



TRABAJO FIN DE GRADO

EL DESARROLLISMO ECONÓMICO EN LA ESPAÑA DE FRANCO: LOS PLANES DE DESARROLLO

ECONOMIC DEVELOPMENT IN FRANCO'S SPAIN:
DEVELOPMENT PLANS

Autor

Lamana Claver, Javier

Director

Enrique Bernad Royo



GRADO EN HISTORIA. Facultad de Filosofía y Letras / Universidad de Zaragoza
Curso académico 2016-2017.
Noviembre 2017

RESUMEN

La década de los sesenta y los principios de los setenta analizadas desde un prisma económico, social o cultural son ante todo una época de ebullición, con el choque de distintas realidades dentro de una España que seguía inmersa en la dictadura.

Dentro del plano económico se trata de periodo de gran crecimiento, el cual desde un primer momento va a ser atribuido al desarrollismo y por extensiva a los ministros y al gobierno del dictador. En el presente trabajo, pretendo analizar los planes de desarrollo y con ello discernir el grado de culpabilidad de dichos planes en el desarrollo económico del país. Para ello trato de hacer un recorrido desde el significado de la planificación, su puesta en marcha a través de la elaboración de los distintos planes y su presupuestación, para por último fijar la vista en su utilización política.

Palabras Clave: década de los sesenta, dictadura, desarrollismo, planes de desarrollo, política, planificación, economía e inversión.

ÍNDICE.

1. INTRODUCCIÓN-----	1
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN -----	3
3. LOS PLANES DE DESARROLLO -----	7
I. Situación exterior, la expansión económica europea	7
II. Situación interior, la estabilización y la liberalización	13
III. Los planes de desarrollo, organización	17
a. El Primer Plan de Desarrollo	18
b. El Segundo Plan de Desarrollo	19
c. Tercer Plan de Desarrollo	20
IV. Programas de Inversiones Públicas (PIP)	21
V. Zaragoza como Polo de Desarrollo	27
4. LOS PLANES DE DESARROLLO COMO MERCANCÍA POLÍTICA -----	31
5. CONLUSIONES -----	37
6. BIBLIOGRAFÍA -----	41
7. ANEXOS -----	43

1. INTRODUCCIÓN

Comenzando por analizar la elección del tema objeto del siguiente Trabajo de Fin de Grado, me gustaría incidir en varios aspectos que han tenido su relevancia en el proceso, uno de los principales es la preocupación por el presente, un presente azotado por una gran crisis económica desde su comienzo en 2008 con graves consecuencias sociales visibles en el día a día. Tras haber cursado las diferentes asignaturas del Grado de Historia soy más consciente de la importancia que juega el pasado en todo ello, ya que sus ecos siguen emitiéndose para quien desee escucharlos.

Otro de los aspectos es la necesidad de interdisciplinariedad, inculcada desde esta facultad entre las distintas Ciencias Sociales para la elaboración de estudios más completos, es por eso, por lo que el tema elegido tiene una relación directa con la economía, debido a que creo que los análisis económicos son de gran importancia a la hora de estudiar una determinada sociedad, al igual que serían, por ejemplo, los aspectos culturales, sociológicos o demográficos.

Más concretamente el tema elegido, “el desarrollismo”, es en mi opinión un tema de actualidad, ya que como trataré a fondo más adelante, tras el comienzo de la gran crisis económica que seguimos padeciendo actualmente, teorías económicas más cercanas al intervencionismo estatal que fueron desechadas a partir de los años setenta y ochenta, con el auge del neoliberalismo y sus dos grandes adalides Reagan y Thatcher, han vuelto a surgir debido a la necesidad que ven determinados autores y economistas de un mayor control por parte del Estado de la economía. Un control que permita corregir los diferentes desajustes, con graves consecuencias a nivel social en las clases más desprotegidas.

Como consecuencia, se dejan apreciar en la bibliografía sobre el desarrollismo, los diferentes cambios coyunturales en la aceptación o desacreditación de la intervención del Estado en busca del desarrollo económico.

También hay que ser consciente del contexto tanto a nivel nacional como internacional del proceso que queremos analizar. Se trata de una España que vive bajo una dictadura, “el franquismo”, y la búsqueda de su supervivencia que va a determinar completamente los diferentes aspectos que van a ser objeto de estudio, pero el contexto nacional por gran relevancia que tenga, tiene que ser complementado por el internacional, ya que sin éste, observaríamos el árbol pero no veríamos el bosque, un bosque que haría referencia al gran crecimiento de las economías europeas tras la Segunda Guerra Mundial, que como culmen del florecimiento, vería nacer a los diferentes Estados del Bienestar. Todo ello a una escala mayor, igualmente condicionado por la política de

bloques en pleno conflicto, “la Guerra Fría”, fundamental para explicar cómo analizaremos más adelante, la apertura de la España franquista hacia el exterior.

Centrándonos en lo que va a ser el análisis, me gustaría aclarar cuáles van a los diferentes objetos de estudio, así como las limitaciones del presente trabajo. El objetivo va a ser el análisis de los planes de desarrollo, para ello me centraré en los distintos contextos que nos llevan a ese proceso, como he argumentado anteriormente, las distintas medidas para llevarlos a cabo, así como sus objetivos y los resultados obtenidos. En último lugar me gustaría analizar los diferentes planes en relación, con su intencionalidad política, llegando a ser analizados como “mercancía política”¹.

Para ello la bibliografía utilizada va a consistir desde distintas obras del principal ejecutor de los Planes, López Rodó, así como de distintos autores contemporáneos a los Planes como, Quintana o López Muñoz, del mismo modo se van a utilizar obras desde esos primeros autores hasta nuestros tiempos, pudiendo mostrar las diferentes visiones que se han dado y se siguen dando sobre los Planes de Desarrollo y la etapa del desarrollismo en España, una de las obras actuales más utilizada es *Entre el Mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo* coordinada por los autores Joseba de la Torre y Mario García Zúñiga. A modo más general para la comprensión de distintos aspectos económicos a la hora de la realización del siguiente trabajo se ha tomado como referencia a los autores Juan Torres López² y al economista surcoreano Ha-Joon Chang³.

Con todo esto, como principal objetivo del siguiente estudio pretendo analizar la forma de llevar a cabo la planificación indicativa en España, en el marco de la dictadura y con los resultados, poder determinar hasta qué punto según los autores utilizados, éstos fueron satisfactorios.

¹ El término “mercancía política” es utilizado por González en su obra “*La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*”. Editorial Tecnos. 1979. Haciendo referencia al último de los capítulos, en el cual se analiza la utilización de la planificación como propaganda tanto del régimen como a nivel personal de su artífice, López Rodó.

² Torres López, Juan. *Economía política*. Pirámide. 2013.

³ Chang, Ha-Joon. *Economía para el 99% de la población*. Debate. 2015

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN. LA HISTORIOGRAFÍA ANTE LA PLANIFICACIÓN INDICATIVA

Aunque de una manera más general autores como Juan Torres López⁴ nos dan una visión del contexto internacional en el que se llevan a cabo los planes, denominado como “Época Dorada” del capitalismo, analizada por una gran cantidad de autores, sobre todo en estos últimos tiempos cuando se han vuelto a dejar notar de manera contundente lo peligroso que puede resultar dejar “campar a sus anchas al mercado”. Del mismo modo autores como Chang⁵ analizan tanto la historia económica, conscientes de la necesidad del estudio de diferentes procesos para una mayor comprensión del presente económico, como la intervención estatal, haciendo incidencia en la importancia de las decisiones políticas a nivel estatal en un mundo donde parece que la economía es según sus palabras “ciencia de todo”.

Para comenzar con el estudio de historiografía referente a la planificación antes debemos preguntarnos a qué hacemos referencia con este término. Las diferentes respuestas suministradas por los autores consultados difieren, debido a que para cada uno de ellos dicha planificación cumple distintos objetivos, pero como definición general podríamos entenderla como “*una economía controlada racionalmente evitando los problemas derivados del libre mercado*”, entre los que podemos citar desigualdad, desequilibrios, crisis... Autores como el propio López Rodó⁶ sitúan su inicio en Francia, una vez comenzada la posguerra tras la II Guerra Mundial, y como figura destacan a Jean Monnet, como artífice del primer Plan francés.

Dentro de la planificación, el adjetivo de *indicativa* es utilizado para diferenciarla de la planificación central llevada a cabo por los soviéticos; en la indicativa el Estado podría incidir directamente en el sector público, pero únicamente podría persuadir y aconsejar en el privado donde se conservaría la libertad de dirección.

Por lo cual podemos ya denotar síntomas de planificación en los años 30 del siglo XX, éstos vendrían tanto de la derecha, con el corporativismo, como de la izquierda, con el modelo soviético como principal referente. La originalidad llevada a cabo en Francia va a ser la de dar una mayor amplitud a la capacidad de actuar por parte del mercado⁷. Uno de los principales autores franceses

⁴ Torres López, Juan. “Economía política”. Pirámide. 2013.

⁵ Chang, Ha-Joon. “economía para el 99% de la población”. Debate. 2015. Sobre todo interesante el capítulo que trata la intervención estatal para este trabajo, capítulo 11, ¿El leviatán o el rey filósofo?

⁶ López Rodó, Laureano. “Política y desarrollo”. Aguilar. 1970. Págs. 203-207.

⁷ Autores como José Luis Ramos Gorostiza y Luis Pires Jiménez en el Capítulo “Los economistas españoles ante la planificación indicativa del desarrollismo” dentro de la obra “Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Pág. 27.

defensor del desarrollismo, Pierre Massé, va a definir la planificación como “*una aventura calculada*”, para ello se va servir de citas como las de Shakespeare⁸:

“Sabíamos que nos aventurábamos en el mar más peligroso, y que la apuesta era de diez contra uno a que no escaparíamos. No obstante, nos aventuramos, porque el resultado esperado reprimía el miedo del peligro probable”.

Esta cita es utilizada por el autor para explicar la importancia del cálculo de la acción, ya que, para él, la acción es inseparable del hombre y necesita del cálculo racional para salir airoso. Si la existencia individual es una continua aventura, partiendo de una concepción contractualista de la sociedad que tiene como meta la búsqueda del bien común, también serán necesarios los cálculos en aquello que incumbe a todos los individuos, como la propia economía.

Las distintas teorizaciones en torno a la planificación indicativa surgirían a posteriori. Anteriormente, se estaba desarrollando directamente sobre la práctica: surge de la necesidad y la propia coyuntura; por eso, autores como el anteriormente citado Pierre Massé, quien va a escribir, “la planificación francesa antes de ser una teoría es una práctica... Instituida al terminar la guerra en un clima de escasez y de dirigismo, se desarrolla ahora en libertad y abundancia progresiva”⁹. El autor va a caracterizar dicha planificación por su “espíritu”, haciendo referencia al concierto que se lleva a cabo entre todas fuerzas económicas y sociales para llevarlo a cabo. Éste “espíritu” va a estar muy presente en la idea que autores españoles, artífices de la planificación en España como López Rodó¹⁰ van a tener sobre la propia planificación, ideas corporativistas que van a ser recibidas con los brazos abiertos en la España franquista.

Como precedentes dentro de la planificación española nos encontramos con figuras clave como Higinio Paris, ideólogo del dirigismo del primer franquismo, ya en la década de los cuarenta animaba a la elaboración de un plan económico a escala nacional, posteriormente en los cincuenta nos encontraríamos con el economista Manuel de Torres, el cual retomaría las ideas de Paris y las ligaría al concepto de eficiencia a la hora de intervenir, daba por sentado la necesidad de la intervención estatal, pero esperaba de ella una mayor racionalidad y eficiencia a la hora de toma de decisiones, frente a él se situaba el sistema franquista, caracterizado por su arbitrariedad y sus contradicciones en la coordinación económica. Como principal instrumento el autor proponía la obtención de información y su sistematización y fruto de sus esfuerzos a la altura de 1957,

⁸ La cita está extraída de la obra Henry IV, II Parte, Acto I. La cita aparece en la obra de Pierre Massé, “*el plan o el antiazar*”. Nueva colección Labor. 1973. pág. 9.

⁹ Massé, Pierre. “*el plan o el antiazar*”. Nueva colección labor. 1973. Pág. 99.

¹⁰ López Rodó, Laureano. “*Política y desarrollo*”. Aguilar. 1970. Págs. 203-207.

coincidiendo con el cambio de gobierno se crearía la OCYPE y el cuerpo de economistas del estado, ambas fundamentales para la elaboración de los futuros planes de desarrollo¹¹.

Por otro lado, autores como Fuentes Quintana o González van a hacer referencia a los antecedentes que el propio modelo económico español tenía ligado al proteccionismo, Fuentes Quintana lo denomina “modelo castizo”¹², cuyo comienzo lo establece con un mayor proteccionismo establecido con la “Restauración”. Este modelo lo caracteriza mediante diferentes factores entre los que destacan: protección arancelaria, inexistencia de políticas estabilizadoras, regulación discrecional de la economía y un sector público atrasado. Por su parte González va a hacer una mayor referencia a los antecedentes más inmediatos a los planes haciendo énfasis al proceso estabilizador y como éste comienza ya a la altura de 1957 con diversas reformas como la tributaria, así como la utilización política de la planificación indicativa por parte de López Rodó, quien vio en el modelo francés su gran referente¹³. Ambos autores como veremos a lo largo del siguiente trabajo van a ser críticos con la forma en la que se llevaron a cabo los planes de desarrollo y destacando que supusieron un freno al espíritu liberador surgido a finales de la década de los años cincuenta, según Fuentes Quintana, “la vieja política inspiradora del modelo castizo haría acto de presencia muy pronto”¹⁴, haciendo referencia al establecimiento de los planes y los cambios en los ministerios.

Estos autores sumados a otros contemporáneos a los planes, como en el caso de Estapé¹⁵, el cual fue asesor de la comisaría del plan, en sus distintas obras desde un comienzo dejan buena cuenta de las intrigas políticas, como en el caso del apoyo de Ullastres a Rodó, para conseguir una mayor cuota de poder, así como el papel de las luchas políticas, por ejemplo, el pulso que se daría entre Navarro y López Rodó y que acabarían con la dimisión del ministro de hacienda.

En lo que respecta a la crítica a partir del primer plan de desarrollo se puede observar como en un primer momento genera un gran interés entre la población y una mayoritaria aceptación entre los distintos autores, éste hecho se tradujo en un gran número de publicaciones y de

¹¹ Autores como José Luis Ramos Gorostiza y Luis Pires Jiménez en el Capítulo “Los economistas españoles ante la planificación indicativa del desarrollismo” dentro de la obra “Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009.

¹² El autor en su obra hace una constante referencia al concepto señalado. Fuentes Quintana, Enrique. “El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90”. Prensas universitarias de Zaragoza. 1995

¹³ González, Manuel-Jesús. “La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación”. Editorial Tecnos. 1979.

¹⁴ Fuentes Quintana, Enrique. “El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90”. Prensas universitarias de Zaragoza. 1995. Pág. 70

¹⁵ Todo ello aparece en el capítulo realizado de Estapé y Amado, “Realidad y propaganda en la planificación indicativa en España”, en la obra de Josep Fontana “España bajo el franquismo”. Crítica. 1986. Pág. 206-214.

artículos, así como la traducción de diferentes obras, sobre todo del francés y de grandes autores de la planificación como Massé o Perroux¹⁶. También se multiplicó la celebración de conferencias, lo cual nos muestra el alto grado de interés en la materia. Todo ello no quitaba que se criticaran aspectos concretos dentro de los diferentes planes. Autores como Jesús Prados Arrarte¹⁷, hacen hincapié ya en obras contemporáneas al primer plan de las dificultades que va a suponer el hecho de no contar con una buena documentación para la realización del plan y el hecho de que sea el primero.

Posteriormente como ya se ha indicado, aflorarían las críticas y surgiría el escepticismo, no hacia la planificación, si no hacia la manera de llevarla a cabo, por autores como Fuentes Quintana o González, en sus obras anteriormente citadas. La pérdida de interés se acentuó con el incremento inflacionista que se dio a partir de 1967. Hasta la actualidad, la pérdida de interés que sufrieron los planes de desarrollo a partir de los setenta, fueron paralelos a un mayor interés sobre procesos como el Plan de Estabilización, hasta llegar a considerar los planes de desarrollo como un fracaso. Aunque seguía habiendo autores como Rendueles o Gamir que seguían defendiendo la utilidad de los planes¹⁸.

Actualmente se ha creado un consenso en lo referente a los planes de desarrollo entre los diversos historiadores económicos, por el cual los planes supusieron un freno, tanto a la liberación iniciada con el Plan de Estabilización en 1959 como un incremento del intervencionismo en sectores que se habían logrado liberalizar, así como su gran fracaso, todo esto situado en una coyuntura dónde los adeptos de la intervención estatal se incrementaron a partir de la crisis, pero siguen existiendo grandes resistencias hacia este tipo de políticas económicas. Estos autores¹⁹ siguen haciendo referencia al fracaso, pero no de la planificación en sí, si no de la manera de llevarla a cabo.

¹⁶ Autores como José Luis Ramos Gorostiza y Luis Pires Jiménez en el Capítulo “Los economistas españoles ante la planificación indicativa del desarrollismo” dentro de la obra “Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009.. Págs. 45-46.

¹⁷ Prados Arrarte, Jesús. “Plan de desarrollo de España (1964-1967). Exposición y crítica”. Tecnos, S. A. 1965. Págs. 10-11.

¹⁸ Autores como José Luis Ramos Gorostiza y Luis Pires Jiménez en el Capítulo “Los economistas españoles ante la planificación indicativa del desarrollismo” dentro de la obra “Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009.Pág. 57.

¹⁹ Autores como José Luis Ramos Gorostiza y Luis Pires Jiménez en el Capítulo “Los economistas españoles ante la planificación indicativa del desarrollismo” dentro de la obra “Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009.

3. PLANES DE DESARROLLO

I. Situación exterior, la expansión económica europea

La planificación indicativa llevada a cabo en España guarda estrecha relación con el contexto económico a nivel internacional de los años sesenta, en lo que se conoce como keynesianismo que derivaría en lo que algunos autores han llamado, la Edad Dorada del capitalismo²⁰. En este apartado vamos a tratar de analizar dicho contexto internacional para posteriormente dirigirnos de manera más concreta a la gran influencia que la planificación francesa ejerció sobre la española.

Debemos situarnos en un momento dónde los sistemas de planificación económica proliferaban por todas partes. Tras el final de la Segunda Guerra Mundial se comenzaba a crear un nuevo marco institucional de las relaciones económicas internacionales, marcadas por el compromiso entre los diferentes gobiernos y que terminaría por materializarse, según Joseba de la Torre²¹, en dos instrumentos en apariencia contradictorios: la planificación y la liberalización. Ambos instrumentos encontraban en el Estado un protagonista, hasta la década de los 70, cuando las tesis neoliberales irrumpieron con fuerza en el panorama económico internacional, cambiando la concepción sobre el papel que debía de jugar el Estado.

Para el establecimiento de la liberalización y la planificación en los diversos países, resultaron de gran relevancia los nuevos organismos internacionales: Naciones Unidas, OECE, Banco Mundial, FMI²². Ambas sirvieron como hoja de ruta para poder incorporarse al concierto de las naciones, todo ello en un contexto mayor de Guerra Fría, el cual escapa a las dimensiones del presente trabajo, pero que sin duda jugó un papel importante, en la construcción de los diferentes Estados de Bienestar en toda Europa y el intento de paliar las consecuencias sociales del sistema capitalista, objetivo que ya buscaba Keynes en la época de entreguerras, combatir el socialismo con medidas sociales.

²⁰ Chang, Ha-Joon. “economía para el 99% de la población”. Debate. 2015. Sobre todo interesante el capítulo que trata la intervención estatal para este trabajo, capítulo 11, *¿El leviatán o el rey filósofo?*

²¹ De la Torre, Joseba. “¿Planificando a la francesa? El impacto exterior del desarrollismo”. Capítulo dentro de la obra “Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Pág. 61.

²² Chang, Ha-Joon. “economía para el 99% de la población”. Debate. 2015. Sobre todo interesante el capítulo que trata la intervención estatal para este trabajo, capítulo 11, *¿El leviatán o el rey filósofo?*

Es en este mundo de bloques dónde cobra gran importancia la planificación, en contraposición con la planificación central llevada a cabo en la URSS, en el mundo occidental se generalizó la de carácter indicativo para el sector privado, mientras para el sector público se llevaba a cabo un principio normativo. Es por ello por lo que, aunque Francia cobró una gran relevancia en la planificación española, no fue el único espejo donde mirarse.

En lo que a la situación monetaria internacional es importante recordar la importancia que supuso los acuerdos de Bretton Woods²³, llevados a cabo en Nuevo Hampshire a la altura de 1944, de los cuales nacieron las principales instituciones del sistema financiero internacional. El FMI, fue creado con el objetivo de proporcionar fondos a corto plazo a los países que entraran en crisis en sus balanzas de pagos, y con ello evitar las profundas recesiones que se originaban con la pérdida de la confianza en un determinado país. Por su parte el Banco Mundial tenía entre otras la misión de proporcionar préstamos mayores de manera que se pudieran destinar a la realización de diferentes proyectos, estos préstamos se realizaban a bajo interés o con un vencimiento más largo, lo que permitía a los distintos países invertir más agresivamente en sus diferentes objetivos. Del mismo modo de gran relevancia a nivel internacional fueron los diferentes acuerdos sobre aranceles, denominados GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), que supusieron una importante rebaja de los mismos, eso sí la mayoría entre los países más ricos.

A nivel europeo es igualmente destacable la creación de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) a la altura de 1951 por parte de los seis países: Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y Alemania Occidental. Para posteriormente llegar a la fundación de la Comunidad Económica Europea, con el Tratado de Roma en 1957. Todo esto cobra gran relevancia, en un mundo en el que los acuerdos económicos entre los diversos países cada vez son más habituales y donde el objetivo buscado es una mayor integración, dichas intenciones van a tener su eco dentro de las fronteras españolas y tras el lento pero continuo aperturismo durante la década de los cincuenta, a partir sobre todo de la puesta en marcha del Plan de Estabilización va a haber un gran referente, Europa, y un claro propósito de buscar la mayor convergencia posible con el resto de países europeos, tendencia sobre todo alentada por los distintos ministros tecnócratas que ostentaban desde finales de los años cincuenta el poder.

Todos estos cambios tanto las políticas como las diversas instituciones fueron los que contribuyeron a la creación de lo que se ha denominado la “Edad Dorada del Capitalismo”. Como se intentaría llevar a cabo mediante los Planes de Desarrollo, al final de la Segunda Guerra Mundial, se centraron mediante el intervencionismo estatal en determinados sectores declarados como “estratégicos”, como pudieran ser el caso de la siderurgia, energía o la extensión del

²³ Van der Wee, Herman. *“Prosperidad y crisis”*. Folio. España. 1997. Págs. 506-511.

ferrocarril. A su vez las medidas sociales y asistenciales eran ampliamente extendidas a la vez que se optaba por la nacionalización de algunos de los servicios básicos, un claro ejemplo lo podemos encontrar en el Servicio Nacional de Salud Británico. Pero toda esta medida necesitaría de un aumento de la financiación, sobre todo a partir de la reforma tributaria correspondiente, en el caso español como trataré de demostrar en el siguiente trabajo, van a existir grandes resistencias a realizar dichas transformaciones, sobre todo desde las grandes esferas lo que va a resultar un gran obstáculo para realizar o mantener cualquier tipo de inversión al escasear los recursos disponibles. En lo referente a la inversión en el marco internacional se iniciaron una serie de medidas que se pueden denominar como contracíclicas aunque han pasado a conocerse como “keynesianas”²⁴, dichas ideas lo que pretendían, siendo consecuentes con el pasado más reciente es el aumento del intervencionismo estatal a partir de gasto público durante los períodos de mayor recesión y una mayor libertad en los períodos de recuperación económica.

Todas estas medidas partían de la base de la búsqueda de la estabilidad por lo que de la misma manera se acentuaron las regulaciones financieras, el principal ejemplo de estas regulaciones quizás lo encontramos en EE. UU., con la separación que realizó entre la banca comercial y la de inversión. Es en este contexto internacional en el que se entiende la amplia aceptación de la planificación como modelo económico, con vistas a la búsqueda de la estabilidad, el control y la búsqueda del crecimiento sostenido, de esta manera se comienzan a difundir desde la inversión pública en determinados sectores estratégicos hasta la planificación indicativa, por medio de planes quinquenales llevada a cabo por países como Francia o Corea del Sur.

Es preciso señalar de igual manera la situación cambiante en lo que a economía se refiere a nivel internacional, ya que nos situamos en un proceso de cambio con el inicio de la descomposición del sistema implantado tras la Segunda Guerra Mundial, con el auge de las ideas Keynesianas las cuales, a finales de los sesenta, pero sobre todo a principios de los setenta perdían peso. Las tesis de autores como Hayek²⁵, defensores a ultranza del librecambio y la minimización de Estado en lo económico iban cogiendo cada vez más fuerza, sobre todo a comienzos de la década se iban a suceder dos acontecimientos con gran relevancia tanto en aquel momento como a posteriori: la desvinculación del Dólar al Oro llevada a cabo por Nixon a la altura de 1971 y la Crisis del Petróleo en 1973.

La desvinculación del dólar al patrón oro tenía su origen unos años atrás, cuando la gente comenzó a darse cuenta de que el valor del dólar era inferior al del oro, lo cual provocó que se comenzarán a vaciar las reservas estadunidenses y que cada vez de forma más considerable la

²⁴ John Maynard Keynes, “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”. Planeta De Agostini. España. 1992.

²⁵ Friedrich A. Hayek. Capítulo “Sistema de precios versus Planificación”, dentro de la obra “Camino de servidumbre”. Alianza Editorial. España. 2000. Págs. 101-104.

moneda pareciera menos de fiar. Cuando se produce la desvinculación se viene abajo todo el sistema construido sobre todo a través de los acuerdos de Bretton Woods y el patrón oro, esta acción provocaría la bajada de valor del dólar lo que conllevaría graves repercusiones en el comercio internacional y condujo a otros países a atar sus monedas nacionales al dólar a tipos fijos como se venía realizando, ya que la moneda referente dejaba de tener un aval en forma de oro que mantuviese su valor, lo cual iba a afectar directamente al sistema cambiario.

Entramos en un tipo de economía donde las fluctuaciones del valor monetario iban a ser cada vez más frecuentes, hasta que ya en la década de los 80 de comienzo la especulación²⁶. En los referente a la Crisis del Petróleo, el monopolio ejercido por la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) sobre la explotación del petróleo iba a provocar fuertes distorsiones a nivel internacional, acompañadas de un gran aumento del precio del medio energético por excelencia, el petróleo, durante los años siguientes se iba a provocar un proceso económico conocido como estanflación²⁷, es decir la ruptura de la regularidad económica secular, los precios seguían subiendo mientras que paralelamente aumentaba a recesión. Toda la inseguridad monetaria a nivel internacional va a tener su repercusión en España, en un mundo cada vez más conectado la inseguridad económica se iba a sumar a la presión social a nivel interno, lo que resultó determinante para comenzaran a encadenarse toda la serie de procesos que pese a las grandes resistencias y los enormes esfuerzos realizados acabarían por traer la democracia.

A la hora de analizar las distintas influencias debemos situarnos como punto de partida en el inicio del restablecimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales, es decir la ruptura con la autarquía. Según Joseba de la Torre²⁸, los contactos comerciales y técnicos con Francia se habían retomado a la altura de 1951, intensificándose desde 1957, sin embargo, los primeros contactos fueron con Gran Bretaña. En 1957 un grupo de altos funcionarios de Industria y Comercio fueron enviados a la Foreign Office a recabar información sobre la planificación y su financiación, pero la búsqueda de información no se detuvo y se enviaron agentes a distintos países como Holanda, Bélgica o Alemania.

Cabe destacar que como se ha apuntado anteriormente, se produce un doble juego, la necesidad de integración y de búsqueda de inversión por parte del gobierno español, y la difusión por parte de los diferentes gobiernos occidentales y de los distintos organismos internacionales de esas políticas económicas. Sin esto no se puede entender la gran relevancia que jugó el célebre

²⁶ Eichengreen, Barry. Capítulo “de la fluctuación a la unificación monetaria” de la obra “La globalización del capital. Inseguridad cambiaria y fluctuación monetaria”. 2000. Págs. 194-198.

²⁷ Chang, Ha-Joon. “economía para el 99% de la población”. Debate. 2015. Pág. 90.

²⁸ De la Torre, Joseba. “¿Planificando a la francesa? El impacto exterior del desarrollismo”. Capítulo dentro de la obra “Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Pág. 63.

“Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo económico de España” de 1962, estudio encabezado por Sir Hugh Ellis-Rees, dicho informe para autores contemporáneos a los hechos como Fuentes Quintana²⁹, constituyó una parte fundamental de la doctrina económica puesta en marcha por el gobierno. Los distintos informes fueron sistematizados por la recién creada OCYPE. Según Joseba de la Torre³⁰, otro de los puntos a tener en cuenta fue la “Primera Conferencia sobre los Problemas del Desarrollo Económico” celebrada en Bellagio, Italia, a la altura de julio de 1960, a la cual acudieron teóricos y administradores de diversos países como EE. UU., Países Bajos, Puerto Rico, Italia, Yugoslavia, Grecia, España o Turquía, en representación de España acudieron economistas como Manuel de Torres.

Todos los diferentes contactos citados fueron perdiendo peso, sobre todo a partir de la creación de la Comisaría del Plan, en 1962, mientras aumentaba la importancia de Francia y de autores como Massé³¹ o Perroux. El gobierno francés tomaba dicha colaboración como una forma de afianzar los intereses franceses al sur de los Pirineos, el cual se va a apoyar de las recomendaciones llevadas a cabo por el Banco Mundial y su informe de 1962. Tampoco debemos olvidar la coyuntura política favorable, ya que se trataba de un gobierno democrático de derechas y los ministros de una dictadura, en plena Guerra Fría.

El autor Joseba de la Torre³² señala como López Rodó en sus memorias reconoce como bastaba con copiar literalmente el organigrama francés para poner en marcha toda la maquinaria burocrática necesaria para llevar a cabo la planificación indicativa. La planificación francesa encajaba mucho mejor en la España de Franco, debido a su carácter mucho más central y menos democrático que el de otros países europeos como Gran Bretaña. Desde 1963 se va a crear una comisión mixta hispano-francesa que abordaría una vez al año los diferentes temas referentes a la planificación, lo que supone un claro signo de la importancia de Francia. Dichos contactos se intensificarían a raíz de la finalización del primer plan y la realización del segundo, debido a la búsqueda de soluciones de los primeros problemas que comenzaron a aflorar.

Otro aspecto de gran relevancia a la hora de analizar las distintas influencias sobre la planificación es el papel que jugó la búsqueda de inversiones en este proceso. El capital extranjero, de vital importancia para el crecimiento económico, como hacían referencia las teorías

²⁹ Fuentes Quintana, Enrique. “el desarrollo económico de España: juicio crítico del informe del Banco Mundial”. Revista de Occidente. Madrid. 1963.

³⁰ De la Torre, Joseba. “¿Planificando a la francesa? El impacto exterior del desarrollismo”. Capítulo dentro de la obra “Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Pág. 66.

³¹ Massé, Pierre. “el plan o el antízaro”. Nueva colección labor. 1973. Esta obra traducida al español aparece con un prólogo de López Rodó, muestra de la toma como ejemplo de la planificación francesa.

³² De la Torre, Joseba. “¿Planificando a la francesa? El impacto exterior del desarrollismo”. Capítulo dentro de la obra “Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Pág. 70.

keynesianas, entraba en escena sobre todo a partir del Plan de Estabilización de 1959, y de las diferentes medidas liberalizadoras³³. Estas medidas hacían ver con distintos ojos a los diferentes inversores extranjeros las oportunidades que presentaba España, permitiendo el reequilibrio en la balanza de pagos, y con las diferentes recomendaciones realizadas a través del Banco Mundial. Esta recomendación se trataba en realidad de un listado de sectores estratégicos, estos sectores estratégicos ya se encuentran en la anterior política económica, la gran novedad es el apoyo de los diferentes organismos internacionales, a su vez estos esfuerzos internacionales eran sostenidos por una ampliación de la legislación liberalizadora, proceso que se dio en abril de 1963.

Para la atracción de dicha inversión los hombres del desarrollo actuaron en algunos momentos como país en vías de desarrollo³⁴, ya que estos obtenían ventajas de bajos tipos de interés, y a su vez ser tomado en cuenta para conseguir la admisión en el codiciado Mercado Común.

Por último, en este apartado me gustaría incidir en la visión que los propios franceses tuvieron sobre la planificación llevada a cabo en España. A la altura de 1960, la planificación se veía como el gran instrumento para llevar a cabo el crecimiento económico, pero a mitad de la década, con el primer plan ya en proceso de realización comenzaban las primeras críticas, no hacia el modelo en un primer momento, sino a su ejecución. Según Joseba de la Torre³⁵, la OCDE, en un informe sobre España a la altura de 1965, atribuía una cierta desaceleración a las distintas reformas llevadas a cabo por el gobierno, que desequilibraban las cuentas públicas.

Para los franceses el problema había sido el intento de trasladar exactamente las mismas directrices a un país sin la misma capacidad industrial y nivel de desarrollo. Se había cubierto un país de planificación, pero descuidando los sectores, tanto agrario como industrial, así como se criticaba la escasa importancia que había merecido lo social. El nuevo andamiaje de la arquitectura española carecía de verdaderas bases sólidas donde mantenerse. Según Julián Estapé y Mercè Amado³⁶ la planificación que debía utilizarse como un instrumento técnico para la realización de políticas económicas es España se presentó como panacea para los distintos problemas de los que España adolecía.

³³ La importancia del capital extranjero queda reflejada por los autores José María Serrano Sanz y Eva Pardo de la Universidad de Zaragoza, en el capítulo “Los años de crecimiento del franquismo (1959-1975)”. Dentro de la obra editada por Francisco Comín, Mauro Hernández y Enrique Llopis, “Historia económica de España. Siglos X-XX”. Crítica. 2009. Págs. 370-395.

³⁴ De la Torre, Joseba. “¿Planificando a la francesa? El impacto exterior del desarrollismo”. Capítulo dentro de la obra “Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Pág. 84.

³⁵ Ibidem, pág. 85.

³⁶ Estapé, Julián y Amado, Mercè. “Realidad y propaganda de la planificación indicativa en España”. Capítulo dentro de la obra editada por Josep Fontana “España bajo el franquismo”. Biblioteca de bolsillo. 2000. Págs. 206-214.

II. Situación interior, la estabilización y la liberalización:

Para abordar la situación del interior tenemos que analizar diferentes puntos como, el grado de liberalización, los efectos del Plan de Estabilización, así como las diferentes resistencias que se dieron a este proceso.

Uno de los hechos donde se puede apreciar la convergencia entre política y economía, dentro del autoritario régimen franquista, es en las distintas pugnas de poder que van desde las disputas entre las diferentes “familias” que conformaban el régimen a choques entre miembros de la misma familia. En los años que abarca nuestro análisis se da una lucha continuada por el poder entre los falangistas, aglutinados sobre todo a través del Movimiento y los sindicatos, y los tecnócratas del Opus Dei, los cuales habían entrado en el gobierno a partir de la destitución de Suanzes y poco a poco habían desmontado el sistema de la autarquía.

Autores como Ismael Saz³⁷ describen la historia del franquismo como la historia de sus crisis. Con un hilo conductor, el enfrentamiento entre las dos grandes familias, cada una con su propio proyecto político-ideológico. El ideario falangista estaba basado en un ultranacionalismo popular, basado en una participación popular activa y controlada, canalizada por medio del Movimiento y como cúspide el caudillo. En lo que a economía se refiere, la política se basaba en un intervencionismo que intentaba abarcar cada uno de los sectores económicos desde el estado, se trataba de la “tercera vía”, a medio camino entre capitalismo y socialismo, aunque como se demostró ya en la década de los treinta en los diferentes fascismos europeos, el capitalismo acabaría cogiendo un peso determinante, ya que necesitaban contar con el apoyo de los grandes capitalistas. Aunque las soluciones fueron distintas para cada uno de los regímenes, como muestra el sociólogo Michael Mann³⁸ en su obra, con diversos ejemplos como pudo ser el más capitalista fascismo italiano o el más proletario fascismo rumano, dependiendo de la necesidad de apoyos en cada movimiento y de su propio contexto nacional.

El intervencionismo se verá materializado en el proyecto autárquico que va a dominar en España, sobre todo durante la década de los cuarenta. El propio Juan Antonio Suanzes, Ministro de Comercio e Industria y primer presidente del INI, iba a definir la autarquía como un conjunto de medios, circunstancias y posibilidades, que podían garantizar a un país su propia existencia³⁹. Para ello el intervencionismo puesto en marcha desde la guerra iba a tomar como principales

³⁷ Saz Campos, Ismael. *“Las culturas de los nacionalismos franquistas”*. 2008. Págs. 153-174.

³⁸ Mann, Michael. *“Fascistas”*. PUV. España. 2006.

³⁹ Viñas Martín, Ángel. Capítulo VIII *“Conexión entre autarquía y política exterior”*, dentro de la obra *“Guerra, dinero y dictadura”*. Crítica. España. 1984.

medidas: el desplazamiento de la iniciativa privada por la pública, lo cual suponía una fuerte inversión pública en diferentes sectores considerados estratégicos, mediante políticas inflacionistas; una rígida reglamentación de las relaciones laborales; un férreo control de precios y como colofón una fuerte sobrevaloración del tipo de cambio de la peseta.

En el periodo autárquico se llevarán hasta el extremo algunas tendencias proteccionistas e intervencionistas que se habían ido manifestando en la economía española desde finales del siglo XIX⁴⁰. Como las dos grandes puntas de lanza de este periodo se encuentran el Servicio Nacional del Trigo y el INI, en el caso del INI, el cual se creó para el resurgimiento de la industria, con las medidas llevada a cabo solo logró agravar la situación en la mayoría de los casos, pero es curioso ver como hay medidas, como la concesión de privilegios y estímulos a empresas de interés nacional, que posteriormente se repetirán durante los planes de desarrollo, por medio de la planificación indicativa para incentivar a las diferentes empresas privadas.

Aunque el verdadero problema y lo que iba a ocasionar finalmente la caída del sistema autárquico era el sector exterior, ya que España era deficitaria de ciertas materias primas que debía importar, pese a la auto creencia de algunos políticos, pero sobre todo era deficitaria en cuestión de dinero. Para el inicio de la recuperación y el crecimiento económico sería necesario la apertura al exterior y el cambio en la política monetaria, hasta el momento irreal en el contexto internacional, situación que se llevaría a cabo a finales de los años cincuenta con el cambio de gobierno y la entrada de hombres como Ullastres o Navarro Rubio.

El autor Ángel Viñas⁴¹ aprecia diferentes características desde el punto de vista económico en la etapa del franquismo, las cuales podemos resumir en: instinto de supervivencia, que como consecuencia significaba una adaptación lenta a los diferentes cambios; se trata de factores externos los que acaban por determinar los diferentes cambios en el sistema económico; mentalidad reglamentista, con gran importancia a nivel económico del intervencionismo y por último un permanente miedo a la libertad, que en lo económico iba a ser traducido en un miedo a la competencia con el exterior. Del mismo modo en relación con el ideario autárquico el autor observa: un desprecio profundo por la racionalidad en la gestión económica y una ignorancia crasa sobre las interrelaciones fundamentales de la economía, la creencia de poder alentar y mantener el crecimiento económico a través de los recursos nacionales y una desconfianza profunda hacia el exterior.

⁴⁰ Estapé, Fabian. "Ensayos sobre economía española". Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona. Ediciones Ariel. 1972. Pág. 211.

⁴¹ Viñas Martín, Ángel. Capítulo VIII "Conexión entre autarquía y política exterior", dentro de la obra "Guerra, dinero y dictadura". Crítica. España. 1984.

Por otro lado, tenemos a los nacionalcatólicos, defensores de un estado monárquico y elitista, que gobernase a su antojo sobre una masa despolitizada donde el gran elemento socializador y educador fuese la iglesia. Tras la caída del eje con el final de la II Guerra Mundial, y con la necesidad de darle una imagen nueva al régimen de cara al exterior, este sector empieza a cobrar más fuerza en detrimento de los falangistas. Como punto culminante tenemos el fracaso de Arrese en 1957, como secretario general del movimiento, de volver a situar al movimiento en el centro del sistema político. Este proceso va a acabar con el cambio de gobierno y la subida de ministros como Ullastres a Comercio o Navarro Rubio a hacienda, iniciándose lo que el autor González denominaría como políticas preestabilizadoras antes de la realización del Plan de Estabilización.

El Plan de Estabilización es para muchos autores, como González⁴² o Estapé⁴³, el gran acontecimiento económico durante el franquismo, Quintana⁴⁴ lo definiría como “la semilla de desarrollo”. Con el Plan se crearían las bases necesarias para el posterior crecimiento económico. Se pasaba de un régimen de autarquía, dominante desde el final de la guerra y el aislacionismo tras la II Guerra Mundial, a una incipiente apertura exterior.

Según González⁴⁵, para hablar del Plan de Estabilización también debemos hacer referencia a lo que él denomina un “bienio preestabilizador”, en su obra utiliza las palabras del profesor Estapé para analizar como las diferentes mediadas dadas antes del Plan fueron por la urgencia que éstas demandaban y no tanto por una política deliberada de preparación, es por ello por lo que en muchas ocasiones resultaron descoordinadas e insuficientes.

Es en este clima en el que se va a proceder a las primeras mediadas estabilizadoras por parte de los diversos ministerios económicos. Desde el Ministerio de Hacienda, se va a llevar a cabo una reforma fiscal, mientras que desde el de Comercio se va a proceder a la unificación del tipo de cambio, en concordancia con un mayor aperturismo económico. El problema no fueron las medidas, sino la descoordinación entre ambas, lo que provocaría la inflación y el fracaso de la política monetaria.

Otro de los grandes inconvenientes con los que va a tener que lidiar la estabilización va a ser con el pasado, un pasado reciente marcado por la autarquía y donde se carecía de un modelo teórico completo. Es por ello por lo que el autor González opina que fue necesaria una grave crisis

⁴² González, Manuel-Jesús. *“la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación”*. Editorial Tecnos. 1979

⁴³ Estapé, Julián y Amado, Mercè *“Realidad y propaganda de la planificación indicativa en España”*. Capítulo dentro de la obra editada por Josep Fontana *“España bajo el franquismo”*. Biblioteca de bolsillo. 2000. Págs. 206-214.

⁴⁴ Fuentes Quintana, Enrique. *“el desarrollo económico de España: juicio crítico del informe del Banco Mundial”*. Revista de Occidente. Madrid. 1963.

⁴⁵ González, Manuel-Jesús. *“la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación”*. Editorial Tecnos. 1979.

exterior y monetaria, así como un clima internacional propicio para que se pusiera en marcha el famoso Plan de Estabilización.

El autor Eloy Fernández Clemente⁴⁶ repasa el proceso de estabilización a través de uno de sus personajes principales, el ministro Navarro Rubio, para el cual el objetivo era introducir a España en el juego de relaciones exteriores. Para ello el autor rescata las palabras del propio ministro quien muestra las distintas dificultades, como la subordinación de la economía a la política, el tope para el crecimiento que suponía la inflación, el tipo de cambio... mientras surgían las voces críticas agrupadas en su mayoría en torno al INI y su ideario proteccionista, ligados a la falange.

La puesta en marcha del Plan provocará diversos conflictos políticos, que culminarán con la dimisión o retirada de ministros como Suances o Arrase, así como las presiones ejercidas desde los sindicatos, la Acción Católica Patronal o el Ministerio Militar, debido este último al recorte de presupuesto. A su vez se crean distintas agrupaciones en favor de la liberalización, entre ellas el equipo coordinado por Fuentes Quintana, dentro de la “la revista de occidente” y que consigue aglutinar a diversos especialistas económicos como Velarde Estapé, Sampedro, Tamames...

En lo referente al Plan de Estabilización sus líneas maestras las encontramos en el Memorándum de junio de 1959⁴⁷ que el Gobierno Español dirigía al FMI y a la OECE, dónde se deja clara la intención de ruptura con el régimen económico anterior y aproximarse a los países occidentales, incidiendo del mismo modo en políticas que podemos denominar de tipo “keynesiano”, con la búsqueda del equilibrio entre ahorro e inversión y la mejora de la eficacia económica. Los principales objetivos del Plan iban dirigidos a una mejor gestión en el sector público, a la política monetaria y a la apertura exterior.

Tras la puesta en marcha de las primeras medidas liberalizadoras, según José María Serrano Sanz y Eva Pardos⁴⁸, el sistema autárquico mostraba síntomas de agotamiento creando desequilibrios en la balanza de pagos, su expresión más acabada sería el agotamiento de las divisas a la altura de 1959. Ante esta situación el régimen optó por reorientar su economía, con un claro objetivo de la apertura exterior, con un fin último, la supervivencia del régimen. Según los autores anteriormente citados, se realizaron grandes esfuerzos en la apertura exterior, pero no así en la liberalización interior, dónde cada paso encontraba grandes resistencias desde diversas

⁴⁶ Fernández Clemente, Eloy. Capítulo “Mariano Navarro Rubio”, dentro de la obra coordinada por Fuentes Quintana, Enrique “*La Hacienda en sus ministros. Franquismo y democracia*”. Prensas universitarias de Zaragoza. 1997. Pág. 63.

⁴⁷ González, Manuel-Jesús. “*la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*”. Editorial Tecnos. 1979. Págs. 199.

⁴⁸ José María Serrano Sanz y Eva Pardo de la Universidad de Zaragoza, en el capítulo “*Los años de crecimiento del franquismo (1959-1975)*”. Dentro de la obra editada por Francisco Comín, Mauro Hernández y Enrique Llopis, “*Historia económica de España. Siglos X-XX*”. Crítica. 2009. Págs. 370-395.

bases sociales, del mismo modo que desde el mismo “Pardo” que veía con reticencias todo tipo de aumento de libertades. Es por ello por lo que muchos autores ven los Planes de Desarrollo como un intento de controlar aquello que parecía que se descontrolaba atándolo en última instancia a las relaciones personales, las cuales concurrían en López Rodó y de éste llegaban a Franco, pasando por Carrero Blanco, el gran valedor de Rodó.

III. Los Planes de Desarrollo, organización

Antes de entrar a analizar cada uno de los planes, me gustaría destacar la visión que tenía López Rodó, como máximo responsable, sobre el desarrollismo. Para el citado personaje se trataba no solo del aumento del crecimiento, sino de la transformación mediante un determinado plan de las distintas estructuras económicas. Por lo cual acaba tratándose de cambios de índole tanto propondrá el desarrollo como una tarea colectiva, una “empresa nacional”⁴⁹. Otro aspecto al que da relevancia va a ser en el carácter instrumental del desarrollo, uniendo éste al de la sociedad y describiendo ambos desarrollos, político y económico como directamente relacionados entre sí.

Como medio para llevar a cabo dicho desarrollo va a ser elegido “el Plan”, un plan considerado desde un primer momento como indicativo, ya que no se buscaba la obligación de seguir unas determinadas pautas en lo que respecta al sector privado, sino unas determinadas indicaciones que en su mayoría aparecían acompañadas de distintos beneficios, tanto económicos, como fiscales. Dentro de los distintos grados en los que podía llevarse a cabo la planificación, con claros ejemplos a nivel europeo, por ejemplo las diferencias entre la planificación francesa o la realizada en Inglaterra, España con López Rodó a la cabeza realizó una planificación más similar a la francesa que a ninguna otra, una planificación con un mayor peso específico del poder central y que podía resultar a primera vista menos “democrática” comparándola con otras planificaciones, en el caso de Gran Bretaña existía un espíritu liberal, que pese a los nuevos tiempos en los que reinaba la economía mixta, no había dejado de aparecer.

Los distintos Planes se van a gestar en la Comisaría del Plan, creada en febrero de 1962. Analizar la organización de la Comisaría nos va a permitir acercarnos al proceso de elaboración de cada uno de los Planes. A la cabeza va a situarse López Rodó, siendo asistido por diversos órganos: los Subcomisarios, Secretario General, el Gabinete de Estudios, la Comisión Consultiva o la Junta Rectora de la Oficina de Coordinación y Programación económica. También se

⁴⁹López Rodó, Laureano. “*Política y Desarrollo*”. Aguilar. 1970. Pág. 198.

encuentran a nivel nacional diversas Comisiones y Ponencias, intentando ser coherente con la idea de Rodó de una “empresa nacional”.

Dentro de los diferentes estudios que van a sucederse para la realización de un determinado Plan, va a surgir un eje desde el cual se va a buscar abordar los distintos objetivos, la estabilidad. Estabilidad llevada a cabo desde el equilibrio, tanto exterior como interior, ésta es una de las claves que en los posteriores autores van a destacar como dramática⁵⁰, ya que para la realización de los distintos presupuestos sería necesario un nivel económico que no se llegaría a satisfacer únicamente a través de unos impuestos necesitados de una reforma tributaria que desde “el Pardo” no estaban dispuestos a aceptar. La búsqueda del equilibrio como eje del plan, según López Rodó⁵¹, también hacía referencia a la convergencia de las distintas regiones, en clave regional, o de los distintos niveles socioeconómicos, en clave social.

Pasemos ahora a analizar uno a uno los distintos planes de desarrollo, de nuevo tomando como referencia a la cabeza visible en su ejecución, Laureano López Rodó, y posteriormente relativizando sus distintas impresiones con las de diversos autores, tanto contemporáneos como más actuales.

a) **El primer Plan de Desarrollo.**

Tanto para la elaboración de éste como para la de los posteriores se va a tener en cuenta un primer análisis, el cual hace referencia a uno de los principales fines del plan, deducir cuales van a ser las diferentes oportunidades y dificultades del desarrollo. El mencionado estudio se va a realizar para un periodo de cuatro años, con un objetivo central: la expansión económica, seguido de otros objetivos que hacen referencia a lo social. Dichos fines van a ser definidos de manera rígida, pero no así los caminos a seguir para su obtención, dejando margen para las distintas circunstancias que puedan aparecer en su ejecución.

Entre los distintos apartados del Plan, López Rodó⁵², nos detalla los siguientes: una previsión de las grandes magnitudes de la economía española en los próximos cuatro años, una clara definición de la política del desarrollo económico y social que se propone seguir el gobierno, un programa de inversiones públicas, un conjunto de programas sectoriales ensamblados dentro del cuadro general, por último, una Ley que aprueba el Plan y asegura su cumplimiento. Así mismo el que actuaría como Comisario de la Comisión de Planificación, señala como principales

⁵⁰ La situación hacendística española es un tema presentado por autores como González, Manuel-Jesús; en su obra *“la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación”*. Editorial Tecnos. 1979. O Fuentes Quintana, Enrique; en su obra *“La Hacienda en sus ministros. Franquismo y democracia”*. Prensas universitarias de Zaragoza. 1997.

⁵¹ López Rodó, Laureano, “Política y Desarrollo”. Aguilar. 1970. Pág. 210.

⁵² Ibidem. Págs. 217-220.

objetivos del I Plan de Desarrollo: la integración social, el desarrollo regional, la flexibilidad de la economía, el pleno empleo y la progresiva integración en la economía mundial. Dichos objetivos posteriormente serán llevados a análisis por diversos autores, destacando su consecución o su fracaso, así como sus porqués.

Respecto a los diversos objetivos enunciados me gustaría hacer referencia al contexto internacional en el que son enunciados y que se pueden relacionar con las distintas realidades que se están viviendo en la Europa Occidental tras el fin de la II Guerra Mundial, las cuales a mi parecer están sirviendo de modelo donde situar la mirada para la mayoría de los economistas españoles. Lo difícil va a ser el llevarlas a cabo sin un verdadero análisis de la situación económica antes de emprender el viaje, así como un estudio de las grandes dificultades y el esfuerzo que iba a costar conseguirlas, sin irnos más lejos por el mero hecho de que se trataba de una dictadura en busca de una estabilidad social que le hiciese seguir en pie en una embarcación que comenzaba a resquebrajarse.

Para llevar a cabo los diferentes objetivos, se van a reseñar diferentes directrices. La idea principal va a ser mantener la estabilidad económica, combinado con un aperturismo que se había consolidado a finales de los años cincuenta con el Plan de Estabilización, ya había quedado demostrado que era necesario mirar hacia afuera, atrás habían quedado los tiempos de la autarquía. Pero la apertura exterior, en lo referente a un mayor librecambio, tiene en este tiempo un retroceso, según autores como González⁵³, en comparación con finales de los años cincuenta. El autor lo argumenta a través del estudio de las restricciones sobre los productos exportados, los cuales no van a sufrir un retroceso de dichas restricciones, sino que van a aumentar a lo largo de la década de los sesenta.

Con el fin de llevarlo a cabo se va a realizar una labor legislativa que sirva de apoyo para dichos objetivos que se plantean alcanzar. En esta tesitura van a surgir los diferentes proyectos de ley referentes a la acción concertada sobre las empresas, el establecimiento de los distintos polos de desarrollo, o para su financiación, tanto la exterior como la interior a través de los PIP (Presupuestos de Inversión Pública).

b) El segundo plan de desarrollo.

Para el análisis del segundo plan me gustaría comenzar con la descripción que hace el propio López Rodó⁵⁴ del plan como un “Plan realista”, haciendo alusión a los desajustes ocasionados en el primer plan. Me resulta relevante este hecho ya que la autocritica viene desde las más altas

⁵³ González, Manuel-Jesús. “*la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*”. Editorial Tecnos. 1979. Págs. 324-330.

⁵⁴ López Rodó, Laureano, “Política y Desarrollo”. Aguilar. 1970. Pág. 245.

esferas, éste hecho se traduce en que desde el comienzo de los planes comienza a haber voces críticas, las cuales en un primer momento se van a mover en torno a los diferentes fallos en la ejecución del sistema pero que conforme pasa el tiempo, ya a finales de la década de los sesenta, en conexión con el contexto internacional, van a pasar a situarse sobre el propio sistema de la planificación. Eso sí, desde el gobierno y la Comisaría del Plan se va seguir defendiendo el sistema de Planificación, incidiendo en que únicamente es necesario revisar y hacer los ajustes pertinentes en el sistema. Una defensa basada en el continuado crecimiento de la economía española como principal aval.

Uno de los desajustes a los que se va intentar poner remedio es el déficit en la balanza de pagos, en relación con diferentes variaciones monetarias a finales de la década de los sesenta a nivel internacional, pero sin acudir a la inflación, acorde con la directriz fijada del equilibrio económico. Como gran novedad respecto al primero se van a incluir diferentes señales de alerta, en concreto seis, para poder actuar sobre los diferentes desajentes, que ya sea por el contexto interior como el exterior, puedan producirse durante la ejecución del plan. Las siguientes señales van a tratar de abarcar todo el espectro económico, las cuales son: el coste de vida, el nivel general de precios, el comercio exterior, la reserva de divisas, la oferta monetaria, la producción industrial o el desempleo⁵⁵.

Dentro de la financiación del plan, van a pasar a jugar un papel importante en los PIP, al menos nominalmente, la educación y la agricultura, ambas esenciales en la concepción de los diferentes hombres del desarrollo, de un plan orgánico que haga partícipe a toda la población, y su intención de transformar las diferentes estructuras sociales. De esta forma el segundo plan también va a tratar de incidir en la política laboral y va a pretender una cierta descentralización administrativa al intentar dotar de mayor poder a las Corporaciones Locales a través de la acción Sindical.

c) Tercer Plan de Desarrollo

A la hora de analizar el Tercer Plan es necesario hacer hincapié en que ha transcurrido una década y que las realidades a comienzos de los sesenta son distintas de las de los setenta, lo cual es patente tanto a nivel económico como social. Un mundo en el que la integración entre las distintas regiones es cada vez más patente y donde a su vez es más palpable el desigual desarrollo a nivel nacional de las distintas regiones, un claro ejemplo de ello lo encontramos en Cataluña. Así que uno de los principales objetivos del Tercer Plan va a ser el de coordinar las diferentes economías regionales, una vez que ya se había dado el proceso de descentralización.

⁵⁵ Ibidem, pág. 252.

Para su elaboración se va a incidir en primer lugar en la situación de la economía a la hora de encarar la nueva década. Cabe destacar que lo que anteriormente eran nombrados como “objetivos sociales” pasan a ser considerados “ambiciones”, puede parecer un mero cambio nominal, pero a mi parecer encierra tras de sí numerosas incertidumbres en un sistema que comienza a desmoronarse y una menor creencia en la planificación que a comienzos que los años sesenta resultaba incontestables. Otra de las novedades que me resulta reseñable, es la gran importancia que se le va a conceder a la participación, lo que se entiende ante la necesidad de los hombres del régimen de mantener un sistema que comienza a ser empujado por una amplia base social que demanda una mayor participación, y por qué no decirlo, la democracia.

IV. Programa de Inversiones Públicas (PIP)

El presupuesto del estado como principal instrumento cuantitativo. Quedan fuera del estudio los instrumentos de los Planes de la parte “Indicativa”, dónde los incentivos se concedían por los planes a modo de “premios” a quienes de adaptaban a los deseos del gobierno, premios como rebajas arancelarias o fiscales. El crédito oficial barato fue el más importante de los premios concedidos por los planes de desarrollo.

Según González, se trataba de la concesión de premios en una economía en vías de desarrollo acelerado, donde uno de los mecanismos más utilizados va a ser la acción concertada, al margen de las técnicas de planificación. Dicha acción concentrada va a tener una gran implantación entre las industrias siderúrgica y naval. Por lo que, los planes de desarrollo para González⁵⁶ fueron un instrumento del régimen dictatorial para hacer propaganda política y repartir favores entre los empresarios y los políticos locales para ganar apoyos para Franco.

Durante la etapa autárquica hasta el cambio de gobierno a la altura de 1957, uno de los principales factores que acompañó a la economía española fue la descoordinación, es por ello por lo que con la llegada del nuevo gobierno los nuevos tecnócratas quisieron imprimir como principal característica la estabilidad y la racionalización. Uno de los primeros pasos hacia esta meta fue la creación de la OCYPE, con el objetivo de un mayor control sobre las inversiones.

Posteriormente, ya en 1962, se va a crear la Comisaría del Plan de Desarrollo, que va a actuar como órgano ejecutivo de la Comisaría Delegada de Asuntos Económicos. Con la creación de

⁵⁶ González, Manuel-Jesús. “La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959 hasta la transición política”, capítulo de la obra “*Historia económica de España. Siglos XIX y XX*”, editada por Anes, G. Barcelona. 1999. Págs. 665-716. Así como el capítulo de “el desarrollo como mercancía política” de la obra de este mismo autor “*la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*”. Editorial Tecnos. 1979. Págs. 297-344.

esta Comisaría se iba a producir un pulso entre dos grandes personalidades, Navarro Rubio y López Rodó, el segundo resultaría victorioso al contar con el apoyo de otras personalidades como Ullastres y, más en especial, el apoyo de Carrero Blanco⁵⁷. Por lo cual se daba una paradoja, mientras se procedía a la creación de los órganos para la coordinación en materia de política económica, aumentaba la descoordinación entre miembros responsables de las mismas, claro ejemplo de ello es la disputa entre Navarro y Rodó.

Autores como González o Fuentes Quintana en relación con la inversión pública van a determinar que, a través de los Planes, la inversión pública a través del presupuesto del estado aumentó, así como la inversión en el sector público. Pero pese el aumento, Quintana⁵⁸, va a observar como los programas carecían de coherencia entre si, llegando a ser contradictorios. Mientras que González⁵⁹ nos muestra el peso político en las decisiones sobre la inversión y los problemas de integración entre los distintos ministerios.

Los hombres del desarrollo y los realizadores de los diferentes planes fueron plenamente conscientes de la coyuntura exterior, donde la planificación vivía una época dorada en lo que a Europa se refiere, sobre todo va a servir como inspiración el caso francés. La planificación materializada en los tres planes de desarrollo contó sobre todo en un primer momento con un gran impulso por parte de los organismos internacionales, no hay que olvidar el informe del Banco Mundial realizado en 1962.

Dentro de los distintos planes nos hemos planteado analizar el papel que jugó la inversión, ésta va a ocupar un lugar central, pero no debemos engañarnos ya que se va a tratar de maximizar a través de la redacción, tanto de leyes como de decretos, poniendo menos énfasis en la aplicación efectiva de las medidas, en lo que va a ser una constante durante los planes de desarrollo. Uno de los grandes frenos a la expansión de las inversiones y a su aplicación efectiva va a ser la incapacidad por parte del gobierno de llevar a cabo una reforma fiscal y su ejecución de una manera mucho más racional, luchando contra el fraude fiscal. Los autores F. Comín y R. Vallejo⁶⁰ creen que la no aplicación de manera eficiente de la política fiscal tiene como consecuencias: un

⁵⁷ Comín, Francisco y Vallejo, Rafael. “*Los programas de inversiones públicas (1964-1976): ¿El instrumento presupuestario al servicio de los Planes de Desarrollo?*”. Capítulo de la obra “*Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Pág. 96.

⁵⁸ Fuentes Quintana, Enrique. “*El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90*”. Prensas universitarias de Zaragoza. 1995. Págs. 147-148.

⁵⁹ González, Manuel-Jesús. “*la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*”. Editorial Tecnos. 1979. pág. 300-310.

⁶⁰ Comín, Francisco y Vallejo, Rafael. “*Los programas de inversiones públicas (1964-1976): ¿El instrumento presupuestario al servicio de los Planes de Desarrollo?*”. Capítulo de la obra “*Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Pág. 99.

porcentaje de gasto presupuestario reducido para la inversión, un fraude considerable y la inexistencia de técnicas econométricas, no implantadas hasta el III Plan.

Los Programas de Inversiones Públicas (PIP), fueron ya creados por la OCYPE, para su elaboración frente a la lógica económica va a primar la lógica política, que sobre todo giraban en torno a la persona de López Rodó y al régimen en busca de estabilidad. Es por ello por lo que, para la elaboración de los diferentes Planes de Desarrollo, la confección de los distintos PIP no va a seguir serios criterios econométricos. Para el primer Plan se va a hacer coincidir con las previsiones realizadas por el Gabinete de la Comisaría del Plan, mientras que para el segundo si bien existe una mejoría técnica, ésta en su mayoría es debida a la contratación de extranjeros para la elaboración de “informes de expertos”⁶¹. Estaba claro que para la presupuestación seguía jugando un papel muy importante las distintas presiones de los grupos de presión empresariales.

Es por ello por lo que la asignación de la inversión del Estado en los tres Planes de Desarrollo estuvo directamente relacionada con las preferencias políticas y personales de López Rodó, esta realidad dista de la necesidad de mayor racionalidad que se pretendía al establecer los distintos planes para el crecimiento económico y el desarrollo. Las cuestiones esenciales relacionadas con la inversión eran en su mayoría decididas en negociaciones bilaterales, desestimando los controles y las evaluaciones sobre la eficacia de dichas inversiones.

Para López Rodó⁶², los PIP suponen un paso importante en la óptima distribución de los recursos, al señalar los fines concretos a que se aplican los fondos tras una rigurosa selección de los proyectos, conforme a principios que responden a la estrategia del desarrollo. Señalando tres aspectos fundamentales de estos programas: la enseñanza, la agricultura y el transporte. El plan para el autor contiene las grandes líneas de los programas por sectores, encajados dentro del cuadro general de expansión de nuestra economía.

Pasemos a analizar la relación entre el ministerio de hacienda y el de gastos, es decir pasemos a hablar de los PIP. La nueva Comisaría del Plan se dedicó a ejercer de intermediario entre ambos. Ambas instituciones la Comisaría del Plan y el Ministerio de Hacienda era dónde realmente se gestaban los PIP, en los que también contribuían distintas instituciones como los comités sectoriales y horizontales, teniendo que contar con la aprobación del consejo de ministros, las Cortes, el Consejo de Economía Nacional y la Organización Sindical. No se trataba de fáciles negociaciones y como veremos acababan primando los argumentos políticos sobre los técnicos.

⁶¹ Ibidem. Págs. 100-101.

⁶² Política y desarrollo. López Rodó, Laureano. Aguilar. 1970. Sobre el concepto de plan de desarrollo. Págs. 237-238.

Es relevante señalar en este punto que para la elaboración de los diferentes Planes de Desarrollo el consejo de ministros se limitó a establecer unas prioridades, es decir, unos objetivos generales, que promovieran la mejora del nivel de vida mediante el crecimiento económico buscando ante todo la estabilidad del régimen.

Los anteriormente nombrados comités sectoriales según Francisco Comín y Rafael Vallejo⁶³ eran considerados como “pequeños parlamentos”, en los que lo normal era que contaran cada uno con más de 100 miembros, pero en realidad pese a la variopinta procedencia de los integrantes eran controlados por los distintos Ministerios. Dada su gran dimensión y cantidad, 18 en total, resultaban en la práctica inoperantes, siendo divididos en subcomités. Las propuestas iniciales de estos comités eran recogidas por un “comité informal”, formado por personal del ministerio de hacienda y de la Comisión del Plan, el cual ajustaba las distintas propuestas a los niveles de gasto público acordados, obteniendo lo que se podría denominar un “primer borrador” de los PIP. Posteriormente tras las sucesivas negociaciones entre ambas instituciones se llegaba a una cuantía total, obteniendo los PIP.

Para la elaboración de los PIP, nos centraremos en dos cuestiones de gran importancia: la determinación del nivel de gasto público destinado a la inversión y su posterior distribución entre los distintos ministerios a los que iba destinado. Para el cálculo del nivel de gasto se debía contar con la férrea oposición a la emisión de deuda o cualquier movimiento que pudiera acarrear déficit, ya que la ortodoxia impedía salirse del equilibrio presupuestario, estas tesis habían sido ya rebatidas desde ideas keynesianas que admitían que la emisión de deuda era necesario para la propulsión de la economía. Por lo que la inversión era plenamente financiada a través de los impuestos.

Haciendo hincapié en la recaudación tributaria, cabe destacar otra de las grandes dificultades para la inversión y por extensión para el crecimiento económico, ésta era la negativa por parte del régimen a la realización de reformas tributarias. Para la época que nos ocupa se realizaron dos reformas, en 1957 y en 1964, ambas firmadas por Navarro Rubio, que lograron incrementar las arcas, pero resultaron insuficientes desde mediados de la década de los sesenta. Ministros de corte keynesiano acabarían entrando al Ministerio de Hacienda a partir del año 1971, dada la imposibilidad de mantener unos niveles de inversión acordes al crecimiento económico siguiendo el dogma del equilibrio presupuestario.

⁶³ Comín, Francisco y Vallejo, Rafael. *“Los programas de inversiones públicas (1964-1976): ¿El instrumento presupuestario al servicio de los Planes de Desarrollo?”*. Capítulo de la obra *“Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”*, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Pág. 109.

Analizando las cifras sobre el aumento de la inversión y del déficit público durante la década de los sesenta, en la que pusieron en marcha los planes, nadie podría decir que uno de los principales objetivos de dichos Planes era el aumento de la inversión pública para promover el crecimiento económico. El PIP recogía lo destinado a los planes de desarrollo de los Presupuestos del Estado. El primer Plan programó una inversión pública de 278 millardos (alcanzando un 78% en la realización), en el segundo se aumentó a 458, alcanzando un 87% y por último en el tercer plan se alcanzó los 746 millardos (66%)⁶⁴. El gasto público total apenas creció con respecto al PIB. En términos de PIB es improbable que los Planes de Desarrollo aumentaran el peso de la inversión pública en la economía española. Los Planes no lograron vencer la “ley de hierro” de la presupuestación de control, establecida como dogma. El hecho de compararla con respecto al PIB nos muestra que la inversión aumentó del 0,87 al 1,86% entre 1956 y 1966, se trata de un crecimiento notable, pero el aumento se relativiza si se muestra que la inversión ya era de 1,4% a la altura de 1961. Este crecimiento fue posible por el aumento de la recaudación tras la reforma tributaria de Navarro Rubio, tanto en 1957 como en 1964. Posteriormente la relación entre la inversión pública y el PIB caería de 1,86 a 1,04 entre 1967 y 1974.⁶⁵

Comín y Vallejo⁶⁶ nos muestran nuevamente como las disputas y los intentos de aumentar las parcelas de poder de los diferentes ministerios supusieron un problema para la puesta en marcha de los distintos planes, para ello utilizan la elaboración de los PIP en el tercer Plan de Desarrollo. Comenzando por la estimación del nivel de ahorro del Estado ya surgieron los primeros problemas ya que tanto el Ministerio de Hacienda como la Comisaría del Plan habían realizado distintas estimaciones, por lo que incluso este primer dato que debería ser obtenido de una forma técnica fue obtenido mediante la negociación. De la negociación como si de regateo se tratase se llegaba a una cifra con la que ambas instituciones quedaban satisfechas pero diferentes a las iniciales.

Para el posterior uso de lo presupuestado el Ministerio de Hacienda dejaba que cada sector reasignase lo que le correspondía a su antojo, es decir, la planificación no pasó de ser un cálculo de la totalidad presupuestada, ya que a un nivel más concreto se carecía de suficientes controles sobre el gasto. La mayoría de planes específicos de cada Plan fracasaron, con respecto a sus objetivos marcados, alegando en su mayoría insuficiencia presupuestaria.

⁶⁴ Comín, Francisco y Vallejo, Rafael. “Los programas de inversiones públicas (1964-1976): ¿El instrumento presupuestario al servicio de los Planes de Desarrollo?”. Capítulo de la obra “Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Págs. 117.

⁶⁵ Ibidem. Págs. 130.

⁶⁶ Ibidem. 112-116.

El crecimiento económico había de realizarse en un contexto de estabilidad de precios. De manera que, ante situaciones de inflación, el Ministerio de Hacienda realizaba una política fiscal anticíclica, recortando los gastos de inversión, por lo que los PIP no pudieron cumplirse.

Como señalan tanto González, como Quintana, el problema hacendístico resultaba de que la carga impositiva era independiente del crecimiento de la renta, por lo que mientras se daba el crecimiento económico, paralelamente no se lograba un incremento recaudatorio que lo pudiera sostener.

En opinión de los autores Comín y Vallejo es que, de haberse dejado la coordinación del Plan al Ministerio de Hacienda, la inversión pública hubiera sido mayor. Pero, en definitiva, la influencia de López Rodó sobre el incremento absoluto de la inversión pública fue pequeña. Para ello nos muestran el crecimiento de los gastos de ministerios económicos, como el de fomento, que alcanzarían a la altura de 1964 el 46,6%, éstos habían crecido intensamente entre 1959 y 1964, pero, paradójicamente, a partir del comienzo de los Planes de Desarrollo, los gastos relativos de esos ministerios se estancaron. Dentro de los ministerios económicos, en el Ministerio de Obras Públicas, se llegó a un máximo a la altura de 1966 con un 20,1%, pero luego caería incesantemente hasta alcanzar el 10,2% en 1975, es decir que, salvo dos años, los gastos de este ministerio que tendría que haber supuesto la punta de lanza de todo un programa de crecimiento, cayeron.

Como conclusiones al siguiente apartado podemos determinar que para la realización de los PIP, una de principales herramientas para llevar a cabo los Planes de Desarrollo, se utilizaron los criterios políticos por encima de los técnicos, siendo la negociación entre los ministerios el método a seguir para realizar los distintos presupuestos.

En opinión de Comín y Vallejo⁶⁷, a pesar de que la Ley General de Educación de 1970 establecía alta prioridad a las inversiones en este ministerio, López Rodó no permitió que la inversión en educación aumentase en el Plan. En realidad, los Planes fueron utilizados para desarrollar una “campaña de imagen” a favor del régimen de Franco realizada con extraordinaria habilidad, la Comisaría del Plan se convirtió en una “herramienta de poder importante”, debido a que controlaba el PIP.

Al actuar la Comisaría como intermediaria entre el Ministerio de Hacienda y los distintos ministerios, consiguió un gran poder negociador ante ella, ya que aglutinaba todos los intereses

⁶⁷ Comín, Francisco y Vallejo, Rafael. *“Los programas de inversiones públicas (1964-1976): ¿El instrumento presupuestario al servicio de los Planes de Desarrollo?”*. Capítulo de la obra *“Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”*, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009

de los distintos Ministerios ante el Ministerio de Hacienda. Se copió casi al pie de la letra la planificación francesa sin tener en cuenta las grandes diferencias, tanto económicas como sociales entre los dos países. A la vez que se pretendía dar una imagen democrática a través de los comités sectoriales.

Una de las claves para la explicación del fracaso y la inoperancia de los distintos Planes es, como se ha tratado de explicar a lo largo del apartado, la situación de la Hacienda española, y la oposición del régimen a efectuar una reforma fiscal, equiparable a las que ya habían realizado los vecinos europeos, los cuales se encontraban en plena construcción del Estado de Bienestar. En España el régimen político era una dictadura, y se buscaba promover un crecimiento económico, pero no la equidad social, la estabilidad social se seguía manteniendo por medio de la represión tanto policial como judicial.

V. Zaragoza como Polo de Desarrollo

En este capítulo pretendo analizar, tomando como referencia el Polo de Desarrollo de Zaragoza, la política regional llevada a cabo durante los Planes de Desarrollo. La política regional jugaría un papel fundamental dentro de los presupuestos de los planes, en concordancia con su importancia a nivel europeo y que buscaban poner en funcionamiento regiones atrasadas o las consideradas con un potencial económico interesante.

El establecimiento de polos de desarrollo fue junto con la acción concertada a diferentes empresas en sectores considerados de “interés preferente” uno de los principales instrumentos ejecutados desde la Comisaría del Plan para la estimulación económica e industrial de diferentes zonas. Ambas herramientas acabaron sumiéndose en la discrecionalidad a la hora de la elección de las diferentes empresas y lugares, lo que como se demostrará en el caso del Polo de Zaragoza, supondría en la mayoría de casos el crecimiento global de la economía en los lugares elegidos para relanzarla. Si bien se va a crecer en dichos emplazamientos hay que tener en cuenta la coyuntura económica del momento, a parte de otros factores como el éxodo rural o el aumento continuado del PIB.

Las primeras concesiones de incentivos a determinadas regiones que se querían estimular se dejaron contempladas con la Ley 194/1963⁶⁸, dentro del primer Plan de Desarrollo. En dicha ley se diferenciaría entre dos clases distintas de Polos: los Polos de Desarrollo, para las regiones ya

⁶⁸ González, Manuel-Jesús. “*la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*”. Editorial Tecnos. 1979. pág. 336.

industrializadas pero que se buscaba su potenciación, y los Polos de Promoción Industrial, para las regiones que escasamente estuvieran desarrolladas.

Entre los *Polos* que encontramos durante la época del *desarrollismo* nos encontramos con: Sevilla, La Coruña, Vigo, Valladolid y Zaragoza; mientras que como *Polos de promoción* aparecieron Burgos o Huelva. Posteriormente ya en la década de los setenta se añadirían: Córdoba, Granada, Logroño, Oviedo y Villagarcía de Arosa. Ésta última es un claro ejemplo de la discrecionalidad y de la influencia que jugaban las relaciones de poder en la elección de los diferentes lugares para establecer los polos, Villagarcía de Arosa fue a todas luces un intento por parte de López Rodó de ganarse el favor del dictador.

Antes de detenernos en el Polo de Zaragoza en concreto me gustaría analizar los resultados globales de la política de desarrollo regional. Si es cierto que muchos de estos lugares vivieron un crecimiento en su economía, hay que discernir hasta qué punto es responsabilidad de los propios Planes. El mismo López Rodó⁶⁹ en las visitas a las diferentes ciudades junto a Franco, como parte de la mercancía política que suponía el desarrollismo, engrandecía los datos que resaltaban, mientras que pasaba por alto los que le eran menos convenientes. González⁷⁰ estudia los resultados a través del Informe del Banco Mundial⁷¹, y establece que los resultados fueron inciertos ya que, si Vigo o Valladolid fueron los que más empleo generaron, en cambio Huelva se encuentra entre las que generaron una mayor inversión. En el mencionado informe se hace también eco del gran entramado de beneficios fiscales y financieros a diferentes empresas para su atracción a los polos, los cuales tenían un efecto distorsionador sobre el mercado, ya que muchas eran insuficientes para el establecimiento de las empresas en dichas regiones y otras innecesarias debido a las ventajas que ofrecía ya de por si esos lugares.

En el caso de Zaragoza el Polo se va a instaurar entre 1964 y 1969. Para su estudio me voy a centrar tanto en las razones de su elección, como en las consecuencias que tuvo su instauración.

En primer lugar, debemos situarnos en un contexto de expansión, tanto urbana como industrial, de Zaragoza, desde mediados de la década de los cincuenta, lo cual hay que poner en relación con el gran éxodo rural que sobre todo va a producirse en la década de los sesenta. Este proceso va a provocar la duplicación de la población de Zaragoza, entre 1955 y 1975, pasando de

⁶⁹ López Rodó, Laureano. “*Política y desarrollo*”. Aguilar. 1970. Sobre el concepto de plan de desarrollo. Págs. 351-354.

⁷⁰ González, Manuel-Jesús. “*la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*”. Editorial Tecnos. 1979. Págs. 340-342.

⁷¹ El Informe del Banco Mundial al que se refiere la explicación es el emitido en 1972, el cual hacía referencia a la situación económica española, tras casi una década de desarrollismo.

274 a 540 mil habitantes⁷². A su vez el resto del territorio perdería gran peso con respecto a la capital aragonesa.

En lo que se refiere a la industria, su crecimiento acompañado del crecimiento urbano va a derivar en la creación de diferentes áreas industriales en las salidas de la ciudad, un ejemplo de ello sería Malpica, situada en la Carretera de Barcelona. Dentro de la especialización industrial cabe destacar la gran importancia del sector metalúrgico dentro del entramado industrial de Zaragoza.

En 1964, con la puesta en marcha del I Plan de Desarrollo, Zaragoza, al igual que La Coruña, Sevilla, Valladolid y Vigo, pasa a ser considerada Polo de Desarrollo, mientras que localidades como Burgos o Huelva pasaban a ser consideradas polos de Promoción⁷³. La consideración como Polo implicaba beneficios fiscales y financieros, al igual que para la acción concertada el beneficio más atractivo consistía en crédito oficial barato, a empresas que de modo meramente indicativo se adhirieron a las distintas indicaciones que venían desde el Estado.

En su elección jugó un gran papel la localización, como lo sigue jugando hoy para empresas logísticas. Zaragoza se encuentra en un “cruce de caminos”, a mitad de camino entre Madrid y Barcelona al igual que punto de paso entre la industrial Bilbao y el Levante. El mismo López Rodó⁷⁴ decía que Zaragoza debía ser esa gran ciudad que reforzara el eje del Cantábrico al Mediterráneo, constituyendo así una magnífica plataforma de distribución e intercambio entre las grandes concentraciones urbanas de España, aventurándose a denominarla como la “gran metrópoli de equilibrio” que asegurara el armónico desarrollo regional de España.

Según el autor Luis German Zubero⁷⁵, la decisión se tomó pese a la oposición de varias instituciones dentro de la propia Zaragoza, entre ellas el gobernador civil, el alcalde, la Organización Sindical o la Cámara de Comercio. Estas instituciones veían más necesario la intervención en distintas localidades de la región para que creciera su peso dentro de la industria en Aragón. Como coordinador del Polo iba a ser nombrado el miembro del Opus Dei, Juan Antonio Cremades.

Pasando a analizar las diferentes acciones llevadas a cabo durante el establecimiento del Polo, en primer lugar, cabe destacar que, según el autor anteriormente citado, de las treinta y ocho

⁷² López Rodó, Laureano. *“Política y desarrollo”*. Aguilar. 1970. Págs. 351-354.

⁷³ González, Manuel-Jesús. *“la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación”*. Editorial Tecnos. 1979. Págs. 336-337.

⁷⁴ López Rodó, Laureano. *“Política y desarrollo”*. Aguilar. 1970. Págs. 351-354.

⁷⁵ Zubero Germán, Luis. Capítulo “Remando a favor de la corriente. El polo de desarrollo de Zaragoza” dentro de la obra *“Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”*, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Págs. 297-320.

principales empresas en Zaragoza se acogieron al Polo veinticuatro, entre las que no se acogieron estaban las grandes “GIESA” y “ACUMULADORES TUDOR S.A.”, entre ambas casi alcanzaban los dos mil empleados.

Las inversiones en la creación de los diferentes polígonos industriales, como Malpica, y los beneficios para las empresas adheridas al polo finalmente iban a resultar inferiores a las acordadas, cifras en consonancia al nivel de inversión a nivel nacional que iba a resultar en los distintos planes inferior al presupuestado. Esta inversión va a concentrarse principalmente en los sectores del metal y el papel, con la SAICA, como gran beneficiada.

Pero la comparación del peso de la industria en Zaragoza entre la década anterior y posterior al polo nos indican pocos cambios, incluso pudiendo detectar ciertas pérdidas a nivel provincial, salvo para los sectores ya citados anteriormente: el papel y el metal.

Según German Zubero⁷⁶, el polo no logró generar nuevas actividades motrices capaces de transformar el conglomerado industrial zaragozano en un conjunto suficientemente integrado, lo cual se iba a agravar con la desarticulación y desmantelamiento del sector agroalimentario, especialmente el azucarero.

Aun así, López Rodó⁷⁷ en referencia al desarrollo de Zaragoza a través del polo destacaba el aumento poblacional, las viviendas construidas y los nuevos puestos de trabajo, 11.000 personas. Pero German Zubero⁷⁸, al hacer referencia a las cifras separa entre las empresas que realmente se acogieron al polo, por lo que se puede apreciar que su verdadero impacto fue significativamente menor, en lo referente a las distintas cifras con las que los hombres del desarrollo se hacían eco en sus discursos.

Es por ello por lo que la aportación del Polo a la economía zaragozana parece positiva pero insuficiente; dichas limitaciones se pueden vincular a diversos factores: su corta vigencia institucional, los insuficientes estímulos ofrecidos y el retraso en la ejecución de la infraestructura. El Polo no consiguió atraer a ninguna gran empresa, objetivo que se cumpliría a finales de los setenta con la implantación de la General Motors.

⁷⁶ Zubero Germán, Luis. Capítulo “Remando a favor de la corriente. El polo de desarrollo de Zaragoza” dentro de la obra “*Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Págs. 297-320.

⁷⁷ López Rodó, Laureano. *Política y desarrollo*. Aguilar. 1970. Págs. 351-354.

⁷⁸ Zubero Germán, Luis. Capítulo “Remando a favor de la corriente. El polo de desarrollo de Zaragoza” dentro de la obra “*Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*”, De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. Universidad Pública de Navarra. 2009. Págs. 297-320.

Según González⁷⁹, cabe destacar de la política regional asociada a los Polos de Desarrollo, la complejidad burocrática y la discrecionalidad, reflejada en los criterios utilizados para designar las áreas beneficiadas. Un claro ejemplo de ello es la creación del Polo de Villagarcía de Arosa, creado por López Rodó con claras vistazos a agradar al dictador. Para el autor la economía creció con un sistema alejado de la racionalidad, se entendió que la economía capitalista consistía en utilizar los recursos públicos para ayudar al empresario individualmente, y como consecuencia deformando el mercado. Todo ello en una dictadura donde los ministros trataban de mantenerse en el poder, respondiendo a la verdadera fuente del poder: el Pardo.

4. LOS PLANES DE DESARROLLO COMO MERCANCÍA POLÍTICA

Con la elaboración de este apartado pretendo abordar en qué medida la ejecución y resultados de los distintos planes de desarrollo fueron utilizados políticamente, tanto por el régimen como en particular por la figura de López Rodó. Los planteamientos utilizados para ello de autores como Fuentes Quintana⁸⁰ o González se relacionan directamente con la cuestión que sobrevuela todo el presente trabajo, la incidencia de los planes en el crecimiento económico producido en España en la década de los sesenta. González⁸¹ nos muestra como en su opinión se pudo crecer más y si esto no fue así se debió a la política económica practicada por López Rodó y sus seguidores, suyo objetivo siguiendo sus palabras era “ganarse la voluntad del Caudillo”.

Dentro del franquismo encontramos distintos mitos a los que los historiadores se han ido enfrentando, entre ellos, el intenso crecimiento económico de 1960 fue posibilitado por la estabilidad política de los “años de paz” y por la política económica de los gobiernos de Franco.

Estos mitos fueron desmontados con argumentos económicos, afirmando que, con un régimen democrático y una política económica más racional, el aumento del PIB hubiese sido superior. Detrás del mito del milagro económico se situaban los Planes de Desarrollo, cuya virtualidad fue puesta de relieve por los hombres del desarrollo, entre ellos el más destacado es López Rodó⁸², quien argumentaría la necesidad de un plan que uniera en un mismo esfuerzo a todos los españoles

⁷⁹ . González, Manuel-Jesús. “la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación”. Editorial Tecnos. 1979. Pág. 337.

⁸⁰ Fuentes Quintana, Enrique. “El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90”. Prensas universitarias de Zaragoza. 1995. Pág. 70

⁸¹ González, Manuel-Jesús. “la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación”. Editorial Tecnos. 1979. Pág. 299.

⁸². López Rodó, Laureano. “Política y desarrollo”. Aguilar. 1970.

hacia un futuro más próspero, lo cual sería bendecido por las altas esferas del régimen es búsqueda de estabilidad y control social.

Me resulta también destacable el hecho de que llegados a finales de la década de los sesenta y sobre todo en vistas a la realización del tercer plan de desarrollo, el propio López Rodó haga un mayor hincapié en la necesidad de contar con la colaboración de todos para su realización, un hecho que a mi entender va dejando patente el cambio de los tiempos y el empuje de un pueblo que cada vez con más notoriedad intenta abrirse camino hacia la libertad. Si bien es cierto que numerosos organismos formaban parte de la elaboración del plan, al menos en el plano nominal, al final serían solo un grupo de hombres agrupados a las principales personalidades como Rodó y en plena conexión con el Pardo, los que en última instancia tomarían las verdaderas decisiones, como se ha tratado de demostrar a lo largo del siguiente trabajo, sobre todo en relación con los PIP.

La liberalización puesta en marcha con el Plan de Estabilización de 1959, de haberse continuado tarde o temprano habría traído un mayor crecimiento, al aumentar la capacidad del mercado, pero ello hubiera supuesto el crecimiento de las fricciones, ya que este crecimiento debía de ir acompañado de reformas de gran importancia para que se pudiera sostener en el tiempo, como una reforma tributaria. Paralelamente el aumento de la liberalización afectaría directamente al mercado de trabajo, lo que hubiera supuesto una mayor presión sindical. Es por esto por lo que para evitar un choque directo con los dogmas oficiales del régimen desde las altas esferas se pedía estabilidad, y que la apariencia de crecimiento económico y de un mayor bienestar social fuese reconducido en dirección a la imagen de un caudillo benefactor, construyendo, en palabras de González⁸³, un “capitalismo paternalista”.

Una muestra más de la utilización del desarrollismo como mercancía política la podemos encontrar en las palabras del propio López Rodó cuando en un discurso ante el Pleno de las Cortes españolas en enero de 1969 habla de la concepción política del plan de desarrollo. En dicho discurso resalta el paralelismo existente entre las Leyes Fundamentales y la programación del desarrollo, tratando ambas de servir a la continuidad del régimen. En el mismo discurso cita un mensaje del dictador en el cual habla de que se trata de una verdadera empresa nacional en referencia al desarrollo económico. En un momento donde las ilusiones de inicios de los sesenta dónde aquel informe del Banco Mundial de 1962 acerca de las virtudes de la planificación se había convertido en un best seller a nivel nacional, a la altura de 1969 se habían desvanecido y reinaba el escepticismo y las dudas sobre un sistema, y por su ejecución, todo ello en un contexto internacional donde la planificación comenzaba a ser cuestionada y el mercado iba poco a poco

⁸³ González, Manuel-Jesús. *“la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación”*. Editorial Tecnos. 1979. Pág. 300.

ganando la partida teórica al estado. Pero pese a las dudas desde las más altas instancias se sigue apelando a la unidad y a la creencia en el sistema, amparados en cada mitin o discurso por las altas cifras de crecimiento económico, las cuales para los hombres del desarrollo solo podían tener un responsable, la planificación.

Los análisis del crecimiento económico en aquellos años fueron ampliamente utilizados como propaganda del régimen, a la vez que se enfatizaba como el acercamiento de España a los niveles de crecimiento de las distintas economías industrializadas europeas se había logrado.

Atendiendo al PNB durante todo el decenio de los sesenta se había estado creciendo a un ritmo de un 7,5% anual, aumentando de manera sustancial la suma de las importaciones y las exportaciones respecto al periodo anterior, fruto de una mayor apertura. La inversión seguía creciendo sobre todo en el sector industrial, en detrimento de un sector agrario que poco a poco iba perdiendo su tradicional peso en la economía española.

En lo que se refiere a las cifras en relación con el empleo, a finales de la década de los sesenta se habían logrado crear un millón de puestos de trabajo, creados en su mayoría en los sectores industriales y de servicio. En el rural, el sector agrario a nivel nacional a alturas de 1970 seguía suponiendo un gran porcentaje de la población, en especial si las cifras eran comparadas con los países miembros de la CEE, con mayor peso de los otros dos sectores. Aun así, en una década, más de un millón de personas habían abandonado sus trabajos agrícolas para pasar a realizar otras actividades, factor determinante en el gran éxodo rural vivido en la década de los sesenta.

Todos estos datos son indicativos del crecimiento económico durante el decenio, pero para algunos autores como González⁸⁴ el menor crecimiento dado en la segunda mitad de los años sesenta es también una consecuencia de las medidas desliberalizadoras y de los mecanismos de intervención creados durante los Planes de Desarrollo. El crecimiento habría sido consecuencia de la liberalización llevada a cabo en 1959, así como la unificación del tipo de cambio que permitió un mayor crecimiento y la posibilidad de mejorar los equipos tecnológicos, que aumentaban de forma paralela a la mayor apertura del mercado hacia el exterior. Como uno de los síntomas más utilizados del declive de la liberalización a la altura de 1966 son la inexistencia de renovaciones de las listas de liberalización de productos a partir de esa fecha.

La capacidad de crecimiento en los sesenta giró en torno a las posibilidades acumuladas en el decenio anterior, sumado a las medidas establecidas en el Plan de Estabilización de 1959 y a la expansión económica generalizada que se estaba viviendo en Europa. Pero el intento del aumento

⁸⁴ González, Manuel-Jesús. *"la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación"*. Editorial Tecnos. 1979.

de poder por parte de los hombres del desarrollo, unido al marco de la dictadura que acompañó a todo el proceso supusieron grandes frenos a la expansión de este crecimiento.

En relación con este tema, me gustaría incidir también en las distintas pugnas de poder que acabaron aupando a López Rodó como el hombre fuerte del desarrollismo, en detrimento de otra de las grandes figuras de la economía española en ese periodo, el que fuese Ministro de Hacienda, Navarro Rubio, el cual contribuyó en gran medida a la creación del Plan de Estabilización y a las medidas preestabilizadoras que tan importantes fueron para el futuro de nuestra economía. López Rodó con el apoyo de otros ministros como Ullastres y en especial con el apoyo de Carrero Blanco conseguiría hacerse con la Comisión del Plan y en consecuencia como hombre referente en el proceso de la planificación. Con todo esto Rodó acabaría por abarcar un gran poder con el que incluso incidiría en la realización de la “operación principio” tras la muerte de Franco, del mismo modo su caída en desgracia coincidió con la pérdida de confianza de Carrero Blanco en su persona como hombre fuerte de la planificación y con las dudas que manifestaba a esas alturas ese sistema económico.

En este contexto, González⁸⁵ habla del “precio de los dogmas”, sobre todo incidiendo en el retorno de la discrecionalidad, dicho argumento es también utilizado por autores como Quintana⁸⁶, Estapé⁸⁷ o más recientemente Joseba De la Torre⁸⁸, para referirse a el modus operandi de llevar a cabo las diferentes operaciones en torno a los planes de desarrollo, con un eje central, la figura de López Rodó. El “precio de los dogmas” puede relacionarse con la idea de que imperó durante esa etapa una lógica política, no una lógica económica, aunque en cada uno de los discursos de los hombres del desarrollo, y en especial de Rodó, se revistiera todo de un manto de racionalidad. González pone el ejemplo de la industria, en la que los dos grandes personajes del momento fueron López Bravo y López Rodó, y en la cual las diferentes empresas más que una competencia por hacerse hueco a base de precio o calidad de sus productos, tendieron más a competir por ganarse el favor de dichos personajes, pasando a competir por premios oficiales.

Es por este motivo el gran empuje que sufrieron empresas, en campos determinados como la siderurgia o la química, hecho apreciable en los distintos polos de desarrollo, sin irnos más lejos en la propia Zaragoza. Por el contrario, las empresas pequeñas o las de recién creación sufrían

⁸⁵ González, Manuel-Jesús. *“la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación”*. Editorial Tecnos. 1979.

⁸⁶ Fuentes Quintana, Enrique. *“El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90”*. Prensas universitarias de Zaragoza. 1995.

⁸⁷ Estapé, Julián y Amado, Mercè “Realidad y propaganda de la planificación indicativa en España”. Capítulo dentro de la obra editada por Josep Fontana “España bajo el franquismo”. Biblioteca de bolsillo. 2000.

⁸⁸ De la Torre, Joseba y García-Zúñiga, Mario como editores. obra *“Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo”*, Universidad Pública de Navarra. 2009

generalmente problemas al tener que competir contra empresas de mayor tamaño, las cuales además podían estar beneficiándose de exenciones fiscales u otros tipos de premios oficiales.

Todos los esfuerzos liberalizadores que se llevaron a cabo con el Plan de Estabilización parecían marchitarse a mediados de la década de los sesenta. Esta vuelta a un mayor intervencionismo iba a propiciar que de nuevo se multiplicasen los privilegios para los empresarios que tuvieran amistades en el gobierno, y con ello una irracional distribución de la inversión, que como hemos visto en uno de los apartados, para la realización de los distintos presupuestos López Rodó pasaba a jugar un papel central.

En lo que respecta al sector exterior, varios de los autores citados con anterioridad, entre ellos Quintana hacen referencia al informe del Banco Mundial de 1972, dónde se realizaba un análisis de la economía española, cuando el desarrollismo estaba a punto de cumplir una década.

En dicho informe la misión enviada por el Banco Mundial incide en aspectos como la discrecionalidad anteriormente comentada para el sector interior, mientras que para el sector exterior incidió sobre todo sobre el exceso proteccionismo, comparando las cifras españolas con las presentadas por otros países industrializados, desde el Reino Unido hasta los integrantes del Mercado Común Europeo (anexos).

Del mismo modo como señala González el informe también hace referencia al alto grado de complicación del sistema arancelario, debido a los diferentes beneficios de los que gozaban distintas empresas según estuvieran dentro de la acción concertada, dentro de las industrias de “interés nacional” que pasan a denominarse como “interés preferente” o dentro de los distintos polos de desarrollo. Semejante entramado se acaba convirtiendo en un hervidero de presiones políticas, dónde la racionalidad que era vendida a través del plan de desarrollo realmente se transformaba en que se remara en direcciones diferentes en beneficio de cada cual. Este hecho me resulta relevante si se contrasta con el discurso que seguía manteniendo López Rodó pasados ya cuatro años y realizado el primer plan de desarrollo, donde seguía manteniendo la búsqueda de la racionalidad a través de un plan económico tratado como una verdadera empresa nacional que nos hiciera remar a todos, (por seguir con el mismo símil) en la misma dirección, hacia el crecimiento económico y el bienestar.

Según el mismo autor⁸⁹, el crecimiento económico durante el decenio de los sesenta hubiera podido ser mayor desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad, para el autor si esto no fue posible se debió a que bajo el sistema político del general Franco el sistema económico que predominó no fue ni el mercado ni la planificación, se trataba de un sistema de selva con policía

⁸⁹ González, Manuel-Jesús. “la economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación”. Editorial Tecnos. 1979. Pág. 354.

destinado a permitir la supervivencia del régimen y del propio general. Los hombres al frente del desarrollo corrompieron el espíritu de 1959.

5. CONCLUSIONES.

Con el siguiente trabajo he pretendido analizar los principales aspectos relacionados con el periodo del desarrollismo en España, centrándome únicamente en cuestiones político-económicas lo cual en algunas ocasiones me ha resultado difícil, ya que se trata también de un periodo muy interesante a nivel social o cultural, y hay cuestiones dónde es difícil discernir entre las diferentes categorías debido a que ayudan a comprender de una forma más holística cada uno de los procesos.

A nivel social y cultural se trata de una sociedad donde se reflejan diferentes paradojas; al igual que como he tratado de demostrar a nivel económico, una de estas paradojas la encontramos en una sociedad cada vez más abierta, con un turismo cada vez mayor y una creciente calidad de vida, intentando asemejarse a sus vecinos europeos. Sin embargo, se seguía manteniendo la pena de muerte. Este aspecto es perfectamente tratado por el profesor Julián Casanova⁹⁰ a través del análisis de la película “El verdugo”⁹¹, mostrando una sociedad en plena transformación, con gran influencia de procesos como el turismo cada vez más generalizado, a la vez que prácticas como la pena de muerte seguían siendo habituales, aspecto que se aprecia sobre todo en la continuidad de padre a hijo del oficio de verdugo. Entre dos generaciones se habían sucedido múltiples cambios, pero algunas realidades seguían siendo las mismas.

En lo que al punto de vista económico se refiere, el trabajo me ha ayudado a tener una visión mayor de la importancia de los diferentes procedimientos económicos necesarios para llevar a cabo los objetivos que se pretendan en un determinado momento, sobre todo en lo referente a la presupuestación, un aspecto realmente vital aún hoy, dónde de distinta manera, pero se sigue mostrando la incidencia política en su realización. Hoy en día podemos observar como el Partido Popular decide destinar cero euros a la comisión de memoria histórica, la cual parece más que necesaria en la actualidad. En los años sesenta vemos como se llega a presupuestar una gran cantidad de dinero para la realización de un polo de desarrollo que contentara al dictador en Villagarcía de Arosa, a la que, aunque llegaría a bajar sobre todo a partir de los Planes de Estabilización, la presupuestación para la defensa en relación con otras como la educación o la cultura seguía siendo significativamente mayor. Conocer en mayor medida los mecanismos de gobernanza, solo me hace preguntarme en consecuencia sobre las actuaciones de los políticos y

⁹⁰ Julián Casanova es catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad de Zaragoza, entre sus numerosas obras es autor de: “*La historia social y los historiadores*” (Crítica, 1991) o “*De la calle al frente. El anarcosindicalismo en España*” (Crítica, 1997).

⁹¹ “*El verdugo*”, película dirigida por Luís García Berlanga. España. 1963. 90 min.

funcionarios sabiendo la importancia de determinadas decisiones y poder formar una opinión más crítica, trasladando y contextualizando los diferentes procesos del pasado para poder conocer mejor el presente.

A continuación, me gustaría hacer una reflexión sobre el sistema de la planificación. Cuando comencé a realizar este trabajo, conforme iba leyendo a los diferentes autores, en su mayoría contemporáneos al periodo tratado, observé la baja consideración que acabó por tener la planificación como política económica. Si hoy en día se pregunta por la planificación lo más normal es que se asocie al modelo soviético de la planificación central, como hubiese sido mi caso antes de la realización del trabajo, ahora soy más consciente de la importancia de un modelo que jugó un papel central en la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial, y que permitió alcanzar en muchos casos, junto a otros factores como la mayor liberalización y control económico a nivel internacional, la conocida como Edad Dorada del Capitalismo. La cual ésta caracterizada por el gran crecimiento continuado de las economías a la vez que se avanzaba paralelamente en lo social. Pero me invaden otras preguntas sobre el contexto internacional, quien sabe si ideas para una futura tesis, entre ellas la importancia de la URSS en todo el proceso, en un mundo dividido mediante una política de bloques, qué papel jugó como mero adversario en la creación de esas coaliciones que siguiendo en numerosos casos un sistema de planificación indicativa permitieron conjugar el mantenimiento del sistema de mercado y la propiedad privada con un amplio espectro de medidas sociales.

En lo que respecta al modelo de planificación practicado en España y sus resultados, me gustaría realizar una breve valoración. En mi opinión, como trato de analizar a lo largo del trabajo, la planificación no cumplió muchos de los objetivos pretendidos, si bien existió un crecimiento económico constante, debido a las sinergias de diferentes procesos, como el gran crecimiento económico a nivel internacional o internamente al anterior Plan de Estabilización y las diferentes medidas que permitieron a España dejar atrás el anterior sistema autárquico y mirar a Europa como un espejo donde buscar su reflejo. Si tengo que resumir los principales factores que impidieron llevar los diferentes Planes hacia “mejor puerto”, no dudaría en señalar como una de las principales razones el estado dictatorial, donde muchos puestos acababan ocupados siguiendo un criterio básico, que hoy conoceríamos coloquialmente como “amiguismo” apreciando más en determinadas ocasiones la lealtad que los conocimientos sobre determinados temas. Con ello no quiero poner en tela de juicio la capacidad de López Rodó como economista, pero sí es cierto que sin los apoyos de otros ministros y en última instancia de Carrero Blanco no estaba tan clara su posición. Del mismo modo posteriormente en la realización de los distintos presupuestos, desde la Comisaría del Plan, López Rodó tejió un gran entramado de relaciones donde las cuestiones realmente relevantes pasaban por su mano. A este respecto, la discrecionalidad y la poca racionalidad de determinadas acciones concernientes a los distintos planes es otro de los motivos

de los diferentes fracasos, si en el discurso oficial se apelaba a la necesidad de un plan que racionalizara la economía, realmente se lograba una distorsión que en muchas ocasiones escondían detrás diferentes ambiciones políticas. Por último, en lo que concierne a su modelo, es tomado el modelo francés, de entre los modelos de planificación que proliferaban en el contexto internacional, pero se procede a instaurar un sistema sin la pertinente estructura, formación, organización y capacidad en un espacio temporal mínimo para poder asimilar las diferentes necesidades previas.

Por último, me gustaría concluir intentando realizar una reflexión del presente a través de los diferentes aspectos tratados en el presente trabajo. Si es cierto que la planificación como todo sistema tiene sus diferentes defectos, me gustaría resaltar uno de lo que a mi entender es una de sus principales ventajas, el mayor control sobre los diferentes actores y factores económicos. El hecho de realizar un plan económico, en un determinado periodo de tiempo, permite establecer diferentes objetivos acompañados de los respectivos controles para su correcto cumplimiento. La planificación económica es a mi entender, desde el control de una familia de su economía, para poder llegar con solvencia a final de mes, hasta el control de un gobierno a nivel estatal, con sus evidentes complicaciones debido a la diferencia de magnitud.

La mayor aceptación, aunque se dé sobre todo en el plano teórico, de la planificación como sistema económico en estos tiempos me parece como rayo de luz sobre la gran tormenta que se genera con las sucesivas crisis generadas por un neoliberalismo empeñado en no poner un mínimo control sobre un mercado. Un mercado que según sus seguidores es autorregulado con la mínima intervención del Estado. Pero es de esos Estados en mi opinión y de sus gobernantes el deber de tratar de controlar una economía pensando en todo el conjunto de la población de la que son representantes, y a través de organizaciones supranacionales conseguir unos objetivos comunes y necesarios en lo que se podría denominar como una planificación global de la economía.

6. BIBLIOGRAFÍA

Anes, Gonzalo y de Castrillón, Álvarez. *Historia económica de España: siglos XIX y XX*. Galaxia Gutenberg: Círculo de Lectores. España. 1999.

Chang, Ha-Joon. *Economía para el 99% de la población*. Debate. España. 2015.

De la Torre, Joseba y García Zúñiga, Mario. *Entre el Mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*. Universidad Pública de Navarra. 2009.

- Comín, Francisco y Vallejo, Rafael. *Los Programas de Inversiones Públicas (1964-1976). ¿El instrumento presupuestario al servicio de los Planes de Desarrollo?* Págs. 89-146.
- De la Torre, Joseba. *¿Planificando a la francesa? El impacto exterior en el desarrollismo*. Págs. 61-88.
- Ramos Gorostiza, José Luis y Pires Jiménez, Luis. *los economistas españoles ante la planificación indicativa del desarrollismo*. Págs. 27-60.
- Sanz Lafuente, Gloria. *Mercados de trabajo y emigración en los planes de desarrollo*. Págs. 147-176.
- Zubero Germán, Luis. Capítulo *Remando a favor de la corriente. El polo de desarrollo de Zaragoza*. Págs. 297-320.

Eichengreen, Barry. *La globalización del capital. Inseguridad cambiaria y fluctuación monetaria*. Antoni Bosch Editor. España. 2000.

Estapé, Fabián. *Ensayos sobre economía española*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona. Ediciones Ariel. 1972.

Fontana, Josep. *España bajo el franquismo*. Crítica. 1986.

Francisco Comín, Mauro Hernández y Enrique Llopis. *Historia económica de España. Siglos X-XX*. Crítica. 2009

Friedrich A. Hayek. *Camino de servidumbre*. Alianza Editorial. España. 2000.

Fuentes Quintana, Enrique. *La Hacienda en sus ministros. Franquismo y democracia*. Prensas universitarias de Zaragoza. 1997.

Fuentes Quintana, Enrique. *El desarrollo económico de España: juicio crítico del informe del Banco Mundial*. Revista de Occidente. Madrid. 1963.

Fuentes Quintana, Enrique. *El modelo de economía abierta y el modelo castizo en el desarrollo económico de la España de los años 90*. Prensas universitarias de Zaragoza. 1995.

González, Manuel-Jesús. *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*. Editorial Tecnos. 1979.

John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Planeta De Agostini. España. 1992.

López Rodó, Laureano. *Política y desarrollo*. Aguilar. 1970.

Mann, Michael. *Fascistas*. PUV. España. 2006.

Massé, Pierre. *El plan o el antiazar*. Nueva colección labor. 1973

Prados Arrarte, Jesús. *Plan de desarrollo de España (1964-1967). Exposición y crítica*. Tecnos, S. A. 1965.

Saz Campos, Ismael. *Las culturas de los nacionalismos franquistas*. Ayer, nº 74. España. 2008.

Torres López, Juan. *Economía política*. Pirámide. 2013.

Van der Wee, Herman. *Prosperidad y crisis*. Folio. España. 1997.

Viñas Martín, Ángel. *Guerra, dinero y dictadura*. Crítica. España. 1984.

7. ANEXOS

A continuación, me gustaría reflejar una serie de gráficos y estadísticas en relación con los diferentes apartados que he ido tratando a lo largo del presente trabajo:

Cuadro 1.

En relación con los distintos resultados obtenidos en los diferentes polos de desarrollo y en el que se demuestra unos efectos dispares en los determinados lugares en los que se establecieron.

POLOS DE PROMOCIÓN Y DE DESARROLLO. RATIOS DE RESULTADOS, 1970

POLO	Inversión por empresa (millones de pesetas)	Inversión por puesto de trabajo (millones de pesetas)	Puestos de trabajo por empresa
Burgos	83,81	0,91	91,2
Huelva	313,94	3,79	82,6
La Coruña	173,09	2,66	64,9
Sevilla	119,41	1,05	112,3
Valladolid	170,05	0,74	227,6
Vigo	99,78	0,49	200,4
Zaragoza	58,14	0,77	75,4

Fuente: Ministerio de Industria.

González, Manuel-Jesús. *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*. Editorial Tecnos. 1979. Pág. 340.

Cuadro 2

En relación con el gran crecimiento económico dado en España en la década de los sesenta a nivel macroeconómico, década en la que llevaron a cabo los primeros Planes de Desarrollo.

CUADRO MACROECONÓMICO 1960-71
(pesetas de 1970)

	1960		1970		Tasa acumulativa
	Miles millones de pesetas	% PNB	Miles millones de pesetas	% PNB	
PNB	1.115,3		2.252,4		8,5
Importaciones	78,5	7,0	383,6	17,0	17,2
Recursos disponibles ...	1.193,8		2.636,0		8,2
Consumo privado ...	766,3	68,7	1.522,2	67,6	7,1
Consumo público ...	141,8	12,7	249,5	11,1	5,8
FBCF	177,0	15,9	521,3	23,1	11,4
Exportaciones	108,7	9,7	343,0	15,2	12,2
Utilización recursos ...	1.193,8		2.636,0		8,2

Fuente: Contabilidad Nacional y elaboración propia.

González, Manuel-Jesús. *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*. Editorial Tecnos. 1979. Pág. 301.

Cuadro 3

En relación con el excesivo proteccionismo que seguía existiendo en España a la altura de 1962 en comparación con los países más industrializados.

ARANCEL NOMINAL Y EFECTIVO MEDIO DE MANUFACTURAS IMPORTADAS POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS EN 1962

Países desarrollados	Nominal	Efectivo	Efectivo como % del nominal
España (1966)	30,5 *	51,1	168
Estados Unidos	11,5 (6,8)	20,0 (11,6)	174
Reino Unido	15,2 (9,1)	27,8 (16,0)	183
Mercado Común Europeo	11,0 (6,6)	18,6 (11,1)	168
Suecia	6,6 (9,4)	12,5 (6,7)	189
Japón	16,1 (9,4)	29,5 (16,4)	183
Países industriales Co.	12,3 (6,5)	21,7 (11,1)	176

* Derechos de aduanas más impuestos de frontera.

Las cifras entre paréntesis son estimaciones posteriores a la Ronda Kennedy.

Fuente: LUIS GAMIR, «El cálculo de la protección efectiva en España», y BELA BALASSA, «La estructura de la protección en los países industriales y sus efectos sobre la exportación de las mercancías elaboradas desde los países desarrollados», BIRD. Informe núm. EC-15 a, 28 de febrero de 1968. Citados por: The industrial Mission to Spain (BIRD), en *Growth and Change in Spanish Industry*, vol. II, junio 1972.

González, Manuel-Jesús. *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*. Editorial Tecnos. 1979. Pág. 325.

Cuadro 4

En relación con las diferentes políticas presupuestadas en los diferentes polos y su incidencia en las diferentes áreas e industrias donde se implantaron.

	Polos de promoción	Polos de desarrollo	Polygonos industriales	Campo de Gibraltar	Acción concertada
BENEFICIOS MÁXIMOS OBTENIBLES PARA INVERSIONES EN LOS POLOS INDUSTRIALES ESPAÑOLES Y EN PROGRAMAS DE ACCIÓN CONCERTADA EN 1971					
Incentivos financieros:					
a) Concesiones efectivas ...	20 % de inversión	10 % de inversión	—	3 % de inversión	—
b) Acceso preferente a crédito oficial ...	70 % de inversión	70 % de inversión	70 % de inversión	70 % de inversión	70 % de inversión
Descuento en impuestos y aranceles:					
a) Licencia fiscal (Impuesto industrial) durante el periodo de instalación ...	95 %	95 %	95 %	95 %	95 %
b) Impuesto de transmisiones sobre renta de capital ...	95 %	95 %	95 %	95 %	95 %
c) Impuestos de tráfico sobre beneficio del capital.	95 %	75 %	95 %	95 %	—
d) Descuento anticipado de los impuestos sobre beneficios de fianza y préstamos extranjeros ...	95 %	95 %	95 %	95 %	95 %
e) Impuestos legales sobre establecimiento o expansión ...	95 %	95 %	95 %	95 %	95 %
f) Impuesto sobre propiedad urbana y sobre tasas.	—	—	80 %	80 %	—
g) Impuesto sobre transmisiones de bienes inmobiliarios ...	—	—	100 %	95 %	—
h) Derechos de aduanas o impuestos de frontera ...	75 %	75 %	75 %	75 %	75 %
Otros incentivos:					
a) Derechos de expropiación de terrenos ...	Sí	Sí	Sí	—	Sí
b) Libertad de amortización durante los primeros cinco años ...	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
c) Descuento en los impuestos municipales ...	95 %	95 %	95 %	95 %	95 %

Fuente: The Industrial Mission to Spain.

González, Manuel-Jesús. *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*. Editorial Tecnos. 1979. Pág. 338.