cojinetes de bolas y rodamientos importados desde Suecia por el Sr. General Gámbara. El empresa comprobó que tan sólo podía utilizar 2.500 de los mismos ante lo que reclamó la autorización de una operación combinada de exportación de naranja y uva a Suecia que permitiría disponer de las divisas necesarias para cubrir la importación que pretendía³⁸. Unos meses antes la Dirección General de Comercio había ofrecido a la misma empresa los elementos importados en una determinada cuenta combinada, que sin embargo no fueron reclamados por ella³⁹.

La dificultad para importar este tipo de productos experimentada en la segunda mitad de los cuarenta aumentaba el valor de estas pequeñas prebendas. Lo mismo puede decirse de la adjudicación automática de la maquinaria importada temporalmente para su exposición en las diversas ferias de muestras que se concedió al INI a partir de 1948, que fue aprovechada por diversas empresas del Instituto para sortear el problema de la autorización. Valga como ejemplo el caso de ENASA que en marzo de ese año solicitó le fuera autorizada a la sociedad Gumuzio la importación temporal de la maquinaria cuya representación en España ostentaba. Gumuzio pretendía exponer dicha maquinaria en la Feria de Barcelona, para lo que solicitó la preceptiva autorización. ENASA quería que ésta fuese aprobada, para que luego le fueran adjudicadas las máquinas en cuestión⁴⁰. Se trata de ejemplos que difícilmente adquirieron la importancia estratégica de lo relatado en el caso de las navieras, pero precisamente la nimiedad de los resultados comparada con los notables esfuerzos empleados por las empresas del INI pone de manifiesto el tamaño de las dificultades a que se enfrentaban y las enormes ventajas que podían obtenerse de un asunto relativamente poco importante.

Un aspecto que no ha recibido, a mi parecer, la atención que merece y que debió suponer una ventaja de peso para las empresas del INI a la hora de establecerse e importar fue su capacidad, vetada a otros agentes, de colaborar con empresas extranjeras. Aunque el análisis de la importancia del capital

³⁸ Carta de ENASA a Dirección General de Comercio de 23.12.1948. ARGINI 042/2670

³⁹ Carta de Gerencia INI a Dirección General de Comercio de 18.1.1949. ARGINI, 042/2670

extranjero para el desarrollo de la economía franquista no es el objeto de este trabajo, debe señalarse que la posibilidad de contar con el apoyo de empresas extranjeras aumentó la capacidad de las empresas del Instituto para hacerse un sitio en el mercado español. Porque no sólo se hizo uso intenso de la asistencia técnica de empresas extranjeras, sino que también se les dio la posibilidad de importar maquinaria y equipos a cambio de participaciones en el capital social de las empresas, lo que parece haber sido muy raramente autorizado en el caso de empresas privadas.

Parece que la situación experimentó un cambio importante en los años cincuenta. Aunque las empresas del INI continuaron siendo cuestionadas acerca de sus necesidades ante cada nueva negociación comercial y la maquinaria expuesta en las ferias les siguió siendo adjudicada, lo cierto es que esto ya no supuso una ventaja tan significativa, sobre todo porque las propias empresas del INI encontraron menores dificultades para importar entre 1951 y 1956, periodo en el que las licencias presentadas por el INI eran en general autorizadas sin problemas, aunque en ocasiones se retenían en el Instituto de Moneda por falta de medios de pago. En estos años además, varias empresas del Instituto tuvieron la oportunidad de importar maquinaria en el marco de los acuerdos con organismos públicos y paraestatales norteamericanos y europeos. Es posiblemente en esta etapa donde se pone en práctica de manera más clara la prioridad otorgada a las empresas públicas que acapararon el 20 por ciento de las importaciones de bienes de equipo y asentaron su posición en sectores como la siderurgia o la automoción. A pesar de que es muy probable que el INI y sus empresas perdieran influencia tras el cese de Suanzes como ministro y la simultánea división del ministerio de Industria y Comercio en dos departamentos independientes, el cambio en la situación general de la economía española les permitió avanzar a buen ritmo en su programa autárquico.

5. Conclusiones

La escasez de divisas provocada por la política autárquica convirtió a la importación en el principal cuello de botella a que se enfrentaba la economía española durante los años de la autarquía. La imposibilidad de adquirir en el

⁴⁰ Carta de ENASA a presidente del INI de 4.3.1948 y Carta de Vicepresidencia de INI a la

exterior los bienes imprescindibles para la recuperación de la economía española, principalmente materias primas y energéticas y bienes de equipo, ralentizó el proceso de crecimiento y desarrollo industrial en España. En la medida que eran este el tipo de bienes que las empresas del INI demandaban y en la medida que la escasez obligó a dedicar la mayor parte de los medios de pago disponibles a importaciones de primera necesidad o que permitieran el normal desenvolvimiento de la economía, el INI y sus empresas se vieron también afectados por esta restricción.

La restricción para el INI, como para el resto de la economía, se relajó, aunque no desapareció, cuando la escasez de divisas comienza a ser menos aguda, esto es, a partir de 1951 justo cuando Suanzes sale del ministerio y Comercio sale del área de influencia de Industria. Este hecho refuerza la impresión de que la acumulación de cargos por parte de Suanzes no le valió para que el problema dejase de existir para las empresas del INI, a pesar de que el ministro podía, en teoría, decidir sobre el destino dado a las divisas y, sin duda, hizo todo lo que estuvo en su mano para facilitar la realización de los proyectos del INI. La razón estribó en que su poder e influencia se vieron en numerosas ocasiones compensados por la oposición o intereses enfrentados de otros ministros.

No puede negarse sin embargo que las empresas privadas pudieran haber sido las perjudicadas de estas circunstancias. En consonancia con los presupuestos ideológicos de que partió el proyecto autárquico, el regulador expresó de manera explícita su voluntad de privilegiar al sector público frente al privado. A pesar de la escasez hubo numerosas vías para poner en práctica esta voluntad. Además durante los años 40 existen algunos ejemplos de conflictos entre empresas del INI que tratan de aprovechar su ventaja a costa de las privadas, pero todo esto se relaja en el decenio de 1950. La prioridad de que gozaron las empresas públicas pudiera haber perjudicado el desarrollo de la empresa privada, fomentando una asignación ineficiente de las importaciones. Sin embargo, para poder afirmar fehacientemente si esto ocurrió y en que sectores será necesario aportar evidencia más detallada, pues el caso de la asignación de licencias de importación no parece tan claro como el de otras

actuaciones públicas, ni siquiera en la etapa de máxima influencia de Suanzes. Un estudio micro en diversos sectores y un análisis macro más detallado sobre una muestra de licencias permitirá aportar más luz sobre estos temas.

Bibliografía

A.Ballestero (1993) *Juan Antonio Suanzes. 1891-1977. La política industrial de la posguerra*, León, LID Editorial Empresarial.

C.Barciela, M.I.López, J.Melgarejo, J.A.Miranda (2001) *La España de Franco (1939-1975). Economía*, Madrid, Síntesis.

J.N. Bhagwati (1978) *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. Vol. XI de *Foreign Trade Regimes and Economic Development*, New York, N.B.E.R.

A.Carreras y X.Tafunell (1996) "La gran empresa en la España contemporánea: entre el Mercado y el Estado" en F.Comín y P.Martín Aceña (eds.) *La empresa en la historia de España*, Madrid, Civitas, pp.73-91.

J.Catalan (1992) "Reconstrucción, política económica y desarrollo industrial: tres economías del sur de Europa, 1944-1953" en L.Prados de la Escosura y V.Zamagni (eds.) *El desarrollo económico en la Europa del Sur: España e Italia en perspectiva histórica*, Madrid, Alianza Universidad, pp.359-395.

J.Catalan (1995) *La economía española y la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, Ariel.

J.Clavera, J.M.Esteban, M.A.Mones, A.Montserrat y J.Ros Hombravella (1973) *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo.

J.Donges (1976) *La industrialización en España*, Barcelona, Oikos-Tau.

J.Fontana (1986) "Reflexiones sobre la naturaleza y las consecuencias del franquismo" en J.Fontana (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona, Crítica, pp.9-38.

J.P.Fusi, (1995) *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid, Taurus.

R. García Pérez (1995) "El personal político del INI durante la etapa de Suanzes". Documento de trabajo de la Fundación Empresa Pública. Programa de Historia Económica.

A. Gómez Mendoza, "La economía española y la Segunda Guerra Mundial: Un estado de la cuestión" en *Espacio, Tiempo y Forma*, 1994, Serie V, Hª Contemporánea, t.7, pp. 349-369.

A. Gómez Mendoza (2000) "De mitos y milagros" en Gómez Mendoza (Ed.) *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*, Barcelona, Fundación Duques de Soria y Edicions de la Universitat de Barcelona, pp.17-34

M.J.González (1979) *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos.

Martín Aceña y Comín (1991) *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa-Calpe.

E.Martínez Ruiz (2000) *El control de cambios en la España franquista: el Instituto Español de Moneda Extranjera, 1939-1973*, Tesis doctoral, Universidad de Alcalá.

E. Martínez Ruiz (2001) "Sector exterior y crecimiento en la España autárquica" en *Revista de Historia Económica*, Año XIX, Número extraordinario, pp.229-251.

E. Martínez Ruiz (en prensa) *El sector exterior durante la autarquía. Una reconstrucción de las balanzas de pagos de España, 1940-1958*, Madrid, Banco de España.

E.San Román López (1999) *Ejército e industria: el nacimiento del INI*, Barcelona, Crítica.

P.Schwartz y M.J.González (1978) *Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Madrid, Tecnos.

J.M.Valdaliso (2000) "La E.N.Elcano y el "coco" de las navieras privadas" en Gómez Mendoza (ed.) *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*, Barcelona, Fundación Duques de Soria y Edicions de la Universitat de Barcelona, pp.137-158.

C.Velasco "El ingenierismo como directriz básica de la política económica durante la autarquía (1936-1951)" en *Información Comercial Española*, 1984, nº606, pp.97-106.

A.Viñas, J.Viñuela, F.Eguidazu, C.F.Pulgar y S.Florensa (1979) *Política comercial exterior en España (1931-1975)*, Madrid, BEX.