

LA LIBERTAD ECONÓMICA EN EL PRIMER FRANQUISMO: EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Luis Pires Jiménez
Profesor Titular de la Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN:

El artículo analiza las políticas de intervención económica del régimen franquista desde 1938 hasta 1963, año en que se produjeron cambios legales que modificaron el escenario regulatorio vigente. El autor trata de completar y matizar la interpretación generalizada de que no se produjeron cambios en la política de regulación a causa de la intervención de grupos de empresarios privados que 'capturaron' a los burócratas franquistas con el objeto de evitar la entrada de nuevos competidores.

ABSTRACT:

This article analyzes the economic policies of intervention that Francoism has practiced from 1938 until 1963, year in which some legislation was introduced and changed the legislative scene. The author tries to complete and elucidate the generalized interpretation that claims that there were not any changes in the economic affairs due to the intervention of private business groups by "capturing" Francoist bureaucrats in order to avoid the entrance of new rivals.

PALABRAS CLAVE: *Regulación, intervención económica, captura, sector industrial, burócratas.*

KEYWORDS: *Regulation, economic intervention, capture, industrial sector, bureaucrat.*

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los asuntos más debatidos en Economía es la elección entre regulación y libre mercado. Son muy conocidos los argumentos de los economistas favorables a la regulación, basados en que el gobierno debe intentar corregir, tanto los "fallos del mercado" derivados de la asignación ineficiente de los recursos, como la no maximización del bienestar social de dicha asignación. Frente a esta idea, otros autores se han replanteado el proceso regulador, aprovechando las aportaciones

de las teorías de la elección pública y la búsqueda de rentas. Según estos economistas, la regulación se puede ver como una elección por parte de los oferentes (el Estado) y los demandantes (individuos, empresas, grupos) que compiten en un determinado marco político. Por un lado, se abre la posibilidad de que determinados agentes o grupos realicen una actividad de búsqueda de rentas del Estado mediante la demanda de regulación. Por otro, el marco político y legal de un país hace que, dentro del Estado, distintos agentes y grupos compitan entre sí para

conseguir determinados objetivos (más poder, más presupuesto, beneficios económicos o morales). Y un instrumento que utilizan para obtenerlos es ofrecer regulación.

Este artículo investiga una de las políticas de intervención más intensas y representativas del régimen de Franco: la regulación de las inversiones industriales mediante la obligación a todas las empresas del país de obtener un permiso gubernamental previo para poder abrir o modificar sus establecimientos¹. Entre los aspectos más interesantes de este estudio encontramos que esta intervención se desarrolló en una dictadura, mientras que las teorías de la regulación suelen referirse a entornos democráticos. Así ocurre, por ejemplo, con las investigaciones que consideran que los grupos compactos y mejor organizados se benefician de la regulación (en mayor medida que los grupos menos organizados), y que los políticos reguladores tienden a mantener una distribución políticamente óptima de la renta entre estos grupos, aunque también son sensibles a la pérdida de bienestar social asociada a la regulación². Este argumento

¹ Algunos autores denominan a esta regulación “condicionamiento industrial”, expresión plenamente aceptada en Portugal, donde también se aplicó esta misma intervención durante la dictadura de Salazar (1926-1974), pero que en España apenas es utilizada. Ver PIRES, Luis: *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (publicado en formato electrónico), 1999; PIRES, Luis: “A política industrial de Portugal e Espanha durante o século 20. Divergências com Europa”, *Revista de História Económica e Social*, 3, 2ª serie, primer semestre, 2002, pp. 15-67; PIRES, Luis: *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco*, Madrid, Dykinson, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, 2003.

² STIGLER, George J.: “The theory of economic

sirve de base para la denominada “hipótesis de la captura” que, aplicada a la intervención aquí estudiada, afirma que los empresarios ya establecidos, debido a que están mejor organizados y son un grupo más compacto que el de los nuevos entrantes o competidores, son capaces de aprovechar la regulación para, mediante la denegación de las peticiones de nuevas industrias, evitar su competencia. El Estado, por su parte, a pesar de buscar inicialmente otros objetivos teóricos al introducir la regulación, al final es capturado por esos grupos empresariales.

La literatura que ha analizado la regulación de la inversión industrial en España³, defiende la captura en los siguientes

regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 1, 1971, pp. 3-21; PELTZMAN, Sam: “Toward a more general theory of regulation”, *The Journal of Law and Economics*, Vol. XIX, 2, 1976, pp. 211-248; BECKER, Gary S.: “A theory of competition among pressure groups for political influence”, *Quarterly Journal of Economics*, 98, agosto, 1983, pp. 371-400.

³ Desde los propios burócratas encargados de aplicar esta regulación, los ingenieros industriales Borrel y Pozuelo, hasta estudios más recientes como Buesa y Miranda. Consultar: BORREL Y MACIÁ, José: *Instalación y modificación de industrias (comentarios al Decreto de 8 de septiembre de 1939 y disposiciones complementarias, a base, principalmente, de Resoluciones de la Dirección General de Industria)*, Barcelona, Bosch, 1943; BORREL Y MACIÁ, José: *El intervencionismo del Estado en las actividades económicas, su extensión y límites*, Barcelona, Bosch, 1946; POZUELO Y BARNUEVO, José Enrique: *La industrialización... ¿necesaria?*, Madrid, Espasa Calpe, 1955; BUESA, Mikel: “Las restricciones a la libertad de industria en la política industrial española (1938-1963)”, *Información Comercial Española*, 606, 1984, pp. 107-121; MIRANDA, José A.: “El fracaso de la industrialización autárquica”, en BARCIELA, Carlos (ed.), *Autarquía y mercado negro*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 95-12. Para un análisis detallado del papel de los ingenieros en esta y otras regulaciones, ver PIRES, Luis: Los empresarios y el Estado en torno a las intervenciones del Régimen de Franco: la regulación de la inversión industrial, 1938-1963”, *Investigaciones de Historia Económica*, nº 2, 2005,

términos: el Estado, inicialmente y sin contar con los empresarios privados, impuso esta regulación, con la que intentó afrontar determinados problemas que se le presentaban (una economía de guerra, la regularización de las empresas tras el cese de los combates, o la escasez de divisas y de materias primas); sin embargo, estos problemas coyunturales no justifican que la regulación se mantuviera sin apenas cambios durante toda la dictadura, por lo que la única explicación de su permanencia está en que los empresarios privados, generalmente a través de los Sindicatos Nacionales, capturaron a los burócratas franquistas y utilizaron la regulación para defenderse de la competencia de nuevos entrantes.

El principal objetivo de nuestra investigación es completar y matizar tal interpretación, a partir del estudio de las fuentes primarias de esta regulación. Así, aunque algunos empresarios lograron capturar al Estado, en numerosas ocasiones las autoridades impusieron sus propios intereses en contra de los empresarios privados. En realidad, se estableció una interacción entre los intereses de los empresarios y los del Estado: la captura tuvo más probabilidad de producirse en aquellos sectores que no interferían con los objetivos de los burócratas franquistas, bien porque no utilizaban materias primas o divisas, cuya escasez les preocupó especialmente, bien porque no competían con el otro gran instrumento de intervención pública del período, el Instituto Nacional de Industria. El hecho de que la regulación se aplicara en un entorno dictatorial explica por qué la captura no se produjo de la forma como predice la teoría (y co-

pp. 145-178.

mo apuntan los estudios previos de esta regulación). Así, se introdujo en circunstancias excepcionales (Guerra Civil), se mantuvo en vigor sin apenas cambios durante más de cuarenta años, y fue controlada por un pequeño número de funcionarios que consiguieron centralizar la decisión final de autorizar o denegar las peticiones de los empresarios privados, sin ninguna garantía ni control legal y logrando evitar el contrapeso que la propia legislación otorgaba a otros organismo del Estado, como los Sindicatos Nacionales. Esto hizo que las instancias reguladores y el procedimiento regulador escaparan a los mecanismos de un Estado democrático y produjeran una captura diferente a lo indicado en la teoría, con un mayor peso de la influencia individual y la discrecionalidad.

Este artículo analiza el período 1938-1963, ya que en este último año se estableció un cambio legal (al que luego me referiré) que modificó ligeramente esta regulación, introduciendo una nueva política de establecimiento de tamaños mínimos para las empresas⁴. El presente artículo se estructura de la siguiente forma. El segundo epígrafe explica en qué consistió esta regulación industrial y describe su evolución legal. Posteriormente, los siguientes apartados analizan los dos agentes que intervinieron: desde el lado de la oferta de la regulación (el Estado) y de su demanda (los empresarios). El quinto epígrafe comprueba cómo se desarrolló la práctica de la regulación me-

⁴ Buesa y Pires estudian detenidamente la regulación en este período del franquismo tardío. Consultar: BUESA, Mikel, y PIRES Luis: "Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980)", *Revista de Historia Industrial*, 21, primer semestre, 2002, pp. 159-198

dian­te un análisis estadístico de los expedientes originales. El sexto apartado son las conclusiones.

2. DEFINICIÓN Y DESARROLLO LEGAL DE LA REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN INDUSTRIAL EN ESPAÑA

La política industrial del franquismo se apoyó en tres leyes promulgadas durante los primeros años de la dictadura: la ley de Protección de las Nuevas Industrias de Interés Nacional (24/10/1939), la ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional (24/11/1939) y la ley de Creación del Instituto Nacional de Industria (25/9/1941). La segunda de estas leyes incluía numerosas reglamentaciones que regulaban intensamente las industrias privadas, siendo la más importante la establecida en su artículo 4 (apartado a): “no podrán instalarse nuevas industrias, trasladar ni ampliar las existentes sin la resolución favorable del Ministerio de Industria y Comercio, quien fijará los trámites y normas a seguir, según las necesidades nacionales”.

Durante la dictadura de Primo de Rivera (1926-1930) se había aplicado, por primera vez, una regulación similar a un número significativo de sectores⁵, con una Real Orden (4/11/1926) que, para

⁵ Existen precedentes en la Restauración, en 1907, pero sólo en los sectores algodonero y azucarero. Ver PIREZ, Luis: *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (publicado en formato electrónico), 1999, p. 145; y PIREZ, Luis: *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco*, Madrid, Dykinson, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, p. 16

desarrollar la intervención, creó el Comité Regulador de la Producción Industrial, precedente del futuro Ministerio de Industria. Aunque en los escasos cuatro años que estuvo en vigor la regulación apenas tuvo tiempo de desarrollarse, constituyó un precedente muy importante para su reinstauración durante el franquismo. Efectivamente, tras su derogación durante la II República (1931-1936), las autoridades industriales de los primeros gobiernos de Franco volvieron a implantar inmediatamente esta regulación industrial, bajo el impulso decisivo de Juan Antonio Suanzes, primer ministro de Industria en 1938. Es interesante destacar que esta regulación se empezó a aplicar en 1938 (Decretos 20/8/1938 y 8/9/1939), antes de la entrada en vigor de la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional (24/11/1939). Esto demuestra que, desde el primer momento, antes incluso de terminada la Guerra Civil, existió una clara voluntad intervencionista de las autoridades franquistas en los procesos de inversión de la industria privada, a pesar de que en el preámbulo del primer decreto (el de 1938) se indicaba que se trataba de una disposición transitoria, propia de la situación de guerra. Esta voluntad, como veremos a continuación, permaneció durante todo el franquismo.

La regulación de la inversión industrial tuvo las siguientes características: 1) estableció un sistema de autorización previa, por el que las industrias necesitaban un permiso gubernamental para poder abrir o realizar modificaciones en sus instalaciones; 2) el permiso era necesario para cada uno de los establecimientos de una firma o empresa industrial, y se concedía sólo para una operación concreta en un momento determinado (apertura, amplia-

ción, traslado, cambio de maquinaria, etc.), siendo necesario un nuevo permiso para posteriores operaciones; 3) las autoridades denegaban o autorizaban las solicitudes de los industriales, no en función de unas reglas previas, claras, e iguales para todos, sino basándose en los criterios que en cada momento estimaban convenientes (discrecionalidad); y 4) la regulación afectaba a todos o (desde 1963) a la mayoría de los sectores industriales del país. Una regulación que cumpla con estas características sólo se ha producido en España durante las dictaduras de Miguel Primo de Rivera (1926-1930) y Francisco Franco (1938-1975), y fuera de España, en Portugal durante la dictadura de Salazar y, con menor intensidad, en la Italia de Mussolini y en la Alemania nazi.

Tras el Plan de Estabilización de 1959, se aprobaron diversas disposiciones legislativas que liberalizaron la regulación de la inversión industrial (que culminaron con el Decreto 26/1/1963). La entrada en 1962 de un nuevo ministro de Industria, Gregorio López Bravo, con una mentalidad más liberal, junto con la retirada política de los últimos representantes de la mentalidad industrializadora autárquica, liderados por Suanzes, promovió este cambio. La nueva regulación permitía que las autoridades del Ministerio de Industria excluyeran algunos sectores industriales de la obligación de pedir permiso para abrir o modificar sus establecimientos. A su vez, introdujo una nueva política consistente en exigir en algunos sectores que los nuevos establecimientos cumplieren unas condiciones técnicas y de tamaños mínimos, a fin de corregir el problema del pequeño tamaño de las industrias en España. Aunque el Decreto de 1963 excluyó de la obligación de necesitar autorización

administrativa previa para sus operaciones de inversión a muchos sectores industriales, en 1966 se endureció la legislación volviendo a estar la mayoría de los sectores industriales obligados a pedir permiso para abrir o ampliar sus establecimientos⁶. En definitiva, y tal como ocurrió con la mayoría de las intervenciones franquistas, pocos años después de la liberalización promovida por el Plan de Estabilización de 1959, las autoridades volvieron a introducir nuevas regulaciones (o a recuperar las ya existentes) que se volvían a aplicar tan intensamente como antes de 1959⁷.

La regulación de la inversión industrial en España se derogó definitivamente en 1980, tras la llegada de la democracia. Esto muestra una estrecha relación entre esta regulación y las dictaduras, ya que la llegada de regímenes democráticos, en 1930 y a finales de los años 1970 en España, y también en 1974 en Portugal⁸ y en

⁶ BUESA, Mikel, y PIRES Luis: “Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980)”, *Revista de Historia Industrial*, 21, primer semestre, 2002, pp. 159-198. Para un análisis del papel de los Planes de Desarrollo en este periodo de la economía española, ver RAMOS, José Luis, y PIRES, Luis: “Spanish Economists Facing Indicative Planning in Economic Development Policy”, *Historia del Pensiero Economico*, Año VI, 2009, nº 1: 77-108.

⁷ GONZÁLEZ, Manuel J.: *La economía política del franquismo (1940-1970)*, Madrid, Tecnos, 1979; y SERRANO SANZ, José M., y PARDOS, Eva: “Los años de crecimiento del franquismo (1959-1979)”, en COMÍN, Francisco, HERNÁNDEZ, Mauro, y LLOPIS, Enrique (eds.), *Historia Económica de España. Siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 369-396.

⁸ PIRES, Luis: *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (publicado en formato electrónico), 1999, capítulo 6; y PIRES, Luis: “A política industrial de Portugal e Espanha durante o século 20. Divergências com

1945 en Italia y Alemania (los otros países donde se aplicó) supuso su completa derogación.

En resumen, el régimen de Franco tuvo, desde el primer momento (antes incluso de terminar la Guerra Civil), una clara voluntad intervencionista en los procesos de inversión de la industria privada, voluntad que permaneció durante todo el franquismo a pesar de los tímidos y breves intentos liberalizadores de principios de los años sesenta.

3. LA OFERTA DE REGULACIÓN: EL ESTADO

La intensidad con la que se aplica una regulación que otorga capacidad de prohibición a la Administración se mide, en una primera aproximación, comprobando cuántas peticiones se prohibían⁹. La media de denegaciones durante todo este período fue del 26 por 100¹⁰. Los

Europa”, *Revista de História Económica e Social*, 3, 2ª serie, primer semestre, 2002, pp. 15-67 para el caso portugués.

⁹ Este ejercicio se ha realizado en PIRES, Luis: *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (publicado en formato electrónico), 1999, capítulo 4; y PIRES, Luis: *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco*, Madrid, Dykinson, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, 2003, utilizando las resoluciones publicadas en el BOE y los expedientes conservados en el AGA y en diversos Boletines Provinciales (ver Fuentes).

¹⁰ Esta media se ha calculado a partir de los expedientes conservados en el AGA: PIRES, Luis: *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (publicado en formato electrónico), 1999, p. 173; y PIRES, Luis: *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco*, Madrid, Dykinson, Servicio de Publicaciones de la

primeros años, a principios de los cuarenta, fueron los de mayor intensidad denegatoria, llegando hasta el 51 por 100 en 1941. La intensidad de la regulación comenzó a disminuir en los primeros años cincuenta, manteniéndose de media en el 15 por 100 de expedientes denegados. A partir de 1960, el porcentaje de denegaciones volvió a disminuir, coincidiendo con el período de liberalización económica general a raíz del Plan de Estabilización de 1959.

El motivo más inmediato para denegar un expediente era que el sector industrial al que afectase tuviera un exceso de producción con las fábricas ya instaladas, por lo que el regulador centró su atención en las dos operaciones que implicaban un aumento de la capacidad productiva: la instalación de un nuevo establecimiento industrial y la ampliación de la capacidad de producción de un establecimiento ya existente¹¹. Además, la diferencia de trato a las peticiones de nuevas industrias y ampliaciones permite comprobar la existencia de captura, al distinguir de forma aproximada a los industriales establecidos (que solicitan ampliaciones), frente a los

Universidad Rey Juan Carlos, 2003, p. 40. La media de denegación de los expedientes de las empresas más grandes, cuya resolución se publicaba en el BOE, fue inferior, del 18 por 100 (Apéndice). Estos porcentajes contrastan con la media de denegaciones durante la dictadura de Primo de Rivera (1926-1929), que fue del 3 por 100: PIRES, Luis: *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (publicado en formato electrónico), 1999, p. 171; y PIRES, Luis: *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco*, Madrid, Dykinson, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, 2003, p. 39.

¹¹ El resto de operaciones (traslados, reaperturas, legalizaciones, etc.) apenas representaron el cinco por 100 del total.

entrantes (que solicitan nuevas industrias). La captura se produce si los primeros consiguen que no se autoricen nuevas industrias, a la vez que se reparten las ampliaciones entre ellos. Los datos globales muestran que, frente a una media de denegaciones del 18 por 100, en las nuevas industrias subió al 23 por 100, mientras que para las ampliaciones se quedó en un 9 por 100. El Gráfico 1¹² profundiza en esta cuestión a través de dos datos. El primero (línea superior), muestra cuántos expedientes eran de nuevas industrias y cuántos de ampliaciones. Como cabía esperar, al principio de la regulación tras la Guerra Civil hubo muchas más peticiones para abrir nuevas instalaciones, pero con el tiempo las solicitudes de ampliaciones superaron a las de nuevas industrias. El segundo dato (línea inferior) expone la evolución en el porcentaje de denegaciones entre ambas operaciones. Las nuevas industrias se denegaban más que las ampliaciones, ya que la diferencia media (como se acaba de indicar) fue del 14 por 100, pero esta diferencia disminuyó a lo largo del tiempo, coincidiendo con el relajamiento de la intensidad reguladora hasta el final del período.

El exceso de capacidad productiva y la posible existencia de captura no fueron, sin embargo, los únicos aspectos que influyeron en esta regulación. Las autoridades solían indicar en los expedientes denegados las causas de dicha denegación y, en la mayoría de las ocasiones (un 80 por 100), emplearon tres argumentos. El primero es el que denominaron “industria suficiente”, cuando entendían que en un sector industrial había un exceso de producción ya cubierto por las empresas

existentes. Los otros dos argumentos fueron la “escasez de materias primas”, cuando la industria tenía difícil obtener los inputs necesarios para su producción, y la “escasez de divisas”, en este caso la industria peticionaria necesitaba importar muchos inputs del exterior. En el Cuadro 1¹³ se expone la evolución temporal de estos tres motivos. El argumento de la industria suficiente presenta una evolución más homogénea durante todo el período, debido a la estabilidad que esta legislación mantuvo en su transcurso. Sin embargo, los otros dos motivos (materias primas y divisas) fueron más coyunturales.

La escasez de materias primas fue un problema de los años cuarenta que provocó fuertes enfrentamientos entre el Ministerio de Comercio e Industria (MIC) y los Sindicatos Nacionales (se analizan más adelante). Este problema aparece como uno de los factores fundamentales en la explicación del alto grado de denegaciones en esos años. Una vez que se iba resolviendo, y coincidiendo con el incremento de la producción industrial en los años cincuenta¹⁴, el porcentaje general de denegaciones se redujo sensiblemente. El problema de las divisas escasas fue más intenso en los años cincuenta, y se puede asociar con la política de sustitución de importaciones. Así, la interpretación de aquellos autores¹⁵ que sostienen que esta política sólo se intentó llevar a cabo en los años cincuenta y no en los cuarenta, encaja con los datos aquí presentados:

¹³ Ver Cuadro 1 al final del artículo.

¹⁴ CARRERAS, Albert: *Industrialización española: estudios de historia cuantitativa*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.

¹⁵ DONGES, Juergen B: *La industrialización en España. Políticas, logros, perspectivas*, Barcelona, Oikos-tau, 1976.

¹² Ver Gráfico 1 al final del artículo.

“Se ha hablado de la orientación hacia la sustitución de importaciones como propia de aquellos años [los cuarenta]. El planteamiento industrial era seguramente menos ambicioso. Se trataba de resolver exclusivamente determinados estrangulamientos en materias primas para industrias y productos nacionales y no se planteaba la producción de bienes “exóticos”¹⁶.

La política industrial general del régimen franquista también influyó en esta regulación. Así, el franquismo buscó una industrialización a toda costa, centrando sus esfuerzos en las industrias de bienes de equipo y descuidando las industrias de bienes de consumo¹⁷. Esta estrategia implicaría, en relación con la regulación de la inversión industrial, un mayor porcentaje de denegaciones en las industrias de bienes de consumo que en las de bienes de equipo. Y así ocurrió; sectores como el de alimentos, bebidas, textiles, o calzado y prendas de vestir, presentan unos porcentajes de denegaciones superiores a las eléctricas, químicas, metalurgia o maquinaria (*ver Apéndice*).

También influyó en esta regulación el Instituto Nacional de Industria. Según la

interpretación tradicional¹⁸, el INI trató de desarrollar determinados sectores estratégicos para la industrialización de España, compensando la falta de iniciativa privada y las limitaciones del sistema financiero en el apoyo a esas industrias. Como recoge el Cuadro 2¹⁹, el porcentaje de denegaciones en estos sectores fue muy bajo, sobre todo en los que más énfasis pusieron los directivos del INI, como minería, metalurgia o electricidad.

Sin embargo, numerosos estudios han criticado esta interpretación, mostrando cómo el INI perjudicó a empresas privadas ya establecidas o que intentaban establecerse en esos sectores²⁰. Para ello uti-

¹⁸ MARTÍN ACEÑA, Pablo, y COMÍN, Francisco: *INI, 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa Calpe, 1991.

¹⁹ Ver Cuadro 2 al final del artículo.

²⁰ Por ejemplo, ver Fraile para la siderurgia, San Román para los automóviles, San Román y Sudriá para los hidrocarburos sintéticos, Gómez Mendoza, para la industria eléctrica, o Valdalisó para la construcción naval. Para una defensa general de esta idea, ver Gómez Mendoza y San Román. Consultar: FRAILE, Pedro (1992): “Interés público y captura del Estado: la empresa pública siderúrgica en España, 1941-1981”, *Fundación Empresa Pública, Programa de Historia Económica*, Documento de Trabajo 9.203, Madrid; SAN ROMÁN, Elena: “El nacimiento de la SEAT: autarquía e intervención del INP”, *Revista de Historia Industrial*, 7, 1995, pp. 141-165; SAN ROMÁN, Elena, y SUDRIÁ, Carles: “Autarquía e ingenierismo: la Empresa Nacional ‘Calvo Sotelo’ y la producción de lubricantes sintéticos”, en CARRERAS, Albert, PASCUAL, Pere, REHER, David S., y SUDRIÁ, Carles (eds.), *Doctor Jordi Nadal. La industrialización y el desarrollo económico de España*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 1999; GÓMEZ MENDOZA, Antonio: (ed.): *De mitos y Milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*, Barcelona, Fundación Duques de Soria-Universitat de Barcelona, 2000, pp. 69-84; VALDALISO, Jesús M.: “Programas navales y desarrollo económico: la Empresa Nacional ‘Elcano’ de la Marina Mercante y el sueño industrializador de Suanzes (1942-1963)”, *Revista de Historia Industrial*, 12, 1997, pp. 147-177; y GÓMEZ MENDOZA, Antonio, y SAN ROMÁN, Elena: “Competition between private and public

¹⁶ CLAVERA, Joan, ESTEBAN, Joan M., MONÉS, M. Antònia, MONSERRAT, Antoni, y ROS HOMBRAVELLA, Jacinto: *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Madrid, Cuadernos para el diálogo, I, 1973, p. 263.

¹⁷ CARRERAS, Albert: *Industrialización española: estudios de historia cuantitativa*, Madrid, Espasa Calpe, 1990; GONZÁLEZ, Manuel J.: “La autarquía bajo el régimen del general Franco: una visión desde la teoría de los derechos de propiedad”, *Información Comercial Española*, 676-677, pp. 19-31, 1990; MORELLÁ, Enric: “El producto industrial de posguerra: una revisión (Índices sectoriales, 1940-1958)”, *Revista de Historia Económica*, Año X, 3, 1992, pp. 125-143; y CATALÁN, Jordi: *La economía española y la segunda guerra mundial*, Barcelona, Ariel, 1995.

lizó fondos públicos, privilegios y regulaciones a su favor, entre las que destacó la regulación sobre la inversión industrial, mediante la denegación de nuevas industrias de empresarios privados que competían con las empresas del INI.

Para concluir el análisis de la oferta de la regulación, es necesario tener en cuenta la existencia de varios agentes encargados de su aplicación. Cada expediente se iniciaba con una petición dirigida al MIC por parte del empresario. Posteriormente, una serie de organismos corporativos (principalmente, los Sindicatos), además de otros industriales de la competencia, expresaban su opinión acerca de esa petición. Estos informes no eran vinculantes, sino consultivos para el MIC, que finalmente resolvía. Dentro del MIC, la aplicación directa de esta regulación corrió a cargo de la Dirección General de Industria (DGI), que contaba para ello con una sección en Madrid sólo dedicada a esta regulación, denominada “Nuevas Industrias”, y con las Delegaciones Provinciales de Industria.

El estudio de los expedientes originales y otros documentos conservados en el Archivo General de la Administración, muestra cómo los funcionarios de la DGI centralizaron la decisión final de autorizar o denegar un expediente, excluyendo a cualquier otro organismo del Estado. Como en la sección de “Nuevas Industrias” sólo había un número reducido de funcionarios (cuatro en 1947)²¹, era mate-

rialmente imposible que estos pocos burócratas pudieran resolver los miles de expedientes anuales originados por la regulación. Por eso las autoridades establecieron, a través de la normativa legal, mecanismos que facilitaron este control centralizado de la regulación. Así, se dividieron las industrias para que aquellos expedientes más relacionados con los objetivos estratégicos del Estado (por ejemplo, los que utilizaban materias primas o divisas escasas), fueran tratados directamente por los funcionarios de la DGI, mientras que el resto (industrias pequeñas o que no tenían problemas de escasez de *inputs*) se resolvieran en las Delegaciones Provinciales de Industria²². Los funcionarios de estas delegaciones provinciales se encargaban de recoger la documentación de todos los expedientes, enviaban a la Dirección Central los expedientes más importantes (los de empresas grandes o que utilizaban *inputs* escasos) y resolvían el resto. El control de la DGI sobre estos funcionarios locales fue muy grande, ya que sus resoluciones se podían recurrir ante la DGI y, además, la propia DGI elaboró unas fichas con criterios para cada sector industrial que servían de orientación a las resoluciones que hacían

Luis: *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (publicado en formato electrónico), 1999, p. 215; y PIRES, Luis: *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco*, Madrid, Dykinson, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, 2003, pp. 72-74.

²² Estos cambios se introdujeron con el Decreto 8/9/1939, que derogaba el primer decreto de esta regulación (de 20/8/1938). La experiencia acumulada por los burócratas de la DGI en esos meses y su voluntad de centralizar la decisión final aparecen como la principal explicación de este cambio legislativo, toda vez que el nuevo decreto apenas introdujo cambios relevantes en otros aspectos de la regulación.

enterprise in Spain, 1939-1959: an alternative view”, *Business and Economic History*, 26, 2, Invierno, 1997, pp. 1-12

²¹ Según he podido comprobar con unos partes de trabajo semanales de estos funcionarios de la sección de Nuevas Industrias conservados en el AGA, sección “Industria”, caja 7.125. Ver PIRES,

los funcionarios de las provincias. En definitiva, un número muy reducido de burócratas en Madrid centralizó las resoluciones de los expedientes de esta regulación.

Además del MIC y del industrial petionario, la legislación contemplaba la participación de otros organismos que podían informar y asesorar a los funcionarios de la DGI. La mayoría de estos asesoramientos provinieron de los Sindicatos Nacionales o de Servicios que pertenecían al ámbito de la organización sindical. La progresiva pérdida de influencia política de los Sindicatos durante el franquismo²³, sobre todo en el ámbito económico, también se notó en la regulación de la inversión industrial. Por un lado, los Sindicatos sólo tenían una función asesora²⁴, mientras que la decisión final sobre autorizar o denegar el expediente correspondía en exclusiva a los funcionarios de la DGI. El Cuadro 3²⁵ cuadro compara los informes de los Sindicatos con la resolución final adoptada por la DGI: aunque los Sindicatos se mostraron muy activos en esta regulación (el 80 por 100 de estos expedientes tuvieron informes sindicales), en muchos casos la DGI adoptó la resolución contraria a lo sugerido por los Sindicatos, principalmente informes negativos que al final se autorizaban (NS en el cuadro).

Por otro lado, la revisión de los expedientes originales conservados en el AGA

muestra un intenso enfrentamiento entre los funcionarios de la DGI y los Sindicatos en torno al sistema de cupos. El reparto de estos cupos de materias primas escasas, al tener un precio de tasa por debajo del precio de mercado, podía estimular artificialmente la hipertrofia de instalaciones fabriles que sólo buscaban especular con esos cupos²⁶. La necesaria coordinación entre los dos organismos que controlaban dos regulaciones diferentes, pero relacionadas entre sí, derivó en un intenso enfrentamiento²⁷. La reacción de la DGI fue, primero, reafirmar su plena y única facultad de autorizar o denegar expedientes, al margen del informe sindical, aunque la nueva industria o ampliación necesitara utilizar materias primas sometidas a cupo; y en segundo lugar, ante las protestas de industriales autorizados por el ministerio a los que posteriormente los Sindicatos no concedían los cupos para poder operar, la DGI se desentendió en un principio de ellos, indicando en sus resoluciones que la autorización no daba derecho para reclamar esos cupos, pero finalmente consiguió, incluso, quitarle competencias a los Sindicatos en este terreno a través de la Orden 25-4-1946:

“Autorizada la instalación o ampliación de una industria por este Ministerio, en la forma que se expresa en el número anterior, los Orga-

²⁶ MIRANDA, José A.: *La industria del calzado en España (1860-1959). La formación de una industria moderna y los efectos del intervencionismo estatal*, Alicante, Generalitat Valenciana e Instituto de Cultura Juan Gil-Albert, 1998, p. 260.

²⁷ Descrito en PIRES, Luis: *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (publicado en formato electrónico), 1999, pp. 247-63; y PIRES, Luis: *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco*, Madrid, Dykinson, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, 2003, pp. 99-101.

²³ PAYNE, Stanley G: *Falange: a history of spanish fascism*, Stanford, Stanford University Press, 1961.

²⁴ Además, su informe no era obligatorio para resolver el expediente (excepto cuando la industria petionaria empleaba materias primas sometidas a cupos de distribución por algún organismo oficial).

²⁵ Ver Cuadro 3 al final del artículo.

nismos distribuidores de cupos de materias primas *vendrán obligados* a facilitar los que correspondan *aunque hubiesen informado en sentido desfavorable* las oportunas peticiones de instalación o ampliación de dichas industrias” (cursiva mía). BOE, 131, 11-5-1946, p. 4.014.

En definitiva, los funcionarios de la DGI se mostraron muy celosos en sus cometidos y no permitieron que nadie, a pesar de la labor asesora que obligaba la legislación, les disputara su capacidad de autorizar o denegar expedientes. No obstante, los Sindicatos Nacionales sí tuvieron en determinados casos una labor bastante activa en la defensa de los intereses de los empresarios ya establecidos. De eso se ocupa el siguiente epígrafe.

4. LA DEMANDA DE REGULACIÓN: EL EMPRESARIO Y SUS EMPRESAS

La regulación de la inversión industrial influyó intensamente en todos los elementos de la actividad empresarial. La denegación de los proyectos empresariales para abrir nuevos establecimientos industriales, ampliar su capacidad productiva o trasladarla a otra provincia, influyó negativamente en la creación de empresas²⁸. Pero, además de la puesta en funcionamiento de una industria, había muchas otras operaciones que estaban también bajo el control directo de los burócratas del Ministerio de Industria: el tipo de maquinaria a utilizar (nueva o usada), la tecnología a emplear, el número de obreros, etc. En este caso, las autoridades no actuaban a través de la denegación de los expedientes, sino mediante la conce-

sión de autorizaciones “condicionadas” a que se cambiaran algunas características del proyecto original presentado por el peticionario.

Todo lo anterior aumentó considerablemente los costes de las empresas: los burocráticos (gastos de trámites y tasas); el tiempo que tardaba la solicitud en ser resuelta por las autoridades, una media de 7 meses²⁹; y los costes asociados a la incertidumbre de una posible denegación de la solicitud. Estos problemas no fueron causados sólo por esta regulación industrial, ya que otras intervenciones estatales, como la necesidad de pedir permisos para obtener electricidad, materias primas, transporte, o *inputs* proporcionados por el resto de las industrias, dificultaban el posterior desarrollo de la función empresarial, originaban corruptelas y hacían que muchas empresas funcionaran al margen de la ley (es decir, que operaran sin el preceptivo permiso gubernamental). Todo lo anterior aumentó los costes fijos y variables de las empresas (los futuros aumentos de producción requerirían nuevas solicitudes), resultando una economía que se situaba muy por debajo de su frontera de posibilidades de producción.

En Pires (1999) (2003) y (2005) aparecen numerosos ejemplos de estas distorsiones en la función empresarial, de los que destaco tres. En el primero, la escasez de hojalata en los años cuarenta difi-

²⁸ TORRES, Eugenio: “La empresa en la autarquía 1939-1959. Iniciativa pública *versus* iniciativa privada”, en BARCIELA, Carlos (ed.), *Autarquía y mercado negro*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 169-216

²⁹ PIRES, Luis: *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (publicado en formato electrónico), 1999, p. 222; y PIRES, Luis: *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco*, Madrid, Dykinson, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, 2003, pp. 79-81

cultó la actividad de las fábricas de conservas, lo que justificó numerosas denegaciones a estas industrias. Algunos empresarios reaccionaron proponiendo utilizar la madera como envase, lo que facilitó la autorización de esos proyectos; pero una empresa de conservas de tomates propuso envasar en vidrio, a lo que la DGI se negó afirmando que el envase de vidrio no era económico³⁰. El funcionario de la DGI, que en el citado expediente no expone ningún argumento o cifra para sostener su afirmación, frustró una innovación empresarial que hoy en día está muy desarrollada, como es la presentación del tomate en envases de vidrio. Por tanto, las autoridades franquistas no sólo descuidaron el desarrollo tecnológico de la economía española³¹, sino que incluso lo desincentivaron en muchas ocasiones.

El segundo ejemplo es el de la pre-ocupación del MIC porque las industrias utilizasen máquinas nuevas en lugar de maquinaria de segunda mano. Así, muchas denegaciones se basaban sólo en este aspecto, y la DGI instó a los ingenieros de las Delegaciones Provinciales a que vigilaran la compra de maquinaria usada por las nuevas industrias³². Las máquinas nuevas, evidentemente, tienen una función de coste variable menor que las viejas. Pero esto no significa que sólo sea rentable producir con máquinas nuevas. Existen otros muchos factores que pueden hacer que la utilización de máquinas

viejas sea también rentable: la diferencia entre los dos costes variables medios, el precio de mercado, la amortización de los costes de capital de la máquina vieja, o las expectativas sobre los precios futuros del mercado. El criterio de impedir sistemáticamente a las nuevas industrias que comprasen máquinas usadas fue muy rígido y dificultó que los empresarios aprovecharan oportunidades de mercado.

El tercer ejemplo es el de las salas cinematográficas. Aunque la mayoría de las actuaciones de las autoridades en esta regulación se caracterizaron por la ausencia de reglas claras, lo que provocaba una gran discrecionalidad, en esta ocasión sí que se fijó un criterio objetivo: el aforo de todos los cines de una localidad no podía exceder del 20 por 100 de su población. Sin embargo, esto provocó, a su vez, nuevas distorsiones, ya que suponía homogeneizar la demanda de cine en toda España, perjudicando a aquellas poblaciones donde esta demanda fuera mayor, incentivando el monopolio en poblaciones muy pequeñas, e impidiendo la competencia y la expansión de las posibilidades de consumo de los demandantes de cine.

Por último, la regulación de la inversión industrial afectó de forma negativa al tamaño de los establecimientos industriales. Desde el punto de vista legal, las empresas muy pequeñas tenían que cumplir menos requisitos para solicitar el permiso³³. Pero, además, la revisión de los expedientes originales conservados en el

³⁰ Expediente nº 10.563, AGA, sección "Industrias", caja 5.545.

³¹ LÓPEZ, Santiago, y VALDALISO, Jesús M.: *¿Qué inventen ellos? Tecnología, empresa y cambio económico en la España contemporánea*, Madrid, Alianza, 1997.

³² Estos ingenieros veían un indicio de la existencia de maquinaria usada cuando comprobaban que el capital declarado en la solicitud era inferior al precio de las máquinas nuevas en el mercado.

³³ Concretamente, aquellas empresas que no importaran maquinaria, ni utilizaran materias primas escasas, y cuyo capital fuera inferior a 50.000 pesetas o tuvieran menos de 25 obreros, eran siempre autorizadas; a esto se unió el trato de favor a las industrias "artesanales".

AGA confirma cómo muchas industrias pequeñas, aunque tuvieran problemas (porque utilizaran divisas o materias escasas, o estuvieran en un sector muy saturado), eran autorizadas con el argumento de que su pequeño tamaño no afectaría al resto del sector. Por último, la dificultad de cambiar de negocio ante la incertidumbre de conseguir una nueva autorización aumentó la resistencia de los pequeños empresarios a abandonar sus proyectos empresariales una vez en funcionamiento, aunque fueran de dudosa viabilidad. En definitiva, esta regulación incentivó artificialmente la aparición y el mantenimiento de industrias muy pequeñas. Precisamente, uno de los principales objetivos de las reformas legislativas introducidas en la regulación de la inversión industrial en 1963 fue corregir este problema mediante el establecimiento de tamaños mínimos para las nuevas industrias, aunque en parte fuera un problema causado por las propias regulaciones de las autoridades franquistas³⁴.

A todo lo anterior hay que añadir que las resoluciones tenían una calidad técnica muy baja, ya que simplemente indicaban si una solicitud era autorizada o denegada, pero sin justificar casi nunca la decisión con datos; también, que la regulación tuvo una ausencia destacada de garantías legales para los industriales, que no podían recurrir a los Tribunales de Justicia, e incluso la posibilidad de recurrir ante instancias superiores del MIC fue recordada mediante algunas disposiciones³⁵.

³⁴ BUESA, Mikel, y PIRES Luis: “Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980)”, *Revista de Historia Industrial*, 21, primer semestre, 2002, pp. 159-198.

³⁵ Como las órdenes 3/2/1941 y 26/1/1942. Ver PIRES, Luis: *La regulación económica en las dictaduras*:

Todo ello aumentó la discrecionalidad de la Administración y la indefensión de los industriales.

La instauración de la regulación de la inversión industrial en agosto de 1938 no fue provocada por la presión empresarial. España estaba en plena Guerra Civil y el político que la introdujo, Juan Antonio Suanzes, que había llegado a su cargo apenas siete meses antes y no se había dedicado hasta entonces a la política, pudo desarrollar libremente sus ideas industriales y mostró una gran animadversión contra el “gran capital”, por lo que no fue fácilmente “capturable” por los empresarios privados en esos primeros años³⁶. La implantación de esta regulación industrial en 1938, por tanto, no se debió a una demanda activa por parte de los empresarios, los cuales tampoco pudieron modificarla legalmente, ya que los cambios legales de principios de los años 1960 sólo trataron de solucionar el problema del “minifundismo industrial” que preocupaba especialmente a las autoridades franquistas, pero que no reflejaron ningún interés empresarial³⁷.

Lo único que pudieron hacer los em-

el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (publicado en formato electrónico), 1999, capítulo 4; y PIRES, Luis: *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco*, Madrid, Dykinson, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, 2003, pp. 19-23.

³⁶ BALLESTERO, Alfonso: *Juan Antonio Suanzes, 1891-1977. La política industrial de la posguerra*, León, LID Editorial Empresarial, 1993; y SAN ROMÁN, Elena: *e industria: el nacimiento del INI*, Barcelona, Crítica, 1999.

³⁷ BUESA, Mikel, y PIRES Luis: “Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980)”, *Revista de Historia Industrial*, 21, primer semestre, 2002, pp. 159-198).

presarios fue intentar capturar a los reguladores mediante la utilización de esta intervención como una barrera de entrada frente a los nuevos competidores. Algunos autores defienden, en términos generales, que la captura del Estado por los intereses privados, a través de las agencias reguladoras, fue completa³⁸. Esta es precisamente la tesis que han adoptado muchos estudios de la regulación de la inversión industrial³⁹. Incluso en las propias publicaciones del Ministerio de Industria se apunta la posibilidad de que esta intervención se utilizara como un instrumento anticompetencia⁴⁰. El hecho de que la decisión de autorizar o denegar los expedientes estuviera centralizada en unos pocos funcionarios de la Dirección General de Industria refuerza la probabilidad de esa captura.

En este artículo, por el contrario, y sin negar la existencia de algunas estrategias de búsqueda de rentas, se defiende que la

actitud empresarial en esta regulación fue menos activa. Esta hipótesis está en línea con diferentes estudios sobre los empresarios españoles, tanto generales⁴¹ como sectoriales⁴².

Así, en Pires (1999) (2003) y (2005) se describen algunos casos concretos de captura por parte de los grupos empresariales mediante esta regulación. Por ejemplo, la Dirección General de Industria suspendió todas las autorizaciones de nuevas industrias en algunos sectores. En varios casos esta situación fue provocada por la actuación de los empresarios, sobre todo a través de los Sindicatos encargados de defender sus intereses. El caso más claro fue el del Sindicato Nacional de la Alimentación que consiguió ciertos resultados, como la fijación de coeficientes para la adjudicación de materias primas en 1944⁴³, o la prohibición por la DGI de todas las autorizaciones de in-

³⁸ FRAILE, Pedro: "Spain: Industrial Policy under Authoritarian Politics", en FOREMAN-PECK, James, y FEDERICO, Giovanni (eds.), *European Industrial Policy. The Twentieth Century Experience*, Nueva York, Oxford University Press, 1999, pp. 233-267.

³⁹ BORREL Y MACIÁ, José: *Instalación y modificación de industrias (comentarios al Decreto de 8 de septiembre de 1939 y disposiciones complementarias, a base, principalmente, de Resoluciones de la Dirección General de Industria)*, Barcelona, Bosch, 1943; BORREL Y MACIÁ, José: *El intervencionismo del Estado en las actividades económicas, su extensión y límites*, Barcelona, Bosch, 1946; POZUELO Y BARNUEVO, José Enrique: *La industrialización... ¿necesaria?*, Madrid, Espasa Calpe, 1955; BUESA, Mikel: "Las restricciones a la libertad de industria en la política industrial española (1938-1963)", *Información Comercial Española*, 606, 1984, pp. 107-121; MIRANDA, José A.: "El fracaso de la industrialización autárquica", en BARCIELA, Carlos (ed.), *Autarquía y mercado negro*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 95-12

⁴⁰ Ver en Fuentes MIC (1947), p. 30.

⁴¹ CABRERA, Mercedes, y DEL REY Fernando: "Los intereses económicos organizados en España. Un siglo en la historia del asociacionismo empresarial", en COMÍN, Francisco, y MARTÍN ACEÑA, Pablo (eds.), *La empresa en la historia de España*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 441-456.

⁴² GÓMEZ MENDOZA, Antonio, y SAN ROMÁN, Elena: "Competition between private and public enterprise in Spain, 1939-1959: an alternative view", *Business and Economic History*, 26, 2, Invierno, 1997, pp. 1-12; PONS, M^a Angeles: "Capture or agreement? Why Spanish banking was regulated under the Franco regime, 1939-75", *Financial History Review*, 6, 1999 pp. 25-46; VALDALISO, Jesús M.: "Grupos empresariales, marco institucional y desarrollo económico en España en el siglo XX: los negocios de la familia Aznar (c. 1937-c. 1983)", *Revista de Historia Económica*, 3, 2002, pp. 577-624; TORRES, Eugenio: "Comportamientos empresariales en una economía intervenida: España, 1936-1957", en SÁNCHEZ, Glicerio, y TASCÓN Julio (eds.), *Los empresarios de Franco. Política y economía en España, 1936-1957*, Barcelona, Crítica, pp. 199-224.

⁴³ Circular n^o 227 de la Dirección General de Industrias, conservada en el AGA, sección "Industrias", caja 7.180.

dustrias de pastas para sopa en 1955⁴⁴, de las industrias cárnicas⁴⁵, de las de jabón⁴⁶, de las que utilizaran azúcar⁴⁷, o de las de la piel⁴⁸. Y aunque se sale del período estudiado, también hubo captura después de 1963, mediante el establecimiento en algunos sectores de unos tamaños mínimos tan grandes que ninguna nueva empresa podía cumplirlos⁴⁹.

Sin embargo, la captura no fue una práctica generalizada, ya que en muchas ocasiones los Sindicatos no pudieron —aunque lo intentaron— utilizar esta regulación para beneficiar a los empresarios que representaban. Así ocurrió, por ejemplo, con las cerveceras en Valencia, donde una empresa (“El Águila”) se salió del acuerdo propiciado por el Sindicato para establecer una fábrica común en Valencia, y creó la suya propia⁵⁰. Otro ejemplo muestra cómo, desde la Dirección General de Industria, se trataron de evitar algunas situaciones de posible corrupción⁵¹. Un tercer caso es el del sector

de los cementos, uno de los más claros ejemplos de comportamiento oligopólico⁵². El porcentaje de denegaciones en este sector fue muy bajo⁵³, aunque la mayoría de las peticiones eran de ampliaciones y no de nuevas industrias. La explicación de esta paradoja es que los empresarios de cementos, sobre todo los de Cemento Portland, eran un grupo muy poderoso que tenía la capacidad de capturar al Estado para protegerse de la competencia, pero entre los instrumentos que utilizaron para esta protección no estuvo la regulación de la inversión industrial, sino otros como el control, a través de otras regulaciones estatales, de la propiedad de las minas necesarias para el negocio. Para este grupo, por tanto, la regulación de la inversión industrial no servía para sus intereses, más bien era un estorbo, pues la barrera de entrada se producía antes de la petición de la solicitud (al adquirir las minas). Por eso la mayoría de peticiones eran ampliaciones, su porcentaje de denegaciones fue muy bajo, y la mayoría de esas denegaciones se produjo en la provincia de Cádiz en los años 1954-1956, lo que fue, seguramente, un reflejo de la lucha por el control oligopolístico en esa provincia (se trataba de un oligopolio espacial).

La revisión de los expedientes origina-

confianza en el recurso pero que al menos le sirve para descargar su frustración. El Director General de Industria, Luis Pombo Polanco, contestó personalmente al industrial, y a pesar de lamentar la “acritud” del recurso, autorizó finalmente la apertura de su establecimiento.

⁵² GÓMEZ MENDOZA, Antonio: “Oligopoly and economic efficiency: portland cement in Spain (1899-1935)”, *Rivista di Storia Economica*, 4, 1987, pp. 76-95; ROSADO, Ana I., *La organización industrial del sector cementero español (1942-1996)*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1997.

⁵³ Entre el 8 y el 10 por 100, ver Apéndice.

⁴⁴ Circular nº 665 de la Dirección General de Industrias, conservada en el AGA, sección “Industrias”, caja 7.180.

⁴⁵ Ya no se utilizó una circular interna, como antes, sino una Orden publicada el 13/12/1943.

⁴⁶ Orden 13/1/1943.

⁴⁷ Orden 17/6/1943.

⁴⁸ Orden 10/1/1947.

⁴⁹ BUESA, Mikel, y PIRES Luis: “Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980)”, *Revista de Historia Industrial*, 21, primer semestre, 2002, pp. 159-198

⁵⁰ GARCÍA RUIZ, José L., y LAGUNA, Constanza: *Cervezas Mabou, 1890-1998. Un siglo de tradición e innovación*, Madrid, LID, 1999

⁵¹ Expediente nº 36.793, AGA, sección “Industrias”, caja 6.210, donde un empresario textil denuncia que se ha denegado su petición porque existe una clara corrupción y connivencia entre los Sindicatos y los funcionarios del ministerio que defienden a los industriales establecidos. Su carta es muy visceral, afirmando que la decisión para abrir un nuevo establecimiento está “en manos de unos pocos señores”, y que no tiene

les ha mostrado algunas prácticas que pretendían evitar que la regulación actuase como barrera de entrada, como comprar e instalar maquinaria antes de solicitar la autorización administrativa, o abrir una industria con un capital inferior a 50.000 pesetas —cuya autorización era más fácil de conseguir—, para luego ampliarla hasta el capital en un principio deseado —una solicitud de ampliación era más fácil que una de nueva industria—. Las autoridades poco pudieron hacer frente a estas prácticas, y preferían poner una pequeña multa antes que clausurar una fábrica ya en funcionamiento. Las características legales de esta regulación también dificultaron la posibilidad de utilizarla como una barrera de entrada. Al contrario de lo que ocurría en otras regulaciones⁵⁴, la autorización no daba lugar a ningún derecho dentro de la propia regulación. Además, aunque el permiso para abrir una nueva industria permitía optar a la solicitud de otros permisos (materias primas, electricidad, licencias de importación), los propios funcionarios de la DGI solían avisar en los expedientes de que su autorización no daba ningún derecho en estas otras regulaciones⁵⁵.

⁵⁴ Por ejemplo, en la obligación de pedir permiso para importar, tras un complejo proceso burocrático, “una vez aprobados los trámites de primera importación temporal, era posible reincidir en operaciones idénticas”, CLAVERA, Joan, ESTEBAN, Joan M., MONÉS, M. Antònia, MONSERRAT, Antoni, y ROS HOMBRAVELLA, Jacinto: *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Madrid, Cuadernos para el diálogo, I, 1973, p. 230.

⁵⁵ Borrel ofrece varios ejemplos, también expuestos en Pires. Consultar: BORREL Y MACIÀ, José: *Instalación y modificación de industrias (comentarios al Decreto de 8 de septiembre de 1939 y disposiciones complementarias, a base, principalmente, de Resoluciones de la Dirección General de Industria)*, Barcelona, Bosch, 1943, p. 44; PIRES, Luis: *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial*

En conclusión, aunque se han encontrado ejemplos de captura, los empresarios establecidos no pudieron utilizar de forma generalizada la regulación de la inversión industrial como una barrera de entrada para dificultar la competencia. Entre las causas que dificultaron la captura, además de las indicadas en este apartado, está el importante grado de autonomía del Estado frente a los intereses empresariales que se apuntó en el epígrafe anterior. Por ello el siguiente apartado analizará conjuntamente el comportamiento de estos dos agentes.

5. LA PRÁCTICA DE LA REGULACIÓN

En el desarrollo práctico de la regulación de la inversión industrial en España hubo dos agentes que trataron de imponer sus intereses, los empresarios y el Estado. A continuación, se valora la influencia de ambos en la aplicación práctica de esta regulación. Para ello, se han analizado estadísticamente los 4.471 expedientes publicados en el BOE durante los años 1940-1962 (ver Apéndice y Fuentes). La variable independiente es la autorización o denegación de un expediente, y las variables dependientes son el año de resolución, la región⁵⁶, el sector industrial⁵⁷, la utilización de materias pri-

en España y Portugal durante el siglo XX, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid (publicado en formato electrónico), 1999, pp. 258-259; y PIRES, Luis: *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco*, Madrid, Dykinson, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, 2003, p. 97.

⁵⁶ Las provincias (el dato que aparece en el BOE) se han agrupado en función de la división administrativa actual de España por Comunidades Autónomas.

⁵⁷ Siete grandes sectores: extractivo; alimentos, bebidas y tabaco; artículos de consumo (textil,

mas escasas⁵⁸, la propensión a exportar e importar⁵⁹, la consideración del sector como estratégico por parte de las autoridades franquistas⁶⁰, el tipo de operación (nueva industria o ampliación), y el grado de oligopolio del sector al que pertenecen⁶¹. El objetivo es determinar la probabilidad que tenía un expediente de ser autorizado en función de esas variables. Para ello se ha utilizado un modelo *logit* de ecuaciones para datos de panel (*General estimating equation logit*). El modelo procede a eliminar, mediante iteraciones, la influencia de aquellas variables que pueden introducir distorsiones (heterocedasticidad) en el análisis de los resultados, dejando sólo aquellas variables relevantes para la explicación de la variable independiente. Los resultados son muy robustos y se ofrecen en el Cuadro 4⁶².

Como se puede observar, las variables relevantes fueron cinco, y toman los valores esperados. Tres de ellas se asocian con los intereses del Estado: 1) la utilización de materias primas escasas, que re-

madera, cueros, etc.); química; metálicas básicas; maquinaria; y diversas.

⁵⁸ Sectores que alguna vez estuvieron intervenidos por los organismos que controlaban los cupos de materias primas (Sindicatos, Comisaría General de Abastecimientos y Transportes).

⁵⁹ Porcentaje de exportaciones, menos porcentaje de importaciones respecto a la producción final de cada sector industrial, en función de la Tabla Input-Output del año 1958, para aproximar el ahorro (signo positivo) o el gasto (signo negativo) de divisas en cada sector.

⁶⁰ Sectores estratégicos del INI según Martín Aceña y Comín. Consultar: MARTÍN ACEÑA, Pablo, y COMÍN, Francisco (1991): *INI, 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa Calpe, 1991

⁶¹ Cálculo efectuado por Buesa y Molero sobre los datos de empleo industrial por tamaños de empresa del Censo Industrial de 1958. Consultar: BUESA, Mikel, y MOLERO José: *Economía industrial de España: organización, tecnología e internalización*, Madrid, Cívitas, 1998.

⁶² Ver Cuadro 4 al final del artículo

ducía la probabilidad de ser autorizado; 2) el ahorro de divisas, que aumentaba dicha probabilidad; y 3) la pertenencia a un sector considerado estratégico por las autoridades franquistas, que también la aumentaba. Las otras dos se asocian a los intereses de los empresarios establecidos: 4) si se trataba de una operación de nueva industria, en vez de ampliación, se reducía la probabilidad de ser autorizado; y 5) pertenecer a un sector oligopolizado aumentaba dicha probabilidad.

El desarrollo de una regulación depende de cuatro factores: 1) si la agencia reguladora está a favor o en contra del mercado; 2) si el político tiene una actitud activa o pasiva; 3) si están mejor organizados los entrantes o, por el contrario, lo está el grupo que controla la industria; y 4) si la competición destruye, o no, las rentas industriales. Una agencia contraria al mercado, un político pasivo, un grupo de presión organizado, y una destrucción importante de las rentas industriales, provocan un aumento de la cartelización y de la probabilidad de que se dé la captura⁶³. En la regulación de la inversión industrial en España, todos los supuestos anteriores se cumplieron excepto el de la pasividad de los políticos. Por ello, aunque hubo captura, también los intereses del Estado importaron. El hecho de que las cinco variables del modelo sean significativas refleja una interacción entre los empresarios establecidos y el Estado, cuyos intereses estuvieron en conflicto permanente en torno a la aplicación práctica de esta regulación. Por eso no se puede afirmar, ni que hubo captura de los empresarios, ni que el Estado impuso sin más sus in-

⁶³ LAFFONT, Jean-Jacques, y TIROLE, Jean: *A theory of incentives in procurement and regulation*, Massachusetts Institute of Technology, 1993.

tereses. En cada sector industrial se pudo dar una u otra opción. El Cuadro 5⁶⁴ trata de describir esta interacción comparando el porcentaje de denegación total con el porcentaje que supone la diferencia de denegación entre las nuevas industrias y las ampliaciones en el total, siempre dentro de cada sector industrial.

Desde el punto de vista de los empresarios establecidos, las mejores situaciones son la 1 y la 3, debido a que se autorizan más las ampliaciones que las nuevas industrias. Si el sector al que pertenecen tiene problemas para crecer y expandirse, la opción óptima es la 1, ya que se mantiene el *statu quo* denegando la mayoría de las peticiones. La opción 3 es aún mejor que la 1 para los industriales establecidos que, en este caso, se hallan en un sector en expansión, donde se autorizan muchos expedientes de ampliación a la vez que se deniegan peticiones de nuevas industrias, lo que les protege de la competencia de nuevos entrantes. Sin embargo, 3 no es un punto de equilibrio, al no ser los empresarios establecidos los únicos agentes que participan en este juego estratégico: hay que tomar también en consideración los intereses del Estado. Si uno de sus principales objetivos en su política económica fue industrializar el país mediante el aumento de la producción, al Estado sólo le interesaba incrementar las denegaciones en aquellos sectores que tenían problemas (principalmente de materias primas y de divisas) y así sus opciones preferidas son la 3 y la 4, con un porcentaje bajo de denegaciones. Con este razonamiento, y combinando los intereses de ambos agentes, se esperaría que la mayoría de los sectores se

situaran en el punto 3. Sin embargo, eso no fue lo que sucedió en la práctica, como se aprecia en el Cuadro 6⁶⁵, donde aparece la posición real en la que se situaron los diferentes sectores industriales en función de este comportamiento estratégico⁶⁶.

Estos datos exigen un razonamiento que no se base en las acciones independientes de cada agente, sino en la interacción entre ellos. Así, si un sector industrial no estaba afectado por los problemas que preocupaban a las autoridades franquistas (divisas, materias primas), lo más probable es que fuera autorizado, y ante este alto porcentaje de autorizaciones, la captura se hizo muy complicada. Por ello, la opción 4 predomina sobre la 3. Pero si un sector se enfrentaba a los problemas anteriores, la probabilidad de ser capturado aumentaba, lo que se refleja en que hay más sectores en 1 que en 2. Es decir, la actuación del Estado influyó en la actuación de los industriales establecidos, ya que si aumentaban las denegaciones en un sector, los empresarios podían aprovecharse de esa situación para erigir una barrera de entrada frente a los nuevos competidores.

Junto a las estrategias predominantes, 4 y 1, otros factores particulares explican por qué determinados sectores se situaron en los otros puntos. Así, los intereses del Instituto Nacional de Industria y la evolución de su competencia con los empresarios privados explica cómo la

⁶⁴ Ver Cuadro 5 al final del artículo.

⁶⁵ Ver Cuadro 6 al final del artículo.

⁶⁶ El comportamiento estratégico se ha calculado viendo cómo se sitúa cada sector respecto a la media de denegaciones total (18,3 por 100) y a la media de la diferencia entre las denegaciones a las nuevas industrias y a las ampliaciones (13,7 por 100). Ver Apéndice.

opción 3 se corresponde con un INI en formación que autoriza todos sus nuevos proyectos, y como muchos sectores donde el INI fracasó se sitúan en la opción 2. A su vez, un porcentaje bajo de denegaciones (opciones 3 y 4) no corresponde sólo a sectores donde existía una cierta competencia, sino que también puede incluir sectores que poseían otros mecanismos para evitarla, ya que la regulación de la inversión industrial no era el único mecanismo que con este fin poseían el Estado o los empresarios establecidos. Es el caso ya visto anteriormente de los cementos, que evitaban la competencia mediante el control de la propiedad de las minas, y lo mismo ocurrió en varios sectores controlados por el INI. El hecho de que fueran los mismos políticos, liderados por Suanzes, los que controlaron el INI y el MIC durante los años cuarenta y cincuenta, explica la subordinación de todos los mecanismos reguladores que tenían a su alcance (de los que la regulación de la inversión industrial sólo era uno de ellos) para conseguir sus objetivos de industrialización autárquica.

6. CONCLUSIÓN

La regulación sobre la apertura y ampliación de establecimientos industriales fue la primera intervención industrial que introdujeron las autoridades franquistas, todavía en plena Guerra Civil, mostrando una inequívoca voluntad de controlar intensamente las actividades empresariales privadas. Este control, a pesar de una breve y tímida liberalización a principios de los años sesenta, continuó intensamente y sin apenas cambios hasta el final de la dictadura. Los empresarios privados

podieron utilizar esta regulación para dificultar la entrada de nuevos competidores, y así lo hicieron en algunos casos. Pero el análisis de los expedientes originales conservados en el AGA y de las resoluciones publicadas en el BOE, muestra que aquella no fue una práctica generalizada, ya que el Estado, a través de los altos funcionarios del Ministerio de Industria, tuvo un importante grado de autonomía que le permitió imponer en muchas ocasiones sus intereses frente a los de los industriales privados. Estos intereses se enmarcan dentro de la política de industrialización franquista, y consistieron en dirigir el uso de materias primas y divisas escasas, controlar a las empresas privadas, y complementar los intereses estratégicos del INI.

El entorno dictatorial en el que se desarrolló esta regulación explica por qué los empresarios establecidos no capturaron de forma generalizada al Estado para utilizar esta regulación como una barrera de entrada. Su introducción en plena Guerra Civil sin contar con la opinión de los empresarios, su mantenimiento en vigor sin apenas cambios durante toda la dictadura, el férreo y centralizado control de todo el proceso regulador por un pequeño grupo de funcionarios del Ministerio de Industria, la falta de garantías legales y la eliminación efectiva de los contrapesos que la propia legislación otorgaba a otros organismo del Estado, como los Sindicatos Nacionales, provocaron que las instancias y el procedimiento regulador escaparan a los mecanismos de un Estado democrático, dando un mayor peso a la influencia individual y a la discrecionalidad frente a la captura generalizada de las organizaciones empresariales. En definitiva, esta regulación subordinó

la libertad de industria a los intereses del Estado y de algunos grupos de empresarios establecidos, quienes trataron de aprovecharla para imponer sus intereses particulares.

FUENTES

Archivo General de la Administración (AGA)

Los expedientes originales tramitados por la Dirección General de Industria (DGI), incluyendo los recursos de los expedientes de las Delegaciones Provinciales de Industria, se conservan en la sección “Industrias” del AGA: cajas 5.281 a 6.948, expedientes numerados del 1 al 68.899.

Otras cajas de la sección “Industrias” y de la sección “Sindicatos” conservan también numerosos documentos relacionados con esta regulación.

Boletín Oficial del Estado (BOE)

La Dirección General de Industrias publicó en el BOE, entre 1939 y 1962, la resolución de los 4.471 expedientes (incluidos en el Apéndice) de las empresas que necesitaban importar maquinaria o utilizar materias primas escasas, o cuyo capital superaba las 750.000 pesetas (Decreto 8/9/1939).

También el BOE recopiló, pero sólo hasta 1944, las resoluciones que tramitaban las delegaciones provinciales y que se publicaban en los Boletines Provinciales.

Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Dirección General de Industria

(1940): “Comisión reguladora de las industrias químicas”, Madrid.

(1941): “Avance-resumen de la labor realizada desde octubre de 1939 a octubre de 1941 por aplicación del Decreto de 8-IX-39 que regula el establecimiento de nuevas industrias”, Madrid.

(1942): “La política industrial en la nueva España. Síntesis gráfica presentada en la XX feria-muestrario internacional de Valencia y X de Barcelona”, Madrid.

(1946): “Informe sobre el condicionamiento industrial”, mimeografía conservada en el AGA, Sección “Industrias”, caja nº 7.181.

(1947): “Memoria-resumen de las actividades desarrolladas por los servicios de industria durante el bienio 1945-1946”, Madrid.

Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Consejo de Industria

Memorias Anuales, años 1942 y 1953-63

APÉNDICE

CLASIFICACIÓN, POR SECTORES INDUSTRIALES, DE LOS EXPEDIENTES DE LA REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN INDUSTRIAL, 1940-1962

C.N.A.E. .*)	INDUSTRIA	Nº de expedientes	Expedientes denegados (%)	Ampliaciones respecto al total (%)	Diferencia de denegación entre nuevas y ampliaciones (%)	Comportamiento estratégico (**)
512	PRODUCCION Y DISTRIB. DE GAS	29	0	48	0	4
114	EXTRACCION DE CARBÓN	7	0	43	0	4
12	EXTRAC. MINERALES METÁLICOS	92	11	10	0	4
121	HIERRO	4	0	25	0	4
122	NO FERREOS	87	11	9	-1	4
1221	Mercurio	1	0	0	0	4
1222	Piritas	12	0	33	0	4
1223x	Cobre	5	0	0	0	4
1223x	Plomo y cinc	23	0	4	0	4
1224	Volframio, estaño y titanio	26	38	8	-11	2
1225	Metales preciosos (oro)	2	0	0	0	4
1229	Otros	9	0	0	0	4
143	PIEDRA, ARCILLA Y ARENA	10	0	10	0	4
19	EXTRAC. MINERALES NO METÁLICOS	19	0	47	0	4
1911	Sal común	14	0	57	0	4
199	OTROS	5	0	20	0	4
20	PRODUCTOS ALIMENTICIOS	521	63	22	33	1
201	CARNES	17	47	24	62	1
202	LACTEOS	38	45	21	43	1
203	CONSERVA FRUTAS Y LEGUMBRES	41	32	25	30	1
204	CONSERVA DE PESCADOS	22	41	30	2	2
205	MOLINOS	79	70	26	27	1
2051	Harinas	59	69	32	39	1
2056	Dietéticos	5	100	0	100	1
205x	Otros	15	60	17	-50	2
206	PANADERIAS	71	79	6	61	1
207	AZUCAR	24	38	36	-2	2
208	CACAO, CHOCOLATE, CONFITUR	83	73	36	17	1
208x	Caramelos	34	76	38	16	1
208x	Chocolates	49	71	34	18	1
209	DIVERSAS	146	67	18	47	1
2091	Aceite de oliva	1	0	100	0	4
2092	Margarinas	1	0	0	0	4
2093	Extractos y condimentos	4	0	75	0	4
2094	Pastas para sopa y purés	43	86	10	39	1
2095	Café	17	82	0	82	1
2096	Piensos	36	89	12	-10	2
2098	Levadura	36	89	33	0	2
2099	Otras	40	38	32	38	1
21	BEBIDAS	116	25	31	28	1
211	LICORES	25	64	12	35	1
212	VINAGRE	4	0	25	0	4

(1947): "Memoria-resumen de las actividades desarrolladas por los servicios de industria durante el bienio 1945-1946", Madrid.

Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Consejo de Industria
Memorias Anuales, años 1942 y 1953-63.

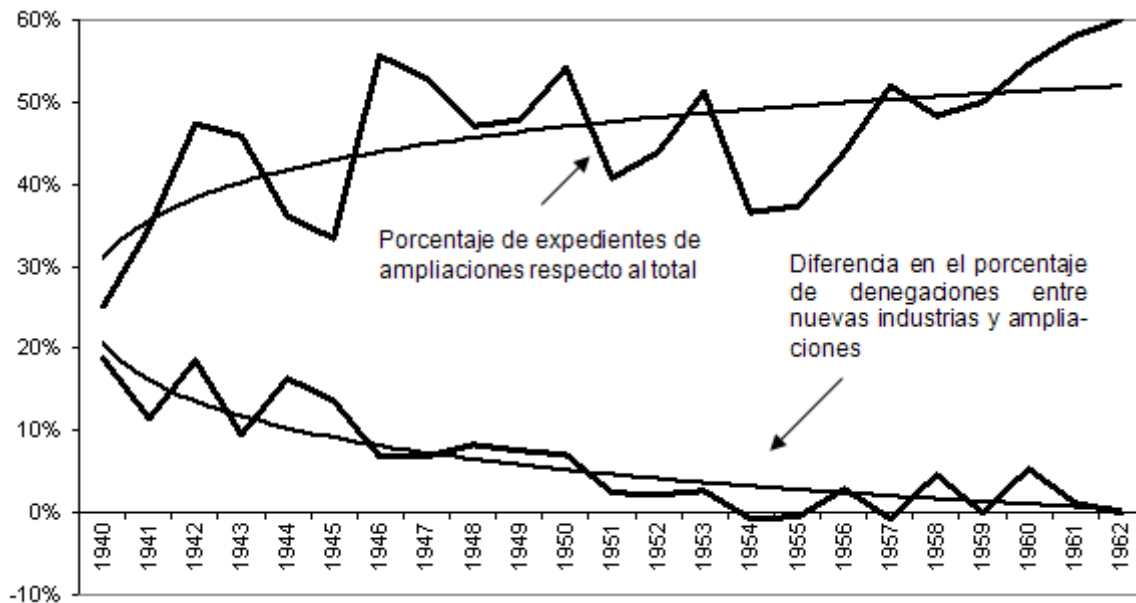
C.N.A.E. (*)	INDUSTRIA	Nº de expedientes	Expedientes denegados (%)	Ampliaciones respecto al total (%)	Diferencia de denegación entre nuevas y ampliaciones (%)	Comportamiento estratégico (**)
213	CERVEZA Y MALTA	25	28	44	50	1
214	GASEOSAS	62	10	34	7	4
22	TABACO	54	6	83	8	4
23	TEXTILES	370	14	62	5	4
231	FIBRAS TEXTILES	202	14	59	1	4
2311	Algodón	79	6	58	-1	4
2312	Lana	33	18	65	12	4
2313	Seda	13	31	46	-5	2
2314	Fibras artificiales	21	29	55	-5	2
2315	Cáñamo	2	0	0	0	4
2316	Lino	3	0	100	0	4
2318	Yute y esparto	18	6	67	-50	4
2319	Otras fibras	33	18	61	6	4
232	GENEROS DE PUNTO	76	16	75	20	3
239	OTRAS	92	13	60	6	4
24	CALZADO Y VESTIDOS	128	17	51	5	4
241	CALZADO	32	44	45	25	1
243	VESTIDOS Y CONFECCION	96	8	53	-3	4
25	MADERA Y CORCHO	69	4	49	3	4
251	MADERA	66	5	52	3	4
254	CORCHO	3	0	0	0	4
26	MUEBLES	16	13	75	-17	4
261	DE MADERA	7	14	71	-20	4
262	METALICOS	9	11	78	-14	4
27	PAPEL	147	7	47	9	4
271	FABRICACION DE PAPEL	80	10	41	7	4
272	FABRIC. DE ARTICULOS DE PAPEL	67	4	55	10	4
28	GRAFICAS	195	4	76	6	4
281	IMPRENTAS	165	4	74	1	4
282	LITOGRAFIA	20	10	80	50	3
283	EDITORIALES	10	0	90	0	4
29	CUERO	34	32	38	15	1
291	CURTICION Y ACABADO	19	32	59	13	2
292	ARTICULOS DE CUERO	15	33	13	38	1
30	CAUCHO	85	40	36	6	2
302	NEUMATICOS	26	23	56	-27	2
308	CALZADO	20	60	33	0	2
309	OTROS	39	41	24	26	1
31	QUIMICA	719	21	36	17	1
	QUIMICA INDUSTRIAL	399		36	12	4
311	ESENCIAL		11			
311x	Abonos	28	11	30	16	3
311x	Acidos	76	4	46	2	4
311x	Alcoholes	9	0	22	0	4
311x	Colas	17	71	18	45	1
311x	Explosivos	13	15	11	25	3
311x	Gases	56	4	32	-3	4
311x	Insecticidas	13	31	58	26	1
311x	Metales	30	7	27	9	4
311x	Plásticos	43	5	46	9	4
311x	Resinas	20	0	40	0	4
311x	Sales	13	8	38	13	4
311x	Otros	81	15	34	23	3
312	ACEITES Y GRASAS	60	18	27	9	2
319	DIVERSOS	260	37	38	28	1
3191	Prod. Farmacéuticos	59	5	55	5	4
3193	Prod. Aromáticos	15	80	7	-23	2
3194	Detergentes	5	20	40	-50	2
3195	Pinturas	31	48	39	25	1
3196	Ceras y parafinas	15	53	42	31	1
3197	Adhesivos	7	29	43	-8	2
319x	Jabones	68	69	28	40	1

C.N.A.E. (*)	INDUSTRIA	Nº de expedientes	Expedientes denegados (%)	Ampliaciones respecto al total (%)	Diferencia de denegación entre nuevas y ampliaciones (%)	Comportamiento estratégico (**)
319x	Otros	60	15	34	22	3
32	DERIVADOS PETRO- LEO Y CARBÓN	37	14	19	17	3
321	REFINERIAS	10	40	40	67	1
322	COQUE	5	0	40	0	4
3293	Aglomerados de carbón	6	0	0	0	4
32x	OTROS	16	6	6	7	4
33	MINERALES NO METÁLICOS	562	6	29	1	4
331	ARCILLA	30	7	33	10	4
332	VIDRIO	40	20	60	19	1
333	CERAMICA	19	11	47	20	3
334	CEMENTO	194	8	40	2	4
3341	Cemento Pórtland	92	10	47	5	4
3342	Cemento aluminoso	6	17	60	50	3
3343	Cemento puzolánico	5	0	75	0	4
3344	Cemento natural	43	7	53	-11	4
3345	Cales hidráulicas	40	5	11	3	4
334x	Otros cementos	8	13	25	17	3
339	OTROS	279	1	15	-1	4
34	INDUSTRIAS METALICAS BASICAS	276	8	51	10	4
341	HIERRO Y ACERO	155	6	59	15	3
342	NO FERREOS	121	9	41	2	4
3421	Aluminio	22	9	57	22	3
3422	Cinc	4	0	33	0	4
3423	Cobre	13	0	0	0	4
3424	Estaño	6	17	33	-50	4
3426	Plomo	13	8	45	-20	4
3429	Otros	63	11	44	7	4
35	PRODUCTOS METALICOS	304	8	40	-3	4
351	FERRETERIA	42	12	64	2	4
352	HERRAMIENTAS	17	0	67	0	4
353	RECIPIENTES	23	9	39	14	3
354	CONSTRUCCION	110	1	8	1	4
357	RECUBRIMIENTOS	4	0	25	0	4
358	ARMAS	2	0	100	0	4
359	OTROS	106	15	59	1	4
36	MAQUINARIA	110	15	61	3	4
361	MOTORES PARA TRABAJAR METALES	20	10	75	-13	4
362	PARA MANIPULAR FLUIDOS	16	6	63	17	3
363	MINAS Y CONSTRUCCION PARA INDUSTRIAS AGRICOLAS	12	0	55	0	4
366	PARA INDUSTRIAS AGRICOLAS	2	50	50	100	1
367	PARA OTRAS INDUSTRIAS	19	21	53	-19	2
369	PARA OTRAS INDUSTRIAS	41	20	59	8	2
37	MAQUINARIA ELECTRICA	193	11	44	10	4
371	PRODUCCION DE ELECTRICIDAD	13	8	62	20	3
372	DISTRIBUCION DE ELECTRICIDAD	18	6	50	11	4
374	ELECTRONICA Y CINE	52	19	35	4	2
375	LAMPARAS PARA VEHICULOS	13	8	42	14	3
376	ELECTRODOMESTICOS	7	0	71	0	4
377	ACUMULADORES Y PILAS	13	0	54	0	4
378	OTROS	7	14	43	25	3
379	OTROS	41	17	49	14	3
379X	FRIJO INDUSTRIAL	29	3	31	5	4
38	CONSTRUCC. MATERIAL TRANSPORTE	205	7	50	2	4

C.N.A.E. (*)	INDUSTRIA	Nº de expedientes	Expedientes denegados (%)	Ampliaciones respecto al total (%)	Diferencia de denegación entre nuevas y ampliaciones (%)	Comportamiento estratégico (**)
381	CONSTRUCCIONES NAVALES	34	0	72	0	4
382	EQUIPO FERROVIARIO	13	0	62	0	4
383	VEHICULOS AUTOMOVILES	134	10	43	2	4
386	AERONAVES	7	0	33	0	4
389	OTROS	17	6	63	-10	4
39	INDUSTRIAS FABRILES DIVERSAS	174	12	41	11	4
391	INSTRUMENTOS CIENTIFICOS FOTOGRAFIA	24	0	42	0	4
392	OPTICA	5	40	20	50	1
393	RELOJES	6	0	40	0	4
396	INSTRUMENTOS DE MUSICA Y DISCOS	9	11	33	17	3
399	OTROS	130	14	43	12	4
3991	Juguetes	5	0	100	0	4
3993	Objetos de escritorio	15	13	29	20	3
3994	Escobas, cepillos, brochas y pinceles	14	57	57	75	1
3997	Artículos de materias plásticas	42	5	57	1	4
3999	Otros	54	11	25	5	4
TOTAL		4.471	18	41	14	

(*) Sectores industriales en función de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (C.N.A.E.) de 1952. (**) Ver explicaciones en el texto y en el Cuadro 5. Fuente: BOE, años 1940-1962

GRÁFICO 1: NUEVAS INDUSTRIAS Y AMPLIACIONES EN LA REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN INDUSTRIAL, 1940-1962 (LÍNEAS DE TENDENCIA LOGARÍTMICA)



Fuente: BOE, años 1940-1962

CUADRO 1: EVOLUCIÓN DE LOS TRES PRINCIPALES MOTIVOS DE DENEGACIÓN EN LA REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN INDUSTRIAL (PORCENTAJES)

Períodos	1. Industrias suficientes	2. Escasez de materias primas	3. Escasez de divisas
1940-62	23	58	19
1941-51	19	75	5
1952-62	31	17	52
1940-45	18	76	5
1946-51	33	58	8
1952-56	53	29	18
1957-62	26	14	60

Fuente: BOE, años 1940-1962.

CUADRO 2: LOS SECTORES ESTRATÉGICOS DEL INI Y LA REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN INDUSTRIAL

Sector industrial	Denegaciones (%)	Año y grado de participación (%) en las empresas del sector
MINERIA		
Investigación minera	–	1942 (100%)
Extracción de carbón	0	1943 (16,7%), 1944 (20%) y 1961 (83%)
Plomo y cinc	0	1945 (28,1%)
Potasas	–	1952 (52,5%) y 1960 (99%)
Fosfatos	–	1962
METALURGIA		
Hierro y acero	6,5	1949 (17,8%) y 1950 (100%)
Aluminio	9,1	1943 (75%) y 1960 (52%)
ELECTRICIDAD		
Tendidos eléctricos	0	1944, 1946, 1951, 1954 y 1961
Producción y distribución de gas	0	1952 (99,9%)
HIDROCARBUROS		
Derivados del petróleo y carbón	4,5	1942 (100%) y 1949 (52%)
Refinerías de petróleo	40	–
INDUSTRIA TRANSFORMADORA		
Construcciones navales	0	1947 (100%) y 1952 (94%)
Aeronaves	0	1943 (33,3%), 1944 (33,3%) y 1954 (33,3%)
Vehículos automóviles	9,7	1946 (52,1%) y 1950 (51%)
MAQUINARIA Y BIENES DE EQUIPO		
Motores de avión	10	1951 (84,2%)
Herramientas	0	1944 (70%)
Maquinaria agrícola	21,1	1946 (18,2%)
Rodamientos	15,1	1946 (75%)
Armas militares	0	1959 (100%)
Equipos ferroviarios	0	1956 (41%)
Optica y precisión	–	1951 (100%)
Material eléctrico	5,6	1942 (30%)
QUIMICAS		
Abonos	10,7	1959
Celulosas	10	1955 (100%)
Fibras artificiales	28,6	1944 (40,1%)
Productos aromáticos	80	1950 (33,3%)
Resinas	0	1949 (60%)
ALIMENTOS		
Frío industrial	3,4	1949 (55%), 1951 (51%) y 1956 (65,7%)
Conservas de frutas y legumbres	31,7	1960
Pesca	–	1947 (6,7%)
TEXTIL (Málaga) (*)	0	1957 (100%)

(*) Empresa textil por la ausencia de estas empresas en Málaga.
Fuente: Martín Aceña y Comín (1991) y Apéndice.

CUADRO 3: RELACIÓN ENTRE LOS INFORMES DE LOS SINDICATOS Y LAS RESOLUCIONES DE LA DGI (INDUSTRIAL TEXTIL Y QUÍMICA, EN PORCENTAJE)

Textil	1943	1947	1952	1959	Total
SS	7	20	29	20	20
NN	16	47	9	22	22
SN	1	1	1	4	2
NS	14	32	46	42	36
OS	45	0	13	8	16
ON	16	0	2	3	5

Química	1943	1947	1952	1959	Total
SS	9	35	40	51	35
NN	33	30	15	7	20
SN	0	2	1	1	1
NS	6	20	38	34	25
OS	38	8	7	7	14
ON	15	5	0	0	5

Primera letra: S = Sindicato informa favorablemente, N = informa negativamente, 0 = no informa.

Segunda letra: S = DGI autoriza, N = DGI deniega.

Fuente: AGA, ver Apéndice.

CUADRO 4: ESTIMACIÓN DE LA PROBABILIDAD DE QUE UN EXPEDIENTE FUERA AUTORIZADO

Autorizado	Coficiente	Error estándar	Z	P>[z]	Intervalo de confianza del 95%	
1. Materias primas	-0,1948907	0,0322974	-6,034	0,000	-0,2581925	-0,1315890
2. Divisas	0,0094695	0,0043879	2,158	0,031	0,0008695	0,0180696
3. Sectores estratégicos	0,2848939	0,1564668	1,821	0,069	-0,0217755	0,5915632
4. Tipo de operación	-0,4961691	0,1054986	-4,703	0,000	-0,7029426	-0,2893955
5. Oligopolio	0,0025273	0,0014532	1,739	0,082	-0,0003210	0,0053755
Constante	1,4282330	0,2434302	5,867	0,000	0,9511182	1,9053470

Nº de observaciones: 4.471. Familia: binomial con una media de 194,39.

Correlación: intercambiable con un máximo de 552. Escala paramétrica: 1. Probabilidad > χ^2 : 0.

Pearson χ^2 (4465): 6.257,28. Desviación: 4.104,84. Dispersión (Pearson): 1,401407. Dispersión: 0,9193378.

Fuente: ver texto.

CUADRO 5: COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO EN LA REGULACIÓN SOBRE LA INVERSIÓN INDUSTRIAL

		Porcentaje de denegaciones de nuevas industrias menos ampliaciones	
		ALTO	BAJO
Porcentaje de denegaciones total	ALTO	1	2
	BAJO	3	4

CUADRO 6: PRINCIPALES SECTORES EN CADA COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO

1		3	
ALIMENTOS	Cerveza y malta	Volframio, estaño y titanio	Calzado de caucho
Carnes	CALZADO	Conserva de pescados	Aceites y grasas
Lácteos	CUERO	Azúcar	Productos Aromáticos
Conservas frutas	QUIMICA	Piensos	Detergentes
Molinos de Harinas	Colas	Levadura	Adhesivos
Productos Dietéticos	Insecticidas	Seda	Máquinas para agricultura
Panaderías	Pinturas	Fibras artificiales	Máquinas para otras industrias
Caramelos	Ceras y parafinas	Neumáticos de caucho	Electrónica y cine
Chocolates	Jabones	4	
Pastas sopa y purés	Refinerías	PROD. Y DISTRIB. DE GAS	Metales
Café	Vidrio	EXTRACCION DE CARBON	Plásticos
BEBIDAS	Máquinas construcción	EXTR. MINER. METALICOS	Resinas
Licores	Fotografía y óptica	EXTRACCION PIEDRA (Cao-lines)	Sales
2		EXTR. MINER. NO METÁLICOS	Productos Farmacéuticos
Géneros de punto	Hierro y acero	Aceite de oliva	Coque
Litografía	Aluminio	Margarinas	Aglomerados de carbón
Abonos	Recipientes	Extractos y condimentos	Arcilla
Explosivos	Máquinas para metales	Vinagre	Cemento (no aluminoso)
DERIV. PETRO-LEO	Producción electricidad	Gaseosas	Metal. no férrea no aluminio
Cerámica	Lámparas	TABACO	PROD. METALICOS
Cemento aluminoso	Acumuladores y pilas	TEXTILES	Motores
Otros cementos	Instrumentos de música	Prendas de vestir y confección	Máquinas manipular fluidos
		MADERA Y CORCHO	Máquinas distr. electricidad
		MUEBLES	Maquinaria eléctrica vehículos
		PAPEL	Electrodomésticos
		GRAFICAS (no litografía)	Frío industrial
		QUIMICA	CONSTR. MAT. TRANSP.
		Acidos	Instrumentos científicos
		Alcoholes	Relojes
		Gases	Juguetes
			Artículos materias plásticas

Fuente: Cuadro 5 y Apéndice.