

Poder político y favor económico. El Archivo de Nuevas Industrias como fuente para el análisis de las presiones políticas en una economía intervenida.

José Antonio Miranda Encarnación
Juan Francisco Pérez Ortiz

Los análisis realizados hasta el momento sobre la política industrial durante el primer franquismo coinciden en destacar el carácter arbitrario que presidía el funcionamiento del aparato intervencionista. La actuación discrecional de la Administración, justificada en función de elevados intereses nacionales, era susceptible de responder, y es comúnmente aceptado que así lo hizo, a intereses particulares. El Estado se entregó a la tarea de conducir las actividades productivas con criterios extraeconómicos, ateniéndose a un modelo de industrialización que primaba los grandes proyectos y penalizaba a la industria ligera y de transformación.

Tal como se ha señalado, la corrupción se desarrolló de manera espontánea en el laberinto de la burocracia franquista, ya que fue facultada para distribuir cupos de materias primas y concesiones de todo tipo (nuevas instalaciones, ampliaciones, transformaciones). Si en una economía de mercado la actuación lógica de todo grupo de interés tiende a la captura del Estado (Fraile Balbín, 1991), con el objetivo de obtener medidas arancelarias que les favorezcan frente a la competencia exterior, en un contexto intervencionista se acentúa la necesidad de obtener canales privilegiados de relación con las autoridades económicas. En otros términos, "la consecución de influencias políticas o administrativas deviene tarea prioritaria" (García Delgado, 1986, 185).

La obtención de datos concretos sobre la

existencia de tratos de favor o irregularidades administrativas es, por razones obvias, muy difícil. Tenemos constancia documental de la implicación de autoridades locales en el mercado negro, como los expedientes generados por los conflictos de los alcaldes de Arenys de Mar y Mataró con la Fiscalía Superior de Tasas¹, o los informes de la Dirección General de Seguridad sobre el jefe de la C.N.S. de Reus y el gobernador civil de Tarragona en relación con el mercado negro y el apoyo a determinados "estraperlistas"². Conocemos también denuncias de la actuación de determinados miembros de los servicios sindicales, que aprovechaban su cargo para obtener comisiones ilícitas con la distribución de cupos³. Pero apenas se han conservado pruebas directas de la corrupción en las restricciones a la libertad de industria. El análisis de este fenómeno se encuentra sujeto a dicha limitación y por tanto se mueve en el terreno de la conjetura y las hipótesis razonables. Sin embargo, creemos que el Archivo de Nuevas Industrias puede ser de gran utilidad para intentar una primera aproximación al fenómeno. El estudio detallado de sus expedientes, prestando atención especial a los protagonistas y a las alegaciones formuladas, puede ofrecer una serie de situaciones diferenciales en la concesión de permisos para las empresas. Estas diferencias en el trato recibido por distintos industriales indicarán aquellos personajes que merecerían un seguimiento especial y sobre los que se tratará de

comprobar su vinculación política con el régimen o su pertenencia a las élites políticas locales.

El contexto económico.

Las dos primeras décadas del régimen de Franco fueron, en lo económico, un período de dificultades e inestabilidad, caracterizado por un fuerte proteccionismo, una política de industrialización por sustitución de importaciones y una exacerbada intervención estatal (González González, 1979). A pesar de que las principales disposiciones de política económica se adoptaron inmediatamente después del final de la guerra civil, e incluso antes, y estuvieron vigentes durante todo el período, lo cierto es que en él se pueden señalar al menos dos grandes etapas, que se corresponden, a grandes rasgos, con cada una de las décadas.

Los años cuarenta sufrieron un estancamiento económico y sobre todo industrial, que hizo retroceder extraordinariamente los niveles de vida de la población española y separó aún más a nuestro país del resto de Europa (Carreras de Odriozola, 1990, 49-50); se puso fin así al proceso de paulatino crecimiento que se mantenía desde el último tercio del siglo XX (García Delgado, 1986, 170-191).

Los años cincuenta, por el contrario, contemplaron la recuperación de las principales variables económicas y un cierto despegue industrial; aunque continuaban en vigor los principios nacionalistas de la política económica, su aplicación en la práctica se relajó en buena medida.

A partir del decisivo cambio de 1959, se acentuaron las transformaciones de la economía española, iniciando una nueva etapa en la que, libre del aislamiento autárquico y de la rigidez intervencionista, podría aprovechar las oportunidades brindadas por la buena coyuntura

internacional.

La España de la posguerra se encontró con un equipo productivo que había sufrido pocos daños, pero que iba a padecer escasez de materias primas y de energía y la aplicación de un intervencionismo irracional. La política económica adoptada fue un obstáculo más que un estímulo para la reconstrucción, porque a pesar de los estrangulamientos provocados por la Segunda Guerra Mundial, el ejemplo de otros países neutrales muestra que la situación internacional de los años cuarenta también podía reportar beneficios. España mejoró su saldo comercial, pero la política autárquica le impidió aprovechar el conflicto bélico para acelerar su recuperación económica. Las transformaciones en las pautas del comercio exterior brindaban la posibilidad de financiar con divisas la importación de materias primas y bienes de equipo para el desarrollo industrial; sin embargo, las prioridades del régimen y su estrategia nacionalista dificultaron la explotación de esta posibilidad. En primer lugar, "la lenta recuperación de la producción agraria provocó una dramática pérdida de capacidad de importación de materias primas", debido a la necesidad de comprar alimentos en el exterior y a la reducción de las divisas obtenidas con los cultivos de exportación. Por otra parte, se rehuyó la financiación externa y las importaciones pasaron a depender de la capacidad de pago proporcionada por unas exportaciones "hipotecadas por la política de tipo de cambio del Régimen y por la misma incapacidad de importar materias primas". A esto se sumaron los efectos de la represión sobre el personal técnico y la miopía de los responsables de la política industrial, que no supieron ver la necesidad de fuertes inversiones en producción de energía eléctrica, sino que, por el contrario, alentaron las "industrias de interés militar y, en algunos casos, de alto consumo energético"

(Catalán, 1989, 35- 38).

En la década de 1950, con un contexto económico internacional expansivo, la situación se tornó más favorable: el P.I.B. alcanzó una tasa media de crecimiento anual del 5%, el valor añadido bruto industrial sobrepasó al agrario y la renta real por habitante se multiplicó por 1,5. Desde principios de la década se sucedieron los pequeños pasos aperturistas en la política económica -"señaladamente en las relaciones comerciales exteriores, en la regulación del mercado interior y en el ámbito de la política agraria"-, se recuperó la inversión privada y se inició un proceso de desarrollo del país que pronto entraría en absoluta contradicción con el sistema intervencionista, forzando las medidas liberalizadoras de 1957 y 1958, y finalmente el decisivo paso del Plan de Estabilización de 1959 (García Delgado, 1987, 164-189).

El intervencionismo en la industria.

Entre otros, los efectos del intervencionismo fueron la aparición de mercados paralelos ilegales, una importante producción clandestina, el descenso de la calidad y de la productividad y la corrupción administrativa. En la industria este intervencionismo se plasmó en numerosas disposiciones, aunque se suelen señalar como las más importantes las leyes de Industrias de Interés Nacional (24-X-1939), de Ordenación y Defensa de la Industria (24-XI-1939) y de creación del Instituto Nacional de Industria (25-IX-1941) (Clavera y otros, 1978, 112- 117). Eran la continuación y la radicalización de la vía nacionalista seguida por la política económica española desde principios del siglo XX, con claros precedentes en algunas medidas de los gobiernos de la Restauración y la dictadura de Primo de Rivera.

La ley de Industrias de Interés Nacional y

la constitución del I.N.I. se concibieron como estímulos a la industrialización, pero la ley de Ordenación y Defensa de noviembre de 1939 contenía severas restricciones a la libertad de producción, por cuanto exigía la autorización previa del Ministerio de Industria y Comercio para implantar una nueva empresa industrial y para ampliar o modificar cualquiera de las ya existentes. Este tipo de control comenzó a aplicarse durante la guerra, a partir del decreto de 20 de agosto de 1938 y la orden complementaria de 17 de noviembre del mismo año, si bien tras la victoria del general Franco se confirmó y se extendió a todo el país, aclarándose su aplicación (Decreto 8-IX-1939).

Con el paso de los años fue creciendo y modificándose en algunos aspectos la legislación sobre el tema, pero sin grandes variaciones hasta la década de 1960⁴. A partir de entonces, con la progresiva liberalización de la política económica, una serie de disposiciones legislativas fue aligerando el control institucional sobre la creación de nuevas empresas y la ampliación o el traslado de las ya existentes, a la vez que se simplificaban los trámites administrativos. En este rosario de disposiciones hacia la libertad de industria se pueden destacar: la orden de 5-VI-1960, que suprimió la necesidad de autorización para las empresas que no necesitasen importar maquinaria ni materias primas y cuyo capital no superase los dos millones de pesetas; el decreto de 8-IX-1962, que extendía este derecho a las instalaciones industriales que, aunque requiriesen importaciones, no representasen una inversión superior a los treinta millones de pesetas; y el prácticamente definitivo decreto de 26-I-1963, por el que la liberalización llegaba a la mayoría de las empresas, siempre que tuviesen unas dimensiones mínimas y no perteneciesen a sectores considerados estratégicos⁵.

Políticos y empresarios

Mikel Buesa (1984, 107-121) ha resumido la posición oficial sobre las causas que justificaban las medidas sobre nuevas industrias en dos aspectos: por una parte, las razones de tipo ideológico, basadas en la creencia de que el Estado debía adecuar la iniciativa privada al interés nacional; y por otro lado las razones coyunturales, que si durante la guerra fueron la necesidad de preveer la incorporación de nuevas áreas industriales conforme avanzaba el frente, en la posguerra se transformaron en la necesidad de ordenar la utilización de los recursos propios y de las disponibilidades de divisas. Sin embargo, Buesa sostiene que este tipo de argumentos no son convincentes, pues si pueden explicar las rígidas medidas de control hasta mediados de los años cuarenta, por la situación interior primero y las dificultades derivadas de la situación mundial después, "no por ello son justificativos de la larga vigencia de las mismas". En consecuencia, sugiere que la razón última que explica el mantenimiento de las restricciones a la libertad de industria durante más de dos décadas fue el interés de las empresas ya existentes en restringir la competencia mediante barreras legales de entrada en la industria. Los empresarios de cada sector productivo utilizaron los Sindicatos Nacionales -y antes las Comisiones Regulatoras-, que eran organismos asesores del ministerio de Industria, para presionar a la Administración en beneficio propio y, por lo tanto, establecer situaciones oligopolísticas.

Aunque Buesa deja de lado razones tan importantes para la creación y el mantenimiento del control sobre la instalación de industrias como la necesidad de evitar que el sistema de cupos de materias primas generase una hipertrofia del número

de empresas, es bien cierto que su presencia durante más de dos décadas difícilmente puede explicarse desde planteamientos meramente técnicos. Conviene apuntar hacia la "racionalidad y ventajas para los intereses establecidos que esa vigencia supuso". Se trata, en definitiva, de uno de los aspectos en que se manifestó la ineficacia y la corrupción del intervencionismo económico: el control político sobre la entrada a los distintos sectores industriales y sobre la posición relativa de las empresas en ellos, condujo a la búsqueda de la influencia política o administrativa como forma de obtener beneficios más rentable que las mejoras en la productividad u otras reducciones de costes.

La relación entre favor político y beneficio económico ha sido señalada como un rasgo característico de la España franquista; conocemos bien sus efectos y el funcionamiento de algunas de sus manifestaciones (Barciela, 1981, 1983, 1985, 1986, 1989; Clavera, 1976b; Gutiérrez, 1983; Moreno Fonseret, 1991; Naredo, 1981), pero falta por concretar cómo se articuló en el sector industrial. Con esta comunicación pretendemos presentar una fuente hasta ahora apenas utilizada, que puede resultar útil en esa tarea: los expedientes originados por la legislación sobre nuevas industrias que se conservan en el A.G.A. de Alcalá de Henares. Esta documentación permite conocer qué organismos representaban a cada grupo de intereses, aproximarse al tipo de influencia buscada y, mediante las descripciones técnicas de los solicitantes y la Administración, descubrir los casos de favoritismo y sus características.

El Archivo de Nuevas Industrias.

La legislación sobre nuevas industrias generó un voluminoso fondo documental, que hoy constituye una interesante fuente

para la historia económica, la historia social, la historia de la técnica y la arqueología industrial. Pensamos que también puede resultar clave en el estudio de los mecanismos mediante los que la influencia política se convirtió en beneficio empresarial.

La legislación distinguía entre "industrias que no requieren importación de maquinaria ni primera materia" y aquellos que si la requieren. Las primeras debían ser autorizadas por la Delegación de Industria en su provincia, por lo que la documentación ha quedado en estas delegaciones provinciales. Las segundas necesitaban la autorización directa del Ministerio de Industria y Comercio, por lo que la documentación pasó al archivo de este ministerio y ahora se encuentra, junto con el resto de los fondos del mismo, en el Archivo General de la Administración en Alcalá de Henares. No obstante en el A.G.A. también se conserva numerosa documentación sobre el primer grupo de industrias, ya que todos los recursos contra las resoluciones dictadas se debían entablar ante la Dirección General de Industria o el propio ministerio (orden 3-II-1939).

Cada una de las solicitudes de nueva instalación o modificación generaba un completo expediente en el que, junto a los datos técnicos y económicos del proyecto, aparecían las posiciones de los distintos organismos implicados en el sector respecto a lo solicitado y las alegaciones de otras empresas del ramo. La información sobre el proyecto es exhaustiva. Téngase en cuenta que para solicitar la implantación del tipo de empresa más sencillo, sin necesidad de importaciones, con un capital invertido inferior a 50.000 pesetas y menos de veinticinco obreros, era obligado presentar una instancia en la que constasen:

"1. Capital que piensa aplicar a la empresa, así como su naturaleza y procedencia.- 2. Necesidades que trata de

satisfacer.- 3. Detalles los más característicos del proceso industrial que ha de seguir y de las patentes a emplear, si las hubiere, omitiendo lo que pueda estimarse como secreto de fabricación.- 4. Relación total de la maquinaria empleada en la industria y valoración de aquella, separando, en caso de ampliación la existente de la solicitada.- 5. Enumeración de las materias primas utilizadas y su procedencia.- 6. Número de empleados y obreros que se supone ha de llegar a colocar.- 7. Número de piezas y elementos de cada clase que piensa producir o tratar.- 8. Todos los datos complementarios que la Delegación de Industria considere necesarios" (Orden de 12-IX-1939).

Las razones que comúnmente aducían los distintos organismos, y los escritos de oposición de otras empresas, para negar cualquier autorización eran la escasez de materias primas y la existencia de una capacidad de producción en el sector muy superior a la demanda interna. Sin embargo, como señalaba un empresario alicantino en su solicitud, de lo que se trataba era "pura y simplemente, de hacer coto cerrado de la industria (...) de establecer un a modo de monopolio en beneficio de determinadas empresas"⁶.

En el A.G.A. los expedientes de nuevas industrias, en una cifra que ronda los 70.000, constituyen un fondo homogéneo de documentación dentro de la sección del Ministerio de Industria (véase el I.D.D. nº 3 de la Dirección General de Industria). Ocupan un total de 1.702 cajas, en las que se encuentran ordenados cronológicamente, desde 1938 a 1962. Se trata, concretamente, de las numeradas desde el 5.281 al 6.982. Para su consulta se dispone de un fichero en el que cada expediente aparece individualizado; las fichas están ordenadas en primer lugar por provincias y dentro de ellas, por orden alfabético del nombre de la empresa. Cada ficha proporciona un número

de legajo que hay que transformar, a través de un instrumento de conversión elaborado por los archiveros (el denominado Instrumento de Descripción 1.06), en el correspondiente número de caja.

Poder político y favor económico en la provincia de Alicante: un proyecto de trabajo.

La estrategia con la que nuestro grupo de investigación ha comenzado el tratamiento de la fuente está supeditada al proyecto en el que se encuadra, que consiste en una revisión del personal político de la provincia de Alicante durante el primer franquismo⁷. Nos interesaba, por tanto, revisar cuál había sido la relación de este personal con los intereses económicos y de qué modo habían influido desde sus puestos en la evolución de la provincia. Para ello y ajustándonos a la organización del fondo documental, estamos comparando las relaciones de nombres de todos los cargos políticos municipales y provinciales con la sección de Alicante en el Archivo de Nuevas Industrias, a fin de localizar y revisar los expedientes de aquellos políticos que solicitaron instalación o modificación de industria; y, por otro lado, estamos realizando una cata en los expedientes de aquellas empresas pertenecientes a los sectores industriales más importantes en Alicante (calzado, textil, juguetes, alfombras), con el propósito de observar si la dinámica concesión-denegación de permisos funcionó igual en Alicante que en el resto de las provincias, y estudiar qué empresarios fueron más favorecidos para indagar a continuación su relación con los poderes públicos. Este trabajo todavía está en una fase embrionaria y en modo alguno podemos exponer resultados, aunque quizá sea ilustrativo repasar algún ejemplo, como el de la conocida empresa de calzado Silvestre Segarra e Hijos, S.A. Esta empresa,

nacida de un taller alpargatero y establecida en el calzado de piel desde 1919, solicitó en junio de 1952 permiso para importar de Alemania un molino de regeneración de caucho. El precio de esta maquinaria era de 70.000 pesetas y la ampliación de energía que suponía su instalación era la consumida por un motor eléctrico de 80 C.V.⁸ A pesar de la severidad con la que todavía entonces se restringían las importaciones y de las constantes referencias a la escasez de goma y la saturación del mercado que aparecían en otras solicitudes, la autorización fue concedida inmediatamente⁹. Se atendía, como señalaba el ingeniero jefe de la Delegación de Industria, a las "circunstancias especiales" de esta empresa. En realidad, la excepcionalidad del caso no respondía tanto a criterios económicos como a la identificación de la empresa con el régimen, puesto que Silvestre Segarra había sido un industrial fiel al Movimiento, recompensado con el galardón de empresa modelo en 1942 y la Encomienda con placa de la Orden de Alfonso X el Sabio en 1950¹⁰. Su empresa siempre había recibido un trato preferente por parte de la Administración, como lo demuestra el que en 1946 la Junta Superior de Precios aceptase íntegramente su solicitud de modificación de las tarifas oficiales de ciertos modelos de calzado¹¹; es más, la facilidad con la que pudo conseguir las contratas para abastecer al Ejército le habían permitido convertirse en la mayor empresa de calzado de España.

Bibliografía

- BARCIELA, C. (1981): "El estraperlo de trigo en la posguerra", Moneda y Crédito, nº 151, pp. 17-37.
- BARCIELA, C. (1983): "Intervencionismo y crecimiento agrario en España 1936-1971", en MARTIN ACEÑA, P. y PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (eds.), La Nueva

Historia Económica en España, Madrid, Tecnos.

- BARCIELA, C. (1985): "Las investigaciones sobre el mercado negro de productos agrarios en la posguerra: situación actual y perspectivas", Revista de Historia Económica, nº 3, pp. 513-517.

- BARCIELA, C. (1986): "El mercado negro de productos agrarios en la posguerra", en FONTANA, J. (ed.), España bajo el franquismo, Barcelona, Crítica.

- BARCIELA, C. (1989): "La España del estraperlo", en GARCIA DELGADO, J.L. (ed.) (1989): El primer franquismo. España durante la II Guerra Mundial, Madrid, Siglo XXI.

- BUESA BLANCO, M. (1984): "Las restricciones a la libertad de industria en la política industrial española (1938-1963)", Información Comercial Española, nº 606, pp. 107-121.

- CARRERAS DE ODRIÓZOLA, A. (1990): "Depresión económica y cambio estructural durante el decenio bélico (1936-1945)", en GARCIA DELGADO, J.L. (ed.), Op. cit.

- CATALAN, J. (1989): "Autarquía y desarrollo de la industria de fábrica durante la II Guerra Mundial. Un enfoque comparativo", en GARCIA DELGADO, J.L. (ed.), Op. cit.

- CLAVERA, J. (1976a): "Industrialització i canvi de conjuntura en la Catalunya de la postguerra", Recerques. Història, Economia, Cultura, nº 6, pp. 205-221.

- CLAVERA, J. (1976b): "El estraperlo en los años cuarenta", Información Comercial Española, nº 514.

- CLAVERA, J., ESTEBAN, J.M., MONES, M.A., MONSERRAT, A. y ROS HOMBRAVELLA, J. (1978): Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959), Madrid, EDICUSA.

- FRAILE BALBIN, P. (1991): Industrialización y grupos de presión. La economía política de la protección en

España, 1900- 1950, Madrid, Alianza.

- GARCIA DELGADO, J.L. (1985): "Notas sobre el intervencionismo económico del Primer Franquismo", Revista de Historia Económica, III, Nº 1.

- GARCIA DELGADO, J.L. (1986): "Estancamiento industrial e intervencionismo económico durante el primer franquismo". En FONTANA, J. (ed.), Op. cit.

- GARCIA DELGADO, J.L. (1987): "La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo", en NADAL, J., CARRERAS, A. y SUDRIA, C. (comp.), La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica, Barcelona, Ariel.

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

- GUTIERREZ, C. (1983): "Una estimación del mercado negro de aceite de oliva en la posguerra española", Agricultura y Sociedad, nº 29, pp. 153-173.

- MORENO FONSERET, R. (1991): "Racionamiento alimenticio y mercado negro en la postguerra alicantina", en SANCHEZ RECIO, G. y otros, Guerra civil y franquismo en Alicante, Alicante, Instituto de Cultura "Juan Gil-Albert".

- NAREDO, J.M. (1981): "La incidencia del estraperlo en las grandes fincas del sur", Agricultura y Sociedad, nº 19, pp. 81- 128.

- SUDRIA, C., CATALAN, J., CALVET, J. y MOLINERO, C. (1991): "La política económica del primer franquismo a Catalunya", L'Avenç. Revista d'Història, nº 149, pp. 24-59.

- VIÑAS, A. (1984): Guerra, dinero, dictadura. Ayuda fascista y autarquía en la España de Franco, Barcelona, Crítica.

NOTAS.

- 1.- AGA, PG-280, año 1946.
- 2.- AGA, Presidencia del Gobierno, SGM-30, año 1940.
- 3.- Por ejemplo, el expediente de la D.G.S. sobre el director de la Asociación de Industriales y Comerciantes del Ramo del Calzado de Cataluña, un servicio del Sindicato vertical de la Piel (AGA, PG-30)
- 4.- Entre otras medidas, la Orden de 3 de febrero de 1941 (BOE de 15 de febrero) sobre recursos contra las resoluciones de autorización de nuevas industrias; la Orden de 26 de enero de 1942 (BOE de 2 de febrero) sobre expedientes de petición de implantación o ampliación de nuevas industrias; la Orden de 26 de diciembre de 1942 (BOE de 23 de diciembre) sobre reapertura o reanudación de industrias; y la Orden de 25 de abril de 1946 (BOE de 11 de mayo) sobre implantación de industrias que utilizan materiales sometidos a cupos de distribución.
- 5.- Otras disposiciones en este sentido fueron la Orden de 8 de agosto de 1962 (BOE de 10 de agosto), la Orden de 14 de septiembre de 1962 (BOE de 15 de septiembre), la Orden de 20 de diciembre de 1962 (BOE de 12 de enero de 1963), el Decreto Ley de 14 de febrero de 1963 (BOE de 29 de enero), la Orden de 22 de febrero de 1963 (BB.OO.EE. de 28 de febrero y 1 de marzo) y la Orden de 10 de febrero de 1963 (BOE de 13 de febrero).
- 6.- Solicitud de renovación de maquinaria de la empresa de calzado V. Sansano Fenoll S.A., 1955 (AGA, Industria-6353).
- 7.- Se trata de un grupo de trabajo compuesto por J. A. Miranda, Roque Moreno, J. F. Pérez, F. Sevillano y G. Sánchez Recio, dirigido por este último y que, junto a este proyecto a nivel provincial, ha iniciado uno más ambicioso que se plantea el estudio del personal político local en todo el país.
- 8.- AGA, Industria-6.146.
- 9.- Hasta tal punto eran conocidas las

excelentes relaciones de Silvestre Segarra con la Administración que sólo hubo un intento de poner objeciones a su demanda, cuando lo habitual era recibir multitud de alegaciones de otras empresas del sector en contra.

10.- Piel. Revista española de las industrias de la piel, nº 72, febrero 1950, pág. 12.

11.- AGA, Presidencia del Gobierno, SGM-280.